

Hans Petter Saxi

Abstract

The article analyses how the county is presented in tree local newspapers. Are newspapers responsible for the lack of legitimacy at county level? What impact does reform of the county's political system have on how the county is portrayed in local newspapers?

Key words

- Local newspapers
- counties
- political management reform

Den redigerte fylkeskommunen Avisenes konstruksjon av fylkeskommunen med formannskap og parlamentarisme

Artikkelen er en analyse av tre lokalavisers dekning av Nordland fylkeskommune. Innholdsanalysen som artikkelen presenterer viser at lokalavisene skriver relativt mye om fylkeskommunen og fylkespolitikk. Det skrives imidlertid flere negative enn positive artikler. Har overgang fra formannskapsprinsipp til det parlamentariske prinsipp påvirket journalistikken? Innholdsanalysen viser at innføring av parlamentarisme ikke påvirket lokalavisenes dekning av fylkeskommunen slik man kunne forvente.

Innledning

I Europa diskuterer man «regionenes Europa», «superregioner» og «multi-level governance», der man på ulike måter forsøker å forklare utviklingen av et sterkt mellomnivå. I Norge er mellomnivået svekket, og vi har fått en debatt om nedleggelse av fylkeskommunene. Det skjer en avregionalisering i norsk politikk, som skiller seg fra debatten ellers i Europa (Baldersheim 1998). Denne «norske utakt» blir av regionforskere knyttet til at fylkeskommunenes legitimitet forvitrer. En indikasjon på dette er den synkende deltakelsen ved fylkestingsvalg. Harald Baldersheim og Harald Torsteinsen (2002) registrerte også et markant fall i tillit til fylkeskommunen blant institusjonelle ledere mellom 1996 og 1999. De fant at ledere som hadde personlig erfaring med fylkeskommunen var mer positive enn de som ikke hadde slik erfaring. Dette er et funn som går igjen i flere norske studier av tilfredshet med offentlige tjenester;

brukerne er mer fornøyde med tjenestene enn ikke-brukerne (Baldersheim, Hansen, Pettersen & Rose 1992; Pettersen & Rose 2002). Forskernes forklaring på dette fenomenet er at offentlige tjenester vanligvis bare omtales i media når det oppstår feil eller kriser. Dermed mangler ikke-brukerne muligheter til å korrigere medias fremstilling av tjenestene ved egen erfaring, og deres oppfatning blir «vridd» i negativ retning. Siden fylkeskommunen leverer færre tjenester enn kommunene, er det flere som er ikke-brukere av fylkeskommunens tjenester, noe som kan bety at mediedekningen av fylkeskommunene kan være mer utsatt for medievridding enn kommunene.¹

Regionalforskere har hevdet at årsakene til den særnorske svekkelsen av mellomnivået delvis skyldes journalistenes neglisjering av fylkeskommunen og delvis at mediene har gitt fylkeskommunen negativ omtale:

Uten kontakt og egne erfaringer vil en være henvist til å danne seg sitt eget bilde basert på mediedekningen av fylkeskommunen. Denne dekningen har i hovedsak vært kritisk de senere årene [...] fylkeskommunene har vært meget lite til stede i den nasjonale offentligheten (Baldersheim & Torsteinsen 2002:29).

Mediene, og spesielt riksmidlene, kan ikke gis mye ros for å ha reist en virkelig debatt om fylkeskommunene – saken har tilsynelatende ikke interessert journalister og redaktører i Oslo (Selstad 2003:16).

I denne artikkelen skal vi undersøke om det er empirisk belegg for disse negative oppfatningene av mediernes behandling av fylkeskommunen. Dette skal vi gjøre med utgangspunkt i tre lokalavisers dekning av Nordland fylkeskommune i 1997 og 2001. Spørsmålet er om lokalavisene neglisjerer fylkeskommunen og om lokaljournalistikken har en negativ vinkling i forhold til fylkeskommunen. Hovedproblemstillingen i artikkelen skal imidlertid dreie seg om hvorvidt endringer i den politiske styringsstrukturen i Nordland fylkeskommune har hatt noen effekt på det bildet som fremkommer av fylkeskommunen i lokalavisene. For i 1999 innførte Nordland parlamentarisme, som det første fylket i landet. En hensikt med reformen var nettopp å gjøre fylkeskommunen og da særlig fylkespolitikken mer synlig. Målene med reformen var blant annet «å rendyrke det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet, å styrke den folkevalgte styring, samt tydeliggjøre skillelinjene i politikken» (NF 94 1999). Generelt forventer man at overgang fra formannskapsprinsippet til det parlamentariske prinsipp skal gi en mer majoritetsdominert politikktutforming og økte skiller mellom partiene i posisjon og opposisjon (Baldersheim & Strand 1988; Lotsberg 1989; Bukve 1995; Saxi 2006). Samlet sett forventer vi at bildet utad av fylkeskommunen med parlamentarisk styring vil bli mer politisert og konfliktpreget enn med formannskapsbasert styring, som gir politikktutforming et konsensuspreg. Med utgangspunkt i Gudmund Hernes' (1978) prinsipper for medievridding, som tilspissing, forenkling, polarisering, intensivering og konkretisering, vil vi forvente at parlamentarisme vil bidra til å øke journalistenes interesse for fylkeskommunen. Vi kan imidlertid også forvente

at økt politisering og polarisering vil føre til flere negative avisoppslag. Med dette som utgangspunkt skal vi undersøke om overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme har ført til mer oppmerksomhet om fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland, om fylkeskommunen som politisk institusjon er kommet mer i forgrunnen, og om parlamentarisme har ført til at det som skrives om fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland har blitt mer negativt vinklet.

Tidligere forskning

Finnes det empirisk belegg for å hevde at norske journalister skriver lite om fylkeskommunen, og at de behandler fylkeskommunen negativt? Det er gjort to studier av avisenes dekning av norske fylkeskommuner, som et stykke på vei støtter opp under regionalforskernes kritiske oppfatninger av mediernes fremstillinger av fylkeskommunen. I en studie av 13 lokalaviser på Sunnmøre fant Johann Roppen 2192 artikler om primærkommuner og fylkeskommuner. Blant disse var det imidlertid bare 41 artikler om fylkeskommunen, knapt 2 %. Han valgte derfor å slå disse sammen med det øvrige kommunalstoffet (Roppen 1991:129). På bakgrunn av denne studien er det grunn til å hevde at avisene, i alle fall på Sunnmøre, neglisjerte fylkeskommunen.

I en annen studie sammenlignet Magne Langset (1998) avisartikler om fylkeskommunen i fire riksdekkende aviser og fire regionaviser.² Riksavisene skrev for det første lite om fylkeskommunen sammenlignet med regionavisene. To tredjedeler av oppslagene om fylkeskommunale spørsmål var å finne i de regionale avisene (Langset 1998:51). Det lille som riksavisene skrev om fylkeskommunen handlet mest om serviceproduksjon, ikke om fylkeskommunen som politisk institusjon. På denne bakgrunn hevdet Langset at riksavisene fortrenget fylkeskommunen som politisk arena.

Hovedtendensen i avismaterialet er nokså entydig. Det er fylkeskommunens tjenesteproduserende rolle som er gjenstand for brorparten av oppslagene, og i det ligger det en prioritering av resultateffektivitet som den verdi og målestokk fylkeskommunens legitimitet prøves mot [...] Er vi ikke dermed i ferd med å fortrenge fylkeskommunen som politisk arena? (Langset 1998:66–67).

Langset sammenlignet også regiondebatten i de nordiske land. Han fant at i Norge og delvis i Danmark var debatten preget av svekkelse av de regionale selvstyreorganene til fordel for andre løsninger. I Sverige og Finland [...] er det formelen «mindre stat og økt regionalt sjølstyre» som for alvor er satt på dagsorden (Langset 1998:87).

Disse to studiene indikerer at norske journalister neglisjerer fylkeskommunen. Langsets studie indikerer også at fylkeskommunen som demokratisk institusjon blir neglisjert av avisene og at de er negativt innstilt overfor fylkeskommunen. Studiene har imidlertid begrensninger både geografisk og når det gjelder antall aviser. Vi har over 220 aviser i Norge, hver med sin egen redaksjonelle linje og profil

(Høst 2005). Dette betyr at vi bør snakke om lokale offentligheter heller enn om offentligheten i entall (Winsvold & Myrvold 2005). Nordmenn bruker mye tid til avislesning, og vi leser mye om politikk sammenlignet med befolkningen i andre europeiske land (Høst 1999; Aalberg 2005). De lokale abonnementsavisene har også høyere husstandsdekning enn nasjonale løssalgssaviser i Norge (Høst 2000). Dette betyr at lokalavisene er viktige bidragsytere i mange ulike lokale offentligheter. Av den grunn burde det forskes mer på lokalaviser. På samme måten som vi finner store variasjoner i nasjonale offentligheter, finner vi også regionale variasjoner i Norge (Narud & Waldahl 2004). Derfor trenger vi flere empiriske studier for å nærme oss et dekkende bilde av hvordan norske aviser behandler en institusjon som fylkeskommunen.

Formannskap, parlamentarisme og media

Generelt vet vi at det er en sammenheng mellom samfunnsstruktur og medias utvikling (Gunther & Mugham 2000; Hallin & Macini 2004). For noen tiår siden var det for eksempel sterke bånd mellom politiske partier og aviser. Disse båndene er i dag kuttet over (Neveu 2002). Aviser og journalister ønsker å være uavhengige, å sette dagsorden og være vaktbikkje. I mange tilfeller fungerer avisene som egne politiske aktører (Østbye 2000; Eide 2001; Allern 2001a). Selv om den redaksjonelle linja ikke lenger forankres i et parti, har redaksjonene og journalistene en agenda. De selekterer og vinkler sakene på bestemte måter; de konstruerer virkeligheter. Empiriske studier av medier kan derfor si oss noe om de konstruksjonsprinsipper som gjelder i redaksjonene. Denne studien er et slikt bidrag.

Hva vet vi generelt om sammenhengene mellom endringer i politisk styringsstruktur og media? I en studie av effektene på mediedekningen av å innføre et mer majoritetspreget styresett i Italia i 1993, fant forskerne at interessen for politikk økte i italienske medier (Marletti & Roncarolo 2000; Roncarolo 2002). Samtidig ble imidlertid medieomtalen mer preget av populisme, skandaler og negative oppslag.

Flere av de som har evaluert effektene av den parlamentariske styringsmodellen i norsk kommunesektor har vært inne på mediernes rolle, uten at dette har vært noe sentralt tema. Medias påvirkning på politikken ser ut til å øke i kommuner og fylkeskommuner som velger parlamentarisme fremfor formannskapsmodell. Politikerne i bystyret i Oslo og i Nordland fylkesting mente for eksempel at medias innflytelse var større enn både egen partigruppe, sentraladministrasjonen og fylkesordføreren etter at man innførte parlamentarisk styring (Saxi 2002:31). I en studie der man sammenlignet kommunale styringssystemer i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, fant forskerne at forholdet til media var tettere i Oslo med en parlamentarisk modell enn i de andre byene med formannskapsmodell:

Byrådets dagsorden er mer mediestyrt enn rådmannens dagsorden [...] Medienes kontroll over byrådets dagsorden tolker vi som en effekt av det parlamentariske styringssystemet. Mediene trekkes inn i relasjonen mellom bystyret og byrådet i Oslo-politikken, der medieoppslag inngår i den politiske dragkampen mellom de to politiske organene (Hagen, Myrvold, Opedahl, Stigen & Østtveiten 1999:233).

Hvorfor blir media mer sentral med parlamentarisk styring enn med styring basert på formannskapsprinsippet? For å få svar på dette skal vi gå nærmere inn på forskjellene mellom de to styringsmodellene. Det er tre grunnleggende forskjeller på formannskapsmodellen og det parlamentariske prinsipp (Fimreite, Klausen, Kvalvåg, Myrvold & Opedal 2003): For det første velges representantene til det utøvende organet på to ulike måter. Med formannskapsprinsipp velges fylkesutvalget med proporsjonalt valg, slik at sammensetningen her avspeiler partienes relative styrke i fylkestinget. Siden alle (de største) partiene er representert i fylkesutvalget, er det duket for forhandlinger og kompromisser. Politikktutformingen blir konsensuspreget og tiltrekker seg i liten grad journalister på jakt etter overskrifter. Dette kan være en forklaring på at journalistene neglisjerer fylkespolitikken. Med innføring av fylkesparlamentarisme velges fylkesrådet med majoritetsvalg, slik at sammensetningen representerer flertallet i fylkestinget. Siden mindretallet ikke er representert i det utøvende organet, vil de gå inn i en ren opposisjonsrolle. Dette forventes å øke temperaturen i debattene i fylkestinget og gjøre skillelinjene mellom posisjon og opposisjon klarere. Det vil oppstå en spenning mellom posisjon og opposisjon, noe som vil «skape et livlig politisk værlag og gi sikkerhet for at regjeringens handlinger blir overvåket av skarpe øyne» (Lotsberg 1989:113). Dette skulle i prinsippet øke journalistenes interesse for å skrive om fylkespolitikk.

Den andre grunnleggende forskjellen på formannskapsbasert styring og parlamentarisme går på forholdet mellom politikk og administrasjon. Med formannskapsmodellen ledes administrasjonen av en ansatt administrasjonssjef som har innstillingsrett og iverksettingsansvar. Administrasjonen fremstår da som nøytral, og man har en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon. Med innføring av parlamentarisk styring er det valgte politikere ved fylkesrådet som overtar den strategiske styringen av administrasjonen. Både innstillingene av saker til fylkestinget og iverksettingen vil da bli politisert. Dette vil sannsynligvis også bidra til å øke journalistenes interesse for fylkespolitikk. Vi kan dessuten forvente at politikere i større grad enn administrative ledere kommer i fokus i avisene.

Den tredje grunnleggende forskjellen på formannskapsmodellen og parlamentarisme er knyttet til opposisjonens muligheter for å reise mistillitsforslag, og posisjonens motsvar: kabinettsspørsmålet. Med formannskapsystem foreligger ikke disse mulighetene; fylkesutvalget sitter trygt i fire år. Med parlamentarisme kan politikken i perioder bli preget av drama, der det blir stilt mistillitsforslag til hele fylkesrådet eller til den enkelte fylkesrådsrepresentant. Slike politiske drama vil tiltrekke seg medienes oppmerksomhet og bidra til økende omtale i avisene.

Samlet sett kan vi forvente at disse tre forskjellene på formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp både vil bidra til å øke antall avisartikler om fylkeskommunen og til å øke antall artikler om fylkespolitikk spesielt, etter at man innførte parlamentarisme i Nordland fylkeskommune. Vi kan imidlertid også forvente et økende antall negative oppslag, siden opposisjonen vil «hamre løs på» fylkesrådet med kritikk og skape skarpe debatter i fylkestinget. Et slikt debattklima vil gi journalistene mye å skrive om fordi de jakter på negative oppslag etter prinsippet om at «*dårlige nyheter er gode nyheter*» (McLuhan 1997:179). Når alt fungerer som normalt, har ikke journalistene noe å melde. Kritikverdige forhold har derimot nyhetens interesse. «*Intet nytt er godt nytt*» er en annen versjon av dette prinsippet (Hernes 1978:188). Med parlamentarisk styring kan opposisjonen og journalistene dermed tenkes å spille på lag, slik at mediebildet blir mer negativt enn med formannskapsmodell, der politikkkutforming er konsensuspreget. I Arbeiderpartiets glansdager etter andre verdenskrig uttalte da også statsminister Gerhardsen at det var «pressen, ikke de andre partiene som var den reelle opposisjon i Norge» (Rokkan 1988:99).

Datainnsamling og feilkilder

Datagrunnlaget for denne artikkelen består av 1373 avisartikler fra tre lokalaviser i Nordland, som er alt vi fant om Nordland fylkeskommune i årene 1997 og 2001. Samtlige artikler som omhandlet Nordland fylkeskommune eller institusjoner og oppgaver som var fylkeskommunens ansvar, er kopiert fra mikrofilm.³ De tre avisene, Nordlands Framtid,⁴ Brønnøysunds Avis⁵ og Vesterålens Avis,⁶ ble valgt ut fra geografi, opplag, utgivelsesfrekvens og eierskap, slik at de skulle være representative for de 15 avisene i Nordland (Saxi & Lødemel 2004:14). Årene 1997 og 2001 var «normalår», da det ikke var fylkestingsvalg, og fylkeskommunen hadde de samme oppgavene begge årene. (Overføring av spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommunene til statlige foretak skjedde 01.01.2002.) Det var imidlertid stortingsvalg disse årene, og noen av fylkestingspolitikkerne var profilert i media i den forbindelse. Slike oppslag ble ikke tatt med i vår undersøkelse. Artiklene ble kodet på 21 variabler, og vi brukte kvantitativ innholdsanalyse for å analysere materialet.⁷

Siden kvantitativ innholdsanalyse innebærer en fortolkning av journalistenes konstruksjon av fylkeskommunen, kan vi si at den forutsetter en dobbel hermeneutisk prosess (Giddens 1977). Journalistene har først konstruert et bilde av fylkeskommunen, som vi deretter som forskere analyserer. Dette gir flere muligheter for skjønn og dermed for feiltolkninger. Kategoriseringen av artikler som positive, nøytrale og negative kunne for eksempel være problematisk. Artikler som tok opp et kritikkverdige forhold ved fylkeskommunen ble for eksempel kodet som positive der fylkeskommunen fremsto som løsningsorientert, men som negative hvis fylkeskommunen ikke virket løsningsorientert. Et annet kodeproblem oppsto da vi skulle bestemme hvem som var hovedperson i artikler der flere personer var

omtalt. Her måtte det gjøres en skjønnsmessig vurdering for å fortolke hvem som var viktigst. Kodingen av hele materialet ble gjort av én person. Dette ga på den ene siden en viss sikring mot at det ble gjort ulike vurderinger i kodingen av artiklene mellom aviser og år. På den andre siden kan det være forbundet med en viss risiko å være avhengig av en enkeltpersons skjønn. Et detaljert kodeskjema, med definisjoner av hver enkelt verdi på hver variabel, ble laget for å minske denne feilkilden (Se Østbye, Helland, Knapskog & Larsen 2007:209ff). I noen tvilstilfeller ble vurderingene gjort av flere på prosjektet (Saxi & Lødemel 2004:12).⁸ Et generelt metodeproblem, som bør nevnes, er at det er få journalister som skriver om fylkespolitikk i hver avis. På fylkestingsamlingene i Nordland er det vanligvis fem til syv journalister til stede. Dette betyr at det er få forfattere av de 1373 artiklene. Journalistene har ofte en personlig penn, og skifte av journalist vil derfor kunne få stor betydning for hvordan det fylkeskommunale stoffet blir presentert.

Neglisjeres fylkeskommunen av lokalavisene?

Som vi har sett av Roppens studie av avisene på Sunnmøre, er det god grunn til å hevde at lokalavisene der neglisjerte fylkeskommunen. I Langsets studie så vi at fylkeskommunen fikk en marginal plass i riksavisene. I regionavisene fant imidlertid Langset at deknningen av fylkeskommunen var mer omfattende. Vi skal her se på omfanget av deknningen av fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland. I tabell 1 ser vi at Nordlands Framtid i gjennomsnitt hadde 1,3 avisartikkel per avisutgivelse, mens Brønnøysunds Avis og Vesterålens Avis hadde henholdsvis 0,9 og 0,6. I gjennomsnitt ble det skrevet én artikkel om fylkeskommunen i de tre avisene per avisutgivelse.

Tabell 1: Antall artikler om fylkeskommunen i tre lokalaviser i 1997 og 2001 og fordelt på avisutgivelser

	Nordlands Framtid	Brønnøysunds Avis	Vesterålens Avis
Antall artikler om Nordland fylkeskommune 1997 og 2001	756	437	181
Antall artikler om Nordland fylkeskommune per avisutgivelse	1,3	0,9	0,6
N = 1374			

Tabell 1 vil jeg tolke slik at lokalavisene i Nordland *ikke* neglisjerte fylkeskommunen. I Nordlands Framtid får befolkningen mulighet til å lese 1,3 artikkel om fyl-

keskommunen seks dager i uka. Dekningen av fylkeskommunen i fylkeshovedstaden er relativt god. Den geografiske variasjonen i avisenes oppmerksomhet kan forklares med utgangspunkt i redaksjonelle kostnader. Siden fylkeskommunens sentraladministrasjon ligger i Bodø, der arkivene er og der de frikjøpte politikerne også befinner seg, var det mindre ressurskrevende for journalister i Nordlands Framtid å fremskaffe stoff enn for kollegaene i Brønnøysund og Vesterålen. Fysisk nærhet til kildene øker sannsynligvis avisdekningen.

Når vi sammenligner med Roppens studie av lokalaviser på Sunnmøre, ser vi at fylkeskommunen har en langt mer sentral plass i lokalavisene i Nordland. Sett i forhold til Langsets data, finner vi at lokalavisene i Nordland omtaler fylkeskommunen seks ganger mer enn riksavisene og tre ganger mer enn regionavisene (Saxi & Lødemel 2004:38). Det skrives altså relativt mye om fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland. Hvordan skal vi forklare dette? En mulig forklaring på den gode dekningen av fylkeskommunen i lokalavisene kan være at journalister i Nordland er mer «statsfiksert» enn på Sunnmøre og i de riksdekkende avisene. Statsfiksering innebærer at man forventer at staten skal tre støttende til når det oppstår problemer (Eriksen 1996). I Nord-Norge er entrepriser i større grad enn ellers i landet orientert mot offentlig sektor og politikk, og landsdelen er mer avhengig av staten enn andre regioner. Offentlig sektor er viktigere for sysselsettingen i Nord-Norge enn i andre deler av landet. Brutto utgifter per hode i kommuner og fylkeskommuner er for eksempel langt høyere i Nordland enn i landet som helhet (Tjelmeland 1996:91). Det er altså mulig å fortolke den gode dekningen av fylkeskommunen i Nordland som et uttrykk for at fylkeskommunen, sammen med andre offentlige institusjoner, betyr relativt mye for velferden til befolkningen i Nordland.

Mindre neglisjering av fylkeskommunen med parlamentarisme?

Innføring av parlamentarisme i fylkeskommunen forventes å bidra til å synliggjøre hvem som har makt og ansvar, fordi fylkesrådet velges med majoritetsvalg i fylkestinget. Vi forventer også at politikken blir mer polarisert mellom posisjon og opposisjon, siden opposisjonen ekskluderes fra deltakelse i rådet. Dette er et godt utgangspunkt for journalistiske vrier. Opposisjonen kan på sin side fritt kritisere partiene i posisjon og fremme sin alternative politikk, uten å måtte ta ansvar for den politikken som blir ført. Parlamentariske virkemidler, som mistillitsforslag og kabinettsspørsmål, vil også kunne intensivere fylkespolitikken i perioder. Effekten av dette gir oss forventninger om at det vil bli skrevet mer om fylkespolitikk i 2001 enn i 1997. Av tabell 2 ser vi imidlertid at det ble skrevet nesten 100 færre artikler om fylkeskommunen i 2001 med parlamentarisk styring enn i 1997 med formannskapsmodell.

Tabell 2: Antall artikler om fylkeskommunen i tre lokalaviser i 1997 med formannskapsmodell og 2001 med parlamentarisme. Prosent

	Vesterålens Avis	Brønnøysund Avis	Nordlands Framtid	Sum	N =
1997	10	34	56	100	735
2001	16	29	54	100	639
Totalt	13	32	55	100	1374

En forklaring på denne reduksjonen i antall avisoppslag om fylkeskommunen kan være at det første fylkesrådet som ble dannet i Nordland var en «overdimensjonert koalisjon», dvs. en koalisjon som var langt større enn man egentlig behøvde for å sikre seg flertall i fylkestinget. Fylkesrådet i Nordland, som satt fra 1999 til 2003, hadde støtte fra SV, AP, SP, V og KrF. Til sammen hadde disse partiene 36 av fylkestingets 53 representanter. Man konsentrerte altså ikke makt til færrest mulig partier, slik man forventer i et majoritetspreget politisk system (Strøm 2003). Tvert om kan slike overdimensjonerte koalisjoner karakteriseres som den mest konsensuspregede styreform av alle (Lijphart 1999:91). En forklaring på hvorfor det ikke skjer en økning i antall avisartikler om fylkeskommunen er altså at den konsensuspregede politikken i Nordland fylkeskommune videreføres, selv om man formelt innfører en styreform som åpner for en mer majoritetspreget politikk. Dette forklarer imidlertid ikke hvorfor det faktisk ble en reduksjon i antall artikler etter at parlamentarisme ble innført.

Forklaringen på dette kan være at fylkesrådet er et lukket forum, mens fylkesutvalget er åpent både for journalister og publikum. Siden journalistene ikke fikk tilgang til drøftingene mellom partiene som støttet fylkesrådet, hadde de heller ikke så mye å skrive om etter at storkoalisjonen i fylkestinget i Nordland ble etablert. Nedgangen i avisartikler fra 1997 til 2001 kan altså tolkes som et resultat av at journalistene ikke fikk tilgang til den type saker de var mest interessert i, nemlig tilspissede kontroverser mellom de politiske aktørene. Siden det meste ble avklart i lukkede forhandlinger mellom partiene i posisjon før sakene kom opp i fylkestinget, var det heller ikke så mye å skrive i avisa om fra fylkestingssamlingene. Når opposisjonen i tillegg var liten som følge av storkoalisjonen, ble det også få kritikere som sto fram med alternative synspunkter på saksframleggene fra fylkesrådet.

Forventningene om at parlamentarisk styring ville føre til dramatiske episoder i fylkespolitikken ved forslag om mistillit og kabinettsspørsmål ble heller ikke innfridd. Det ble ikke stilt kabinettsspørsmål i den første perioden med fylkesråd i Nordland og opposisjonen stilte bare ett mistillitsforslag. Forslagsstilleren kom fra

FrP og fikk bare partiets stemmer (Saxi 2002:36). Dette mistillitsforslaget ble bare så vidt nevnt i avisartiklene fra fylkestingets samling og førte ikke til noen økning i avisoppslagene om fylkeskommunen.

Neglisjeres fylkeskommunen som politisk arena?

Langset hevder at fylkeskommunen blir neglisjert som politisk arena. Til grunn for sin påstand peker han på at 48 % av artiklene han fant om fylkeskommunen omhandlet «Serviceproduksjon», mens 14 % omhandlet «Regionalpolitikk» og 38 % «Styring og demokrati» (Langset 1998:51). Vi har ikke brukt de samme kategoriene som Langset, men av tabell 3 ser vi at 39 % av artiklene i lokalavisene handlet om politikk og demokrati, mens det samlet var 61 % som handlet om administrasjon og serviceproduksjon. Jeg vil tolke dette slik at det politiske aspektet ved fylkeskommunen *ikke* blir neglisjert.

Tabell 3: Fokus i artiklene i tre lokalaviser. Prosent

	Politikk og demokrati	Administrasjon	Tjenesteproduksjon	Sum
Vesterålens Avis	29	1	71	101
Brønnøysunds Avis	35	4	61	100
Nordlands Framtid	44	9	47	100
Totalt	39	6	55	100
N = 1352				

En slik tolkning styrkes når vi studerer nærmere *hvem* som ble profilert i avisspaltene. Der det var mulig å identifisere en hovedperson i avisartiklene, viste det seg at det var 55 % politikere og 45 % ansatte i administrasjon og tjenesteproduksjon som var fokusert. På bakgrunn av at fylkeskommunene hadde betydelige forvaltningsoppgaver og var viktige produsenter av tjenester, er det noe overraskende at politikere dominerer avisartiklene. I 2001 var det for eksempel ca. 7000 ansatte i Nordland fylkeskommune og knapt 60 politikere. De fleste politikerne var i tillegg deltidsaktører. Likevel dominerer altså politikerne i avisspaltene og ikke de ansatte. Langsets tall er etter min mening heller ikke noen god indikasjon på at politikaspektene ved fylkeskommunen blir neglisjert. Tvert om: vel halvparten av artiklene i Langsets materiale omhandlet ulike sider ved fylkeskommunens politikk. Det er derfor ikke riktig å karakterisere dette som neglisjering.

At fylkeskommunen som politisk arene ikke blir neglisjert, er for øvrig helt i tråd med hva man kan forvente med utgangspunkt i pressens samfunnsoppdrag, som består i å overvåke elitene og maktens institusjoner. Pressens oppgave er «å avdekke kritikkverdige forhold [...] og å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner», heter det i Vår Varsom-plakaten. Siden det er politikere som formelt har ansvaret og makten i fylkeskommunen, er det naturlig at disse får mye oppmerksomhet i avisene. Som ansvarsbærere blir politikerne i større grad enn ansatte oppsøkt av journalister. Politikerne er også mer interesserte i å ta kontakt med journalister og skrive leserinnlegg fordi de er avhengig av å være synlige for å bli gjenvalgt.

Politikk handler ofte om saker som det er uenighet om, og blir dermed preget av polarisering og debatt. I et samfunn preget av en overflod av informasjon, blir oppmerksomhet en knapp faktor. I artikkelen «Det mediavridde samfunn» beskriver Gudmund Hernes fem journalistiske teknikker for å tiltrekke seg oppmerksomhet (Hernes 1978:188). Artikkelen er fortsatt aktuell, selv om den ble skrevet for 30 år siden. Ved hjelp av tilspissing, forenkling, polarisering, intensivering og konkretisering prøver journalistene å bli synlige i et informasjonsmettet samfunn. Disse teknikkene er selvsagt enklere å bruke hvis det man skriver om har et visst dramatisk preg. I forhold til det administrative systemet vil den politiske debatten ofte preges av intensivering, fordi det ofte dreier seg om saker som skal opp til en endelig avgjørelse. Politikerne vil også søke å forenkle, tilspisse og konkretisere argumentasjonen for å fange oppmerksomhet både i den politiske forsamlingen, blant journalistene og i opinionen. De administrativt ansatte og tjenesteyterne vil ikke i samme grad anvende slike retoriske virkemidler. Når administrasjonen blir pålagt å iverksette en sak, er interessemotsetninger og verdiavveininger avklart, og det som har journalistisk interesse er stort sett borte.

Mer fylkespolitikk i avisene med parlamentarisme?

Med fylkesparlamentarisme blir den strategiske ledelsen av administrasjonen overtatt av valgte politikere i fylkesrådet, som både har innstillingsrett og ansvar for iverksetting av fylkestingets vedtak. I prinsippet vil dette føre til at utredningene av de politiske sakene vil få en tydeligere politisk valør. Man skulle forvente at det både i komitéarbeidet og i fylkestinget ville bli en livlig debatt, og at denne debatten ofte ville resultere i avisartikler i og med at både komitébehandling og fylkestingets plenum er åpne fora. Siden fylkesrådet også er ansvarlig for iverksettingen, kan vi forvente at opposisjonen følger svært nøye med om vedtakene blir iverksatt slik fylkestinget har bestemt. Samlet sett kan vi derfor forvente at det ble skrevet mer om politikk i 2001 enn i 1997.

I tabell 4 ser vi imidlertid at det ikke ble skrevet flere artikler om politikk og demokrati med parlamentarisk modell enn med formannskapsmodellen. Innføring av parlamentarisme har altså ikke ført til at bildet av fylkeskommunen ble

mer politisert, slik vi forventet. En forklaring på dette kan være at innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune for det første ikke førte til en mer majoritetspreget politikk siden man valgte å danne en storkoalisjon. Den andre forklaringen, kan være at innføring av fylkesrådsordningen bidro til å lukke journalistene ute fra de interessante forhandlingene internt i fylkesrådet og mellom rådet og de parlamentariske lederne.

Tabell 4: Del av fylkeskommunen som blir fokusert i lokalavisenes artikler i 1997 med formannskapsmodell og i 2001 med parlamentarisme. Prosent

	Politikk og demokrati	Administrasjon og tjenesteproduksjon	Sum
1997	39	61	100
2001	38	61	99
	39	61	100
N = 1352			

Avisartiklene inneholder imidlertid ikke bare data om hva som ble prioritert i media; vi har også data om hvem som ble profilert. Siden et fylkesråd overtok den strategiske styringen av sentraladministrasjonen da man innførte parlamentarisme, skulle vi forvente at mediefokuseringen ville bli mer politisert enn før. Med formannskapsmodell var det nemlig administrasjonssjefen som forberedte og fremmet sakene som skulle til politisk behandling. Det er derfor nærliggende å forvente at mediedekningen vil bli mer preget av politikere enn av administratorer etter at man innførte parlamentarisk styring.

Tabell 5 viser hvem som var hovedperson i avisartiklene. Vi ser at andelen politikere som hovedperson i artiklene gikk litt opp fra 1997 til 2001, noe som trolig kan tilskrives den parlamentariske styringsmodellen. Når fylkesrådet overtar den strategiske styringen av sentraladministrasjonen, vil fokus flyttes fra administrasjonssjefen og etatssjefene til fylkesrådet. Økningen i antall avisartikler om politikk er imidlertid svak. Årsakene til dette kan være lukkingen av forhandlingene mellom partiene i posisjon, slik vi har vært inne på tidligere. Det fører til at journalistene ikke får tilgang til viktige diskusjoner der det vesentligste av fylkespolitikken skapes. Når partiene i storkoalisjonen har bestemt seg, blir diskusjonene i fylkestinget av mindre interesse for journalistene.

Tabell 5: Hovedperson i artiklene i lokalavisene. Prosent

	Politiker	Sentraladministrasjon	Tjenesteyter
1997	54	21	25
2001	57	9	34
Totalt	55	16	29
N = 920			

Tabell 5 viser imidlertid også at sentraladministrasjonen får betydelig mindre omtale i avisene etter innføring av parlamentarisme.⁹ Administrasjonssjefen uttalte: «Telefonen slutta å ringe fra dag én etter at fylkesrådet tok over. Journalistene oppfatta med en gang hvor makta satt, og de henvendte seg ikke lenger til meg». (Intervju i forbindelse med evaluering av fylkesparlamentarismen i Nordland.) Dette er helt i tråd med forventningene vi hadde. Tabell 5 viser også at tjenesteyterne ute i fylkeskommunens mange virksomheter får betydelig mer spalteplass i avisene i 2001 enn i 1997. Dette indikerer at det skjer en «av-hierarkisering» av det bildet som presenteres av fylkeskommunen i avisene når man innfører parlamentarisme. Dette er interessant, fordi det tidligere har vært avdekket at sjansene for å bli intervjuet i massemediene avhenger av stillingsnivå. «De som bruker ytringsfriheten utgjør intet tverrsnitt av befolkningen. Massemediene er først og fremst en arena for institusjonelitene» (Olsen 1988:270).

Skriver lokalavisene negativt om fylkeskommunen?

For politikere er medieprofilering et tveegget sverd: På den ene siden er de avhengige av å være synlige i mediene for å få fram sitt budskap og for å vise at de utretter noe. På den annen side er ikke all oppmerksomhet av det gode. Som makthavere må politikerne finne seg i å bli kritisk vurdert av journalistene, som heller skriver om problemer og forsømmelser enn om ting som går godt. På denne bakgrunn er det forståelig at politikere har et anstrengt forhold til journalister. Hele 74 % av fylkestingsrepresentantene i Nordland var for eksempel uenige i påstanden «lokalavisenes dekning av fylkestingsamlingene er god» (Saxi & Lødemel 2004:55).

Tabell 6 viser at et flertall av artiklene er negativt vinklet i våre tre lokalaviser. Prosentdifferansen totalt (negative minus positive artikler) er -13. Det var altså 13 % flere negative enn positive oppslag om Nordland fylkeskommune i de tre lokalavisene i gjennomsnitt i 1997 og 2001. Dette betyr at det er empirisk belegg for regionalforskernes påstander om at journalistene er negative i forhold til fylkeskommunen.

Tabell 6: Vinklingen på avisartikler om Nordland fylkeskommune i tre lokalaviser i 1997 og 2001. Prosent

	Positiv	Nøytral	Negativ	Sum
Vesterålens Avis	19	52	29	100
Brønnøysunds Avis	25	41	34	100
Nordlands Framtid	24	35	40	99
Totalt	24	39	37	100
N = 1328				

Journalister som tar sitt samfunnsoppdrag på alvor, kan ikke unngå å trække noen makthavere på tærne. Som representanter for «den fjerde statsmakt» skal journalistene være garantister for offentlig debatt og for at makthaverne blir utsatt for kritisk evaluering. Når journalistenes artikler om fylkeskommunen hadde et negativt preg, kan det være uttrykk for at de nettopp fulgte opp intensjonene i Vær Varsom-plakaten. Ut fra journalistiske standarder kan altså en høy andel negative artikler være positivt og et uttrykk for at journalistene gjør jobben som kritiske vaktbikkjer.

Den høye andelen negative artikler om fylkeskommunen kan imidlertid også fortolkes mindre positivt om vi tar utgangspunkt i det den svenske statsviteren Olof Petersson (1994) har kalt *journalisme*. Begrepet *journalisme* er et forsøk på å fange inn journalistenes faglige ideologi som en motpol til de idealene som vi får presentert i Vær Varsom-plakaten (se Eide 1999; Morlandstø 2003). Petersson påstår at journalistene preges av en samfunnsanalyse der man deler samfunnet opp i tre grupper: makthaverne, folket og journalistene. Makthaverne er suspekter og skal kritiseres, folket er uskyldige og skal forsvares, mens journalistene er heltene som gjennom kritikk av de mektige sikrer interessene til det uskyldige folket. «Kampen om själerna står mellan journalisterna och makthaverna» (Petersson 1994:31). Blant makthaverne står imidlertid politikerne i en særstilling, og «konkurrensen mellan journalister och makthavare blir i praktiken främst en kamp mellan journalister och politiker» (op.cit.:31). Petersson henviser til Hernes' prinsipper for «mediavridning» og hevder at journalismens språk står i direkte kontrast til politikernes språk: «Journalismen bygger på en tillspetsing av en enda synpunkt, politiken på avvägningar mellan vanskliga dilemman. Journalismen står för forenkling, politiken för komplexitet. Journalismen strävar efter polarisering, politiken efter kompromisser» (op.cit.:32). Politikere og journalister er begge eliter som konkurrerer om makt, og maktkampen mellom disse «klassene» blir særlig tilspisset. *Journalisme* er en ideologi som kan forklare hvorfor journalister skriver negativt om politikere. En indikasjon på om dette stemmer får vi når vi sammenligner vinklingen i avisartiklene mot hovedperson. Da finner vi at prosentdifferan-

sen mellom negative og positive vinklinger var -2 for politikerne, $+8$ for sentraladministrasjonen og -8 der hovedpersonen var tjenesteyter. Dette indikerer at Peterssons modell ikke stemmer på dette punktet. Tjenesteyterne får relativt sett mer negativ omtale enn politikerne.

Tabell 6 viser også at det er i Nordlands Framtid at tendensen til negativ vinkling var tydeligst. Her er prosentdifferansen -16 , mens den er -10 i Vesterålens Avis og -9 i Brønnøysunds Avis. Hvordan skal dette forklares? En grunn kan være at Nordlands Framtid skjønner sin rolle som kritisk vaktbikkje bedre enn de to andre avisene. Tidligere forskning har for eksempel vist at kildebruken i større aviser er bedre enn i små lokalaviser (Roppen 1991; Allern 2001a). Denne tendensen finner vi også når vi sammenligner de tre lokalavisene i Nordland. I Nordlands Framtid hadde 52 % av artiklene om fylkeskommunen to eller flere kilder, mens andelen for Vesterålens Avis og Brønnøysunds Avis var henholdsvis 20 og 33 %. Dette kan tyde på at journalistikken i Nordlands Framtid var kvalitativt bedre enn i de to andre avisene. I større redaksjoner er journalistene mer spesialiserte, de har bedre utdanning og mer utviklede journalistiske standarder enn journalistene i små utkantredaksjoner. Smått er tydeligvis ikke godt når vi ser på kildebruk.

Samlet var det 488 negative avisartikler om fylkeskommunen i de tre lokalavisene. Vi har imidlertid ikke analysert disse sakene og kan dermed ikke besvare spørsmålet om de negative oppslagene var berettigede. Hvis vi imidlertid ser på kildebruken, så er den bedre i de negative oppslagene enn i de nøytrale og de positive. Det ble brukt to eller flere kilder i 50 % av de negative oppslagene, mens andelen for de nøytrale og positive var henholdsvis 34 og 45 %. Dette indikerer at det er en viss sammenheng mellom god journalistikk og negative oppslag, noe som igjen kan bety at journalistene skjønner sitt samfunnsoppdrag godt.

Flere negative oppslag med parlamentarisme?

Formannskapsprinsippet vil vanligvis gi politikutformingen et preg av maktdeling, bred deltakelse og kompromisser, mens parlamentarisme mer vil gi det politiske spillet et preg av flertallsdominans, blokkskille og konfrontasjon. Dette vil sannsynligvis resultere i en mer polarisert debatt mellom posisjon og opposisjon i fylkestinget. Opposisjonen, som blir ekskludert fra den utøvende makt, kan fritt angripe fylkesrådets politikk. Dette vil sannsynligvis gi seg utslag i mange negative avisoppslag, siden journalister også jakter på feil og mangler hos de som sitter med makten.

Tabell 7 viser vinklingen på avisartiklene i 1997 med formannskapsmodell og i 2001 med parlamentarisme. Det mest overraskende med tabellen er at andelen positive oppslag økte kraftig fra 1997 til 2001. Prosentdifferansen mellom negative og positive avisartikler var også kraftig redusert etter at parlamentarismen var innført, stikk i strid med våre forventninger.

Tabell 7: Artiklenes vinkling i forhold til fylkeskommunen i 1997 med formannskapsprinsipp og i 2001 med parlamentarisme. Prosent

	Positiv	Nøytral	Negativ	Sum
1997	18	43	39	100
2001	30	35	34	99
Totalt	24	39	37	100
N = 1329				

Hva har skjedd? Hvorfor er journalistene blitt «snillere» med Nordland fylkeskommune? En forklaring kan også i dette tilfellet være at fylkesrådet i perioden 1999–2003 ikke bidro til et mer majoritetspreget styresett fordi det besto av en storcoalisjon. Dessuten var fylkesrådets forhandlinger lukkede, slik at interne konfrontasjoner mellom partiene i rådet ikke kom ut til offentligheten. Dette kan ha bidratt til at det ikke ble skrevet mer negativt om fylkeskommunen i 2001 enn i 1997. Siden rådet også kunne dominere forhandlingene i fylkestinget, var det heller ikke her grunnlag for så høy temperatur på debatten mellom posisjon og opposisjon. Dette kan være forklaringen på at de negative oppslagene ikke økte, men det forklarer ikke hvorfor andelen positive oppslag økte så sterkt som tabell 7 viser. Jeg tror ikke forklaringen på dette handler om styringsmodellen, men om Stortingets vedtak om å overføre spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommunene til statlige foretak fra 01.01.2002.

Beslutningen om statliggjøring av sykehusene ble gjort i 2001 og innebar at fylkeskommunen ville miste nesten halvparten av sine ansatte og bortimot halve budsjettet. Vedtaket førte for det første til at de negative oppslagene om fylkeskommunens styring av spesialisthelsetjenestene ble dempet ned, fordi man ikke lenger forventet at fylkeskommunen ville gjøre endringer i sykehusstrukturen. Mens man i 1997 hadde føljetonger med avisoppslag om sykehusnedleggelse, ventet man i 2001 på at helseregionene skulle ta fatt på sitt arbeid fra 01.01.2002. For det andre skjedde det en redefinering av hva fylkeskommunen sto for i redaksjonene. Journalister og redaktører uttrykte plutselig sympati med fylkeskommunen i 2001, da det var klart at spesialisthelsetjenestene ville falle bort som et fylkeskommunalt ansvarsområde. Mens fylkeskommunen tidligere ble oppfattet som en selvsikker makthaver som burde kritiseres, fremsto fylkeskommunen i 2001 som ribbet. Nå var det Stortinget og regjeringen som var makthavere, og fylkeskommunen framsto som den svake part. Dette kan forklare at journalistene fikk sympati med fylkeskommunen og derfor ga fylkeskommunen mer positiv omtale i avisspalte. Et eksempel på dette linjeskiftet finner vi i Brønnøysund Avis, som i årevis

hadde argumentert for nedleggelse av fylkeskommunen. I forbindelse med fylkesrådets besøk i Brønnøysund sto følgende på lederplass (06.06.2001):

Men fylkeskommunen skal jo bort! Hvem skal i så fall tale vår sak? Vi kan selvfølgelig snakke selv, vi kan sende egne utsendinger til maktens labyrinter i Oslo. Spørsmålet er om det vil gjøre nevneverdig inntrykk [...] Det er derfor viktig å ha fylkespolitikkerne med på lag når vi på en eller annen måte er avhengig av godvilje eller at pengesekken blir åpnet litt på gløtt.

Skjer det en generell endring i den redaksjonelle linja i de tre lokalavisene? For å få svar på dette har vi sett nærmere på vinklingen i avisenes lederartikler for å undersøke om det har skjedd redaksjonelle linjeskifter fra 1997 til 2001 i forhold til fylkeskommunen. I lederartiklene kommer avisenes offisielle holdninger fram, og holdningsendringer vil lettere kunne leses i lederartiklene enn i øvrige artikler. Dette viser seg å holde stikk: Prosentdifferansen mellom positive og negative lederartikler var -46 % i 1997, mens den var -16 % i 2001. Det skjer med andre ord en større reduksjon i negative oppslag i lederartiklene enn i stoffet generelt om fylkeskommunen fra 1997 til 2001. Dette styrker antakelsen om at det er i redaksjonene det har skjedd en holdningsendring i forhold til fylkeskommunen. Redaktører og journalister var mer sympatisk innstilt til fylkeskommunen i 2001 fordi oppgaver, penger og makt så ut til å forsvinne etter at vedtaket om å overføre spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommunene til statlige foretak.

Konklusjon

Befolkningens oppfatninger av det som foregår i fylkespolitikken beror i stor grad på det som står i avisa. Innbyggerne møter nemlig ikke opp som gode borgere på fylkestingssamlingene, og de har begrenset personlig erfaring med fylkeskommunens tjenester som brukere. Dette betyr at lokalavisene nærmest er eneste kilde til informasjon om fylkespolitikken. Journalistenes tilnærmede monopolstilling som formidlere gir dem et stort ansvar. Spørsmålet er imidlertid om det er grunn til å klandre journalistene for fylkeskommunens svekkede legitimitet, slik noen regionalforskere har gjort. Er det riktig at mediedekningen av fylkeskommunen blir preget av neglisjering og negativitet? Jeg kan ikke konkludere på vegne av den norske pressen generelt, men dekningen av fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland var forholdsvis god, sammenlignet med tidligere studier. Lokalavisene i Nordland skriver forholdsvis mye om fylkeskommunen og om fylkespolitikk, sammenlignet med andre aviser. Vi fant også at det ble skrevet flere artikler med negativ enn med positiv vinkling. Dette kan tolkes slik at journalistene tar sitt samfunnsoppdrag alvorlig, men det er også mulig at den negative omtalen er et utslag av journalisme. Generelt kan vi konkludere med at lokalavisenes dekning av fylkeskommunen var bedre enn vi hadde forventet. Dette samsvarer med konklusjonen i Sigurd Allerns *Nyhetsverdier*, der han på grunnlag av en studie av ti norske

aviser viser at prioriteringen av nyheter og stoffmiks var «overveiende samfunnsorientert og seriøs» (Allern 2001a:217).

Hovedtema i denne artikkelen har imidlertid dreid seg om hvorvidt endring i politisk styringsprinsipp i Nordland fylkeskommune har påvirket journalistikken. Vi forventet at overgang fra et konsensuspreget formannskapssystem til et majoritetspreget parlamentarisk system ville føre til at det ble klarere skillelinjer mellom partiblokkene i fylkespolitikken og skarpere debatter i fylkestinget. I forhold til avisenes dekning av fylkeskommunen, forventet vi at dette ville slå ut i flere avisartikler om fylkeskommunen og flere artikler om fylkespolitikk. Vi forventet også at andelen artikler med negativ vinkling ville øke. Disse forventningene ble imidlertid ikke innfridd. *Det ble ikke skrevet mer om fylkeskommunen og om fylkespolitikk etter overgangen fra formannskapssystem til parlamentarisme.* Dette skyldes sannsynligvis at fylkesrådet i 2001 besto av en storkoalisjon, noe som bidro til at det ikke ble noen overgang til majoritetsstyre i fylkespolitikken. Politikktutforming med storkoalisjoner har mye av det samme konsensuspreget som man finner i systemer basert på formannskap. Kanskje enda viktigere var det at innføring av parlamentarisme har bidratt til å lukke det viktigste utøvende politikorganet, fylkesrådet. Med formannskapssystem er fylkesutvalget åpent både for publikum og journalister. *Kombinasjonen av storkoalisjon og lukkede møter i fylkesutvalget bidro til at journalistene ikke fikk tilgang til den arenaen der de viktigste politiske forhandlingene foregikk.* Mest overraskende var det at andelen negative avisartikler ikke økte etter at man innførte parlamentarisme. Tvert om: andelen positive artikler økte sterkt fra 1997 til 2001. Dette kan tolkes som et utslag av beslutningen om å overføre spesialisthelsetjenestene til staten i 2001. Beslutningen førte til at journalistene redefinerte fylkeskommunen. Fra å være selvstikker makthaver som burde kritiseres, ble fylkeskommunen sterkt svekket. Som «taper» påkalte dette journalistenes sympati, og det ble skrevet mer positivt om fylkeskommunen i lokalavisene.

Da den moderne fylkeskommunen ble etablert i 1975, knyttet det seg store forhåpninger til at fylkeskommunen skulle åpne en ny kanal for regionalt demokrati og bidra til regional utvikling. Disse forhåpningene ble imidlertid ikke helt innfridd. Ifølge «oppgavefordelingsutvalget» i 2000 var konklusjonene at fylkeskommunene hadde lykkes godt med driften av de videregående skolene, men mindre godt med sykehusdriften (NOU 2000:22). Forventningene til rollen som utviklingsaktør ble heller ikke innfridd. På tross av dette konkluderte utvalget med at fylkeskommunene burde beholde ansvaret for spesialisthelsetjenestene og få et større ansvar for næringsutvikling, regionalpolitikk og fylkesplanlegging. Likevel ble spesialisthelsetjenestene overført til statlige foretak i 2002. I dag betyr fylkeskommunen relativt lite for befolkningens velferd, både sammenlignet med situasjonen før 2002 og sammenlignet med velferdsproduksjonen i stat og kommune. Fylkeskommunenes legitimitet er i dag på et lavmål (Baldersheim & Torsteinsen 2002). Hvem har ansvaret for fylkeskommunens tap av legitimitet? Analysen av avisartiklene viser at lokalavisene i Nordland ikke har bidratt til legitimitetstapet.

Årsakene til befolkningens opplevelse av tillit til offentlig forvaltning og politikk er sammensatte. For eksempel har både Fremskrittspartiet og Høyre programfestet at de vil nedlegge fylkeskommunen. Dette kan nok ha bidratt til å svekke oppslutningen om det politiske mellomnivået i norske politikk. Avisstrukturen har også en del å si for omfanget og kvaliteten på avisdekningen om fylkeskommunen. I mange fylker, deriblant Nordland, mangler man en regionavis med fylket som dekningsområde. Eksistensen av slike regionsaviser kan tenkes å bidra til økt oppmerksomhet om fylkeskommunen. For lokalavisene som har en eller noen få kommuner som sitt dekningsområde er det naturlig å konsentrere seg om lokalpolitikken, mens riksavisene konsentrerer seg om den nasjonale politikken. Dermed blir det «huller» i strukturen (Høst 2005), og fylkeskommunen forsvinner mellom den nære kommunalpolitikken og rikspolitikken som føles nær fordi mediene har gjort oss familiære med Jens, Kristin, Siv og Erna.

Hans Petter Saxi, førstelektor

Avdeling for samfunnsfag, Høgskolen i Bodø

E-post: hans.petter.saxi@hibo.no

Noter

- 1 Fylkeskommunens viktigste oppgaver har vært sykehusdrift, videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtrafikk og regional utvikling. Fra 01.01.2002 ble sykehusdriften overført til statlige foretak, noe som nesten medførte en halvering av budsjettet og antall ansatte i fylkeskommunene.
- 2 De riksdekkende avisene var Aftenposten, Arbeiderbladet, Nationen og Dagens Næringsliv, mens regionavisene var Adresseavisen, Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Nordlys.
- 3 Vi kunne ikke bruke avisenes elektroniske tekstarkiv, da dette ikke var etablert for alle de utvalgte avisene i 1997.
- 4 Nordlands Framtid var den største avisa i fylket både i 1997 og 2001, og A-pressen var hovedaksjonær. Nordland Framtid lå i hard konkurranse med Nordlandsposten. Avisene ble slått sammen til Avis Nordland i 2002.
- 5 Brønnøysunds Avis er en middels stor aleneavis, med Harstad Tidende-gruppen som største eier.
- 6 Vesterålens Avis er en liten aleneavis som kommer ut tre ganger i uka og eies av lokale interessenter.
- 7 Avisartiklene ble samlet inn fra mikrofilm av hovedfagstudent i statsvitenskap, Rune Lødemel. Jan Størkersen ved Høgskolen i Bodø har lagt inn dataene i SPSS.
- 8 Artikkelforfatteren var prosjektleder for prosjektet «Fylkesparlamentarisme i Nordland», som ble finansiert av Nordland fylkeskommune.
- 9 En utilsiktet effekt av å innføre parlamentarisme var at andelen kvinner som var hovedperson i avisartiklene økte fra 12 % til 26 % (Saxi og Lødemel 2004:100). Feminiseringen av mediebildet skyldes at likestillingen er kommet lenger i det politiske systemet

enn i det administrative. Når et politisk valgt fylkesråd overtok den strategiske styringen med administrasjonen, forsvant etatssjefene som hovedperson i avisartiklene. Siden syv av åtte etatssjefer var menn, førte parlamentarisk styring til en bedre kvinnerepresentasjon i avisspaltene.

Referanser

- Allern, Sigurd (2001a): *Nyhetsverdier. Om markedsorientering og journalistikk i ti norske aviser*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Allern, Sigurd (2001b) *Flokkdyr på Løvebakken? Søkelys på Stortingets presselosje og politikens medierammer*. Oslo: Pax Forlag.
- Baldersheim, Harald (1998): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Baldersheim, Harald & Torodd Strand (1988): «Byregjering» i *Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. Oslo: NIBR Rapport 1988:19.
- Baldersheim, Harald, Tore Hansen, Per Arnt Pettersen & Lawrence Rose (1992): *Publikums syn på kommunalpolitikk og kommunale tjenester*. Bergen: LOS-rapport nr. 2.
- Baldersheim, Harald & Harald Torsteinsen (2002): «Fylkeskommunens legitimitet – hvor ble den av?», i *Kommunal økonomi og politik*, vol. 6 (3):7–33.
- Bukve, Oddbjørn (1995): «Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar», i Tore Hansen & Audun Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift til Francesco Kjellberg*. Oslo: TANO.
- Eide, Martin (1999): «Det journalistiske mistaket», i Lars Mjøen & Rasmus Slaattelid (red.): *Det sivile samfunn. Oppseding, verdier og offentlig mening*. Oslo: Aschehoug.
- Eide, Martin (2001): *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eriksen, Erik Oddvar (1996): «Statsavhengighet og politikkenes grenser», i Erik Oddvar Eriksen (red.): *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine M. Myrvold & Ståle Opedal (2003): *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansenteret Rapport 4.
- Giddens, Anthony (1977): *New Rules of Sociological Method*. London: Hutchinson of London.
- Gunther, Richard & Anthony Mughan (2000): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagen, Terje, Trine M. Myrvold, Ståle Opedal, Inger Stigen & Helge Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Pluss-serie nr. 3.
- Hallin, Daniel & Paolo Mancini (2004): *Comparing Media Systems: three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press.

- Hernes, Gudmund (1978): «Det mediavridde samfunn», i Gudmund Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Høst, Sigurd (1999): «Newspaper Growth in the Television Era. The Norwegian Experience», i *Nordicom Review* (1):107–128.
- Høst, Sigurd (2000): *Avisåret 1999*. Fredrikstad: IJ-rapport 2/2000, Institutt for journalistikk.
- Høst, Sigurd (2005): *Det lokale avismønsteret. Dekningsområder, mangfold og konkurranse 1972–2002*. Rapport 3/2005. Fredrikstad: Institutt for journalistikk.
- Langset, Magne (1998): «Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen», i Harald Baldersheim (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven og London: Yale University Press.
- Lotsberg, Dag Øyvind (1989): «Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønsteret før og etter innføring av byregjering». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol. 5 (2):111–132.
- Marletti, Carlo & Franka Roncarolo (2000): «Media Influence in the Italian Transformation from a Consensual to a Majoritarian Democracy», i Richard Gunther & Anthony Mugham (red.): *Democracy and the Media. A Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McLuhan, Marshall (1997): *Mennesket og media*. Oslo: Pax Forlag.
- Morlandstø, Lisbeth (2003): «I konflikt med oppdraget? – et kritisk blikk på kritisk journalistikk», i *Norsk medietidsskrift* vol. 10 (1):33–52.
- Narud, Hanne Marthe & Ragnar Waldahl (2004): «Den «lange» valgkampen. Mediestoffet i månedene før valget», i Bernt Aardal, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (red.): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neveu, Erik (2002): «Four generations of political journalism», i Raymond Kuhn & Erik Neveu: *Political journalism. New challenges, new practices*. Mannheim: Routledge.
- NF 94 (1999): Sak nr. 94/99 *Parlamentarisk modell for Nordland fylkeskommune*. Bodø: Nordland fylkeskommune.
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Norges offentlige utredninger.
- Olsen, Johan P. (1988): «Massemedier, eliter og menigmann», i Johan P. Olsen (red.): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Petersson, Olof (1994): «Journalister som klass, journalismen som ideologi», i Terje Steen Edvardsen (red.): *Media og samfunnsstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pettersen, Per Arnt & Lawrence Rose (2002): «Kommunenes styringsevne: Innbyggernes oppfatninger», i Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen, Lawrence Rose & Morten Ødegård (red.): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Forskningsrapport 1/2003.
- Rokkan, Stein (1988): «Numerisk demokrati og korporativ pluralisme», i Stein Rokkan (red.): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roncarolo, Franka (2002): «A crisis in the mirror: old and new elements in Italian political communication», i Raymond Kuhn & Erik Neveu (red.): *Political Journalism. New challenges, new patterns*. London og New York: Routledge.

- Roppen, Johann (1991): *Kva står i avisa? Ein innholdsanalyse av eit utval norske lokalavisar*. Volda: Møreforskning.
- Saxi, Hans Petter (2002): *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune mål og effekter*. Høgskolen i Bodø. Rapport 18.
- Saxi, Hans Petter (2006): «Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?», i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* vol. 22 (3):256–277.
- Saxi, Hans Petter & Rune Lødemel (2004): *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med og uten parlamentarisme*. Bodø: HBO rapport 9/2004.
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strøm, Kåre (2003): «Den kubiske lov. Om fordeling av mandater etter valgutfall», i Stein Ugelvik Larsen (red.): *Teori og metode i statsvitenskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjelmeland, Hallvard (1996): «Det seinmoderne Nord-Norge – likeretting eller regionalisering?», i Erik Oddvar Eriksen (red.): *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Winsvold, Marte & Trine M. Myrvold (2005): «Lokalavisene som offentlige rom. Befolkningen ytrer, politikerne lytter», i Jo Saglie & Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Østbye, Helge (2000): «Media in Politics: Channels, Arenas, Actors, Themes», i Kaare Strøm & Lars Svåsand (red.): *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog & Leif Ove Larsen (2007): *Metodebok for mediefag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aalberg, Toril (2005): «Stimulert eller demobilisert? En kvantitativ undersøkelse av mediebruk og politisk engasjement» i *Norsk medietidsskrift* 12, nr. 2, 136–154.