

Masteroppgave

”Bridge over troubled water”

- en studie av samspillet mellom folkeaksjoner og politiske prosesser i en norsk kommune.

Av

Eva Kvelland

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som sådan. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:

Professor Dag Ingvar Jacobsen

Universitetet i Agder, Kristiansand

01.12.2009

Jo bedre opposisjon, desto bedre styre.
Harold J. Laski

FORORD

Denne masteroppgaven er den avsluttende delen av mastergradsstudiet i Offentlig politikk og ledelse ved Universitetet i Agder. Oppgaven teller 40 studiepoeng, og hensikten er å tilegne seg anvendt og teoretisk innsikt på et felt, samt arbeide metodisk på en selvvalgt problemstilling.

Oppgavens tema har bakgrunn både i egne erfaringer og faglige interesser. Problemstillingen ble videreutviklet og foredlet i samarbeid og samtale med veileder Dag Ingvar Jacobsen. Han fortjener en stor takk for god og konkret veiledning, engasjement for temaet og for å dele sin enorme kunnskap med meg.

Både Lindesnes Avis og Mandal kommune skal ha takk for både velvilje og hjelp med innsamling og kartlegging av det empiriske grunnlaget til oppgaven.

Lesesalen i bygg 51 på Universitetet i Agder har lenge vært ankeret for mange av oss som leverer masteroppgave i Offentlig politikk og ledelse dette semesteret. Alle mine medstudenter har sin del i at tiden på lesesalen ble både en sosial og faglig festforestilling, med kjernetid, anmerkninger, strenge lunsjritualer og gode diskusjoner!

De seks kapitlene i oppgaven representerer et viktig og spennende tilbakelagt kapittel i mitt liv. Et kapittel jeg ikke ville vært foruten, og som forhåpentligvis har gitt meg en kunnskap og kompetanse jeg vil ta med meg resten av livet!



Eva Kvelland

Kristiansand, 01.12.09

ABSTRACT

Participation in the political arena has changed over time in both form and scope. While we previously considered elections and party policy as the most important channels for political influence, in the last decades we have registered a trend towards more direct forms of participation. The last Norwegian power and democracy study (2003) concludes that this trend contributes to a decline of democracy. The purpose of this paper has been twofold. First and foremost, I have with help of a case study, researched the interaction between one specific civic action and the consequent official political processes within a limited period of time. Secondly, I have with regard to the papers theoretical foundation, discussed the findings of the study in relation to the conflicting points between direct and representative democracy.

The theoretical background for the paper is divided in two. Using among other things, the results and the empirical data presented in the power and democracy study from 2003, I have made a number of assumptions about how activism as a form of political participation relates to the formal processes, as well as the characteristics of actions, the actors and what effects they are believed to have on the outcome of political processes. In order to use task findings to discuss the relationship between direct and representative democracy, I have included Ian Budge's arguments for and against direct participation

To answer the main question of this paper, I have conducted a time-limited case study of the conflict-driven construction of a pedestrian- and bicycle-bridge in the municipality of Mandal. The basis for empirical data is gathered through document analyses of both articles from the media and municipal documents. As a form of analysis I have used process analysis, to be able to describe how something occurs, changes and evolves over time.

The analysis of the data reveals a process with a number of actors involved in the interaction, where activity levels and intensity largely are governed by fixed political events. I have described the lifecycle of the process phases, and conclude that public actions and political processes develop simultaneously but independent of one another, only to meet on common arenas when decision-time is approaching. Finally, I have made a comparison and discussion of the results and arguments for and against direct democracy. After studying my individual case I question whether the reaction channel at all has influence on the outcome of a case, or if it only affects what is put on the agenda and what kind of form and content the political debate has. Last, but not least, I discuss the question; is this really a democratic problem?

INNHOLDSFORTEGNELSE

FIGUROVERSIKT.....	7
TABELLOVERSIKT.....	7
1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING.....	8
2. TEORI.....	10
2.1 Endringer i vilkårene for demokrati.....	10
2.2 Direkte og representativt demokrati.....	13
2.3 Aksjoner som politisk deltakelsesform.....	16
2.4 Perspektiver på prosesser.....	20
2.5 Aktører i aksjonskanalen.....	24
2.6 Effekter av folkeaksjoner.....	26
3. METODE.....	30
3.1 Case-studie.....	32
3.1.1 Beskrivelse av caset.....	33
3.2 Datainnsamling.....	35
3.2.1 Dokumentundersøkelse.....	35
3.2.2 Kildetilgjengelighet og utvalg.....	37
3.2.3 Offentlige dokumenter.....	38
3.2.4 Avisarkiver.....	39
3.2.5 Annet.....	41
3.3 Prosessanalyse.....	42
3.3.1 Design av prosessanalyse.....	43
3.3.2 utfordringer ved prosessanalyse.....	45
3.4 Egen nærhet til caset.....	46
4. ANALYSE.....	48
4.1 Begrepsavklaringer.....	49
4.1.1 Hendelser.....	49
4.1.2 Aktører.....	50
4.1.3 Arenaer og virkemidler.....	51

4.2 Fase 0: Udramatisk oppstart.....	52
4.2.1 Hendelsene.....	52
4.2.2 Aktørene, arenaene og virkemidlene.....	55
4.3 Fase 1: Byen versus Bystyret.....	57
4.3.1 Hendelsene.....	58
4.3.2 Aktørene, arenaene og virkemidlene.....	64
4.4 Fase 2: Valgkamp ble brokamp.....	66
4.4.1 Hendelsene.....	67
4.4.2 Aktørene, arenaene og virkemidlene.....	71
4.5 Fase 3: Forsøk på omkamp.....	73
4.5.1 Hendelsene.....	74
4.5.2 Aktørene, arenaene og virkemidlene.....	76
5. DRØFTING.....	80
5.1 Samspill og drivkrefter i prosessen.....	80
5.2 En prosess – tre faser.....	84
5.3 Fasenes livssyklus.....	86
5.4 Aktivisering, prosess og effekt.....	88
5.4.1 Hva aktiviserer?.....	88
5.4.2 Hvem er aktørene?	90
5.4.3 En sak – flere prosesser.....	92
5.4.4 Uforrettet sak?	95
6. ET DEMOKRATISK PROBLEM?.....	96
6.1 Direkte versus representativt demokrati.....	96
6.2 Kan vi konkludere?.....	102
EPILOG.....	105
LITTERATURLISTE.....	106
Bøker og artikler.....	106
Internett.....	108
Offentlige dokumenter.....	108

FIGUROVERSIKT

Figur 2.1 <i>Holdning til lokaldemokratiet i kommunen</i>	19
Figur 3.1 <i>Metodikk</i>	30
Figur 3.2 <i>Analysemodell</i>	31
Figur 3.3 <i>Utsnitt av den empiriske kartleggingen</i>	37
Figur 4.1 <i>Grafisk fremstilling av treff i media i perioden 01.01.07 til 30.02.08</i>	48
Figur 4.2 <i>Aktivitet i media pr uke i juni 2007</i>	58
Figur 4.3 <i>Aktivitet i media pr uke i august/september 2007</i>	67
Figur 4.4 <i>Aktivitet i media pr uke i januar/februar 2008</i>	74
Figur 4.5 <i>Tre faser med tidslinje og aktivitetsnivå</i>	85

TABELLOVERSIKT

Tabell 3.1 <i>Treff i Lindesnes Avis og Fædrelandsvennen 01.01.07 til 30.02.08</i>	41
Tabell 4.1 <i>Valgresultater og valgdeltakelse</i>	70

1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

Etter flere års forberedelse startet Mandal kommune i 2006 prosessen med omregulering av det sentrumsnære og delvis fraflyttede industriområdet - nedre Malmø. Formålet med reguleringen var å foreta en større transformasjon fra gammel industri til nye næringsformål, bolig og kultur. Et nytt kulturhus skulle lokaliseres i området, og for å knytte bydelen sammen med det opprinnelige sentrum var det helt fra starten av prosessen lagt inn forslag om å bygge en gang- og sykkelbro fra sentrum og over til kulturhuset på nedre Malmø. Broen ble raskt det elementet i planen som skapte størst uenighet og konflikt, både blant politikere og blant innbyggerne for øvrig. Byen delte seg i to, aksjonsgrupper ble startet og aktiviteten i media var stor frem mot endelig behandling av reguleringsplanen i juni 2007. Bystyret delte seg på midten, og vedtok med en stemmes overvekt at broen fortsatt skulle være en del av planen. Ved lokalvalget senere samme år ble gang- og sykkelbroen en av de viktigste sakene i valgkampen, og de to partiene som samlet var motstandere av broen, KrF og FrP, fikk rent flertall i bystyret. I etterkant av valget ble det innlevert et folkeinitiativ med krav om at broen måtte opp til folkeavstemming. Frem til behandlingen av folkeinitiativet i bystyret i slutten av januar 2008 steg igjen temperaturen i den offentlige debatten, og skuffelsen var stor blant bromotstanderne da bystyret med knapt flertall avsto forsøket på omkamp. Slaget var tapt.

Politisk deltakelse er et vidt begrep som strekker seg langs et bredt spekter av deltakelsesformer. Mens vi tidligere anså valgkanalen, fagforeningsarbeid og partipolitikk som de viktigste kanalene for deltakelse, har vi de siste tiårene sett en utvikling mot mer direkte deltakelsesformer (Østerud m.fl. 2003). Felles for alle er at de har som hensikt å oppnå politisk innflytelse og innbefatter et varierende aktivitetsnivå. Stemmegivning og deltakelse i valgte politiske organer gir en synlig og direkte påvirkning på de politiske beslutningsprosesser og på organenes sammensetning. Når det gjelder de mer direkte formene for politiske deltakelse, som aksjoner, underskriftslistor og politisk forbruk, vet vi mindre om hvilke effekter de har som politisk uttrykk, og på hvilken måte de utfordrer og påvirker de demokratiske idealene i det norske folkestyret. Den siste norske Makt- og demokratiutredningen (2003) konkluderte med at demokratiet er i forvitring med bakgrunn i blant annet de nye typene deltakelsesformer individualiseringen av samfunnet fører med seg.

Dette er noe av bakgrunnen for hvorfor det er interessant å studere samspillet mellom folkeaksjoner og de formelle beslutningsprosessene i en norsk kommune.

Formålet med oppgaven er å ved hjelp av et casestudie foreta en prosessanalyse for å se på samspillet mellom folkeaksjoner og de formelle beslutningsprosessene i en norsk kommune. Samtidig vil jeg beskrive dynamikken i prosessen og innad i de forskjellige fasene. Jeg vil studere hendelsene, aktørene, arenaene og virkemidlene i prosessene. Alt innenfor en tidslinje, med et definert startpunkt og sluttpunkt.

Opgavens problemstilling er formulert som følger:

Hvordan er samspillet mellom folkeaksjoner og de formelle politiske beslutningsprosesser i norske kommuner?

Problemstillingen vil bli belyst gjennom å studere beslutningsprosessen frem mot og i etterkant av vedtak om bygging av en gang- og sykkelbro i Mandal kommune i tidsperioden 2007 - 2008, som et case avgrenset i tid og rom. Jeg vil benytte prosessanalyse gjennom at jeg skal studere en utvikling over tid, med en serie av hendelser og aktører på en tidslinje med en definert start og slutt. Jeg vil vurdere om hvor vidt enkelthendelser i tidsmessig kronologisk samspill har en årsakssammenheng eller ikke, og om enkelte hendelser bidrar til å åpne eller lukke videre muligheter. Det enkelte caset jeg har beskrevet er i fokus, og jeg studerer i utgangspunktet ikke et fenomen. Jeg vil likevel drøfte implikasjoner for det representative demokratiet i lys av de resultatene studien avdekker.



www.mandal2012.no

2. TEORI

Det norske samfunnet har lange demokratiske tradisjoner. De etablerte demokratiske institusjoner og den omfattende frivillige sektoren har det siste århundret vært nært knyttet til hverandre. De skandinaviske demokratiene sees på som å være blant de best utbygde demokratiene i verden – tuftet på samarbeid mellom de styrende og det sivile samfunn. Åpenhet og høy grad av deltakelse er noen av de faktorene som kjennetegner den skandinaviske demokratimodellen. I tillegg til tradisjonelle demokratiske institusjoner, som stemmerett, representasjon og valg, er det uavhengige sivile samfunnets mulighet til politisk og sosial samhandling med institusjonene en viktig del av demokratiet i norske kommuner. Denne samhandlingen er en del av den måten samfunnet er organisert på, og har derfor betydning for måten demokratiet fungerer på. Endringer i sivilsamfunnet gir endringer i vilkårene for demokratiet, noe vi blant annet ser gjennom utviklingen i den politiske deltakelsens form og formål.

2.1 Endringer i vilkårene for demokrati

I 2003 ble det avlevert sluttrapporter fra både den danske Magtutredningen, *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra magtudredningen* (1997-2003) og den norske Makt- og demokratiutredningen, *Makten og demokratiet* (1998-2003). Utredningene var satt i gang av henholdsvis det danske Folketinget og det norske Stortinget. Arbeidet foregikk tidsmessig parallelt, og hovedproblemstillingene har store likhetstrekk. I begge utredningene ble det pekt spesielt på to trekk ved samfunnsutviklingen som på hver sin måte og i samspill med hverandre, var og er viktige faktorer i de endringene i maktforhold og vilkår for demokrati vi ser i de to landene. De to faktorene er henholdsvis den økende globaliseringen og overgangen til et mer individualisert samfunn (Østerud m.fl. 2003; Togeby m.fl. 2003). Begge utredningene ser på konsekvensene den økte individualiseringen får på politisk deltakelse, både i omfang og innhold. Både i den norske og danske utredningen begrunnes denne utviklingen relativt likt. Økt rettsliggjøring, svekkelse av partiene og de korporative kanalene, samt en økende bruk av ad-hoc deltakelse gjennom blant annet aksjoner og lobbyisme, er noen av elementene. I den norske utredningen defineres de forskjellige nye deltakelsesformene som et tilleggsdemokrati, og en forskyvning av makt som svekker demokratiet (Østerud m.fl. 2003). Den danske utredningen legger en annen betydning i

fremveksten av de nye deltakelsesformene, og beskriver de som et positivt supplement til de eksisterende demokratiske formene vi finner i de formelle politiske prosesser og representativt valgte organer (Togeby m.fl. 2003). For å kunne avdekke hva som gjør at de to utredningene på dette området konkluderer med så vidt forskjellige konsekvenser for demokratiet, må vi se nærmere på hvordan utredningene definerer begrepet demokrati. I det videre vil jeg gi en kort presentasjon av konklusjonene til først den norske Makt- og demokratiutredningen og så den danske Magtudredningen. Til sist vil jeg se nærmere på den demokratidefinisjonen som legges til grunn for de to utredningene.

Sluttrapporten fra den siste norske Makt- og demokratiutredningen ble levert i 2003 i form av blant annet sluttboken *"Makten og demokratiet"*. Utredningen ble igangsatt etter et stortingsvedtak i desember 1997 med bakgrunn i antatt endrede forhold i maktfordelingen, de demokratiske strukturer i samfunnet og vilkårene for dem. I mandatets andre punkt spesifiseres hovedtemaet for utredningen: *"Utredningen bør fokusere på hvordan det representative demokratiet og dets forutsetninger blir utfordret og påvirket. (...)* (NOU 2003:9). Utredningen konkluderer med at folkestyret er svekket gjennom endringene i det sivile samfunnet, eksemplifisert ved mangel på store folkebevegelser og massepartier med samfunnsformende agenda, samtidig med at de nye organisasjonsformene vokser fram utenfor folkebevegelsene gjennom uformell "her og nå" deltakelse (Østerud m.fl. 2003). Dette er godt beskrevet i sluttbokens avslutning:

"Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer, men også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for deltakelse utenom valg, partier og politiske folkebevegelser, påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse ulike formene for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati – har supplert folkestyrt som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Dette er et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår." (Østerud m.fl. 2003:298).

Hovedresultatene til den danske utredningen ble levert i 2003, i form av blant annet sluttboken *"Magt og demokrati i Danmark"*. Også dette arbeidet hadde som oppgave å se på folkestyrets tilstand og utvikling gjennom eventuelle endringer i den enkelte borgers muligheter til å påvirke både rammen om eget liv og politiske beslutninger, samt forskyvninger i makten mellom forskjellige institusjoner. Blant annet har forskerne stilt seg spørsmålet; *"... har utviklingen været til det bedre eller til det værre?"* (Togeby m.fl. 2003:13). Utredningen konkluderer blant annet med en endring i politiske deltakelsesformer der folk nå har mindre innflytelse på politiske prosesser, og mer over politikkenes iverksetting i egenskap av å være brukere. De peker på en svekkelse av den kollektive mobiliseringen, og en økende individualisering gjennom overgang fra deltakelse i saker med et kollektivt mål til saker som i større grad angår en selv. I sluttbokens avslutning er utredningens konklusjoner blant annet beskrevet på følgende måte:

"De konklusjoner, der blevet draget i denne gennemgang af magtforholdene og demokratiet i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede og af de ændringer, der er sket i den forudgående periode, har været forholdsvis positive. Det er faktisk gået forbavsende godt. Der er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner. Først og fremmest fremstår den danske befolkning som både ressourcestærk og handledygtig."
(Togeby m.fl. 2003:402).

I all hovedsak friskmelder den danske utredningen demokratiet i Danmark, mens den norske gir et mer dystert bilde av et demokrati som forvitrer gjennom brudd i alle ledd i den parlamentariske styringskjeden. Den negative konklusjonen i den norske utredningen er i stor grad begrunnet i en svekkelse av de tradisjonelle formelle institusjonene. Den danske på sin side friskmelder med en begrunnelse om at individenes mulighet for deltakelse er oppfylt. For å nærmere kunne forklare de forskjellige konklusjonene må vi se på hvordan de to utredningene definerer makt og demokrati. Den danske utredningen definerer det å ha makt hovedsakelig som besittelse av ressurser (Togeby m.fl. 2003), mens den norske forklarer begrepet makt med evnen til å nå mål (Østerud m.fl. 2003). Utredningene beskriver derimot maktforskyvningene i samfunnet på en relativt lik måte, og konkluderer begge med en bevegelse av innbyggernes innflytelse fra maktutøvelse på inputsiden til outputsiden i politiske prosesser. Likhet i beskrivelsen av maktforskyvninger i samfunnet gir likevel forskjellige konklusjoner i synet på hva denne endringen betyr for demokratiets vilkår. Det kan da være nyttig å se på hvordan definisjonen av et fungerende demokrati er i den danske

og norske utredningen, for å søke å forklare de avvikende konklusjonene. Hovedforskjellen ligger i hvor bredt eller smalt demokratibegrep som legges til grunn. Mens den danske utredningene legger oppfyllelse av like rettigheter til deltakelse til grunn for at et demokrati skal være velfungerende (Togeby m.fl. 2003:18), har den norske Makt- og demokratiutredningen en bredere forståelse der folkestyrebegrepet gjennom et representativt demokrati pekes på som den viktigste variabelen for et velfungerende demokrati (Østerud m.fl. 2003:19). Ut fra en utvidelse og oppfyllelse av innbyggernes rett til deltakelse konkluderer den danske utredningen med at demokratiet i Danmark kan friskmeldes. Den norske utredningen konkluderer på sin side med en forvitring av demokratiet når de representative organene mister makt til forskjellige former for tilleggdemokrati. Selv om det også er en rekke andre variabler som spiller inn på de hovedkonklusjonene som ble avgitt i de to utredningene, er det likevel i et komparativt perspektiv mulig å konstatere at definisjonen av et velfungerende demokrati er en betingelse for hvorvidt en økning i direkte og mer individualiserte deltakelsesformer sees på som en styrke eller svakhet for demokratiidealene.

2.2 Direkte og representativt demokrati

Et representativt demokrati betyr at et fåtall tar beslutninger på vegne av de mange. Det norske styringssystemet er bygd opp på denne måten, både på lokalt og nasjonalt nivå, med valg hvert fjerde år. Synet på demokrati bygger ofte på en oppfatning av folkeviljens grunn. Teorien om konkurransedemokrati legger til grunn at denne oppfatningen vanskelig kan være en begrunnelse for demokratiske institusjoner, og kun gjennom en ivaretagelse av velgerinteresser som et ”biprodukt” av konkurransen om maktposisjoner, er folkeviljen gitt en plass i teorien (Rasch 2000:21). I tillegg til konkurransedemokratiet finnes en rekke andre teorier om demokrati. Folkeviljens grunn er best ivaretatt gjennom teorien om et flertallsdemokrati, der flertallets vilje er retningsgivende for beslutningene som tas (Rousseau, Andenæs 1976 og Bryce 1921, i Rasch 2000:22). I tillegg er ofte teorier om blant annet konstitusjonelt demokrati og diskursdemokrati nevnt i litteraturen. Jeg vil i det videre se på forskjellene og forholdet mellom direkte og representativt demokrati. Som utgangspunkt vil jeg legge teorien om et deltakerdemokrati til grunn. Dette er definert som et demokrati der alle kan delta, direkte eller indirekte, i utformingen av beslutninger som angår dem alle (Cohen 1984 og Pateman 1970, i Rasch 2000:22; Rose 2000:69-72).

Direkte demokrati er som ordet tilsier, en form der alle borgerne i et fellesskap deltar direkte i utformingen av beslutninger som angår dem. I et representativt demokrati velges det representanter for medlemmene av det aktuelle fellesskapet som det så blir opp til å treffe beslutningene (Rasch 1998:7). Et velfungerende demokrati kjennetegnes gjerne med innbyggernes reelle mulighet til å delta i valgkanalen for å sikre en mekanisme som kommuniserer interesser og politisk retning. Det kan likevel være berettiget å spørre seg om denne formen for representativt demokrati er en motsetning til direkte former for deltakelse, eller om de kan leve og overleve parallelt med hverandre (Budge 2006:1). Det representative demokratiet i Norge er i sin rene form endret gjennom blant annet politiske partiers prosesser og virkemåte, og kommuners tilrettelegging for mer direkte deltakelsesformer. Fremdeles er det de representative organene som har ansvar for både prosesser, vedtak og implementering, men vi ser både gjennom en oppblomstring av ”her og nå”-organiseringen vi ser i blant annet aksjonskanalen (Østerud m.fl. 2003), og det offentliges tilrettelegging for deltakelse i de politiske prosessene, at det representative demokratiet i større og større grad har fått innslag av de direkte demokrati-formene. Også utviklingen av de elektroniske mediene har økt muligheten for fortløpende deltakelse fra befolkningen mellom valgene (Budge 2006:2).

Fordelene og ulempene med både direkte demokrati-former og et representativt system er mange og har hyppig vært drøftet i litteraturen. I drøftingen av analyseresultatene i denne oppgaven vil jeg blant annet se på hva slags effekter direkte deltakelsesformer, som for eksempel aksjonskanalen, påvirker det representative demokratiet. Ian Budge (2006) har ut fra debatten sammenstilt syv argumenter mot direkte demokrati som han samtidig har respondert med motargumenter på (Budge 2006:3). Jeg vil kort presentere disse her, for så å kunne benytte de i den senere drøftingen av resultatene i oppgaven.

Det først argumentet han presenterer mot bruk av direkte demokrati er at valgkanalen allerede lar innbyggerne velge mellom ulike regjeringsalternativer og politiske programmer.

Responsen til dette argumentet er at mange temaer og saker ikke blir diskutert i valgkamper, så om folk skal få reell innflytelse på saker må de få anledning til å direkte votere over dem. Det andre argumentet mot direkte demokrati er de begrensede mulighetene for direkte debatt og votum i moderne demokratier. Nye kanaler for kommunikasjon har oppstått gjennom den teknologiske utviklingen, og både interaktiv debatt og mulighet for votering over saker har i økende grad blitt mulig selv med fysisk avstand mellom innbyggerne. I norsk sammenheng vet vi at Kommunal- og regionaldepartementet ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 skal ha forsøksordninger med elektronisk valg i flere kommuner, som betyr at man kan

velge å bruke stemmeretten hjemme fra istedenfor å møte opp på valglokalet¹. Det tredje argumentet Budge presenterer som kritikk mot direkte demokrati er at innbyggerne ikke har interesse, tid og kunnskap nok til å ta gode politiske avgjørelser. Han fører tre motargumenter mot denne påstanden; heller ikke politikere har nødvendigvis den nødvendige ekspertise og interesse, deltakelse utvider innbyggernes kapasitet og innbyggerne benytter mye av sin tid på å oppdatere seg på politikk gjennom for eksempel TV og radio. Som fjerde punkt fører Budge argumentet om at direkte demokrati vil fjerne den viktige balansen mellom deltakelse og ekspertkompetanse. Han fører motargumenter om at ekspertise er viktig, men ikke avgjørende, og at også gjennom direkte demokrati vil ekspertkompetansen kunne bidra til at avgjørelser blir tatt på grunnlag av god informasjon. Det femte argumentet han presenterer er en påstand om at et mindretall ikke vil gi sin konsens til en flertallsavgjørelse. Samtidig prosederer han at dette er et generelt problem og ikke spesielt for direkte demokrati, og at det å votere over en og en sak vil gi mindretallet en sterkere stemme. Som sjette punkt presenterer Budge argumentet om at det i direkte demokrati ikke vil være mulig å lage demokratiske kollektive prosedyrer for å ta avgjørelser som garanterer mot vilkårlige utfall. Motargumentet er at dette ikke er spesielt for direkte demokrati, men et allment problem. Til sist presenterer Budge argumentet mot direkte demokrati som omhandler behovet for institusjoner som partier og regjeringer for å føre en stabil og informert politikk. Hans respons til denne påstanden er at det også i direkte demokrati vil være mulig å ha slike institusjoner, og at de vil kunne spille den samme rollen som mellomledd her som i det representative demokratiet.

Nye former for deltakelse i politiske prosesser har de siste tiårene blitt introdusert i norske kommuner for å revitalisere lokaldemokratiet og øke interessen for deltakelse i lokalpolitikken. Noen har fungert etter sin hensikt, mens andre forsøk har forsvunnet i det stille. Reformen for å øke innbyggernes direkte innflytelse i beslutningsprosesser er varierte og strekker seg fra forsøk på brukerdemokratisering gjennom opprettelse av såkalte brukerstyrever på bestemte offentlige serviceområder, via brukerundersøkelser og til åpning av kommunestyrenes talerstol for innbyggerne. Disse faller alle inn under en markedsfokuseret reformbølge som har fått betegnelsen New Public Management (Øgård 2000:27). Tiltak som dette passer i stor grad inn under det synet jeg tidligere har definert som et deltakerdemokrati, og få av de nye deltakelsesformene det legges til rette for kan sies å være direkte demokrati i

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/valg/elektroniskstemmegivning/om-prosjektet.html?id=570633>

sin rene form. Et unntak er bruken av folkeavstemninger som trekker veksler på det direkte demokratiperspektivet (Rose 2000:76-77). Jeg vil i det videre se på deltakelsesformer som ikke nødvendigvis er initiert av det offentlige, men som likevel i større eller mindre grad søker politisk påvirkning og derfor utfordrer og supplerer det representative demokratiet.

2.3 Aksjoner som politisk deltakelsesform

Direkte deltakelse gjennom forskjellige aksjonsformer vil ofte søke å utfordre etablerte posisjoner. Mens det 19. og 21. århundre var preget av sterke folkebevegelser med nær tilknytning til og hierarkisk marsjordre fra politiske partier, ser vi i det 21. århundre en overgang fra elitedirigert mobilisering til en mer eliteutfordrende aksjonsform, der de sterke folkebevegelsene er svekket, og respekten for autoriteter er i endring (Bjørklund og Saglie 2009:190).

1970-årene fremstilles ofte som aksjonenes tiår. Vi så en sterk økning av aksjoner som politisk deltakelsesform, og spesielt vet vi at debatten om norsk EF-medlemskap (1972) og Mardøla-aksjonen (1970) var store og viktige hendelser som bidro til denne utviklingen. En norsk maktutredning (1982) ble avgitt i etterkant denne perioden, og det relativt omfattende fokuset utredningen hadde på aksjoner var sannsynligvis påvirket av nettopp denne endringen i deltakelsesformer. Den seneste norske makt- og demokratiutredningen ble levert i 2003 gjennom NOU:2003:19. Det ble i tillegg publisert en rekke bøker og også en sluttbok; *"Makten og demokratiet"* (Østerud m. fl. 2003). Denne gangen, 20 år senere, fikk ikke aksjonsformen like stort fokus og plass. Spesielt er effektene av aksjonskanalen i stor grad utelatt både i bøkene som ble publisert underveis, og i NOU'en som ble levert i 2003. Makt- og demokratiutredningen (2003) viser helt klart en gradvis nedgang for deltakelse i de representative kanalene, og en økning i de mer individualistisk orienterte formene vi finner i det direkte demokratiet (Østerud m.fl. 2003). Disse formene kan eksemplifiseres gjennom blant annet aksjonsdeltakelse, direkte kontakt med offentlige myndigheter og økende engasjement i forhold til enkeltsaker. Det caset og den problemstillingen som studeres i denne masteroppgaven inneholder helt klare elementer av denne typen deltakelsesformer. I den forbindelse er resultatene fra Medborgerundersøkelsen (2001) interessante, både for å studere omfanget av type deltakelsesform, og for å se hvem som er aktive i de respektive formene.

”Årtusenskiftet representerer et tidsskille for frivillig organisering i Norge. Det markerer sluttpunktet for dominansen til folkebevegelsene. Økningen i organisasjonsaktiviteten skjer nå i mer uforpliktende og uformelle aktiviteter rettet mot nærmiljø, kultur og fritid.”

(Østerud m.fl. 2003:141).

Sitatet over er hentet fra sluttboken til den siste norske makt- og demokratiutredningen, og beskriver en markant endring i vilkårene for og omfanget av type politiske deltakelse. Den politiske interessen i Norge er lavere, de store og brede folkebevegelsene har mistet sin mobiliserende kraft, partiene er ikke lenger like dominerende som ramme rundt det politiske livet, og samfunnet retter seg i større grad mot det lokale fremfor det nasjonale styringsnivået (Østerud m.fl. 2003). Den norske makt- og demokratiutredningen beskriver den siste tids utvikling i deltakelsesformer gjennom fremveksten av det de kaller ”her og nå” - organiseringen. Denne organisasjonstypen har ingen kobling til nasjonale strukturer, har fokus på aktivitet og ingen klar ideologisk forankring. Det gis også et bilde av en overgang fra deltakelseskulturen til en aksjonskultur der innbyggerne deltar gjennom kortvarige og konkrete handlinger som gir mulighet for umiddelbar meningsytring. Eksempler på dette er deltakelse i demonstrasjoner eller underskriving av opprop lagt ut på internett eller i lokalbutikken (Østerud m.fl. 2003). Også i den norske maktutredningen fra 80-tallet ble det gitt en lignende beskrivelse av aksjonskanalen:

”I det følgende vil betegnelsen aksjon bli brukt om aksjoner og bevegelser som kjennetegnes ved at de er en form for kollektiv politisk atferd som ikke fremmes gjennom de etablerte kanalene for deltakelse og representasjon. De er tidsbegrensede, målrettede og orientert mot en enkelt sak; og de har en relativt lav grad av organisasjonsstruktur.”

(Olsen og Sætren 1980:16).

Maktutredningen poengterer mangelen på generell teori om aksjoner i relasjon til et representativt demokrati. De definerte derfor tidlig i prosessen med utredningen det de kaller en grasrothypotese:

”Sannsynligheten for deltakelse i – og positive holdninger til aksjoner stiger med økende avstand fra rutinepolitikens maktposisjoner og beslutningssentra.”

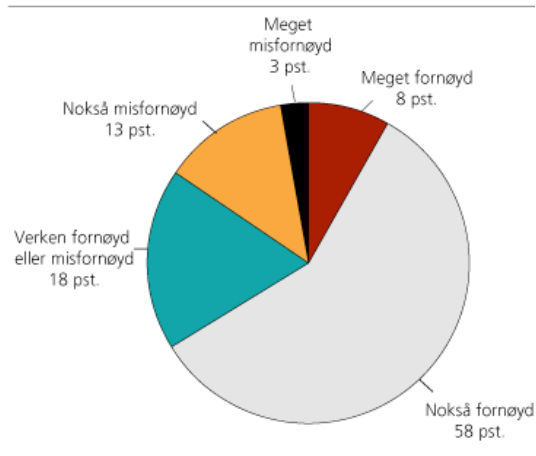
(Olsen og Sætren 1980:16).

Det er innenfor dette perspektivet aksjoner blir definert som et uttrykk for politisk avmakt og et opprør mot det etablerte, samtidig som det er viktig å påpeke at en slik hypotese tas i bruk nettopp uten noen entydig støtte i empiriske undersøkelser. Mens grasrothypotesen gjør aksjoner til en definert gruppes politiske deltakelsesform, er utgangspunktet i både maktutredningen fra 1982 og senere forskning, at aksjoner er en form som kan benyttes av ulike grupper til ulike formål (Olsen og Sætren 1980; Strømsnes 2003). Denne formen for politisk deltakelse er ikke av ny dato, men har gjennom tidene hatt svingende konjunkturer, variasjon i aktørmønsteret og dekket en stor bredde av saksfelt i store deler av verden. På slutten av 1950-tallet så vi blant annet en oppsving i bruk av demonstrasjonstog da atomprotestkampanjen var markant i en rekke vesteuropeiske land. Mens det tidligere hadde vært den typiske arbeiderklassen som brukte gaterommet for å protestere, så vi nå et oppsving for den radikale middelklassen. Et aktørskifte som også markerte et skifte i kravenes innhold – fra egne materielle krav til et mer moralsk budskap. Etter dette har flere grupper i samfunnet tatt i bruk blant annet demonstrasjonstog som virkemiddel for politisk påvirkning, og aktørene strekker seg nå fra arbeiderklassen, via middelklassen og til også å omfatte næringslivstopper og kapitalister (Bjørklund og Saglie 2009:189).

Styrken på den politiske deltakelsen i befolkningen blir ofte knyttet til størrelsen på valgdeltakelsen. Trenden ved kommunevalg har siden midten av 60-tallet vist en nedadgående trend som i 2003 landet på rekordlave 59 prosent. Selv om det er variasjoner mellom blant annet kommunene, landsdelene og by kontra land, viser deltakelsen at fire av ti velger å sitte hjemme på valgdagen (Bjørklund og Saglie 2000:57). I 2007 fikk vi for første gang siden 1979 en liten oppgang i valgdeltakelsen sammenlignet med kommunevalget fire år tidligere. Forklaringene på den lave deltakelsen kan være mange, men vi ser likevel at det nødvendigvis ikke speiler en generell misnøye med lokaldemokratiets funksjon. En undersøkelse gjort av Statistisk Sentralbyrå (SSB) på oppdrag fra Kommunens Sentralforbund (KS) i 2002, sier at to tredjedeler er fornøye med hvordan lokaldemokratiet fungerer. Dette viser at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom hvor tilfreds man er med lokaldemokratiet og nivået på valgdeltakelsen.

Figur 2.1 Holdning til lokaldemokratiet i kommunen.

Fornøyd med lokaldemokratiet i kommunen? Prosent



2

"Den samlede tolkningen av tilstanden for lokaldemokratiet er ikke at det er sterkt svekket, men at det har endret karakter."

(Aars 2007:4).

Samtidig med at valgdeltakelsen har sunket, har vi som nevnt sett en annen parallell trend. Omfanget av den direkte politiske deltakelsen har økt og var i 1999 på et rekordhøyt nivå (Bjørklund og Saglie 2000:85). Jeg skiller ikke her mellom forskjellige former for aksjonsdeltakelse, fordi forskjellene i stor grad omhandler den sosiale profilen til aktørene, noe jeg senere vil omtale. Vi ser en klar sammenheng mellom det å ha stemt ved valg og å ha deltatt i en eller annen form for direkte deltakelse. Blant de yngste gruppene er det her enkelte unntak hvor de som ikke stemmer ved valg er mer aktive i direkte deltakelsesformer (Bjørklund og Saglie 2000:90).

Stortinget vedtok en endring i Kommuneloven i juni 2003 som trådte i kraft 1. juli samme året. Endringen innebar at det i en ny bestemmelse, § 39a, ble tatt inn regler om initiativrett for innbyggerne (Rundskriv H-18/03). Lovendringen innebærer at innbyggerne i kommunene under visse vilkår har rett til å få sin sak behandlet i kommunenes øverste politiske organ. Selv om denne retten må sies å være av mer institusjonalisert art, har den i tilblivelsesform ofte nær sammenheng med en eller flere former for aksjoner i befolkningen. Andelen

² <http://www.ssb.no/vis/emner/00/01/10/valgaktuelt/2001/main.html>

kommuner som de fire siste årene hadde behandlet ett eller flere initiativer, var i 2008 på 21 prosent. Først og fremst stod ad hoc-grupper bak initiativene. Et lite mindretall av disse har vunnet frem (Lorentzen og Winsvold 2008, i Bjørklund og Saglie 2009:193.194).

2.4 Perspektiver på prosesser

Den amerikanske statsviteren Theodore Lowi presenterte i 1964 en typologi bestående av tre analytiske kategorier av offentlig politikk for å belyse hvordan bestemte former for interesseformidling og politisk samhandling oppstår og endres. Han la til grunn at innholdet i offentlig politikk bestemmer karakteren ved de politiske prosesser gjennom etablering av begrepet *"policies determine politics"*. Også Robert A. Dahl la i sine perspektiver om makt til grunn at saksområdene var det som formet og påvirket samarbeids- og konfliktrelasjoner som igjen hadde effekt på fordelingen av makt og innflytelse. Dahl argumenterte for at makt ikke kunne begrenses til hvilke posisjoner aktørene innehar, men måtte vurderes ut fra samhandlingsmønstrene i beslutningsprosessen. Det varierende innholdet i politikken ble dermed definert som en forklaringsvariabel for de skiftende innflytelsesforhold mellom aktørene (Dahl 1961). Lowi fulgte opp Dahl sin argumentasjon ved å utvikle en struktur som han mente var mer stabil og varig enn Dahl sin sakskategorisering. Hans analytiske inndeling av det han kaller funksjonelle kategorier i offentlig politikk er; fordeling, regulering og omfordeling (Kjellberg og Reitan 1995:110-111). Kategoriene til Lowi er verken uttømmende eller gjensidig utelukkende. Den amerikanske statsviteren James Wilson har tatt utgangspunkt i Lowis typologi, men foreslår en enklere kategorisering som bygger utelukkende på en tankegang om nytte og kostnad:

"Virkingen av en politikk på kostnader og fordeler, bør ikke tilsløres ved bruk av kategorier som er vanskelige å definere og å rense for misvisende betydninger... (En klassifisering av offentlig politikk må bygge på) hvorvidt fordelene så vel som kostnadene av et tiltak, er spredt eller er sterkt konsentrert for de gruppene som blir berørt."

(Wilson 1973, i Kjellberg og Reitan 1995:122-123).

Wilson antar at et klart misforhold mellom nytte og kostnad vil skape stadig organisert konflikt. Hans antakelse er blant annet at en politikk som gir bred spredning av så vel kostnader som fordeler, ikke vil føre til store konflikter (Kjellberg og Reitan 1995:124).

Dersom vi så går tilbake til Lowis typologier vil jeg til sist se på forholdet mellom aktørene i beslutningsprosessene. Hver enkelt av hans tre kategorier; fordeling, regulering og omfordeling, representerer spesielle maktarenaer der de politiske aktørene på forskjellige måter forholder seg til hverandre. Det er som sagt forbindelsen mellom typologi og arena som danner grunnlag for hans påstand om at *"policies determine politics"*. Lowi definerer særlig fire forhold som inngår i maktarenaene; hvem er aktørene, hva er forholdet dem imellom, hvor stabile er disse relasjonene og hvilket formelt avgjørelsesnivå utspiller de seg på (Kjellberg og Reitan 1995:113). Aktørene representerer avgrensede interessegrupper som kjemper for sin spesielle sektor eller bransje. Forholdet er preget av begrensede koalisjoner, og myndighetene er i stor grad tilskuere og frakoblet det som skjer utenfor den formelle beslutningsarena (Kjellberg og Reitan 1995:114).

"Greater than the tread of mighty armies is an idea whose time has come."

(Victor Hugo).

Ideer og initiativer har alle en opprinnelse, men er vanskelig å spore og å konkretisere i følge den amerikanske statsviteren John W. Kingdon (2003). Ideer kan komme fra hvor som helst, og selv innenfor en enkelt sak er det vanskelig å bestemme hvem som i utgangspunktet var ansvarlig. Den kan ha flere parallelle opprinnelser, og offentlig politikk har ikke utspring i en enkelt aktørs handlinger. I følge Kingdon er det derfor mer interessant å vite hvorfor en idé kommer til enn hvordan den kom til (Kingdon 2003:72). Det som samtidig gjør det vanskelig å nøyaktig kunne definere opprinnelsen til en idé, er ideens uendelig historie bakover i tid. En sak kan ha sin opprinnelse fra et helt annet sted enn det som synes å være det åpenbare, noe som gjør at å bevege seg tilbake i tid for å stadfeste en start kan være en uendelig og kanskje umulig reise. Kingdons utgangspunkt før han gjennomførte sine undersøkelser, var at en sak tidsmessig overføres fra en kategori av respondenter til en annen. Altså at en gruppe mennesker har en lederrolle i å bringe en sak fra et nivå til det neste. Dette viser han gjennom sin empiri at i liten grad stemmer, og at det heller er slik at en sak treffer hele samfunnet og alle grupper samtidig (Kingdon 2003:73). Oppsummert kan vi si at en kompleks kombinasjon av faktorer har ansvar for å flytte en sak inn på agendaen, og at det er vanskelig og mindre hensiktsmessig å lete etter sakens opprinnelse. Kingdon presenterer en inkrementell tilnærming til politikktutviklingen. Hans argument er at istedenfor å vurdere hver enkelt sak som kommer opp som noe nytt, gjøres det små inkrementelle justeringer i det allerede eksisterende. Dette resulterer i at politikk endres gradvis og i små skritt der du legger til og trekker fra elementer i den eksisterende basen (Kingdon 2003:79).

De nye formene for politisk deltakelse relaterer seg på flere måter til de fastlagte politiske prosessene – både på lokalt og nasjonalt nivå. Enten det skjer gjennom en organisert integrering i deler av det representative demokratiet, eller gjennom forsøk på å påvirke politiske prosesser, vedtak og implementering. For å forstå hvordan aksjonskanalen, som jeg studerer i denne oppgaven, opererer i samspill med de politiske prosessene, er det viktig å forstå hvordan en sak blir satt på dagsorden og drives fremover.

Det finnes mange forskjellige modeller for å forklare politiske prosesser. Kingdons modell fokuserer mer på flyten i og timingen for politiske hendelser enn på de forskjellige stegene i en empirisk studert prosess, og er nyttig for å kunne forstå kompleksiteten og realiteten i politikkkutforming. ”Strømperspektivet” til Kingdon understreker eksistensen av tre distinkte, men likevel komplementære, prosesser i politikkkutforming; identifisering av en sak, utforming av forslag og agendasetting, og politiske hendelser. Det er når disse tre prosessene møtes at Kingdons modell sier at en sak eller et problem transformeres over til konkret politikk. Hans teorier baserer seg på undersøkelser gjort i USA, men ved å trekke ut det analytiske rammeverket er de også relevante i andre kontekster.

Kingdons strømperspektiv er kontradiktorisk til det en rasjonell tilnærming til politikkkutforming er. Dersom politiske prosesser og vedtak skal utformes etter en ren rasjonell modell, ville den fulgt et stringent mønster med definering av mål og alternativer, vurdering av alternativer og valg av den løsningen som på best mulig måte oppfyller målets hensikt. Kingdon viser til tidligere undersøkelser som er gjort, og viser at en slik modell i liten grad beskriver den faktiske realiteten. Menneskers mulighet til å håndtere informasjon er begrenset. Det samme er evnen til å simultant kunne vurdere mange alternativer samtidig. Selv om enkelte aktører i deler av prosessen kan opptre relativt rasjonelt så er mengden av aktører stor, og det stadige skiftet mellom forskjellige aktører gjør at evnen til å formulere klare mål og alternativer svekkes (Kingdon 2003:78). En annen antakelse om rasjonelle politiske prosesser er at den skjer i fastlaget stadier; fra agendasetting, via en avgjørelse og til implementering. Vi vil også tro at mennesker først oppdager og definerer problemstillinger og deretter søker å finne løsninger. Noen deler av prosessen kan framstå på en slik rasjonell måte, men ofte ser vi en sammensetning av forskjellige prosesser som ikke nødvendigvis følger hverandre gjennom tid i et bestemt mønster. Flere prosesser kan utvikles uavhengig av hverandre og uavhengig av etterfølgende kronologi, men med en kobling på avgjørende tidspunkter (Kingdon 2003:79). Det er dette som er utgangspunktet for Kingdons strømperspektiv på prosesser, og hvordan en sak blir satt på den politiske agenda.

Som allerede nevnt bygger han sin argumentasjon rundt tre distinkte, men komplementære prosesser. For det første må en sak eller et problem settes på agendaen. Det rasjonelle bak en slik prosess er at en gitt situasjon må identifiseres og eksplisitt formuleres som et problem for at det skal ha mulighet til å transformeres om til politikk. En tilstand som ikke er definert som et problem, og ikke har tydelige løsningsalternativer, vil ikke bli konvertert til en politisk sak. Å innse at en nåværende eller fremtidig situasjon er feil og at noe må og kan gjøres, er en forutsetning for å omdanne en sak til politikk (Kingdon 2003:109). For at et problem skal få myndighetenes oppmerksomhet trenger den ofte en ekstra dytt, som for eksempel en markant hendelse som er relevant for saken. En problemstilling kan også forsvinne fra agendaen. For eksempel kan myndigheten tro og føle at de har løst et problem, samtidig som de ikke ser at andre utfordringer dukker opp i kjølvannet, eller uløste problemer som overtid blir mindre viktigere for myndighetene, faller bort fra agendaen (Kingdon 2003:103). Den andre prosessen Kingdon beskriver er behovet for å formulere politiske alternativer og forslag. For at det skal være mulig å forme ny politikk, trenger vi ideer og politiske forslag den kan baseres på og utvikles ut fra. Ideene blir prøvd ut, diskutert og til sist vurdert til å forkastes eller tas i bruk (Kingdon 2003:122). En stor og variert bredde av aktører kan og vil delta i utviklingen av alternativer og i uforming av forslag til endring av politikk. Et viktig aspekt ved strømperspektivet er at slike løsninger, som må være praktisk gjennomførbare, i utgangspunktet ikke er utviklet for bestemte problemer, men flyter rundt i søken etter en utfordring de er designet for å kunne løse. Til sist presenterer Kingdon de politiske hendelsene som en viktig komponent for å forklare politiske prosesser. Hendelser som et kommende valg eller en endring i sammensetningen av folkevalgte organer, kan føre til at temaer og saker blir inkludert eller ekskludert fra agendaen. Det er mye som kan sette en sak på dagsorden, og mye som kan gjøre at en sak ikke blir satt på agendaen. Kingdon viser først og fremst til det myndighetene ser og føler er *"the national mood"* – en stemning eller et klima i landet, som de dermed styrer etter. Kjentegn ved en slik stemning kan være at et stort antall mennesker samtidig engasjerer seg for en sak som har stor påvirkning på politikktutforming og politikkenes utfall. En type stemning er for eksempel hvordan en generell skepsis i folket til myndighetene og myndighetenes reguleringer kan bidra til at politikerne fokuserer på deregulering. En stemning i landet kan merkes på mange måter, blant annet gjennom utviklingen av store landsdekkende sosiale bevegelser eller mindre aksjonsgrupper i en kommune (Kingdon 2003:147-148). Kingdons tilnærming til interessegruppers påvirkning er at myndighetene vil rette seg i samme retning som pressgruppene dersom det synes å være konsensus der, mens de ved konflikt i befolkningen

vil bli tvunget til å innta et mer balansert standpunkt. En av respondentene i forfatterens undersøkelser sa følgende som en illustrasjon på dette: *”If too many people get angry, it’s not worth it”* (Kingdon 2003:151). En av hovedgrunnene til den tregheten vi finner i offentlig politikkkutforming er nettopp det uunngåelige behovet for å bygge støtte i befolkningen for å unngå stor motstand. Det kan ha store kostnader, spesielt for valgte politikere å være uenig med den organiserte motstanden. Samtidig som myndighetene skal søke å tilpasse seg den ytre politiske prosessen, har de sin egen fastlagte indre prosess å forholde seg til.

”Independently of the problems and policy streams, the political stream flows along according to its own dynamics and its own rules”.

(Kingdon 2003:162).

Dersom vi forstår de forskjellige prosessene separat har vi også nøkkelen til å forstå argumentet om at agendasetting og politikkkutforming skjer i koblingen mellom dem. Et problem blir identifisert, en løsning er tilgjengelig og det politiske klimaet tilsier at tiden er inne for endring (Kingdon 2003:88). Dette skjer når vi får det Kingdon kaller et ”policy window”. Altså en åpning i tid og rom til å sette en sak på dagsorden, gjennomføre en prosess og konkludere med et utfall. Det er nærliggende å anta at dette er overførbart til en norsk kontekst, og denne oppgavens analyse og drøfting av de empiriske funnene vil kunne vise hva slags betydning disse fastlagte mønstrene kan få i et case i en norsk kommune, der aktørene i aksjonskanalen spiller en viktig rolle.

2.5 Aktører i aksjonskanalen

Boken *”Folkets makt”* fra 2003 er skrevet av Kristin Strømsnes og presenterer resultatene i *Medborgerundersøkelsen* fra 2001. Medborgerundersøkelsen er en surveyundersøkelse i regi av Makt- og demokratiutredningen (2003), med MMI som ansvarlig for den praktiske gjennomføringen. Undersøkelsen ble sendt ut til 5000 personer i alderen 18 – 84 år, hvorav til sammen 2297 svar ble registrert (Strømsnes 2003:37). Boka presenterer et bredt sett av variabler, og gir en oversikt over norsk medborgerskap med vekt på interesse, engasjement og aktivitet. Mens boka presenterer forhold både innenfor de representative kanalene og de mer direkte deltakelsesformene, vil fokuset her være å se på den sistnevnte kategorien.

En av konklusjonene som er hentet ut fra resultatene til undersøkelsen, er at det politiske engasjementet i størst grad handler om å diskutere politikk med andre, og ikke om å prøve å overtale andre i politiske spørsmål. Vi ser også at den politiske diskusjonen i all hovedsak skjer mellom venner, kollegaer og i familien. Det presenteres også en klar kjønnsforskjell i det politiske engasjementet, der menn både er mer interessert i politikk, diskuterer politikk oftere og følger mer med enn det kvinner gjør (Strømsnes 2003:62). Medborgerundersøkelsen har også sett på variasjonen i aldersgruppene, og datamaterialet støtter opp om den generelle konklusjonen i Makt- og demokratiutredningen (Østerud m.fl. 2003) om at den politiske interessen er lavere i de yngste aldersgruppene (opp til 35 år), men relativt lik for dem over 35 år, og at den politiske diskusjonen følger en kurvlineær sammenheng, der det er de yngste og aller eldste som deltar minst (Strømsnes 2003:64). Variabelen som måler politisk overtalelse, viser andre resultater enn antatt siden det her er de unge som i størst grad prøver å overtale andre dersom de har sterke meninger om et politisk spørsmål.

Kristin Strømsnes konkluderer også ut fra Medborgerundersøkelsen (2001) med at den politiske interessen er størst blant de med høyere utdanning, at engasjementet øker med økende lederansvar på jobb og at det er de med høyest lønn som er både mer interessert i politikk, følger med regelmessig og diskuterer oftest politikk. Et siste resultat jeg vil presentere her er forholdet mellom tidsbudsjett og engasjement. Som Kristin Strømsnes selv sier i boken *"Folkets makt"*, vil en måtte anta at det er de med mest tilgjengelig tid som har det største politiske engasjement. Medborgerundersøkelsen (2001) viser i stor grad det motsatte resultatet.

I følge Medborgerundersøkelsen (2001) er det å sette navnet sitt på en underskriftsliste den vanligste formen for direkte aksjon. Mens det særlig er to grupper som deltar i forskjellige former for direkte aksjoner, de aller yngste og gruppen mellom 35 og 44 år, så ser vi at deltakelse gjennom underskriftslistene avviker noe fra dette da den yngste gruppen deltar i mye større grad enn de eldste. Den samme tendensen finner vi også når det gjelder deltakelse i demonstrasjoner. I de ulike formene for direkte kontakt med offentlige myndigheter ser vi et kurvlineært mønster, med lavere deltakelse fra de yngste og de eldste (Strømsnes 2003:118-121).

Vi ser også i undersøkelsen at både for deltakelse innenfor det representative demokratiet og innenfor de direkte deltakelseskanalene, så stiger deltakelsen med økende utdanning. Samtidig ser vi at de med høy inntekt oftest deltar i politiske aksjonsgrupper og

underskriftsaksjoner, mens det er de som tjener minst som oftest deltar i offentlige demonstrasjoner. Det er også de i høyinntektsgruppen som i størst grad kontakter offentlige myndigheter eller media direkte (Strømsnes 2003:118-121).

Også maktutredningen fra 1982 studerte deltakerne i de direkte deltakelseskanalene. Selv om de to utredningene har fokusert på to litt avvikende sett av variabler, så kan vi likevel konkludere med at resultatene her er så like at endringene blant aktørene i aksjonskanalen ikke har vært betydelig de siste 20 årene. Danske studier viser også at samtidig med at grasrotdeltakelsen er blitt mer utbredt, har den blitt sosialt jevnere (Goul Andersen og Hoff 1995, i Bjørklund og Saglie 2009:191).

2.6 Effekter av folkeaksjoner

”La oss for sikkerhets skyld understreke at vi ikke setter likhetstegn mellom politisk deltakelse og politisk innflytelse. Ingen av de formene for aktivitet vi har gjennomgått ovenfor behøver å ha noen virkning. En viktig og interessant forskningsoppgave er å undersøke i hvilken grad og under hvilke betingelser de har det.”

(Martinussen 1973:39).

Undersøkelsene som er grunnlag for Willy Martinussens bok (1973) viser at 9 prosent av velgerne en eller annen gang har forsøkt å påvirke en avgjørelse i kommunestyret, og omtrent en tredjedel av disse er godt fornøyd med resultatet av det de gjorde. Tallmaterialet er hentet ut fra slutten av 1960-tallet. Det vises en tydelig sammenheng mellom egen vurdering av sannsynligheten for å gjøre noe, og det å virkelig gjøre noe. Henholdsvis 9 og 15 prosent sier at det er meget sannsynlig eller nokså sannsynlig at de ville gjøre noe for å påvirke en urimelig avgjørelse i kommunestyret (Martinussen 1973:48).

Martinussens bok om fjerndemokratiet kom ut i oppstartsfasen til den første maktutredningen (1982). Den er en beskrivelse av vilkårene for politisk demokrati i Norge, og viser blant annet hvordan politiske ressurser er ulikt fordelt i samfunnet. Som sitatet over viser, påpeker Martinussen på at forskningen på det tidspunktet har store mangler når det kommer til virkningen av politisk deltakelse. Også i utredningen som ble lagt frem i 1982, konstateres vanskeligheten rundt forskning på effekter av folkeaksjoner:

”Det finnes også lite kunnskap om aksjonenes virkelige effekter. En kartlegging av slike effekter vil bli enda vanskeligere dersom det skal tas hensyn til at offentlige beslutningstakere kan forutse aksjoner, og dersom vi velger et langt tidsperspektiv. En aksjon kan påvirke den offentlige opinionen på et bestemt tidspunkt. Men i mange tilfeller er det snakk om entusiasme som fordamper lett, slik at de varige virkningene blir usikre.”

(Olsen og Sætren 1980:219).

Allerede i arbeidene til den første norske maktutredningen, som leverte sin innstilling i 1982, ble det slått fast at aksjoner som både en politisk ytringsform og organisasjonsform, trolig hadde utviklet seg til å bli et stabilt trekk ved det politiske systemet (Olsen og Sætren 1980). I boken til Olsen og Sætren spør de seg, i motsetning til hva de i liten grad gjør i den siste norske Makt- og demokratiutredningen (2003), om aksjonsformen er effektiv og i hvilken grad aksjonistene når sine mål om makt og innflytelse. Det konstateres i boken at disse spørsmålene bør være sentrale i et representativt demokrati, men at de i liten grad har vært belyst gjennom systematiske studier. Olsen og Sætren viser så også til at ambisjonene i maktutredningen kun er å diskutere hva som kan menes med effekter av aksjoner, og hva som er aksjonenes betydning på nasjonalt plan (Olsen og Sætren 1980). I boken sier forfatterne følgende:

”Spørsmålet om aksjoners effektivitet kan ses i forhold til om aksjonistene får sitt handlingsalternativ akseptert (...).”

(Olsen og Sætren 1980:16).

Resultatene de bygger sine påstander på er fra en undersøkelse gjort av medieoppslag om aksjoner i løpet av første halvår av 1974 - i fem region- og lokalaviser. De supplerer undersøkelsen med en tilsvarende registrering fra første halvår 1954 i Aftenposten og Nordlys (Olsen og Sætren 1980:33-36). Til sammen registrerte de 242 aksjoner. Det beskjedne omfanget i undersøkelsene gjør at resultatene i liten grad kunne brukes til de formål de var tiltenkt. Den ene observasjonen som trekkes frem fra undersøkelsen, er at det er initiativet til aksjonene og deres startfase som får bredest omtale. Hva som senere skjer, og hvordan ulike aktører opplever og vurderer resultatet av aksjonene, er det i liten grad mulig å trekke slutninger om.

NOU 1982:3, *Maktutredningens sluttrapport*, gir en relativt kort presentasjon av aksjonskanalens deltakere og deltakelsesform. Den sier lite eller ingenting om effektene av aksjonsformen. Den allerede nevnte boken ”*Aksjoner og demokrati*”, gjør sine effektvurderinger ut fra den avisundersøkelsen beskrevet over. Som sagt etterlater den seg stor usikkerhet når det kommer til dokumenterbare effekter, både på grunn av det lave antall enheter og fordi 69 prosent av avisomtalen om aksjoner ikke sier noe om effektene. Av de øvrige rapporterer 26 prosent at aksjonistenes krav ble helt innfridd, i 27 prosent ble kravene delvis innfridd og i 31 prosent av tilfellene ble de avslått (Olsen og Sætren 1980:217). Aktørens egne vurderinger av aksjonen ble i liten grad gjengitt i avisene. 51 prosent av de registrerte aksjonene henvender seg mot kommunale myndigheter. Det gjøres også en undersøkelse av departementstjenestemenn og organisasjonselitens syn på aksjoners effekter. Dette er i utgangspunktet mindre relevant for problemstillingen i denne masteroppgaven.

Resultatene fra Medborgerundersøkelsen fra 2001, som ble gjennomført i forbindelse med Makt- og demokratiutredningen (2003), viser at et flertall av de spurte mener at:

”(...) vanlige folk ikke har mulighet for å legge frem synspunktene sine for politikerne, at vanlige folks synspunkter ikke blir tatt hensyn til, at en selv har mindre muligheter til å legge frem synspunkter enn andre har og at en selv har mindre mulighet enn andre til å få politikerne til å ta hensyn til ens synspunkter.”

(Strømsnes 2003:165).

Sitatet viser en relativt negativ holdning til egen påvirkningsmulighet. Likevel ser vi at 56 prosent av respondentene i undersøkelsen mener at de faktisk kunne gjøre noe dersom kommunestyret diskuterer et tiltak de ser på som urimelig. Prosentandelen som sier at sannsynligheten for at de faktisk prøver å gjøre noe er på den annen side betraktelig lavere med kun 11 prosent. 33 prosent svarer at det er nokså sannsynlig, noe som øker den totale andelen det er mulighet for at ville søkt å gjøre noe (Strømsnes 2003:166-167).

Kristin Strømsnes argumenterer i boken sin ”*Folkets makt*” fra 2003 med at den følte muligheten for å påvirke kan være vel så viktig demokratisk indikator som det faktiske deltakelsesnivået. Forfatteren mener også at dette til dels kan veie opp for begrensninger i faktisk deltakelsesomfang. Det må påpekes at disse resultatene fra Medborgerundersøkelsen (2001) ikke henvender seg til aksjoner spesielt, men til påvirkningsmulighet på generelt grunnlag.

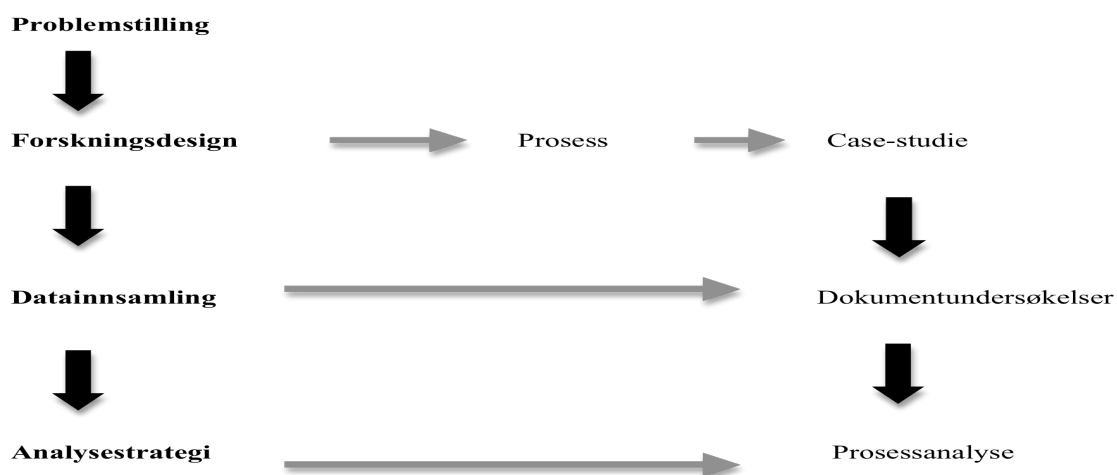
Vi vet at deltakelse i valgkanalen har en dokumenterbar effekt gjennom at det påvirker den partipolitiske og personlige sammensetningen av kommunestyret de neste fire årene. Det vi ikke vet er om aksjonskanalen har lignende effekter. De er der sannsynligvis i liten eller større grad, men de er lite dokumentert. Kanskje er de heller ikke mulige å dokumentere på samme måte? Skjæringspunktet mellom direkte og representativt demokrati blir ofte gjort til et spørsmål om godt eller dårlig folkestyre, slik den siste norske makt- og demokratiutredningens konklusjoner viser. Gjennom å empirisk studere de effektene folkeaksjoner på lokalt nivå har på både agenda, prosess og utfall av en sak, vil det kunne gi et bredere grunnlag for å vurdere direkte deltakelsesformers påvirkningen på de demokratiske idealer, enn det vi har i dag.

3. METODE

Forskningsmetode er en praktisk strategi for å få kunnskap om virkeligheten gjennom å kombinere teori og empiri. Valg av kvalitativ eller kvantitativ metode avhenger av hva slags spørsmål og problemstillinger som skal belyses. Forenklet kan det sies at kvantitativ metode formidler tall, mens kvalitativ formidler ord. I sin rene form kan de defineres som ytterpunkter på en skala, mens det i realiteten nærmest alltid benyttes en kombinasjon av de to metodene. Både ord og tall kan formidle meninger, og en kombinasjon av de to vil kunne begrense noen av de svake sidene ved begge metodene (Jacobsen 2005:127). Ved en kvalitativ tilnærming søker du å oppnå en felles forståelse av sosiale fenomener med bakgrunn i fylldige data om hendelser og aktører. Det er en åpen metode der det på forhånd legges få føringer på informasjonen som skal samles inn, i motsetning til kvantitativ metode hvor en kategoriserer før innsamling av informasjon (Jacobsen 2005:127). Problemstillingen i denne oppgaven er eksplorerende, noe som også speiles i valg av undersøkelsesmetode der en i liten grad har bestemt på forhånd hva det søkes etter. Det at problemstillingen har endret seg underveis i prosessen har gitt en åpen mulighet til å fortløpende vurdere og eventuelt endre datainnsamlingsmetode og undersøkelsesopplegg.

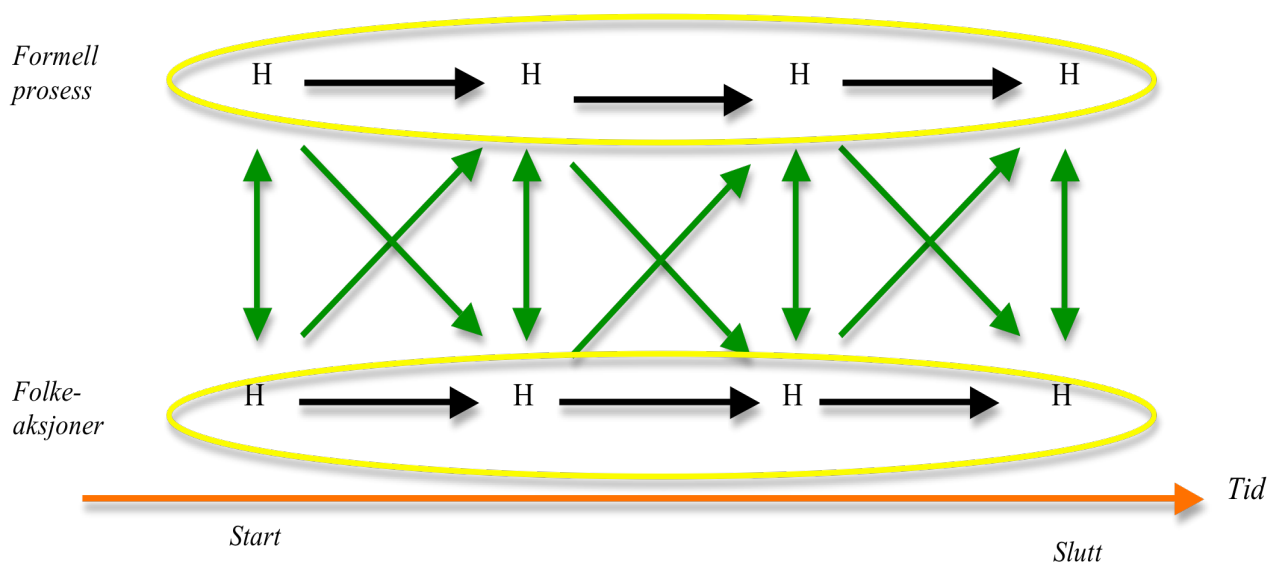
Som modellen under beskriver, har jeg valgt case-studie som forskningsdesign. For å samle inn data vil dokumentundersøkelser være viktigste kilde, og jeg vil i analysedelen benytte prosessanalyse.

Figur 3.1 Metodikk.



Jeg vil foreta en prosessanalyse av den formelle politiske prosessen rundt behandling og vedtak av reguleringsplan for nedre Malmø i Mandal kommune, samt hendelser i de folkeaksjonene som gikk parallelt med behandlingen. I tillegg inkluderer jeg hendelser fra og med vedtak av reguleringsplanen 21. juni 2007, via kommune- og fylkestingsvalget 10. september samme år, og frem til kravet om folkeavstemning ble fremsatt og behandlet i Mandal bystyre 31. januar 2008. Hele reguleringsplanen vil ikke være i fokus da det var forslaget om bygging av gang- og sykkelbro over Mandalselva i sentrum av kommunen som var det store stridstemaet, både politisk og i befolkningen. For å avgrense tidsperioden som skal studeres, har jeg valgt å sette starttidspunktet for mine undersøkelser til 1. januar 2007, et tidspunkt hvor aktiviteten både i de politiske prosessene og i folkeaksjonene viser seg å være tiltakende både i media og i kommunal regi gjennom åpne informasjonsmøter og politiske behandlinger. Denne prosessanalysen skal tidsmessig klargjøre faser, hendelser, aktører og arenaer innenfor den gitte tidsperioden, samt kronologisk og parallelt identifisere dynamikken i et eventuelt samspill mellom hendelser i den formelle prosessen og i folkeaksjonene, slik figur 3.2 illustrerer.

Figur 3.2 Analysemodell



Videre i kapitlet vil jeg gjennomgå følgende elementer: case-studie, dokumentundersøkelser og prosessanalyse.

3.1 Case-studie

“In general, case studies are the preferred strategy when ”how” or ”why” questions are being posted, when the investigators has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context.”

(Yin 2003:1).

Et case-studie gir mulighet til å bevare det holistiske og karakteristiske ved virkelige hendelser, som for eksempel organisatoriske eller politiske prosesser (Yin 2003:2). I denne masteroppgaven er case-studie brukt som forskningsstrategi. Dette er da verken en datainnsamlingsmetode, som vil være dokumentundersøkelser, eller en analysestrategi, som her vil være prosessanalyse.

Case-studier kan gjennomføres med mange forskjellige motiver, inkludert en enkel presentasjon av et individuelt case (Yin 2003:15). I denne masteroppgaven er det valgt et holistisk, enkeltstående case. Når brosjuren fra Mandal kommune er valgt er det som en sak i seg selv, og ikke som et eksempel for å forstå et fenomen. Ved valg av en enkelt sak skaper jeg ikke et sammenligningsgrunnlag eller en mulighet til å generalisere. I en større sammenheng ville det vært ideelt å benytte flere case for å få en mulighet til å foreta prosessanalyser av mulig sammenlignbare prosesser. Samtidig som jeg ikke kan generalisere, er det likevel mulig å spørre seg selv om hva en kan lære av en sak. Et case kan være studier av for eksempel et individ eller flere, men det kan også som i dette tilfellet, være en prosess bestående av en rekke hendelser (Yin 2003:23).

Ved enkelt-case studie er det viktig å være bevisst hva slags type sak som skal studeres, selv om det ikke skal benyttes til sammenligning. Er det en typisk sak som kan være representativ for andre saker? Er det en kritisk og ekstrem sak? Eller er det kanskje en helt unik sak som du sannsynligvis ikke finner andre av? Når jeg i denne oppgaven ønsker å studere samspillet mellom folkeaksjoner og politiske prosesser i norske kommuner, har jeg valgt det caset jeg har ut fra en hypotese om at en kartlegging av hendelsene i folkeaksjonene og hendelsene i de politiske prosessene ville avdekke et samspillmønster på flere punkter på tidslinjen. En studie av et enkelt-case er ikke mulig å generalisere ut fra, men ved å studere samspillet i enkeltsekvenser vil sannsynligvis overførbarhet til andre lignende saker være mulig. Jeg definerer, ut fra det vi kjenner til av tidligere forskning av folkeaksjoner i norske kommuner, ikke dette caset til å være en ekstrem sak. Jeg vil i det videre gi en presentasjon av det valgte

caset, samt drøfte enkelte trekk ved denne type case.

3.1.1 Beskrivelse av caset

Caset jeg tar i bruk for å studere den teoretiske problemstillingen er en politisk prosess (reguleringssak) i en norsk kommune (Mandal). Dette caset er som nevnt i utgangspunktet valgt ut fra de folkeaksjoner og konflikter som gav stor synlighet til prosessen. For å øke kjenneskapen til caset vil jeg søke å gi en nærmere beskrivelse av hva slags sak dette er, og hva som kjennetegner den. En av utfordringene i studiet av offentlig politikk er å minske avstanden mellom det vi på bakgrunn av teori forventer å finne, og den virkeligheten som i praksis utfolder seg. Å beskrive det valgte caset ut fra enkelte abstrakte typologier kan bidra i den retning (Kjellberg og Reitan 1995:100). Bygging av en gang- og sykkelbro i sentrum av en kommune må regnes som en kollektiv - ikke individuell gode. Selv om broen i hovedsak har som formål å tilgjengeliggjøre et område for byens befolkning, vil også de som ikke er bosatt i kommunen kunne dra nytte av tilbudet. Brosaken omhandler altså en kollektiv gode med høy grad av fellesforbruk og lav grad av utelukkelse (Kjellberg og Reitan 1995:104). I kapittel 2.4 *Perspektiver på prosesser*, har jeg gitt en presentasjon av Theodor Lowis typologier for offentlig politikk, bestående av tre analytiske kategorier. Den amerikanske statsviteren James Wilson tar utgangspunkt i Lowis kategorier, men foreslår en enklere kategorisering som bygger på en tankegang om nytte og kostnad. Som også vil bli drøftet senere i oppgaven, er dette caset vanskelig å plassere i en slik oppdeling siden få eller ingen mottar særskilte fordeler eller bakdeler ved at det etableres en gang- og sykkelbro over elva i sentrum av Mandal.

Mandal kommune ligger helt syd langs kysten i Vest-Agder fylke. Innbyggertallet pr. 1.1.2009 var 14 543, og fremskrivningene viser en kommune i befolkningsmessig vekst³. Kommunen har et spredt bosetningsmønster med et konsentrert bysentrum. Gjennom sentrum renner Mandalselva som i dag krysses av en veibro som knytter sentrum sammen med blant annet bydelen Malmø. I perioden 2003 – 2007 var det borgerlig flertall i bystyret, men samtidig ordfører og varaordfører fra Arbeiderpartiet. Dette fordi kommunen deltok i ordningen med direktevalg av ordfører ved lokalvalget i 2003, - en ordning som etter et politisk flertallsvedtak ikke ble videreført. Fra og med valget i 2007 tok, for første gang i en

³ <http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=10>

kommune på Sørlandet, FrP over ordførerkjedet etter at de fikk rent flertall sammen med KrF, som på samme tidspunkt fikk varaordføreren. Bystyret består av 35 valgte representanter, som igjen er fordelt i to komiteer med syv medlemmer i hver: driftsstyret/formannskapet og det faste planutvalget.

Nedre Malmø er en del av et gammelt industriområde i Mandal. Over lang tid har flere virksomheter lagt ned eller flyttet ut av området, og mange av de gjenværende ønsker og planlegger flytting til nye lokaler andre steder i kommunen innen få år. Dette har gjort nødvendigheten av transformasjon og etablering av ny virksomhet i området nødvendig. Mandal kommune startet prosessen med omregulering av området i 2006 med tanke på å bruke deler av arealet til et nytt kulturhus, samt et hotell med konferansefasiliteter i tilknytning til kulturhuset. I starten av prosessen var lokaliseringen og utformingen av kulturhuset det viktigste elementet i planen, og også et element som i stor grad ble diskutert blant innbyggerne. Etter at første utkast til reguleringsplan ble lagt frem, og en rekke med politiske behandlinger i planutvalget med påfølgende offentlige ettersyn ble igangsatt, ble en annen del av planen satt i fokus. Gang- og sykkelbro fra det eksisterende bysentrum og over elven til det nye kulturhuset lå inne i planforslaget, og engasjementet blant politikere og innbyggerne forøvrig steg raskt til et nivå byen ikke har sett siden debatten og folkeavstemning om etablering av vinmonopol i 1986.

Denne gangen som da, etablerte det seg raskt to fraksjoner i byen, både blant politikere og resten av innbyggerne; de som var for broforbindelse og de som var mot. Parallelt med den politiske behandlingen høsten 2006 og frem til forsommeren 2007, ble det etablert en sterk og aktiv fraksjon mot broen. Debatten gikk i media, rundt middagsbordene og i gatene. Både motstandere og tilhengere arbeidet intenst opp mot bystyrets behandling av saken i juni 2007. På et tidlig tidspunkt i prosessen tok lokalavisen standpunkt i brosaken. Avisens redaktør tok til orde for at gang- og sykkelbroen var et nødvendig element i byutviklingen. Dette standpunktet holdt avisen under hele prosessen. Behandlingen av reguleringsplanen i bystyret 21. juni 2007 trakk fullt hus, og debatten blant politikerne var preget av følelser og sterkt engasjement og tvil. Avstemningen endte tilslutt 18-17 i favør broen, etter at en av SVs to representanter brukte bystyrets talerstol til å tvile seg frem til et ja.

Med få unntak var det representanter fra partiene KrF og FrP som stemte mot broetableringen, og disse partiene samlet seg nå i en felles front frem mot kommunevalget den påfølgende høsten. Valgkampen var i stor grad preget av brosaken, og valgresultatet i september samme

år gav disse to partiene rent flertall i bystyret, samt ordfører og varaordfører. Den grupperingen i byen som kjempet mot broforbindelsen øynet nå et håp om omkamp i saken og fremmet raskt etter valget et innbyggerinitiativ om avholdelse av folkeavstemming. Vinteren 2007/2008 viste et lokalt mediebilde som igjen var preget av brosaken, og mer spesifikt spørsmålet om folkeavstemming. Bystyret i Mandal voterte over spørsmålet 31. januar 2008, med et resultat som gav et knapt flertall mot folkeavstemming. Etter dette har debatten lagt seg – uten å helt forsvinne fra de trange gatene i byen.

3.2 Datainnsamling

Utvalg av data til empiriske undersøkelser kan være utfordrende, og vi kan sjelden undersøke alt det vi skulle ønske. Valg av undersøkelsesenheter kan ha betydning for undersøkelsens pålitelighet og troverdighet (Jacobsen 2005:141). Det finnes ikke noe beste design for et gitt prosjekt, og uansett designvalg krever det at du legger til side noe data for å kunne fokusere på noe annet (Van de Ven 2007:229).

Den data som velges for å fremstille virkeligheten, gir i sannhet bare en liten del av totalen. Ved å velge flere vinkler på et og samme fenomen gjennom valg av ulike metoder vil vi kunne gi et mer helhetlig bilde. Denne vurderingen ble også gjort i valg av kilder for datainnsamling til denne oppgaven. I tillegg til dokumentundersøkelser var det til fortløpende vurdering å foreta supplerende intervjuer med for eksempel politikere og sentrale aktører i folkeaksjonene. Med bakgrunn i omfangsbegrensninger er rådata i oppgaven likevel i all hovedsak basert på dokumentundersøkelser av sekundærdata.

3.2.1 Dokumentundersøkelse

Dokumentundersøkelser handler om å studere sekundærdata som er skrevet eller samlet inn av andre enn oss selv. Slike nedtegnede kilder frembringer i større grad informasjon som er gjennomtenkt, på forhånd reflektert over og i mindre grad spontan, enn hva for eksempel et intervju vil gjøre (Jacobsen 2005:164). Dette er viktig å være seg bevisst når slike tekster dokumenteres og analyseres.

Ved dokumentundersøkelser er det viktig å ha et bevisst forhold til hvilke dokumenter som velges ut, samt troverdigheten til det enkelte dokument (Jacobsen 2005:166). Mye av den tilgjengelige dokumentasjonen finnes i form av statistikk og tall, og kan i så måte behandles som kvantitativ data. I valg av data til denne oppgaven er det i liten grad valgt slik type data, bortsett fra at det i enkelte tilfeller er mulighet for rene tellinger av eksempelvis antall leserinnlegg i en tidsperiode. Selv om kvantitativ og kvalitativ metode ikke er gjensidig utelukkende vil den type empirisk datamateriale som blir brukt i oppgaven, i stor grad være i ren ordform og derfor metodisk bli behandlet som kvalitativ. Tilgjengeligheten til data varierer. Både offentlige saksdokumenter og mediearkiver er som oftest lett tilgjengelig. Sekundærdata som dette vil ofte være skreddersydd til det formålet den opprinnelige innsamleren hadde (Jacobsen 2005:165). For eksempel er offentlige saksdokumenter ordnet etter blant annet hva slags informasjon politikerne trenger for å treffe vedtak på et best mulig grunnlag, samtidig som referater sier noe om hva mennesker faktisk har gjort i en gitt situasjon. Nyhetsartikler i avisene har en vinkling bestemt av den enkelte avis, og et leserinnlegg er ofte formulert for å overbevise noen om et standpunkt i en sak. Ved håndtering av slik data er det avgjørende å kunne fremvise kildekritikk, blant annet i forhold til at vi ikke alltid vet hvordan data er samlet inn, og hvem eller hva som er opphavet til informasjonen som blir presentert.

Ved å benytte seg av dokumentanalyse må man stille seg flere spørsmål. Hvor har dokumentet oppstått, hvilke prosesser ligger bak, hvem initierer saker og hvem fatter de endelige vedtakene? Det er viktig å ha forståelse for innholdet i dokumentene og forståelse for det arbeidet som ligger bak. Jeg har tatt i bruk både offentlige dokumenter, avisarkiver og enkelte andre kilder til dokumentanalysen. Den systematiske kartleggingen av hendelser og aktører har endt opp i en skjematisk og kronologisk fremstilling. Dokumentet har et omfang på i overkant av 100 sider og vil av den grunn ikke være med som vedlegg til oppgaven. Et utsnitt vises her:

Figur 3.3 Utsnitt av den empiriske kartleggingen.

Tid	Kommunal prosess	Folkeaksjoner/annet	Media	Aktører
21.06.07	Vedtak: Endelig vedtak av reguleringsplanen i bystyret. Debatten handlet i stor grad om gang- og sykkelbroen. Alle partier hadde behov for å markere og begrunne sine standpunkter, og de som brøt med flertallet i partiet sitt, hadde behov for å forklare det. En SV-representant bestemte seg på talerstolen. Det ble krevd og gjennomført separat votering om broen. Resultat: 18-17 i favør broen.	Markeringer: Mange mennesker møtte opp under bystyrebehandlingen. Både tilhengere og motstandere. Det var også en stor mengde mennesker som aksjonerte på utsiden i forkant av møtet, for å gjøre et siste forsøk på å påvirke bystyrepolitikene.	LA/INNLL: "Ny gang- og sykkelsti over elva". Sitat: "Det er bra at mandalittene er våkne, og lar seg engasjere". "Likevel synes jeg mange av argumentene som verserer i avisen, er svært "tynne". "Man kan ikke stanse utviklingen, men man kan prege den". "Jeg tror at broa kan bli en flott inngangsportale til kulturhuset". (1 side) LA/LEDER: "Broslaget". Sitat: "Over 5000 underskrifter mot bro. Etter flere uker med innlegg for – og mest mot – på våre debattsider, og etter grundig planlegging og behandling i grupper og utvalg, er dagen kommet. 35 folkevalgte skal si sin mening. Etter egen overbevisning og tro på hva som er best for fremtidens Mandal, skal valget skje. Ikke helt lett, skulle vi tro. Men dog enkelt nok for dem som ønsker liv og utvikling – og en bro inn i fremtiden. Lykke til!". (liten leder)	Bystyret, aksjonister mot bro, aksjonister for bro, Heidi Fredriksen, Lindesnes Avis, Bernhard Kövener

I det følgende vil jeg gi en presentasjon av kildene, og den fremgangsmåten jeg har benyttet for å hente ut informasjon.

3.2.2 Kildetilgjengelighet og utvalg

Hva menes med en kilde? Et eksempel på en definisjon finner vi i Dag Ingvar Jacobsens bok; "Hvordan gjennomføre undersøkelser?":

"En kilde er nedtegnet informasjon om et fenomen, en hendelse e.l., men informasjonen er ofte samlet inn til et annet formål enn det forskeren skal benytte kilden til."

(Jacobsen 2005:169).

Ved kildevalg til dokumentundersøkelser må vi stille oss flere spørsmål i forhold til tilgjengelighet, valg av type kilder og kvalitet. Ved valg av kilder er en av utfordringene at det ofte er en rekke kilder du ikke har mulighet til å velge. Ikke alt som skjer blir noen gang registrert og ikke alt er tilgjengelig for deg som forsker (Jacobsen 2005). Til sist vet vi også at en faktor som begrenser utvalget, naturlig nok er den data du selv ikke velger å bruke.

En kvalitativ metode er ressurskrevende. Det blir ofte benyttet inngående intervjuer som tar lang tid, og av den grunn må antallet respondenter ofte begrenses ut over det en ønsker for å oppnå en tilfresstillende representativitet. Denne masteroppgaven er lagt opp som et prosessstudie av et bestemt case. Dette medfører at fokuset er på hendelser på en gitt tidslinje, og ikke på respondenter. Det har som nevnt fortløpende vært vurdert fordeler og bakdeler med bruk av intervjuer i denne undersøkelsen, eventuelt som et supplerende og/eller avklarende element i tillegg til dokumentundersøkelsene. Ved valg av kilder for datainnsamling var det spesielt to hovedkriterier som ble lagt til grunn. For det første skulle kildene gi så detaljert informasjon som mulig om alle hendelsene i den formelle politiske prosessen i Mandal kommune – både i forhold til behandling av reguleringsplanen og saken om folkeavstemning. For det andre var det viktig å velge kilder som best mulig speiler de faktiske hendelsene i folkeaksjonene og engasjementet i befolkningen.

3.2.3 Offentlige dokumenter

I dokumentanalysen benytter jeg meg av offentlige dokumenter, nærmere bestemt de sakspapirer med tilhørende dokumenter som følger Mandal kommunes reguleringsplan for nedre Malmø med formell oppstart i 2005 og endelig vedtak i 2007. Dokumenter som følger saken etter juni 2007 (utbyggingsavtaler, reguleringsendringer etc.) har ikke vært en del av analysegrunnlaget. Mandal kommune arkiverer nå alle sine saksdokumenter elektronisk. De søker også å gjøre det samme med eldre dokumenter. Saksmappen for den nevnte regulerings sak er foreløpig ikke tilgjengelig i en slik form, men befinner seg i sin helhet i fire permer. Det er disse jeg har benyttet som kilde for å kartlegge den formelle politiske og administrative prosessen. Det samme gjelder saken om folkeavstemning som ble behandlet av driftsstyret og bystyret i Mandal i januar 2008. Saksdokumentene var lett tilgjengelige fra kommunens side, men bortsett fra en tilnærmet kronologisk arkivering av dokumentene, er arkivet lite oversiktlig og ustrukturert. Min kjennskap til saken var en fordel for å forstå de forskjellige dokumentenes relevans til hendelser i prosessen. I kartleggingen av den formelle prosessen har jeg fokusert på hendelser initiert av kommunen som er mulig å identifisere gjennom saksmappen for reguleringsplanen for nedre Malmø og saksmappen for krav om folkeavstemning. Det seg være behandlinger og vedtak i folkevalgte organer, åpne møter og møter i arbeidsgruppen for reguleringsplanen.

3.2.4 Avisarkiver

I kartleggingen av hendelser i det jeg definerer som folkeaksjoner har media vært min viktigste kilde. Den systematiske kartleggingen av media har også bidratt til å gi en indikator av engasjementsnivået på en tidslinje, gitt informasjon om type aktører som deltok og også bidratt til å beskrive deler av innholdet i hendelsene, både i de formelle politiske prosesser og folkeaksjonene. Som tidligere nevnt krever bruk av sekundærdata at det utvises streng kildekritikk. Det gjelder også ved bruk av media som kilde. Alle kilder vil formidle et budskap og meddele sine lesere noe. Det er derfor avgjørende å karakterisere kildene ut fra egenskaper til både avsender og mottaker, samt forholdet mellom disse (Holme og Solvang 1996:119). Det er viktig å være klar over skillet mellom det som er avisens egne skrevne ord, enten gjennom nyhetsartikler eller som en meningsytring i en lederartikkel, og det som er innlegg fra aktører utenfor avisen. Uansett type artikkel er det viktig å være bevisst at teksten er en tolkning av en situasjon eller hendelse, med enten avisen eller innsender som avsender. Det er også viktig å fortløpende foreta en vurdering av kildens kvalitet i forhold til kunnskap og kompetanse hos den som har skrevet ned informasjonen. Det er blant annet viktig å stille seg spørsmål om avsender kan ha egeninteresse i å forvrengte informasjon (Jacobsen 2005:183). Lindesnes Avis som benyttes som kilde i denne oppgaven, har gjennom hele prosessen vært udelt positiv til ny gang- og sykkelbro. Også Fædrelandsvennen har på lederplass uttrykt seg positivt til saken. Avisene har ikke synlig egeninteresse av utfallet i saken, men det er viktig å tolke kilden med forsiktighet og tanke på at teksten kan være farget av avisens offisielle standpunkter.

Når media var valgt som kilde, ble det gjort en vurdering av hvilke medier som skulle benyttes. Lokalavisen Lindesnes Avis var et åpenbart valg, siden store deler av den åpne debatten i hele tidsperioden foregikk i avisens innleggsspalte, og fordi avisen selv hadde et omfattende fokus på saken både gjennom nyhets- og lederartikler. I tillegg valgte jeg å supplere med regionavisen Fædrelandsvennen. Selv om dekningens omfang både totalt og relativt sett her var betydelig mindre enn i lokalavisen, ble saken fulgt tett og aktivt debattert i innleggsspaltene i enkelte tidsperioder. De to avisene er svært forskjellige i både opplag og geografisk dekning, og det har derfor liten hensikt å sammenligne verken dekningsgrad eller innhold i forhold til denne type kartlegging. I de tellingene jeg har gjort av leserinnlegg, nyhetsartikler og lederartikler, er omfanget i de to avisene samlet i de grafiske fremstillingene. Også andre mediekilder ble vurdert brukt, men både lokalradio og lokal-TV

viste seg å være en for utilgjengelig kilde å kartlegge til at det lot seg gjøre innenfor rammene av denne oppgaven.

Lindesnes Avis er lokalavisen for Mandal og omliggende kommuner. Avisen ble etablert i 1889 og er i dag heleid av Fædrelandsvennen AS. Avisen har et totalt opplag på 6422 og beregnet lesertall på 18 000. Lindesnes Avis kommer ut 6 dager i uken og klassifiseres som en lokal dagsavis⁴. Den systematiske gjennomgangen av dekningen i avisen fra januar 2007 til februar 2008, viste seg å være mer komplisert og derfor tidkrevende, enn forventet. Avisen er ikke søkbar i nettarkivet Atekst.no, og jeg var derfor avhengig av tilgang på avisens egne arkiver. Også disse var i liten grad elektronisk søkbare, noe som resulterte i at kartleggingen måtte foregå ved en fysisk gjennomgang av papirutgavene i arkivet. Etter en slik gjennomgang på dato og sidetall var det fremdeles tidkrevende, men mulig, å søke opp og skrive ut de aktuelle avissidene. Nyhetsartiklene, innleggene/kronikkene og lederartiklene ble så kronologisk ført inn i en skjematisk oversikt⁵. Jeg hentet også ut en del sitater for å vise litt av innholdet i teksten. Som tidligere nevnt foretok jeg også en kvantitativ telling som det var mulig å fremstille grafisk.

Fædrelandsvennen er regionsavisen for østre del av Vest-Agder. Avisen ble etablert i 1875 og største eier er Schibsted ASA med 25% eierandel. Avisen har et totalt opplag på 40 729, en løssalgsandel på 2821 og et beregnet lesertall på 117 000. Den kommer ut 6 dager i uken og klassifiseres som en lokal dagsavis⁶. Fædrelandsvennen i sin helhet er søkbar via Atekst.no. Ved å bruke søkeord som ”gang- og sykkelbro”, ”Mandalselva”, ”brosaken” etc., fikk jeg på en tilfredsstillende måte hentet ut leserinnlegg, nyhetsartikler og lederartikler fra den definerte tidsperioden. Et slikt søk gjør at jeg kan ha oversett enkelte hendelser gjennom at søkeordene ikke har vært dekkende nok. Etter den systematiske kartleggingen foregikk behandlingen av datamaterialet på samme måte som beskrevet for data hentet ut av arkivet til Lindesnes Avis.

Statistikk er ikke interessant i seg selv, men et verktøy for å finne ut andre ting. Jeg har valgt å lage enkelte statistiske fremstillinger av antall oppslag i media. I dette tilfellet er det brukt som en indikator på to ting; det totale nivået på engasjementet og variasjoner i aktivitet langs en tidslinje. Det er gjort rene tellinger av antallet leserinnlegg, nyhetsartikler og lederartikler,

⁴ <http://www.aviskatalogen.no/index.asp?section=nokkeldata&item=index&idUtgave=272>

⁵ Jfr. Figur 3.3 *Utsnitt av den empiriske kartleggingen* (s. 37)

⁶ <http://www.aviskatalogen.no/index.asp?section=nokkeldata&item=index&idUtgave=331>

basert på de empiriske registreringene av aktiviteten i Lindesnes Avis og Fædrelandsvennen fra og med januar 2007 til og med februar 2008. Det er i mindre grad tatt hensyn til type budskap i teksten, og tellingene baserer seg kun på det kriterium at teksten i større eller mindre grad omhandler elementer i caset. Annonser, kommentarartikler fra journalister og ”På tråden” (innringninger som trykkes i avisen) er ikke tatt med i tellingen. Disse kategoriene har få treff, og ville gitt små utslag som for eksempel en egen ”annet”-kategori. I den grad jeg har vurdert innholdet i disse, er de behandlet på samme måte som nyhetsartikler, leserinnlegg/kronikker og lederartikler.

Oppsummert består det empiriske datamaterialet fra media av det antall nyhetsartikler, innlegg/kronikker og lederartikler som er vist i tabell 3.1. I den videre analysen skilles det ikke mellom de to avisene. Datamaterialet behandles som ett.

Tabell 3.1 Treff i Lindesnes Avis og Fædrelandsvennen i perioden 01.01.07 til 30.02.08.

	Lindesnes Avis	Fædrelandsvennen	Totalt
Nyhetsartikler	54	30	84
Innlegg/kronikker	211	6	217
Lederartikler	32	1	33

Nyhetsartikler definerer jeg til å inkludere artikler, reportasjer, features og intervjuer (Skomedal 2007:28), mens kategorien lederartikler kun innbefatter ”ledere” og ikke andre spaltister og kommentatorer knyttet til avisene. Innlegg og kronikker inkluderer alt som er innsendt til avisen og trykket i sin rene form uten vesentlig grad av redigering.

3.2.5 Annet

Selv om kommunale sakspapirer og de beskrevne mediene er benyttet som hovedkilder, ble også enkelte andre kilder gjennomgått som supplerende elementer for å få en så nøyaktig som mulig beskrivelse av hendelsene i prosessene. Dette gjelder for eksempel to grupper på Facebook, et nettbasert sosialt nettverk der brukeren kommuniserer ved at en profil blir

opprettet⁷. Gruppene ble i stor grad brukt til å diskutere medlemmene seg imellom og til å spre informasjon og argumenter. De nettbaserte gruppene eksisterte mens denne oppgaven ble til, men har vært uten aktivitet siden januar 2008. Det er en relativt liten gruppe mennesker som har vært aktive på forumet, og antallet medlemmer av gruppen i dag er ikke nødvendigvis samsvarende med det som var situasjonen under prosessen i 2007 og 2008. Jeg har derfor lagt liten vekt på innholdet i disse siden.

3.3 Prosessanalyse

“(...) The philosophy of this camp is that to truly understand how and why events play out over time, we must examine them directly.”

(Mintzberg 1979, i Langley 1999:691).

Problemstillingen i denne oppgaven stiller spørsmål ved hvordan noe oppstår, endres og utvikles over tid (Van de Ven 2007:145). Med andre ord så stilles det et ”hvordan”-spørsmål og ikke et ”hva”-spørsmål. Sistnevnte ville gjort at jeg hadde hatt fokus på utfallet og dermed kunne valgt en variansmodell, mens jeg ved å i denne oppgaven fokusere på hendelsesforløpet i en prosess over tid, metodologisk vil benytte en prosessmodell i analysen. Selv om det er viktig å tydeliggjøre skillet mellom varians og prosess, er det også viktig å være bevisst på deres komplementaritet. Når vi gjennom en prosessanalyse identifiserer endringer og utvikling over tid, vil et åpenbart spørsmål være; hva forårsaker det? På den måten vil variansspørsmål indirekte bli en del av analyse og drøfting av et prosessspørsmål (Van de Ven 2007:160).

Ved prosessanalyse er det mulig å velge en rekke strategier for å gi datamaterialet mening. Strategiene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, og vil ofte benyttes i kombinasjon med hverandre. Det å velge en hovedstrategi kan likevel være behjelpelig for å strukturere materialet, samtidig som det kan bidra til å determinere hvilke elementer som vil få mindre oppmerksomhet (Langley 1999:694). Ved å i utgangspunktet benytte seg av en narrativ strategi søker du å konstruere en detaljert, kronologisk historie ut av rådataen du har tilgjengelig. Strategien legger opp til at du ikke tar utgangspunkt i verken en teori, kategori

⁷ <http://no.wikipedia.org/wiki/Facebook>

eller andre spesifikke elementer, men legger til grunn at tid spiller en viktig rolle i en kronologisk historiefortelling. En slik narrativ strategi gir også en mulighet til å i det videre studere faser eller sekvenser i prosessene. En innholdsrik og detaljert beskrivelse av hendelsene og samspillet dem i mellom skal gi en høy grad av presisjon, og strategien er egnet til benytte på et enkelt case (Langley 1999:695). Tilnærmingen vil derfor ikke i seg selv gi mulighet for teoretisk generalisering, men vil kunne gi ny kunnskap og grunnlag for sammenligning med andre tilsvarende studier.

3.3.1 Design av prosessanalyse

En prosess kan i all hovedsak studeres på to forskjellige måter. Enten gjennom å se på endringer i variabler over tid, eller ved å ta et historisk utviklingsperspektiv og fokusere på sekvenser av hendelser og aktiviteter som endres over tid (Van de Ven 2007:197). Som allerede slått fast er det sistnevnte jeg har valgt som perspektiv for denne oppgaven, og det er det som er utgangspunkt for valg av design til prosessanalysen. Helt kort vil analysen handle om å kronologisk se på parallelle progresjoner i kommunale beslutningsprosesser og folkeaksjoner, og ut fra det søke å identifisere samspill gjennom aksjoner og reaksjoner som bidrar til endring over tid.

Det finnes en rekke forskjellige prosessmodeller, tilpasset forskjellige typer og former av prosesser. Prosessen i denne masteroppgaven er parallell multiprogresjon som følger mer enn et enkelt mønster på hvert enkelt tidspunkt i progresjonen.

“(...) These paths diverge from each other at the beginning of each stage, proceed in parallel progressions during each stage, and converge at the end to complete each stage.”

(Van de Ven 2007:200).

Hendelser i et slikt mønster som Van de Ven her beskriver, kan ha kausale effekter på tidsmessig senere hendelser i det samme mønsteret eller i andre parallelle mønstre. Selv om hendelser i en prosess eller i samspillet mellom flere prosesser ikke trenger å være kausale, er det i analysen av multiprogresjon viktig å se etter og identifisere eventuelle kausaliteter i hendelsesforløpet (Van de Ven 2007:201). Disse kan være direkte utløsende, og/eller influere innholdet og utfallet av en hendelse eller flere.

En prosessstudie involverer innsamling av data. Denne dataen kan komme gjennom å observere hendelser direkte i nåtid, eller gjennom å stole på arkivert data. Sistnevnte metode blir oftest tatt i bruk, og har den fordelen at du hele tiden kjenner det store bildet, og ikke bare observerer bruddstykker. Den gjør det også lettere å vite hvilken informasjon som er viktig og hvilken som ikke er det, samtidig som det enkeltgjør presentasjonen av materialet på en narrativ måte. Det er også viktig å være bevisst på at en slik metode kan gjøre at du filtrerer ut hendelser som ikke passer inn i det utfallet du forventer å få gjennom å kjenne hele prosessen på forhånd (Van de Ven 2007:208). Ofte består empirisk datainnsamling av flere metoder. I denne oppgaven er nåtidsobservasjoner ikke aktuelt, og det er derfor viktig å være bevisst, slik beskrevet, de utfordringer det kan innebære.

“Begin with small units of data (incidents) and gradually construct a system of categories or concepts that describe the phenomena being observed.”

(Glaser og Strauss 1967 og Strauss og Cobrin 1990, i Van de Ven 2007:216).

Uavhengig av hvilken datainnsamlingsmetode som benyttes for å observere endringer i prosesser, vil du ofte ende opp med en stor mengde informasjon. Dette kan vanskeliggjøre behovet for å identifisere de mønstrene og sammenhengene du leter etter i prosessanalysen. Det er derfor viktig å bestemme seg for en strukturert og klar metode for å systematisere og kategorisere rådata (Van de Ven 2007:216). Som sitatet over sier, er det avgjørende å konstruere et system som gir deg svar på problemstillingen. Utgangspunktet mitt er å best mulig kunne beskrive et samspill på tvers av forskjellige prosesser på samme tidslinje. For å gjøre det vil jeg analysere rådataen i tre forskjellige dimensjoner; hendelser, aktører, arenaer og virkemidler, og til slutt se på samspillet. Metoden er valgt for å først kunne gi en detaljert kartlegging av de hendelsene som finnes i prosessene, samt de aktører som deltar og de arenaer de deltar på. Dernest vil denne informasjonen bli brukt til å identifisere samspillet mellom hendelser og mellom aktører på tvers av de formelle politiske prosessene og folkeaksjonene.

Ved å presentere hendelser, aktører, arenaer og virkemidler i en prosess kronologisk, får du en ren beskrivelse av datamaterialet. For å kunne gå fra det beskrivende til det forklarende må vi dukke under overflaten for å avdekke logikken bak progresjonen i prosessene. En slik forklaring skal identifisere hvilke mekanismer som gjør at en hendelse skjer og den spesifikke konteksten mekanismene opererer i (Harre og Madden 1975; Tsoukas 1989, i Van de Ven 2007:223). Vi har nå beveget oss fra en overflateobservasjon og til en narrativ beskrivelse –

en prosessteori. Den beskriver sekvenser av hendelser, men må også inkludere flere elementer i historien. For det første er kronologien sentral, og både en start, en midtre del og en avslutning setter de tidsmessige rammene. I tillegg er både aktører, arena, virkemidler og kontekst elementer som skaper innholdet i hendelsene, og binder hendelsene og til slutt hele historien sammen (Van de Ven 2007:223-224).

3.3.2 utfordringer ved prosessanalyse

Prosessdataen som ligger til grunn for denne masteroppgaven er samlet fra en kontekst i virkeligheten. I Ann Langleys artikkel "*Strategies for theorizing from process data*" (1999), presenteres fire utfordringer ved å analysere og manipulere slik data. Jeg vil i det følgende drøfte disse opp mot det datamateriale jeg har tilgjengeliggjort til min oppgave.

For det første er prosessanalyse basert på data satt sammen av hendelser, ikke variabler. En av hovedoppgavene er å finne mønster i hendelsene på en gitt tidslinje. Disse mønstrene kan være forskjellige i form, og er derfor ikke like stringente å manipulere som det variabler ofte er (Langley 1999:692). I denne oppgaven har jeg data fra både en formell politisk prosess, og fra en rekke hendelser definert som folkeaksjoner. Mens den politiske prosessen er klart definert, er hendelsene i folkeaksjonene av svært forskjellig art – med en rekke aktører og arenaer. En parallell analyse av de to prosessene vil derfor sannsynligvis ikke gi lineære sekvenser, men kunne avdekke forskjellige mønstre langs tidslinjen.

Den andre utfordringen tar inn over seg problemene med å definere hva som skal inkluderes som enheter og analysenivåer når du studerer prosesser (Langley 1999:692). I den formelle politiske prosessen frem mot vedtak av reguleringsplan for nedre Malmø er det innenfor rammene av lovverket relativt faste føringer på hvordan prosessen skal gjennomføres. De aktørene som har formell vedtaksrett er bystyret og gjennom de, de aktører som av bystyret er gitt fullmakt til å fatte slike vedtak. Det som gjør denne prosessen mer sammensatt å studere er den store og fragmenterte mengden av aksjonsformer og aktører som søkte å påvirke prosessen og aktørene i prosessen på ulike tidspunkter og i ulike deler av prosessen. Dette gjør vedtaksprosessen mer sammensatt, og man må stille seg spørsmålet om hva som skal og ikke skal inkluderes som en del av den. I en tidsmessig parallell analyse av den formelle politiske prosessen og folkeaksjonene som en del av konteksten, vil jeg søke å avdekke hvilke hendelser som påvirket hverandre og på hvilken måte.

Som det tredje elementet peker Langley på de hendelser og fenomener som av forskjellige grunner ikke blir en del av den systematiske datainnsamlingen. Dette kan være bakenforliggende hendelser, ting som foregår i menneskers hoder eller møter som ikke setter synlige spor i hendelsesforløpet (Langley 1999:693). Både i de formelle politiske prosessene og folkeaksjonene kan det forekomme hendelser og aktører som ikke er synlige i datamaterialet, men som likevel påvirker prosessene på en eller annen måte. Det at datamaterialet i stor grad består av studier av sekundærkilder som befinner seg noe tilbake i tid, kan også bidra til at både hendelser og aktører ikke er dokumentert eller synlig i det tilgjengelige materialet.

Til slutt vises det til utfordringene med og viktigheten av å separere varians- og prosessteori – variabler og hendelser (Mohr 1982, i Langley 1999:693; Van de Ven 2007). I sin artikkel problematiserer Langley dette ved å vektlegge at man ved å konstruere et kanskje kunstig skille, ikke tar hensyn til at variabler og hendelser påvirker hverandre og derfor gjør analyser og tolkninger av prosesser mer komplekse (Langley 1999:693). I analysen av mitt datamateriale vil jeg hele tiden fokusere på å beskrive hendelser, aktører og arenaer på en tidslinje. Dette vil også innebære å synliggjøre forhold mellom aktører, og reaksjoner som oppstår i kjølvannet av en hendelse, samtidig som det vil være viktig å fortløpende gjøre vurderinger av hvilken informasjon som er relevant og ikke. Oppsummert kan vi si at jeg ikke skal se på selve endringens innhold, men på hvordan endringen foreløper og hva det betyr for den videre prosessen (Barnett and Carroll 1995, i Van de Ven 2007:149). Jeg vil med det være tydelig på skillet mellom varians- og prosessteori.

3.4 Egen nærhet til caset

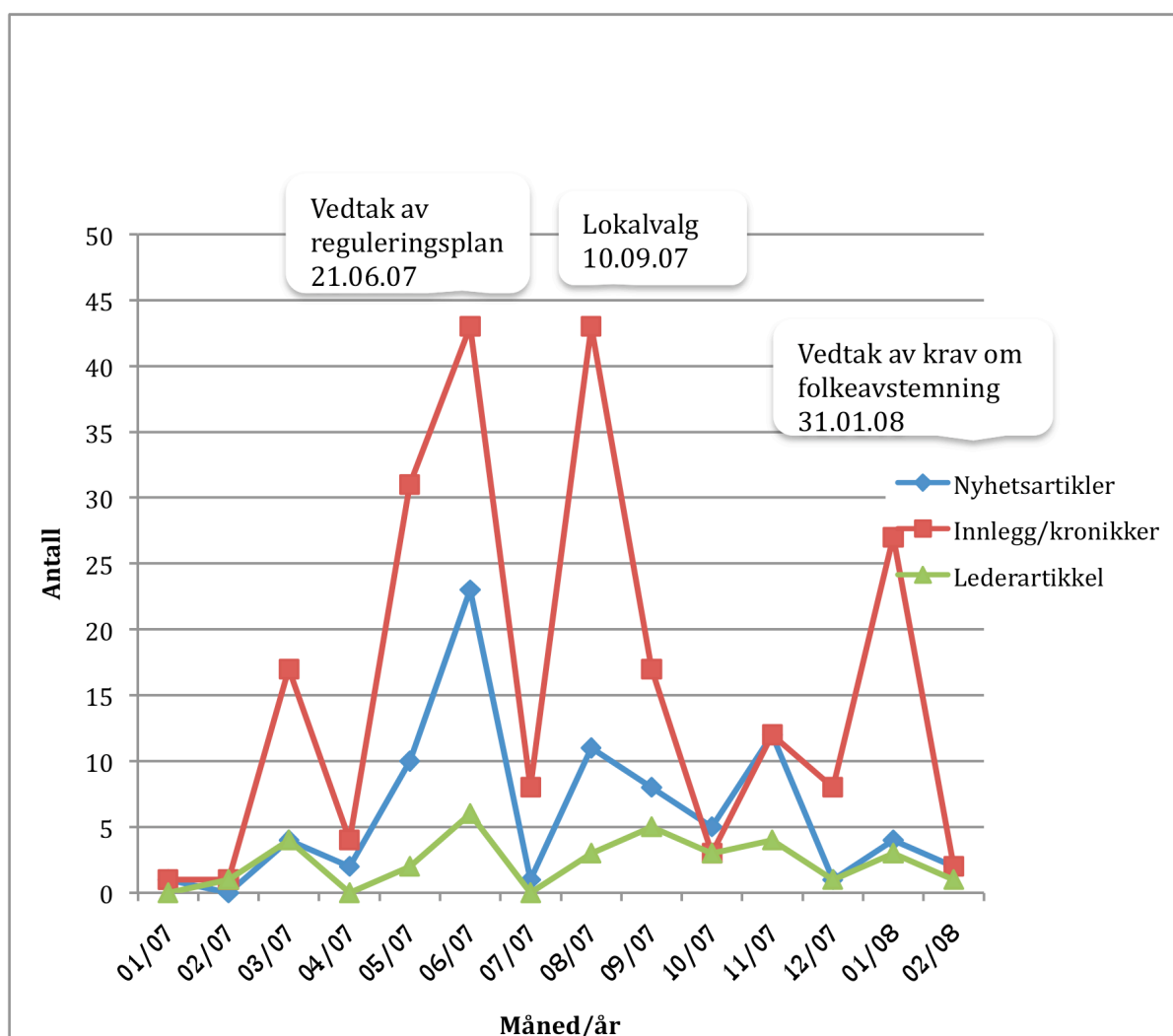
Å vurdere og analysere datamateriale med et helt åpent sinn er utenkelig siden all informasjon i større eller mindre grad er farget av forskeren selv. Reguleringsplanen for nedre Malmø gjennomgikk flere behandlinger i planutvalget og til sist i bystyret i Mandal. Også saken om folkeavstemning ble behandlet i Mandal bystyre. I hele denne perioden var jeg medlem av både planutvalget (2003 – 2007) og bystyret (2003 – d.d.) og fulgte derfor prosessen tett som aktiv deltaker. Samtidig som om dette er en av grunnene til at jeg fattet interesse for det fenomenet problemstillingen er bygd opp rundt, har også nærheten til saken gjort at jeg kontinuerlig har måttet være bevisst på min egen rolle og mine egne oppfatninger av de

forskjellige hendelsene i både den formelle politiske prosessen og i folkeaksjonene. Jeg har søkt å være så objektiv som mulig i min analyse og fremstilling av datamaterialet, samtidig har det vært vel så viktig å hele tiden være klar over og klar på at jeg ikke vurderer hendelser med et åpent sinn, men har de erfaringene jeg viser til over.

4. ANALYSE

I all hovedsak baserer analysen seg på en kartlegging av kommunale saksdokumenter og avisarkiver i perioden fra oppstart av reguleringsplanen for nedre Malmø høsten 2004, og frem til Mandal bystyre avviste kravet om folkeavstemning 31. januar 2008. Perioden til og med 2006 er mindre relevant, og vil i liten grad være en del av den mer systematiske kartleggingen. Den vil likevel i korte trekk bli fremstilt som et bakteppe for den videre kommunale prosessen i reguleringsplanen. Hovedproblemstillingen i oppgaven peker på et mulig samspill mellom en formell kommunal prosess og parallelle folkeaksjoner. I det følgende vil jeg derfor presentere hendelsene, aktørene, arenaene og virkemidlene i disse prosessene tidsmessig kronologisk, og ikke separat.

Figur 4.1 Grafisk fremstilling av treff i media i perioden 01.01.07 til 30.02.08.



Figur 4.1 viser antall treff i Lindesnes Avis og Fædrelandsvennen for henholdsvis nyhetsartikler, innlegg/kronikker og lederartikler. Som nevnt vil tidsavgrensningen i analysen i all hovedsak være fra 2007 og frem til januar 2008. Grafen i figuren viser at aktiviteten i media gikk i tre ”bølger”, som hver og en kulminerer i en større og tidsmessig fastlagt hendelse, som følges av et fall i aktiviteten i media.

Ut fra disse funnene vil jeg bygge opp analysen etter tre tidsfaser som alle avsluttes med de nevnte hendelsene som også er markert i figuren. Den første fasen (*fase 1*) vil gå frem til vedtak av reguleringsplan i Mandal bystyre 21.06.07. Den neste frem til lokalvalget 10.09.07 (*fase 2*), og den siste i perioden fra valget og frem til kravet om folkeavstemning blir behandlet i bystyret 31.01.08 (*fase 3*). Jeg vil innenfor hver tidsfase først gi en kronologisk presentasjon av hendelsene, og deretter en samlet kronologisk presentasjon av aktører, arenaer og virkemidler. Til sist vil jeg med bakgrunn i analysen av hendelsene, aktørene, arenaene og virkemidlene i de tre separate tidsfasene, studere forskjeller og likheter dem i mellom, samt overgangene mellom hver av disse tre fasene.

4.1 Begrepsavklaringer

I det følgende vil jeg gi en forklaring på hvordan jeg definerer henholdsvis hendelser, aktører, arenaer og virkemidler i den videre analysen og drøftingen.

4.1.1 Hendelser

Jeg vil, så langt det er mulig, forholdt meg til de hendelsene som er ”synlige” blant annet gjennom media. Det vil bety at selv om jeg kunne søkt å beskrive en stemning og en diskurs i bybildet ut fra antakelser basert på egne erfaringer, så vil ikke det inngå som en del av det analysegrunnlaget som finnes i datamaterialet. Jeg tar, med enkelte unntak, heller ikke hensyn til om budskapet i hendelsene er for eller mot ny gang- og sykkelbro, men behandler alle ytringer om saken med innholdsmessig nøytral status.

4.1.2 Aktører

De formelle aktørene som deltar i den politiske prosessen i kommunen, både når det gjelder behandlingen av reguleringsplan for nedre Malmø og kravet om folkeavstemning, kan rent formelt deles i to hovedkategorier; politikere og administrasjon. De politiske aktørene kan vi igjen ut fra den empiriske kartleggingen av hendelsene, se er representert enten som folkevalgte kollegier gjennom at de gjør vedtak i bystyret eller planutvalget, eller som enkeltpersoner som representerer seg selv som politiker eller sitt politiske partis bystyregruppe eller lokallag. Administrasjonen er som oftest representert ved rådmann eller leder av teknisk forvaltning, både i media og som representant for administrasjonen i saksprosessene. I tillegg utgår det en rekke aktører fra både de politisk valgte organene og administrasjonen i kommunen. Styringsgruppen som blir satt ned for å drive frem reguleringsaken, er sammensatt både av politikere, administrasjon og eksterne aktører. Denne gruppen spiller en rolle både i den interne saksprosessen i kommunen og deltar som aktør i den offentlige debatten gjennom media. Ofte representert ved gruppens leder, Sven Tallaksen (FrP/uavh.). Eksterne aktører som for eksempel innleide konsulentfirmaer (PTL og Norconsult), deltar også tidvis som aktører i den offentlige debatten på oppdrag fra kommunen. Det samme gjør Halse Eiendom, som er kommunes eiendomsselskap.

Aktørene i folkeaksjonene er mange og forskjellige. De varierer fra grupperinger som fremstår som initiativtakere og drivere av aksjonene, til enkeltpersoner som skriver leserinnlegg eller diskuterer saken med familie og bekjente. Både blant motstanderne og tilhengerne ble det i løpet av prosessen etablert aksjonsgrupper. Disse hadde en løs organisasjonsform, men likevel med tydelige talspersoner. Gruppene opererte ikke med medlemmer i ordinær forstand, men definerte i stor grad inn de som signerte underskriftslistene eller opprop på nettsider som sine tilhengere. Det er også varierende og tidvis uklart i hvilken grad talspersonene fra disse grupperingene representerte seg selv eller gruppen i den offentlige debatten. I den videre analysen vil *"aksjonsgruppen for bro"* og *"aksjonsgruppen mot bro"* blir benyttet som begrep når det kan tolkes dit hen at grupperingen opptrer som et kollegia. Vi vil se at det i en rekke tilfeller er enkeltpersoner som opptrer, men som likevel blir tatt til inntekt for aksjonsgruppene.

Selv om interessegrupper i mindre grad var fremtredende i den offentlige debatten, vil vi i enkelte perioder se at det berørte vellet, enkelte interesseorganisasjoner og private næringsdrivende/grunneiere i reguleringsområdet opptrer som aktører. Media er en viktig

arena for de fleste aktørene. Både Lindesnes Avis og Fædrelandsvennen, som er hovedkilde for den empiriske kartleggingen, opptrer likevel tidvis som aktører gjennom å være klare meningsbærere i en rekke lederartikler. De er også en form for aktør i den forstand at de tildeler spalteplass, både til leserinnlegg/kronikker og nyhetsartikler, samt setter dagsorden gjennom sine valg.

4.1.3 Arenaer og virkemidler

Når jeg så skal søke å definere de arenaene som aktørene opptrer på, vil jeg igjen starte med de formelle politiske prosessene. For politikere i et kollegium er følgelig bystyret og planutvalget den formelle arenaen de opptrer på i de politiske prosessene. De enkeltpolitikere som er medlem av den tidligere beskrevne styringsgruppen for regulerings-saken, er oppnevnt av bystyret og opptrer i den sammenheng på mandat fra bystyret. Media, representert ved Lindesnes Avis og Fædrelandsvennen, er den arenaen som i det empiriske grunnlaget i størst grad fremstår som fellesarena for alle aktører, og også enkeltpolitikere benyttet den både til enveis meningsytring og debatt både med andre politikere og andre aktører. Selv om media må sies å være hovedarenaen for den offentlige debatten, ser vi at både aksjonsgruppene og enkeltpersoner benyttet andre arenaer. Synlighet i gatebildet gjennom bruk av aksjonskanalen, befaringer i reguleringsområdet i regi av kommunen, oppmøte på møter i formelle politiske organer, internett og kommunale informasjonsmøter er noen av disse, som tydeligere vil bli vist i de kronologiske gjennomgangene som følger. Det samme vil bruken av valgkanalen som arena for maktutøvelse bli.

Skillet mellom arena og virkemiddel er tidvis uklart og overlappende, og vil i den videre analysen bli omtalt noe om hverandre. Møter i bystyret og planutvalget er fastlagte arenaer for politikkkutforming, mens innholdet i debattene her kan defineres som et virkemiddel. Media er kanskje der overgangen mellom arena og virkemiddel i størst grad er uklar. Mens avisene fungerer som en arena for å gi informasjon, er den også åpenbart et virkemiddel for å skape debatt og spre argumentasjon med den hensikt å påvirke standpunkter. I mange av de hendelsene jeg vil beskrive i analysen vil vi kunne si at en eller flere aktører benytter et virkemiddel på en spesiell arena. I enkelte tilfeller vil også arena og virkemiddel være likelydende med hverandre. For eksempel så er en underskriftskampanje et virkemiddel, mens når et leserinnlegg trykkes i media, så er media både et virkemiddel og en arena.

4.2 Fase 0: Udramatisk oppstart

Fra nedre Malmø ble tatt ut av sentrumsplanen i 2003 og frem til 2006 (*fase 0*), er en tidsfase som ikke ligger innenfor den delen av prosessen jeg vil vektlegge i analysen. Jeg vil likevel, som et bakgrunnsbilde, gi en deskriptiv presentasjon av relevante hendelser, aktører, arenaer og virkemidler i denne fasen. De fleste hendelsene oppstår i regi av Mandal kommune, men vi ser også at blant annet interesseorganisasjoner søker å påvirke reguleringsprosessen underveis i dette tidsrommet. Dog er ikke gang- og sykkelbroen forholdsmessig mer i fokus enn de resterende delene av reguleringsplanen før vi kommer et stykke ut i 2006.

4.2.1 Hendelsene

Gang- og sykkelbroen er en del av en større omregulering av et område i Mandal kommune. Innledningsvis var dette området, og da også broen, en del av forslag til ny reguleringsplan for Mandal sentrum. Mandal bystyre vedtok den 04.09.03 å utarbeide en egen plan for nedre Malmø, og området ble da tatt ut av sentrumsplanen. Kommunen så behovet for en separat regulering av det gamle industriområdet på Nedre Malmø, da en omfattende transformasjon var nødvendig. Den gamle industrien var på vei ut av området, og behovet for å utvide det eksisterende sentrum økte. Første skritt på veien var å søke Husbanken om midler til prosjektet "*Byfornyelse Malmø*". Det ble gitt tilsagn om tilskudd i brev den 17.12.03. Etter vel et år med forberedelser ble varsel om regulering av nedre Malmø annonsert den 18.02.05. Et par måneder i forkant av dette ble det av bystyret satt ned ei arbeidsgruppe som skulle starte opp arbeidet med reguleringsplanen (heretter kalt arbeidsgruppen). Gruppen bestod av representanter fra planutvalget, Mandal Industriforening, det berørte vellet, Husbanken og representanter fra administrasjonen i Mandal kommune. Inkluderingen av Malmø, Skinsnes og Klevåsen Vel kom på plass etter at Mandal Byselskap ytret ønske om det i brev form til kommunen. Gruppen hadde en hyppig møtefrekvens fra oppstart og frem til forsommeren 2005. Først i møtet 30.06.05 viste møtereferatet at representanten fra vellet ytret motstand mot gang- og sykkelbroen. Dette møtet var også første gang Norconsult⁸, som fikk tilsagn på gjennomføring av reguleringsarbeidet, deltok i arbeidsgruppens møter.

⁸ <http://norconsult.no>

Det første åpne informasjonsmøtet i offentlig regi ble arrangert av arbeidsgruppen 02.03.05. Hovedformålet med møtet var blant annet å kartlegge grunneieres ønsker for og interesser i reguleringsområdet. I referatet fra arbeidsgruppens møte 07.03.05, kan følgende leses om det åpne møtet: *”Seminalet 2. mars ble betegnet som vellykket. Det var flere positive tilbakemeldinger, og møtet ble ansett som et viktig skritt for en åpen reguleringsprosess med god informasjon og dialog”*. Det ble arrangert et nytt møte i bystyresalen 04.04.05. Her ble spesielt grunneiere og festere i reguleringsområdet informert om de forundersøkelser som var gjort. Oppmøtet var relativt lavt og handlet hovedsakelig om kostnadsfordeling mellom kommunen og andre grunneiere i området.

Prosjektledelsesfirmaet PTL⁹ avleverte en rapport til kommunen i april 2005. Denne ble bestilt som et grunnlagsarbeid med interessentanalyse. En del av sitatene i rapporten er interessante i forhold til kommunens ønske om tilrettelegging for medvirkning og eksternt engasjement i planprosessen:

”Det har framkommet synspunkter om at det kan oppleves vanskelig å nå fram i forhold til kommunen. Det gir seg utrykk i noen grad av oppgitthet. Forholdet til kommunen er imidlertid ikke preget av klare konflikter eller sterk misstillit.” (...) *”Vi opplever at det er knyttet stor interesse og engasjement til hvordan Nedre Malmø skal utvikles videre. Mange har meninger og konstruktive innspill til hvordan området bør bli.” (...)* *Denne prosessen gir kommunen en unik mulighet til å etablere god dialog med interessentene i området.”*

(PTL 2005:5)

Arbeidsgruppen hadde en lav møtefrekvens gjennom sommeren 2005, men i referatet fra møtet 23.08.05 ser vi klare tegn på at diskusjonen rundt gang- og sykkelbroen hadde startet i kommunen. Fra referatet kan vi lese følgende, der blant annet gruppens leder Sven Tallaksen (FrP/uavh.) er tydelig på hvor han står:

”Sven Tallaksen var klar på at den nye gangbroa skal vi ha. Det er naturlig at det er kommunen/rådmannen som gjør undersøkelsene i forbindelse med broa. Tidsfrist: Avklaringer om ulike alternativer til neste møte 29. september. Aktuelle avklaringspunkter er forhold til Vassdragsvesenet, innseilingshøyde, vippebro eller

⁹ <http://www.ptl.no>

ikke, hvem skal kostnadene belastes, rekkefølgebestemmelse? Fiskebåter lenger opp i elva. Plasseringen av broa var avklart i sentrumsplanen før den ble tatt ut.”

(Referat fra arbeidsgruppens møte, 23.08.05).

Den 23.08.05 ble det også arrangert et nytt åpent informasjonsmøte om fremdriften til reguleringsplanen. Dersom vi tar utgangspunkt i referatet som ble laget fra dette møtet, var ikke broen gjenstand for diskusjon. Høst og vinter 2005 var broen et hyppig tema på møtene i arbeidsgruppen. Eksempler på løsninger ble diskutert, og plassering av ansvar for utvikling av løsninger ble drøftet. Videre utredninger ligger på dette tidspunktet ikke inne i avtalt oppdrag for Norconsult, og kommunen har selv det foreløpige ansvaret. 01.12.05 ble det på nytt arrangert et åpent informasjonsmøte om planarbeidet. Mens det hittil i stor grad var de med eierinteresser i reguleringsområdet som hadde engasjert seg både i forbindelse med informasjonsmøter og opp mot arbeidsgruppen, viste dette møtet at det nå også var et voksende engasjement i befolkningen. Mediebildet i dagene etter det åpne møtet viste at saken om bro over Mandalselva allerede var etablert som det mest fremtredende stridstemaet i planprosessen. På dette tidspunktet arbeidet kommunen frem mot en førstegangsbehandling i planutvalget i januar 2006. Arbeidet med kulturhus innenfor reguleringsområdet er en viktig del av saken, og planleggingen ble startet opp gjennom bystyrets vedtak av rammesak for økonomiplanen 2006 – 2009, den 16.06.05. Her anmodes kommunens eget eiendomsselskap, Halse Eiendom AS, om at selskapet i sin virksomhet innarbeider planer for kulturlokalteter i prosjektet for nedre Malmø.

18.01.06 var førstegangsbehandling av reguleringsplanen i planutvalget. Utvalget foretok en befaring i planområdet der også rådmann og ordfører deltok. Under behandlingen ble det ikke foretatt noen separat votering om gangbroa. På dette tidspunktet ble det altså uttrykt enighet i planutvalget gjennom voteringen. Mediedekningen dagen etter behandlingen viste likevel tydelig at broen hadde vært diskutert på møtet. Lindesnes Avis tok også etter dette vedtaket et klart standpunkt på lederplass - for gang- og sykkelbro.

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 20.01.06:

”Planleggerne har også maktet å klemme ut en finansieringsplan for bygging av gangbroen som bare tjener til å understreke at her har mange kloke hoder tenkt kreative tanker og funnet fram til løsninger som ivaretar manges interesser på beste måte.”

Teksten i reguleringsbestemmelsene som den gang ble vedtatt sendt ut på høring var følgende:

”4.8.2 Gangbro over elva

Det kan anlegges en 3 m bred gang- /broforbindelse over elva innenfor område vist på planen. Broen skal ha høy arkitektonisk kvalitet både med hensyn til utforming og materialvalg. Broen vil få en eksponert beliggenhet og dermed stor betydning for bybildet. Seilingshøyden skal være den samme som under bybroa”.

Etter behandlingen i planutvalget ble planen lagt ut til første offentlige ettersyn, med frist 01.04.06. I denne runden kom det inn i overkant av tretti merknader. Det ble også arrangert et informasjonsmøte i forbindelse med oppstart av høringen. Møtet fant sted i bystyresalen 31.01.06, og i følge lokalavisens dekning dagen etter møtte kun 28 mennesker opp for å høre kommunen presentere status for planarbeidet. Store deler av 2006 ble etter dette brukt til arbeidet med, og debatten om, lokalisering av kulturhuset. Lokaliseringsdebatten skapte stort engasjement. Det samme gjorde selve bruken av Fundiatomten, som var den aktuelle tomten for kulturhus på nedre Malmø. Blant annet kom fotballklubben Mandalskameratene med et innspill til kommunen om å etablere en kombinert fotballstadion og kulturhus på tomten. Forslaget ble tidlig avslått av økonomiske- og formålstjenlige grunner, men fikk likevel stor dekning i lokalmedia.

Enkelte uttrykte tidlig sin motstand mot gang- og sykkelbro over elven, og reaksjonene i media startet allerede i desember 2005. I 2006 var planprosessen og også gangbroen, jevnlig omtalt i både lokal- og regionalavisen. I stor grad gjennom nyhetsartikler, men også i større og større grad gjennom leserinnlegg og kronikker fra politikere og innbyggere i Mandal kommune. Hovedtyngden av innleggene i 2006 kom i høringsperioden frem til april, og det var hovedvekt av interesseorganisasjoner og direkte berørte fiskere, ikke enkeltpersoner, som uttrykte seg mot bro gjennom innlegg i media. Noe som også speiler avsenderne til de høringsuttalelsene om bro som kom inn til planforslaget i denne runden.

4.2.2 Aktørene, arenaene og virkemidlene

Tidsperioden fra 2003 og ut 2006 kan i stor grad regnes som den forberedende delen av reguleringsprosessen. Spesielt var de første par årene preget av at prosessen i stor grad lå på et

kommunalt administrativt nivå, med kun få og overordnede politiske vedtak som styringsverktøy for fremdriften. De folkevalgte politikerne opptrer i liten grad som enkeltpolitikere eller partigruppe verken utad eller innad gjennom politiske markeringer, men i stor grad som et kollegia gjennom bystyret og de vedtak som fattes der. I bystyremøtet 22.11.04 ble det vedtatt å sette ned en arbeidsgruppe som skal starte og drive frem arbeidet med reguleringsplanen. Opprettelsen og sammensetningen av arbeidsgruppen viser at bystyret allerede på dette tidspunktet søker å legge opp til en bredere deltakelse enn det de er pålagt ved lov i reguleringsprosesser. Gjennom å trekke inn både berørte velforeninger og representanter fra næringslivet, legger kommunen til rette for at andre aktører enn politiske organer og kommuneadministrasjonen skal ha innvirkning på prosessen. Samtidig kan det å sette ned en slik bredt sammensatt arbeidsgruppe også tolkes dit hen at disse aktørene gjennom dette blir hentet inn i den formelle politiske prosessen og derfor forventes å opptre som et kollegia på vegne av kommunen. Som vi vil se i den videre analysen er heller ingen av de eksterne aktørene som deltar i denne arbeidsgruppen markant synlige som deltakere i den offentlige debatten om gang- og sykkelbro senere i prosessen. Det at inkluderingen av Malmø, Skinsnes og Klevåsen Vel i arbeidsgruppen kom på plass etter en henvendelse fra Mandal Byselskap, som er en interesseorganisasjon, viser at også de aktørene med nære interesser i reguleringsområdet så på denne prosessen som viktig å være en aktiv del av.

I tillegg til en hyppig møtefrekvens for arbeidsgruppen gjennom hele 2005, skapte de også en ekstern arena for informasjonsflyt og debatt om reguleringsplanen gjennom å arrangere en rekke åpne informasjonsmøter. Særlig bidro dette til å tidlig i prosessen inkludere det berørte næringslivet og grunneierne. Ved å skape en slik arena svarte kommunen på den kritikken som fremkom i interessentanalysen PTL foretok på vegne av kommunen i april 2005, om at det kan oppleves vanskelig å nå frem hos Mandal kommune. Informasjonsmøtene var en arena som det i all hovedsak var nettopp interessentene i planområdet som benyttet. Med unntak av å tidvis delta i den offentlige debatten om finansiering av spesielt gang- og sykkelbroen, var det berørte næringslivet og grunneierne i likhet med aktørene i arbeidsgruppen, ikke markant synlige i den videre debatten i media. Gjennom hele 2006 var det fremdeles i de folkevalgte organer og på de arenaer som var skapt av kommunen, der debatten om reguleringsplanen foregikk. Aktørene var stort sett identiske som i de foregående årene, men fokuset dreide i økende grad ut over året til å omhandle gang- og sykkelbroen mer spesielt.

Den store endringen fra 2005 til 2006 var introduksjonen og den gradvise økningen av media som arena for debatt. Mens vi fremdeles kun så sporadisk bruk av leserbrevspaltene som arena og virkemiddel for debatt om gang- og sykkelbroen, så vi en jevn økning av nyhetsartikler som omhandlet saken utover i 2006. Artikkene presenterte i liten grad den uenigheten vi senere i prosessen vil se, men var i større grad preget av å være informative, gjennom å referere innholdet i og fremdriften av hendelser i kommunal regi. Den konflikten som på dette stadiet ble uttrykt var representert ved interesseorganisasjoner og direkte berørte næringsinteresser.

Nyhetsartikkel, Fædrelandsvennen 01.02.06:

”Fiskerne Terje og Atle Lunde frykter at de ikke kan ha båtene sine fortsatt ved bybroen dersom det bygges ny gangbro mellom sentrum og Malmø.”

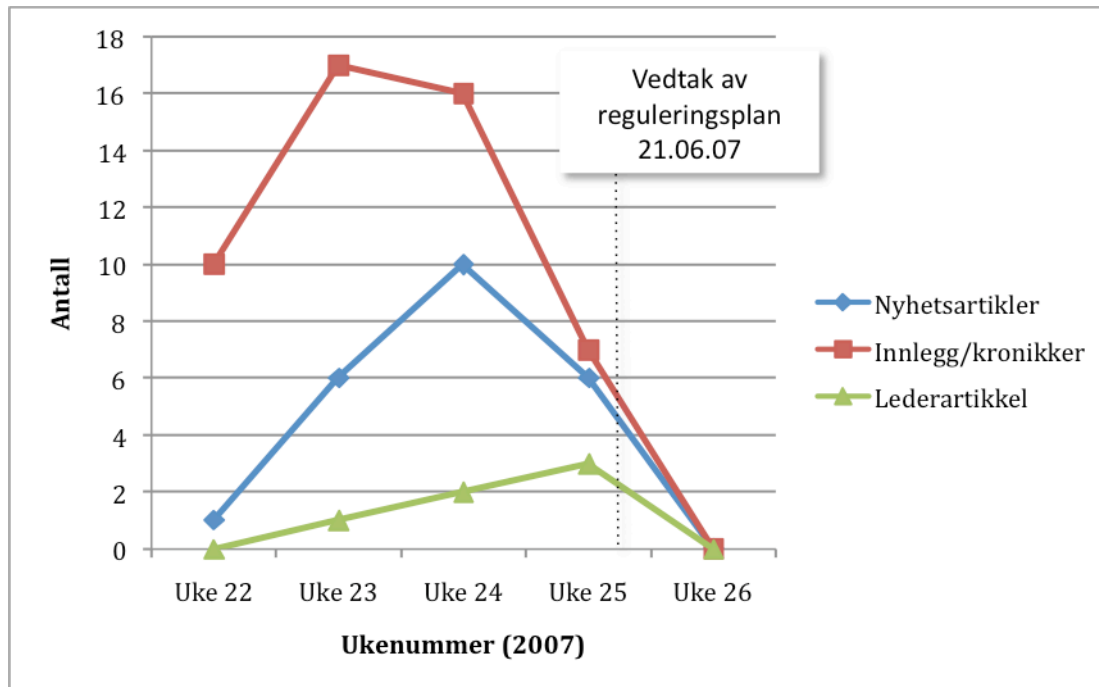
Blant annet uttrykte både Mandal Seilforening, Malmø, Skinsnes og Klevåsen Vel, Mandal Sjømannsforening og enkelte lokale fiskere sin motstand mot at det bygges en gang- og sykkelbro over elven. På motsatt side kom blant annet Mandal Handels- og Serviceforening og representanter for den lokale Skalldyrfestivalen på banen som tilhengere av broen. Noen intensiv debatt og stor friksjon rundt saken i media var det imidlertid ikke å spore før primo 2007.

4.3 Fase 1: Byen versus Bystyret

Tidsperioden fra starten av 2007 og frem til vedtak av reguleringsplan for nedre Malmø i Mandal bystyre 21.06.07, var tidsmessig den delen av prosessen med høyest og mest intensiv aktivitet og engasjement, både i de formelle politiske prosesser og i folkeaksjonene.

Den grafiske fremstillingen i figur 4.2, viser medieaktivitet i Fædrelandsvennen og Lindesnes Avis per uke i juni 2007. Figuren er et utsnitt av figur 4.1. som viser aktivitet totalt per måned. Siden figur 4.2. viser aktivitet per uke, ser vi her tydeligere at grafen viser en aktivitetstopp i uken før hendelsen, og at den egentlige nedgangen starter allerede samme uke som hendelsen. Vedtaket i bystyret 21.06 er i midten av uke 25. Grafen viser tydelig et fall ned mot null i uken etter.

Figur 4.2 Aktivitet i media pr uke i juni 2007.



4.3.1 Hendelsene

Arbeidsgruppen hadde møte 01.11.06 for å gjennomgå innkomne merknader etter det første offentlige ettersynet. I merknadene kom det tydelig frem at engasjementet rundt gangbroa var voksende. Dette tok kommunen konsekvensene av, og i arbeidsgruppens møte 06.11.06 ble Norconsult gitt et utvidet oppdrag til nå også å se på forhold rundt gangbroa. Et forenklet forprosjekt for gang- og sykkelbro over Mandalselva ble levert fra Norconsult til kommunen 07.02.07. Arbeidsgruppa hadde møte den 15.02.07 der dette forprosjektet var tema.

I mars 2007 var det stor aktivitet rundt gang- og sykkelbroen i avisspaltene. Både enkeltpersoner og politikere bidro til at debatten i stor grad ble flyttet fra gatene og møterommene, og over i spaltene til lokalavisen. Lindesnes Avis bekreftet igjen sitt standpunkt på lederplass hele fire ganger denne måneden. I mars startet også to lokale ”synsere” en åpen spørsmålsrunde i lokalavisen om byutvikling. Det første spørsmålet kom i mars og omhandlet nettopp bro over Mandalselva, noe som førte med seg at de fleste politiske partiene måtte på banen med sin vurdering av saken allerede nå. De ukentlige spørsmålene som ble presentert i lokalavisen, utløste en bredere debatt om byutvikling som ikke bare

omhandlet forhold rundt reguleringsplanen for nedre Malmø. Selv om det i all hovedsak var politikere som ble utfordret av de lokale ”synserne”, så bidro dette til at byutvikling generelt og gangbro spesielt, i økende grad ble gjenstand for debatt i media. Den bidro også til at de politiske partiene offentlig måtte klargjøre sine standpunkter i en rekke saker, deriblant lokalisering av kulturhus og gangbro.

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 17.03.07:

”For vår del sier vi fortsatt et rungende ja til gangbro over elven slik at kulturbyen på Malmø kan bindes sammen med resten av sentrum”.

Leserinlegg i Lindesnes Avis, 02.03.07:

«Å sette tæring etter næring», heter et gammelt ord. Så la oss først få det kulturhuset vi ikke har råd til, så kan vi jo se hvilken publikumsmagnet dette blir, før vi eventuelt bygger en bro vi heller ikke har råd til”.

Svein A. Sørensen

Leserinlegg i Lindesnes Avis, 19.03.07:

”Bro som forbinder sentrum med den nye kulturbydelen, er helt nødvendig og udiskutabel”.

Øystein Johannesen

21.03.07 gjennomgikk reguleringsplanen andregangsbehandling i planutvalget. Også nå ble det foretatt en omfattende befarings. Kommunen inviterte bredt og åpent til befaringsen, og mange møtte opp til den flere timer lange turen i planområdet. Under selve debatten og behandlingen i planutvalget var det mange tilhørere. Fremdeles voterte utvalget enstemmig for bro og brukte heller ikke mye tid på å diskutere saken på møtet. Forsiden på Lindesnes Avis dagen etter ble prydet med overskriften: *”Ja til ny gangbro”*. I artikkelen konkluderer avisen med at det aldri ble den store debatten om gangbroen i planutvalgets møte. Likevel nærmet det seg nå et punkt der enkelte politikere uttrykte at de ble påvirket av debatten som foregikk i byen. Det offentlige ettersynet etter planutvalgsbehandlingen varte frem til 30.04.07, men ble utvidet til 09.05.07. Merknadene strakk seg over mange områder, men var tydelig dominert av broengasjementet. Dette påvirket også hvor kommunen måtte ha sitt fokus i det videre reguleringsarbeidet. Kommunen siktet nå frem mot en endelig politisk behandling i bystyret 21.06.07.

Våren 2007 var brosaken hyppig representert i avisspaltene, både gjennom nyhetsartikler og via leserinnlegg fra politikere og andre innbyggere. Det ble i større og større grad opprettet en link til det kommende lokalvalget, broen ble satt opp mot andre drifts- og investeringsbehov i kommunen og språkbruken hardnet til med karakteristikk av politikerne som kortsynte, historieløse og arrogante, og bromotstanderne som gretne, gamle gubber.

Leserinnlegg i Lindesnes Avis, 27.04.07:

"Seilingshøyden er for lav, og det vil for alltid bli en "skammens" bro. Snakk om å kastre en hingst! Dette vil dere angre på, og jeg protesterer til det ytterste".

Omar Jacobsen

Leserinnlegg i Lindesnes Avis, 09.05.07:

"Sørg for å være friske og opplagte, og la beslutningene vente til etter 10. september".

Harald Halvorsen

Motstanden mot bro markerte seg i stadig nye innbyggergrupper og på forskjellige arenaer. Deler av årets russekull markerte blant annet sin motstand mot broa med plakater i borgertoget på 17. mai. Vår og sommer 2007 ble det startet opp grupper både for og mot gangbro på nettsamfunnet Facebook. Det var flere hundre medlemmer i hver gruppe, og deltakerne var stort sett i aldersgruppen 15-30 år, men også noen eldre deltok i debatten. Blant annet brukte en av de mest markerte bromotstanderne nettsamfunnet til å reklamere for aksjoner og til å spre argumentasjon. I midten av juni 2007 kom to lokale kulturpersonligheter, Per Thomas Govertsen og Alf Willy Westergren, på banen med et alternativt forslag til løsning for gangbro. Forslaget ble aldri en stor sak, verken i media eller blant politikere.

16.05.07 ble det startet en underskriftskampanje mot gangbroa. Initiativtakerne var de aktørene som gjennom hele prosessen var frontfigurer for motstanden. I Lindesnes Avis den 16.05.07 ble Nils Reidar Christensen intervjuet i forbindelse med oppstart av underskriftskampanjen. I artikkelen kunne blant annet følgende leses:

"Aksjonistene understreker at de er veldig for det planlagte kulturhuset på Malmø. Men det er gangbroen de nå vil til livs. De ber derfor alle motstandere om å komme på banen. Underskriftskampanjen vil nå vise hvorvidt motstanden mot gangbro er stor

nok til å velte planene. De åtte mandalittene som går i bresjen, ser ikke bort fra at det hele kan ende med folkeavstemning.”

Underskriftslistene lå synlig på disken hos en stor del av handelsstanden i kommunen gjennom våren og sommeren 2007. De ble så innlevert kommunen et par dager før avstemningen 21.06.07, med beskjed fra avsenderne om at her var det over 5000 underskrifter mot bro.

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 19.05.07:

"Underskriftskampanje mot gang- og sykkelbro over elva synes ikke Høyres ordfører kandidat, Sven Seljom, noe om. Det er jo ikke tatt noen vedtak, verken i politiske partier eller i bystyret om denne saken, og derfor finner han det best å advare mot forhastede slutninger. Men er det ikke nettopp i en slik situasjon, en måned før bystyret skal avgjøre reguleringsplanen for nedre Malmø, at folk bør engasjere seg. For og imot. Skal man på noen som helst måte få innvirkning på resultatet, må jo engasjementet komme før beslutningene tas. Etterpå er det for sent! En livlig debatt – gjerne med underskriftskampanjer og andre demonstrative virkemidler – hører med i et demokratisk samfunn. At høyrelederen ikke liker at folk «går ut i gaten» med sin kjepphester og krever å bli hørt, får være hans problem".

Lindesnes Avis satte i lange perioder av ekstra sider til den store mengden av leserinnlegg som kom inn og inviterte aktivt til debatt. Også i nyhetsartiklene fikk saken stor oppmerksomhet, og antallet lederartikler viet bro-saken var mange. I uke 25, som var den uken bystyret vedtok reguleringsplanen, viser statistikken hele tre lederartikler som omhandlet saken¹⁰. Bromotstanderne var mer synlige i avisspaltene enn tilhengerne, og de jobbet aktivt for å påvirke politikerne, blant annet gjennom å invitere seg selv til partienes gruppemøter i forkant av bystyrebehandlingen.

En lørdag i begynnelsen av juni 2007 inviterte aksjonsgruppen mot bro til markering i sentrum av byen. Spesielt ble folk med båt oppfordret til å møte opp. Mandal Motorbåtforening var godt representert og brukte markeringen som starten på en organisert

¹⁰ Jfr. Figur 4.2 Aktivitet i media pr uke i juni 2007 (s. 58).

båttur samme dag. Oppmøtet var relativt dårlig, noe som både av lokalavisen og arrangørene ble forklart med det fine og varme sommerværet den dagen.

Leserinnlegg i Lindesnes Avis, 02.06.07:

"Jeg savner ungdommens stemmer i denne saken. De har garantert et langt lysere syn på tilværelsen enn gjengen med gretne gamle gubber som sykler rundt med underskriftslistene".

Jonas A. Sivertsen

Tredje- og sistegangs behandling i planutvalget var den 13.06.07, og nå ble bro med åpningsmulighet for gjennomseiling introdusert gjennom et bestilt tilleggsnotat fra Norconsult. På bakgrunn av dette ble følgende forslag fremsatt av administrasjonen ved rådmannen, under behandlingen:

"Bystyret forutsetter at bro til Nedre Malmø etableres med åpning for større båter. Åpningen må være minst 7,5 meter bred og med fri seilingshøyde. Åpningen skal befinne seg i trafikkområde sjø og vassdrag. Endelig utforming av broløsning gjøres først etter at Halse Eiendom har gjennomført arkitektkonkurranse/parallelloppdrag."
(Referat fra planutvalget 13.06.07)

På dette tidspunktet begynner partiene FrP og KrF for alvor å bli markerte bromotstandere, og Kenneth Osberg (KrF) foreslo følgende i det samme møtet:

"Bystyret forutsetter en adkomst mellom Sentrum og Nedre Malmø. Endelig utforming av forbindelsen gjøres først etter at Halse Eiendom har gjennomført arkitektkonkurranse/parallelloppdrag."
(Referat fra planutvalget 13.06.07)

Forslagene ble satt opp mot hverandre og rådmannens forslag ble vedtatt 5 mot 2 (Osberg, KrF og Møll, FrP). Innstillingen ble så oversendt bystyret.

Bystyret foretok en endelig behandling av reguleringsplanen for nedre Malmø den 21.06.07. Bystyresalen var full av tilhørere, og all lokal- og regional media var tilstede for å dekke avgjørelsen om bro. En avgjørelse de hadde tippet utfallet av flere ganger de siste dagene. Resten av reguleringsplanen var på dette tidspunkt nesten uten interesse for media og

tilhørere. I starten av bystyrebehandlingen kom rådmannen med et nytt revidert forslag som en justering av reguleringsbestemmelsene:

” Fri seilingshøyde under broa skal være minimum 3,5 meter i en seilingsled med minimum 20 meters bredde. I tillegg skal det være en åpning med bredde minst 7,5 meter for større båter. I denne åpning skal det være fri seilingshøyde. Seilingsledene skal ligge innenfor avgrensning vist på plankart”. (...) ”Bystyret forutsetter at bro til Nedre Malmø etableres med åpning for større båter. Endelig utforming av broløsning gjøres først etter at Halse Eiendom har gjennomført arkitektkonkurranse/parallelloppdrag.”

Paul Storholt fra FrP foreslo så det alle ventet på: *”Vi ber om separat votering for og mot bro mellom Malmø og sentrum.”* Det ble også vedtatt å foreta prøvevoteringer. Voteringen endte 18 for bro (7 Ap, 5 H, 2 SV, 1 FrP, 1 V, 1 Sp, 1 uavh.) og 17 mot bro (8 FrP, 1 Ap, 6 KrF, 1 SV, 1 uavh.). Med knappest mulig flertall ble det altså vedtatt at gangbroen skulle være en del av den endelige reguleringsplanen for nedre Malmø.

Debatten i bystyret var lang og hadde et forholdsmessig stort fokus på bro, sammenlignet med de resterende elementene i planforslaget. I følge Lindesnes Avis dagen etter vedtaket, ble det *”...fra enkelte representanter brukt så skarp retorikk at det nærmest tippet deler av debatten over i det useriøse”*. Arbeiderpartiets varaordfører Inga Fjeldsgaard uttalte også følgende fra bystyrets talerstol under debatten:

”- Jeg skal være glad når brosaken er avgjort, for jeg begynner å bli oppriktig lei av å bli truet med at jeg er ferdig i politikken om jeg stemmer for bro. Og faktisk har denne saken fått meg til å vurdere mitt videre politiske engasjement.”

(Nyhetsartikkel i Lindesnes Avis, 22.06.07)

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 22.06.07:

”Det ble skrevet historie i Mandal bystyre i går, og selvsagt var det broforbindelsen som ble det store tema”. (...) ”I siste runde - og ikke minst etter at Lindesnes hadde ”forskuttert” hvor KrF hadde tenkt å lande - foretok partiet en ny oppstigning for å få det store overblikket. For deretter å ”nødlande” sammen med det enorme folkehavet og sine nære kamerater i Fremskrittspartiet”. (...) ”Bystyrets flertall våget å stå fast. Det kan vise seg negativt igjen i september, men framtidens dom er vi lite i tvil om. Dette er til Mandals beste”.

4.3.2 Aktørene, arenaene og virkemidlene

Fra januar 2007 og frem til vedtak av reguleringsplanen 21. juni 2007, er den perioden med høyest og mest intensiv aktivitet både hos aktørene i de formelle politiske prosessene og aktørene i folkeaksjonene. Perioden på seks måneder som viser en bratt økning i treff i media, viser også den samme parallelle økningen i både antall aktører og intensiteten i aktiviteten til aktørene. I mars 2007 kom Lindesnes Avis for alvor på banen, ikke bare som arene for debatt, men også som en aktør i debatten. Gjennom blant annet fire lederartikler viste de tydelig at de støttet bygging av gang- og sykkelbro over Mandalselva. Dette skjedde parallelt med en gradvis økning i antall hendelser i de formelle politiske organer, og en stor mengde informasjonsmøter i regi av arbeidsgruppen for reguleringsplanen. Media gikk fra å tidligere være en arena for å presentere informasjon om hendelser og fremdrift i saken, til å nå også bli benyttet som et virkemiddel for debatt – både for politikere og enkeltpersoner. To lokale ”synsere” som i lang tid har vært sentrale aktører i debatten om byutvikling i Mandal generelt, gav i mars 2007 næring til debatten gjennom å benytte leserbrevspaltene til lokalavisen til å stille politikerne i byen en rekke spørsmål om byutvikling, deriblant om reguleringsplanen for nedre Malmø og broen spesielt. Det var gjennom flere uker med slike spørsmål at politikerne for alvor kom på banen som aktører i den offentlige debatten. Disse ukentlige rundene med spørsmål og svar bidro også til at politikerne tydeligere måtte svare på vegne av partiene, og ikke bare på vegne av seg selv som enkeltpolitiker.

Mens det frem til mars 2007 i stor grad var politikere enkeltvis som deltok i ordskiftet, så vi fra april og frem mot planvedtaket i juni, at det nå i større grad var politikere på vegne av et parti som opptrådte som aktør i debatten. Dette gjorde også at aktørene i folkeaksjonene og media nå fikk et større fokus på hva partiene i bystyret som helhet mente om gang- og sykkelbroen, og direkte kontakt med politikere og partigrupper ble i større grad benyttet som virkemiddel for å påvirke utfallet av saken. Dette skiftet kunne tydelig identifiseres i planutvalgets andre- og tredjegangs behandling av reguleringsplanen i mars og juni. Mens utvalget tidligere i prosessen søkte å opptre som en felles aktør utad gjennom å ikke foreta separate votering på enkeltelementer i planen, ble det nå tydeligere at representantene fra KrF og FrP søkte å markere sin motstand gjennom både debatt og votering. Den åpne befaringen i forkant av planutvalgsbehandlingen 21.03.07, viste også et gryende engasjement i befolkningen gjennom godt oppmøte både fra beboere i reguleringsområdet og andre. Det offentlige ettersynet etter behandlingen i planutvalget i mars resulterte i en stor mengde merknader som strakk seg over flere temaer og elementer i planen. Den var likevel tydelig

dominert av motstanden mot gang- og sykkelbro, og viser at både direkte berørte aktører og andre bromotstandere, ikke bare søkte å markere sin motstand i den offentlige debatten, men også gjennom å påvirke den formelle politiske prosessen direkte.

I løpet av mai måned ble en rekke nye virkemidler tatt i bruk av motstanderne til gang- og sykkelbroen. Nye og mer kollektivt organiserte aktører kom på banen, noe som resulterte i at virkemidler som forskjellige typer aksjoner, informasjonskampanjer og underskriftslistor blir tatt i bruk. Oppstart av underskriftskampanje mot gang- og sykkelbroen var det første synlige forsøket på organisering av motstanderne. I en nyhetsartikkel i Lindesnes Avis den 16.05.07 markerte åtte mandalitter starten på kampanjen gjennom å definere seg som en samling ”(...) mandalitter med kjærlighet til byen og dens særpreg.”. Flere av de aktørene som her stod frem, viste seg også videre i prosessen å bli frontfigurer for både den kommende kampanjen frem mot kommunevalget og forsøket på omkamp gjennom krav om folkeavstemning året etter. Å sette navnet sitt på en underskriftsliste er en lett tilgjengelig form for politisk deltakelse. Listene var tilgjengelig i store deler av butikkene i sentrum og bidro til at mange gjennom en så enkel handling, bevisst eller ubevisst, tok standpunkt i saken.

I tillegg til en markant økning i bruken av lokal- og regionalavisens leserbrevspalter, gav også de mer kollektivt organiserte aktørene og deres virkemidler, motstanderne av gang- og sykkelbroen en økt dekning i avisenes nyhetsartikler om brosaken. Tilhengerne av gang- og sykkelbroen var fremdeles i stor grad representert ved politikere, og ennå så vi ingen forsøk på å organisere tilhengerne for øvrig. Fra primo mai og frem mot planvedtaket i bystyret i juni så vi også et skifte i virkemidler benyttet i det offentlige ordskiftet. I tillegg til at den endelige bystyrebehandlingen av reguleringsplanen nærmer seg, var det kommunevalg i september samme år. Linken til det kommende valget ble mer og mer benyttet som et virkemiddel for å presse politikerne, og trusler om taktisk stemmegivning etter standpunkt i brosaken falt oftere og oftere i leserbrevspaltene til spesielt Lindesnes Avis.

Leserinnelegg, Lindesnes Avis 07.06.07:

”Jeg håper veldig mange gjør som jeg til valget, stryk disse politikerne.”

Jean Adriaenssen

Mens politikerne tidligere i størst grad var representert i media gjennom nyhetsartikler, gjorde koblingen til det nærstående valget at de nå i større grad deltok i de debattene som gikk i

avisenes leserbrevspalter, for å gi tilsvaret på det presset som ble lagt på dem. Språkbruken i leserbrevspaltene hardnet til fra begge sider av saken, både fra politikere og andre deltakere i debatten, og de tidvis skarpe og krasse personkarakteristikkene skapte ny temperatur i ordsiftet.

I et forsøk på å påvirke avstemningen i bystyret 21.06.07, ble underskriftslistene med 5124 underskrifter, som nå hadde vært tilgjengelige i over 40 av byens butikker i litt over en måned, overlevert kommunen. Mens ordførerens reaksjon i følge en nyhetsartikkel i Lindesnes Avis 20.06.07 var overraskelse og glede over engasjementet, definerte initiativtakerne til underskriftsaksjonen dette som en handling nærmest likelydende en folkeavstemning som politikerne måtte ta hensyn til under behandlingen av reguleringsplanen. Det var knyttet stor spenning til den endelige planbehandlingen 21.06.07, og også debatten i bystyret viste at politikernes fokus lå på å forsvare sitt standpunkt for eller mot gang- og sykkelbro, – og i liten grad på resten av den omfattende reguleringsplanen. Bystyret viste sin splittelse i saken gjennom å gjennomføre separat votering om broen. En stor mengde tilhører fulgte debatten i bystyret, og i et siste forsøk på å påvirke bystyrerepresentantene ble det aksjonert på utsiden av rådhuset i forkant av møtet.

Med unntak av sporadiske leserinnlegg og forsøk på spørsmål og svar på stemmeforklaring mellom enkelte markante bromotstandere og politikere, falt aktiviteten hos alle aktørene og på alle arenaer betraktelig etter vedtaket og gjennom sommeren.

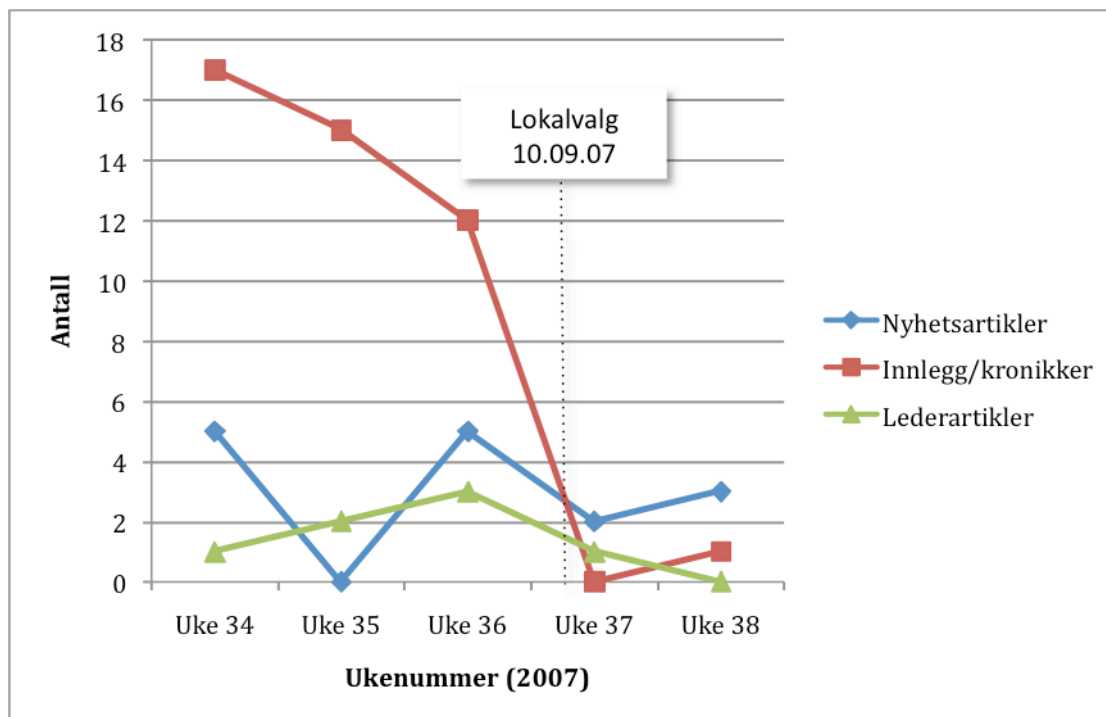
4.4 Fase 2: Valgkamp ble brokamp

Som vi så allerede i forkant av bystyrebehandlingen i juni, ble det kommende kommunevalget brukt som et pressmiddel for å søke å påvirke politikernes standpunkt i brosaken. I selve valgkampen i august og september 2007, så vi at dette ble fulgt opp gjennom at broen ble en av hovedsakene, og både politikere og aksjonister søkte å slå mynt på saken. Håpet om omkamp gjennom et nytt politisk flertall etter valget gjorde at sterke virkemidler ble tatt i bruk for å oppfordre til taktisk stemmegivning på bakgrunn av holdning til ny gang- og sykkelbro over Mandalselva.

Den grafiske fremstillingen under viser medieaktivitet i Fædrelandsvennen og Lindesnes Avis pr. uke i fem uker i august og september 2007. Figuren er et utsnitt av figur 4.1. som viser

aktivitet totalt per måned. Siden figur 4.3 viser aktivitet per uke, ser vi her tydeligere at grafen viser en aktivitetstopp i uken før hendelsen, og at den egentlige nedgangen starter allerede samme uke som hendelsen. Lokalvalget 10. september er i starten av uke 37. Grafen viser tydelig et fall nesten mot null i uken etter. Spesielt viser grafen stor aktivitet i leserbrevspaltene frem mot valgdagen, mens nyhetsartiklene har en jevnt lavere frekvens.

Figur 4.3 Aktivitet i media pr uke i august/september 2007.



4.4.1 Hendelsene

Selv om det endelig planvedtaket var fattet, sluttet ikke debatten i avisene og ute blant folk og politikere. 18. august går Sigurd Bjørn Kastrud, Svein A. Sørensen og Ove Jensen ut med et opprop i Lindesnes Avis, der de oppfordrer Mandals befolkning til å gi sin stemme ved det kommende lokalvalget til KrF eller FrP – de to klare nei-partiene. Ordfører Åse Lill Kimestad reagerer sterkt på utspillet og karakteriserer det som meningstyrani, mens Høyres førstekandidat Sven Seljom, mener brottsstanderne spiller på frykt for det ukjente. Samtidig oppfordrer Sven Tallaksen (Frp/uavh., men brotilhenger) nå tilhengerne av ny bro til å bli mer synlige i prosessen. I valgkampen ble brosaken frontet som en av de viktigste sakene for KrF og FrP, men også noen av brotilhengerne mente at det positive standpunktet var salgbart.

Mest av alt brukte aksjonsgruppen mot bro og andre profilerte motstandere, saken i valgkampen. Blant annet ble en annonse brukt for å oppfordre velgerne til å stemme på KrF og FrP, med den begrunnelsen at disse hadde stemt mot bro i bystyret i juni, og at et godt valg for disse partiene derfor høynet muligheten for å igjen få saken opp til politisk behandling. Annonsen ble også delt ut i postkasser i kommunen.

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 18.08.07:

"De mest ihuga motstanderne gir seg ikke. De nøyer seg heller ikke med leserinnlegg og pågående spørsmål til ordføreren. Nå setter de i gang en ny aksjon. Byens innbyggere fikk pamfletten i postkassene sine i går, og oppropet gjentas i dagens avis. En oppfordring om å stemme på de to partiene som enstemmig sa nei til bro under bystyrets behandling av saken i juni - Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet. For primært å vinne fram med et krav om folkeavstemning om saken". "Vil KrF og FrP ha omkamp, og vil de bruke alle lovlige midler for å forhindre at gangbroen blir bygget? Svaret må være ja eller nei. Ikke mer diffust snakk om demokratisk rett og ytringsfrihet. Ingen betviler nemlig motstandernes rett til å gå til aksjon. Og ingen forundres over at de ivrigste fortsetter kampen. Dette er klar tale og et klart mål"

Nyhetsartikkel i Lindesnes Avis, 18.08.07:

"Både Ove Jensen og Sigurd Bjørn Kastrud holder fast på at de ikke driver valgkamp". "Derfor setter vi i gang denne opplysningskampanjen, sier Kastrud". "Han sier målet er å få på plass en folkeavstemning om bro, i tillegg til at partiene som har flagget klart standpunkt mot bro skal synliggjøres. Mange har trodd at saken er endelig avgjort, men det er den ikke"

Nyhetsartikkel i Lindesnes Avis, 24.08.07:

"- Politikerne vil ha et monument over seg selv, slik at de kan stå i ettertid og peke nese til flesteparten av byens befolkning, mener han". (Svein A. Sørensen)

Bare få dager før valget satte to politikere seg ned for å telle gjennom underskriftslistene til aksjonsgruppen mot bro, og for å sjekke dobbelføring av navn og antall stemmeberettigede personer bak underskriftene. Disse to var Linda Verdal fra Arbeiderpartiet og Sven Seljom fra Høyre. I et oppslag i Lindesnes Avis 08.09.2007, altså to dager før kommunevalget, påstod de

at 250 navn var skrevet mer enn en gang og på det meste sju ganger. De fremla også opplysninger om at flere fra andre kommuner hadde skrevet under, og at mange hadde signert for andre familiemedlemmer. I følge deres telling var bare 2700 stemmeberettigede. I forkant av denne tellingen hadde flere gjennom media spekulert i eventuell ”juks” i listene. Etter dette oppslaget kom som kjent valget, og saken om listene ble ikke stor og langvarig. Selv om valgkampen også handlet om andre saker, var broen og mulighetene for en eventuell folkeavstemning en av de viktigste sakene, noe som også ble vist gjennom både leserbrevsidene og via nyhetsartikler og lederartikler i lokalavisen.

Leserinnlegg i Lindesnes Avis, 24.08.07:

”Det er vel neppe tvil om at det her har foregått mye ufin politisk taktikk”.

Lill Tony Larsen Ramvik, bromotstander og lokalentusiast.

Leserinnlegg i Lindesnes Avis, 27.08.07:

”Personlig står valget mellom pest eller kolera, et av de to partiene som klart gikk mot broen vil få min stemme”.

Svein Berge

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 01.09.07:

”Folkeavstemning og omkamp om bro over elva til den nye bydelen på Malmø-siden kan utmerket godt bli resultatet av valget om en god uke”.

Leserinnlegg i Lindesnes Avis, 07.09.08:

”Å bruke valget til protest mot enkeltsaker, er å gi fra seg sin påvirkningsrett for alle andre saker i det samfunnet vi ønsker oss fremover. Stem etter din ideologiske partioverbevisning og ha en hyggelig valgdag”.

Kjell Gase Nygaard

10. september 2007 var det kommune- og fylkestingsvalg. KrF og FrP ble valgets vinnere i Mandal, fikk til sammen rent flertall i bystyret og kunne plassere seg i ordfører- og varaordførerstolen. Resultatene for de øvrige partiene viste liten eller ingen endring fra 2003-valget. Dersom vi så skal vurdere om valgresultatet til KrF og FrP i Mandal var direkte påvirket av saken om gang- og sykkelbro, må se om de har en vekst som er forholdsmessig en annen enn det de to partiene hadde i Vest-Agder og på landsplan for øvrig. Tabell 4.1. viser

valgresultatene for lokalvalget 2007, sammenlignet med stortingsvalget 2005 og lokalvalget 2003. Tallene for Vest-Agder i 2003 og 2007 er for fylkestingsvalget, og ikke snittet av resultat i kommunene i fylket. Tallene i kursiv ved 2007-valget viser differansene fra henholdsvis 2005 og 2003.

Tabell 4.1 Valgresultater og valgdeltakelse.¹¹

	2007			2005			2003		
	Mandal	V-A	Landet	Mandal	V-A	Landet	Mandal	V-A	Landet
KrF	19,4 +4,5 (05) +2,0 (03)	21,1 +2,2 (05) +0,1 (03)	6,4 -0,4 (05) 0,0 (03)	15,0	18,9	6,8	17,4	21,0	6,4
FrP	31,7 +5,2 (05) +5,3 (03)	19,4 -4,5 (05) +1,8 (03)	17,5 -4,6 (05) +1,1 (03)	26,5	24,0	22,1	26,4	17,6	16,4
Opp- møte	61,0	58,3	61,2	75,4	77,2	77,4	60,1	55,3	59,3

(Alle tall er i prosent)

Både KrF og FrP gikk, sammenlignet med begge de foregående valgene, betydelig frem i Mandal ved lokalvalget i 2007. Mens KrF har en fremgang på 4,5 % (05) og 3,0 % (03), økte FrP's oppslutning med 5,2 % (05) og 5,3 % (03). Gjør vi denne sammenligningen for de to partiene ved fylkestingsvalget og totalt for landet, ser vi ikke den samme trenden. KrF gikk noe frem i Vest-Agder i 2007 sammenlignet med både 2005 og 2003, men viser kun små endringer på landsplan. Frp viser en betydelig tilbakegang både i Vest-Agder og på landsplan sammenlignet med 2005, mens de i forhold til 2003 kan vise til en svak fremgang. Ser vi altså på disse tallene alene, uten å innbringe andre mulig innvirkende faktorer, så kan det antas at brosakene hadde en effekt på valgresultatet i Mandal kommune. FrP hadde ingen uttalt ordførerkandidat, men toppkandidaten som til slutt ble ordfører, var en erfaren og godt kjent

¹¹ <http://www.aftenposten.no/valg2005/resultater/> (2005)

<http://tjenester.aftenposten.no/valgnatt/2007/> (2003 og 2007)

politikere. KrF hadde ved dette valget en ny ordfører kandidat, som i mindre grad var kjent i kommunen og uten tidligere folkevalgte verv i Mandal. Ser vi på valgdeltakelsen ved de tre valgene er det ikke mulig å konkludere med at saken påvirket den i noen retning.

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 11.09.07:

”Frp vant Mandal, godt hjulpet av bromotstanderne. Ellers gjorde partiet det ikke særlig godt på våre kanter.”

4.4.2 Aktørene, arenaene og virkemidlene

Etter en sommer med kun sporadisk aktivitet rundt saken, ble innspurten på valgkampen igjen en periode med stor friksjon mellom politikere og bromotstandere. Aktørene i folkeaksjonene var nå omtrent de samme som i forkant av planvedtaket, om enn med litt færre frontfigurer. Fremdeles fremstod ikke tilhengerne av gang- og sykkelbroen som en samlet organisert aktør, men vi så i avisspaltene nå flere av de som senere i prosessen vil komme til å organisere tilhengerne. Det ble også fra flere politikere ytret et ønske om at brotilhengerne kom på banen. Bromotstanderne var gjennom hele valgkampen representert ved de tre mennene som på folkemunne fikk betegnelsen *”De tre bukkene bruse”*, Svein A. Sørensen, Ove Jensen og Sigurd Bjørn Kastrud. De både fremstilte seg selv som og ble oppfattet som, en aksjonsgruppe mot broen. Gjennom deres uttalelser i media fremgikk det også at de søkte å uttale seg på vegne av ”alle” bromotstanderne i kommunen. De tre mennene startet 17.08.07 en aksjon der de oppfordret alle stemmeberettigede til å gi sin stemme til et av de to partiene som sa nei til bro under bystyrets behandling i juni – KrF og FrP. Dette gjorde de først og fremst gjennom å utforme en pamflett som ble lagt i postkassene til alle i kommunen, samt å i flere runder trykke pamfletten som en annonse i lokalavisen fra kampanjeoppstart og frem til valgdagen 10.09.07.

Utdrag fra annonse i Lindesnes Avis, 18.08.07:

”Dersom folk i Mandal ønsker politikere som tar hensyn til sine innbyggere, har de bare to valgmuligheter. Det var bare Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet som lyttet til befolkningens røst. Er du fremdeles mot ny gangbro? Stem et av disse to partiene. Slaget om broa er ikke tapt ennå! Vi forbereder et forslag til det nye bystyret om folkeavstemming mot bro. Din stemme kan være med på å avgjøre dette resultatet.”

Mange politikere reagerte sterkt på det virkemiddelet som her ble benyttet, og søkte åpent å så tvil om at noen ville avgi sin stemme på bakgrunn av kun en enkelt sak. Ordfører Åse Lill Kimestad (Ap) uttrykte en opplevelse av utspillet som et meningstyrani. Hun og andre politikere benyttet anledningen til å oppfordre tilhengerne av broen til å kjenne sin besøkelsestid og komme på banen i det offentlige ordskiftet. I debatten i media som kom i kjølvannet av kampanjestarten, ble målet om folkeavstemming for første gang brakt på banen. Initiativtakerne bedyret at de ikke drev valgkamp, men kun en opplysningskampanje med mål om å få på plass en folkeavstemming etter valget.

Fra midten av august og frem til valgdagen 10.09.07 var det stor aktivitet både i leserbrevspaltene og nyhetsartikler i Lindesnes Avis. Spesielt gikk ordskiftet med høy temperatur mellom enkelte politikere (ordfører og planutvalgsleder) og de tre mest markante frontfigurene til bromotstanderne. En stor andel av den diskursen som fremkom i leserbrevspaltene ble løftet frem både i nyhetsartikler og på lederplass i lokalavisen.

Redaktøren i lokalavisen benyttet jevnlig spalteplass i lederartiklene til å både spekulere i hva KrF vil komme til å gjøre i en eventuell omkamp, og til å bygge opp under den store påvirkningen de mente saken ville få på valgresultatet. Den siste uken før valgdagen så vi på flere måter et noe endret mediebildet. For det første var det ikke lenger bare politikerne som argumenterte for at valget handler om så mye mer enn bare den enkeltsaken som broen er. De siste dagene kom det en rekke leserinnlegg fra flere hold, både tilhengere og motstandere av broen, der velgerne ble oppfordret til å stemme etter sin totale politiske overbevisning. Parallelt og overlappende med dette skiftet, kom også en større andel brotilhengere på banen i leserbrevspaltene til avisene. Tydelig som en reaksjon både på den etterlysningen som kom i etterkant av kampanjeoppstarten i midten av august, og av frykt for at saken ville ha stor påvirkning på valgresultatet.

Leserinnlegg, Lindesnes Avis 23.08.07:

"Er det underskriftskampanjer og opprop som skal styre byen de neste fire årene? Har dere så liten tillitt til våre folkevalgte og demokratiet at dette blir normen?"

Gudny Flataker

Den 08.09.07, altså to dager før valget, trer to politikere delvis ut av den formelle politiske arena, vekk fra den politiske diskursen og over på aksjonistenes banehalvdel. Gjennom å

fintelle antallet personer som signerte på underskriftslistene som ble innlevert kommunen i juni, søker Linda Verdal (Ap) og Sven Seljom (H) å så tvil med hvor stor andel av innbyggerne som er motstandere av bro. Deres listevask reduserer antall navn fra over 5000 til ca 2700. Denne saken dominerer spaltene siste avisdag før valget, og var i så måte et virkemiddel som bidro til å sette ny dagsorden gjennom å vri fokus over fra det politiske innholdet i saken til dissekering av virkemidler. Som tidligere beskrevet fikk de to partiene som i juni stemte mot bro, KrF og FrP, rent flertall i bystyret etter valget. Valgvinnerne var begge opptatt av å i ettertid søke å avvise brosakene som en forklaringsvariabel for valgresultatet. Lindesnes Avis brukte spalteplass på det motsatte, og representanter for bromotstanderne la umiddelbart etter valget på bordet en liste med de 300 påkrevde navnene for å kreve at bystyret igjen tok opp saken gjennom avholdelse av en folkeavstemming.

Kommentar fra redaktøren i Lindesnes Avis, 12.09.07:

”Brosaken forsøker man etter fattig evne å tone ned som årsak til de gode valg begge neipartiene har gjort. De vil helst ikke oppfattes som løpegutter for aksjonsgrupper, og fremhever partienes arbeid i siste periode som hovedgrunn for de gode tall. Men de våger neppe å la være å gjennomføre det oppdrag som det klare velgerflertallet har gitt dem: Sørge for at det ikke blir noen ny bro over elva.”

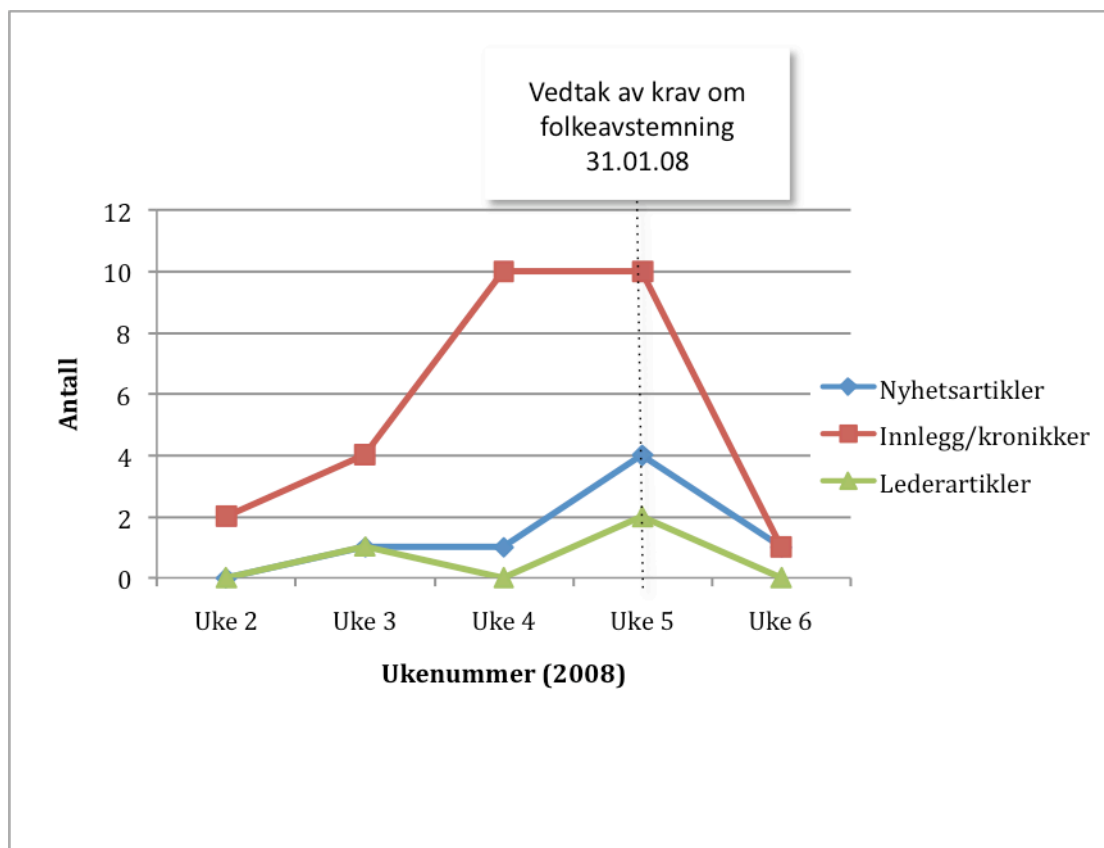
4.5 Fase 3: Forsøk på omkamp

Forsøk på omkamp ble varslet allerede i etterkant av planvedtaket i juni 2007 og ble aktivt brukt som et virkemiddel for å forsøke å påvirke valgresultatet i september samme år. Gjennom et folkeinitiativ fikk politikerne nå en sak med krav om folkeavstemming om gang- og sykkelbroen på bordet. Igjen skulle debatten, både i de formelle politiske organer og i mediebildet, øke i nivå og intensitet før den endelige behandlingen i bystyret igjen satte en stopper for motstandernes kamp mot broa.

Den grafiske fremstillingen under viser medieaktivitet i Fædrelandsvennen og Lindesnes Avis pr uke i fem uker i januar og februar 2008. Figuren er et utsnitt av figur 4.1. som viser aktivitet totalt per måned. Siden figur 4.4. viser aktivitet per uke, ser vi her tydeligere at grafen viser en aktivitetstopp i uken før hendelsen, og at den egentlige nedgangen starter

allerede samme uke som hendelsen. Vedtaket om folkeavstemning er i midten av uke 5. Grafen viser et fall ned mot null i uken etter.

Figur 4.4 Aktivitet i media pr uke i januar/februar 2008.



4.5.1 Hendelsene

Debatten om bro fortsatte etter valget, og handlet nå om hvorvidt bystyret kommer til å ta opp saken igjen gjennom en folkeavstemning. Lindesnes Avis gjennomførte enn nettavstemning på sine nettsider (www.l-a.no) i to uker i slutten av september. I alt kom det inn 2583 svar. Resultatet viser at 53,23 prosent av stemmene gikk i favør av at bystyret ikke skal behandle saken på nytt, mens 45,6 prosent mente at saken skulle tas opp igjen. Så lite som 1,16 prosent svarte ”vet ikke”. Den samme avisen var aktive i debatten og klart motstandere av folkeavstemning.

I starten av november ble et nytt moment spilt inn i debatten om gangbro. En rekke utbyggere i reguleringsområdet leverte et brev til kommunen hvor de lovet å ta regningen for broa. Dette

utspillet tok vekk noe av brodden rundt debatten om at kommunen kom til å ha store utgifter, og at dette skulle være et argument mot gangbroa.

I november 2007, altså etter valget og etter endelig vedtak av reguleringsplanen, så vi for første gang et forsøk på organisering av brotilhengerne. En gruppe enkeltpersoner startet opp en aksjonsgruppe for bro. De opprettet nettsiden www.folkforbro.no, hvor det var mulig å skrive under for å vise sin støtte. Gruppen satte i flere runder inn annonser i avisen med opplisting av de som til en hver tid hadde signert listen på nett. Den siste annonsen stod på trykk i Lindesnes Avis 30.01.08, altså dagen før kravet om folkeavstemning ble behandlet i bystyret, og viste 941 underskrifter. I motsetning til aksjonsgruppen mot bro, lå denne gruppens fokus på gjennomføring av den allerede vedtatte reguleringsplanen, men med et spesielt fokus på viktigheten av gangbroa.

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 05.11.07:

”Og hvorfor kom det ingen motaksjon den gang neifolket herjet som verst? Antagelig fordi det alltid er langt enklere å samle folk mot et prosjekt – enn for”.

I slutten av november 2007 ble de fem utvalgte arkitektkontorene presentert. På et åpent møte på Mandal Videregående skole la de frem sine forslag gjennom muntlig presentasjon og ved utstilling av modeller. Møtet trakk fullt hus og interessen var stor, spesielt overfor de presenterte løsningene for ny gang- og sykkelbro, som også var en del av oppdraget til arkitektene. I den diskusjonen som kom både under møtet og i etterkant, var både tilhengere og motstandere av bro aktive og til en viss grad ”nøytrale” i forhold til sitt opprinnelige standpunkt. Fokuset utad var på at den beste løsningen måtte velges. Når selve valget av arkitektfirma senere ble annonsert, kom det få reaksjoner.

Den 4. oktober 2007 ble det levert inn et folkeinitiativ fra 310 innbyggere om å avholde votering i bystyret over hvorvidt det skal arrangeres folkeavstemning om brosakene. Etter dette og frem til bystyret behandlet saken i slutten av januar 2008, dreide store deler av den offentlige debatten seg om dette kravet. Bystyrepolitikerne var aktive i debatten, spesielt de som var klare på at sitt standpunkt for eller mot folkeavstemning ikke hadde noen sammenheng med dere standpunkt i brosakene. Særlig var det mye debatt i media om KrF sitt usikre standpunkt om folkeavstemning. Det ble både fra lokalavisens side og motstandere og

tilhengere av folkeavstemning argumentert for hvilket standpunkt KrF burde innta, og presset mot partiets representanter i bystyret var stort.

Saken om folkeinitiativet gjennomgikk en ordinær prosess i kommunen og kom opp til politisk behandling i bystyret den 31.01.08. Innstillingen fra behandling i driftsstyret var at det ikke avholdes folkeavstemning. Denne ble vedtatt i bystyret med 18 mot 16 stemmer (10 FrP, 5 KrF, 1 H). Altså også her et knappest mulig flertall da bystyret ikke var fulltallig under avstemningen. Debatten i bystyret var omfattende, og hele 22 representanter tegnet seg på talerlisten. Deltakerne klart i stor grad å holde seg til sakens kjerne, folkeavstemning eller ikke, men både broargumentene og debattantenes standpunkt var godt synlig i ordskiftet.

Lederartikkel i Lindesnes Avis, 01.02.08:

”Det meste av kruttet var brent, og langt inn i motstandernes fremste rekker har erkjennelsen av at det blir bro, bredt seg med økende styrke. De siste ukene var det tilhengerne som var på offensiven, og det var ja-folket som fylte opp tilhørerplassene i bystyret i går. Og kunne slippe jubelen løs da stemmene var talt opp.”

Leserinnlegg i Lindesnes Avis, 04.02.08:

”Etter hvert var det opptreden av prinsippryttere, teatraliske ”skuespillere” og en klovn.”

Karin Lande Kastrud

4.5.2 Aktørene, arenaene og virkemidlene

Allerede rett etter valget igangsatte Lindesnes Avis en nettavstemning om hvorvidt bystyret skal behandle saken på nytt eller ikke. Avisen som aktør bidro med dette til å sette debatten om omkamp på dagsorden. Omtellingen av antall signaturer på underskriftslistene i forkant av valget, ble etterfulgt av misstanker og spekulasjoner om juks. Reaksjonene fra initiativtakerne til underskriftslistene kom nå etter valget, og skapte høy temperatur i ordskiftet.

Leserinnlegg, Lindesnes Avis 18.09.07:

”Påstandene i avisene var både usanne, grove og ærekrenkende og kvalifiserer i seg selv til at vi vurderer en anmeldelse.”

Svein A. Sørensen

Leserinlegg, Lindesnes Avis 20.09.07:

”At Svein A. Sørensen, som med så stor letthet strør om seg med personkarakteristikker, føler seg ærekrenket av den grunn og forlanger en unnskyldning er jo litt søtt, men denne saken er tross alt for viktig til å skulle handle om ham.”

Sven Seljom (H)

De som nå representerte bromotstanderne utad i den offentlige debatten var de samme som stod for kampanjen i forbindelse med valgkampen. Ordskiptet i media lå nå på et noe lavere nivå i antall hendelser, men likevel med meget høy intensitet deltakerne i mellom. Det var de samme tre mennene som drev kampanjen frem mot valget, som den 04.10.07 leverte inn 310 underskrifter til kommunen der de ba bystyret behandle et krav om folkeavstemming om broen. Denne hendelsen skapte ikke umiddelbart en stor debatt i media, og vi skulle runde november måned før debatten om bro igjen tok seg opp. Da via en annen utløsende hendelse. 1. november kom nye aktører på banen gjennom at utbyggerne i reguleringsområdet samlet leverte inn et brev til kommunen der de lovet å ta alle utgiftene for byggingen av broen. Virkemiddelet var et tydelig forsøk på å dempe den debatten som gikk i byen om hvor store kostnader kommunen ville ha, og hvilke andre sektorer det ville gå ut over.

Samme dag så vi også den første formaliserte organiseringen av brotilhengerne. En aksjonsgruppe som kalte seg *Folk for Bro*, etablerte en nettside (www.folkforbro.no) der det var mulig å signere til støtte for broen. Initiativtakerne var en stor gruppe mennesker fra et bredt lag av befolkningen, men med et stort innslag av personer fra næringslivet i byen. Som en samlet aktør publiserte de jevnlig annonser i lokalavisen, med navnene til de som til en hver tid hadde signert på nettsiden. Samtidig med disse to hendelsene tok også Lindesnes Avis standpunkt mot folkeavstemming gjennom en lederartikkel den 02.11.07. Vi så altså på dette tidspunktet i prosessen et skifte i aktører i det offentlige ordskiptet. Mens den første måneden etter valget viste en nedgang i aktivitet i media, så vi i november og desember en økning i antall treff både for leserinnlegg og nyhetsartikler. Vi så også et klart skifte fra at motstanderne dominerte leserbrevsiden, til at det nå i større grad var brotilhengerne og næringslivet som brukte denne arenaen til å argumentere for bro og mot folkeavstemming.

I disse månedene så vi også at administrasjonen i kommunen, ved rådmannen, kom hyppigere på banen for å forklare implikasjonene ved å fjerne broen fra reguleringsplanen. Også kommunens eiendomsselskap, Halse Eiendom, deltok nå som aktiv aktør i ordskiptet for å

søke å forklare de faktiske bro-kostnadene for kommunen. Frontfigurene for aksjonsgruppen mot bro stilte gjennom hele prosessen spørsmål ved dette, og satte bevisst broen opp mot andre investerings- og driftsbehov for kommunen. Det gjorde de også på dette tidspunktet.

Folkeinitiativet med krav om folkeavstemming skulle behandles i bystyret 31.01.08. Måneden frem mot bystyrebehandlingen viste høy aktivitet i media, både gjennom nyhetsartikler og leserinnlegg. Spesielt var fokuset på KrF. Både representanter for aksjonsgruppen mot bro og aksjonsgruppen for bro, argumenterte for hvordan KrF burde stemme. Det ble lagt stort press på representantene til KrF, men de var selv i liten grad aktører i det offentlige ordskiftet. Etter at KrFs Heidi Henganger Haven stemte mot folkeavstemming og dermed vippet flertallet i driftsstyrets behandling 23.01.08, økte presset på partiet. Det var KrF som ville avgjøre resultatet i slutten av måneden, og det var der det var mulighet for bevegelse i rekkene.

Det var spesielt et leserinnlegg som satte dagsorden og temperatur for debatten de siste dagene før avgjørelsen. To av frontfigurene for bromotstanderne, Svein A. Sørensen og Ove Jensen, hadde den 29.01.08 et leserinnlegg på trykk, som samtidig ble sendt på e-post til alle medlemmene av Mandal bystyre. Innlegget inneholdt påstander om at en Ap-representant hadde truet en SV-representant til å stemme for gang- og sykkelbroen under behandlingen av reguleringsplanen i juni. I teksten konkluderte de med følgende overfor politikerne:

”Stemmer du mot folkeavstemming legitimerer du da denne form for avgjørelse i bystyresalen.”

Den såkalte trusselen de viser til skal ha kommet via en lapp fra den ene representanten til den andre underveis i bystyremøtet. Leserinnlegget og e-posten fra Sørensen og Jensen ble samme dag tatt kraftig avstand fra, både på lederplass i lokalavisen og av involverte politikere. Samme dag som dette innlegget stod på trykk, opprettet aksjonsgruppen mot bro, en nettside (www.nyemandal.no) for å også etter avgjørelsen noen dager senere, kunne videreføre aksjonens arbeid. Igjen er det de samme aktørene som i de foregående aksjonene. Den offentlige debatten de siste dagene før avgjørelsen ebbet altså ut i en ordkrig om hvor KrF burde lande under bystyrebehandlingen og påstander om uhederlige politikere.

Et siste virkemiddel som ble tatt i bruk var aksjonsgruppen *Folk for Bro* som igjen trykte en annonse i lokalavisen med over 1000 navn på innbyggere som hadde signert på nettsiden at de støttet bygging av ny gang- og sykkelbro. I forkant av bystyrebehandlingen ble det ikke gjort noe forsøk på en siste påvirkning av politikerne, og selv om det var rikelig med publikum i

salen, var det nå tilhengerne av gang- og sykkelbroen som fylte stolradene bakerst i bystyresalen i Mandal Rådhus. Nivået og intensiteten i debatten i bystyret viste at også for politikerne var dette blitt en viktig sak med stor prestisje i utfallet.

5. DRØFTING

Jeg har nå presentert en kronologisk og deskriptiv analyse av hendelser, aktører, arenaer og virkemidler i fire forhåndsdefinerte tidsfaser, der fase 1, 2 og 3 hver og en kulminerer i en større og forhåndsfastlagt hendelse. I det videre vil jeg, som tidligere beskrevet, ikke ta med den delen av prosessen som strekker seg frem til utgangen av 2006 (fase 0), altså det som er presentert under kapittel 4.2, *Udramatisk oppstart*. Jeg står da igjen med tre tidsavgrensede faser som hver ender i en slutthendelse. Gjennomgående for disse tre fasene er følgelig at de omhandler det beskrevne caset, der forslaget om gang- og sykkelbro over elva i sentrum av Mandal er sakens kjerne og det store stridstemaet. I den videre analysen vil jeg på samme måte som i den deskriptive delen av analysen, bruke begrepene *fase 1*, *fase 2* og *fase 3*. De viser til henholdsvis den delen av prosessen som foregikk i tiden fra primo 2007 og frem til vedtak av reguleringsplanen 21.06.07 (*hendelse A*), perioden fra planvedtaket og frem til lokalvalget 10.09.07 (*hendelse B*) og perioden fra valget og frem til bystyret behandlet folkeinitiativet med krav om folkeavstemming i saken, 31.01.08 (*hendelse C*).

Jeg vil nå bevege meg fra det rent deskriptive til en mer forklarende og tolkende drøfting. I det videre vil jeg søke å beskrive samspillet mellom og drivkreftene i prosessene. Jeg vil se på utløsende hendelser og hendelsesforløpet, aksjoner og reaksjoner fra forskjellige typer aktører, og jeg vil se på nivå og intensitet i den aktiviteten som vises i mediebildet. I tillegg ligger det hele tiden en tung, formell politisk og administrativ prosess i bakgrunnen, som jeg vil vurdere hvordan påvirker og blir påvirket av andre parallelle aktiviteter som vi blant annet ser i folkeaksjonene. Jeg vil se på overgangene mellom de tre fasene, og samtidig sammenligne de tre fasenes likheter og ulikheter for å kunne si noe om en lik eller ulik livssyklus innad i hver enkelt fase. Til sist vil jeg med et mer teoretisk utgangspunkt se på hva som kjennetegner politikkkutforming i dette enkelte caset.

5.1 Samspill og drivkrefter i prosessen

Gjennom den deskriptive analysen har jeg hittil forholdt meg til det som kan beskrives direkte ut fra casets empiriske grunnlag. For nå også å kunne si noe om drivkreftene i prosessen vil jeg søke å studere og tolke samspillet mellom hendelsene. Spørsmålet jeg stiller er om det er

hendelser i folkeaksjonene eller i de formelle politiske prosessene, som driver de tre fasene fremover. Dette vil jeg gjøre gjennom å se på om de politiske prosessenes forhåndsbestemte mønster påvirkes og endres av folkeaksjonene, og i motsatt tilfelle om hendelser eller mønster i de politiske prosessene åpner og lukker muligheter i folkeaksjonene.

I løpet av *fase 0* la Mandal kommune grunnlaget og premissene for hvordan den videre formelle politiske prosessen frem mot vedtak av reguleringsplan for nedre Malmø skulle være. Det ble allerede nå lagt til rette for medvirkning i prosessen gjennom opprettelse av flere arenaer for deltakelse. Blant annet ble representanter fra næringslivet, interesseorganisasjoner og det geografisk berørte vellet, invitert til å delta sammen med administrasjon og politikere i den arbeidsgruppen som skulle arbeide frem en reguleringsplan for nedre Malmø. I tillegg ble det underveis i hele prosessen invitert til åpne informasjonsmøter, blant annet i forbindelse med at planforslagene ble lagt ut på offentlige høringer. Det første åpne møtet ble arrangert allerede i mars 2005. Dersom vi ser på tidspunktene disse initiativene kom på, så synes det ikke å være engasjementet i befolkningen som er den utløsende faktoren, men heller at størrelsen på og omfanget av reguleringsplanen også skulle speiles i innbyggernes mulighet for medvirkning og tilgang til informasjon i prosessen. Initiativene virker heller ikke å bidra til å skape arenaer for motstand, men tvert i mot kan det tenkes at de på et tidlig tidspunkt i prosessen bidro til delvis å passivisere og begrense aktørenes mulighet til å senere delta aktivt i den offentlige debatten. Som tidligere beskrevet så var ikke de geografisk direkte berørte innbyggerne markante deltakere i debatten. Det var heller ikke grunneierne i reguleringsområdet. Disse gruppene ble på et tidlig tidspunkt inkludert som aktører i den kommunale planprosessen, gjennom arbeidsgruppen, åpne informasjonsmøter og som respondenter i interressentanalyser.

I løpet av 2006 ble gang- og sykkelbroen som enkeltelement i økende grad omtalt i media, både gjennom lederartikler, nyhetsartikler og leserinnlegg. Selv om vi på dette tidspunktet ikke så en omfattende offentlig debatt med markerte fronter, var det tydelig at kommunens fokus på saken gjennom arbeidsgruppen og åpne informasjonsmøter, samt førstegangsbehandlingen i planutvalget i januar 2006, var det som satte saken på dagsorden i media. Høringsrunden etter behandlingen i planutvalget viste et engasjement blant enkelte interesseorganisasjoner, samt private næringsdrivende i umiddelbar nærhet til lokaliseringsstedet for gang- og sykkelbro. Disse kom altså på banen som en reaksjon på den politiske behandlingen av reguleringsplanen, både gjennom høringsuttalelser og i media.

Etter at høringsperioden var over, foretok arbeidsgruppen en gjennomgang av de uttalelsene som var kommet inn. Kombinasjonen av innholdet i disse og et økende fokus på gang- og sykkelbroen i media, gjorde at kommunen nå utvidet Norconsults oppdrag vedrørende reguleringsplanen, til også å innebefatte gang- og sykkelbroen. Et forprosjekt ble gjennomført og innlevert kommunen i begynnelsen av 2007. De tre første månedene av året viste en markant økning i engasjement blant byens befolkning. Frekvensen av leserinnlegg og nyhetsartikler om saken økte i omfang, og Lindesnes Avis inntok gjennom en rekke lederartikler en rolle som aktør for en gang- og sykkelbroforbindelse over Mandalselva. Selv om det fremdeles ikke var en utpreget synlig uenighet i det politiske miljøet, viste kommunen at de tok inn over seg det store engasjementet gjennom å bredt invitere til åpen befaringsplanområdet i forkant av planutvalgets andregangsbehandling, 21.03.07.

Tidsrommet fra andregangsbehandlingen i planutvalget og frem til endelig planvedtak i juni 2007 var, som tidligere beskrevet, dominert av en rekke hendelser både i media og på andre arenaer som ikke var direkte initiert av politiske organer. Hendelsene var like fullt et middel for å nå et mål som lå lenger frem i tid, og som i høyeste grad var en del av den formelle politiske prosessen. Først og fremst handlet det om å påvirke utfallet av bystyrebehandlingen av reguleringsplanen i juni. Dernest så vi også at det utviklet seg en link i debatten til det kommende lokalvalget i september samme år. Fastlagte offentlige hendelser fremover i tid var altså styrende både for innholdet i aktiviteten til folkeaksjonene i denne perioden, og ikke minst for tidspunktene de kom på. Nivået og intensiteten i debatten i media var som tidligere illustrert, stigende jo nærmere tidsmessig en kom de avgjørende hendelsene (*A*, *B* og *C*) i offentlig regi, men var også nært knyttet til innhold og omfang av hendelser i folkeaksjonene.

Valgkampen 2007 var kanskje det tidsrommet der det tydeligst kommer frem hvor styrende fastlagte hendelser lenger frem i tid var for engasjementet i befolkningen, men også en illustrasjon på hvor effektive folkeaksjoner kan være i å sette dagsorden. Som tidligere beskrevet ble den kommende valgkampen brukt som pressmiddel, også i perioden frem til vedtak av reguleringsplan. Når vi så kom til selve valgkampen ble det igangsatt en aksjon med det mål for øyet å påvirke valgresultatet i en retning som gjorde det mulig å få saken om gang- og sykkelbro opp til ny behandling. Folkeaksjonen mot bro evnet, gjennom oppfordringer om taktisk stemmegivning, å gjøre broen til valgkampsak nummer en i Mandal kommune. Dette gjorde ikke bare at de to partiene som var klare bromotstandere, KrF og FrP, brukte saken aktivt i valgkampen, men også at brotilhengerne søkte å vinne stemmer på sitt standpunkt. Debatten som gikk i media i forkant av valget, viste også at mange så på det

kommende valget som et valg for eller mot gang- og sykkelbro. De siste dagene før valget var det samtidig tydelig å se i lokalavisens leserinnleggspalter at det var flere som så hvor dominant saken var blitt, og derfor søkte å poengtere at valget handler om mer enn en enkeltsak. De to politikerne fra Arbeiderpartiet og Høyre som få dager før valget foretok en ny telling av underskriftslistene som ble innlevert før planvedtaket i bystyret, er illustrerende for hvor stort press politikerne ble satt under i siste del av valgkampen. Som tidligere beskrevet¹² er det nærliggende å anta at valgresultatet viser at folkeaksjonene, gjennom sine virkemidler og evne til å sette saken på dagsorden, nådde målet sitt om å påvirke valgresultatet i ønsket retning. Igjen var timingen og virkemidlene styrt av en offentlig fastlagt hendelse lenger frem i tid.

I etterkant av valget 10.09.07, var lokalavisen aktive i å legge til rette for å drive debatten videre. Gjennom lederartikler, nettavstemminger og stort fokus på valgresultatets implikasjoner for gang- og sykkelbroens fremtid, satte de raskt etter valgdagen fart i både tilhengere og motstandere – politikere og utbyggere. Troen på at en omkamp både skulle komme på plass og reversere bystyrets tidligere vedtak, var nå stor blant motstanderne. Det nye flertallet i bystyret var bromotstandere, og vissheten om at en folkeavstemming kunne velte broprosjektet, brakte både utbyggere i reguleringsområdet og en løst organisert aksjonsgruppe for bro, på banen. Den debatten som nå gikk i media var i større grad enn tidligere dominert av brotilhengere, og var klart styrt av den kommende behandlingen av kravet om folkeavstemming. Bystyrepolitikerne ble mer aktive i den offentlige debatten jo nærmere behandlingen vi kom. Spesielt bidro presset på KrF til en debatt om hvorvidt tidligere standpunkt til gang- og sykkelbroen medførte forpliktelser til å stemme for en folkeavstemming. Frem mot denne avgjørelsen ble debatten som formelt sett hører hjemme i bystyret, i større grad enn tidligere tatt i media i forkant. Også administrasjonen i kommunen var i denne fasen aktive i media for å forklare konsekvensene ved å fjerne gang- og sykkelbroen fra reguleringsplanen. Alt dette viser at det frem mot avgjørelsen i bystyret, plantet seg en frykt blant de som ønsket og så nødvendigheten av en broforbindelse over elva, om at en folkeavstemming kunne bli en reell omkamp med et utfall de ikke ønsket.

Jeg har i det foregående ikke foretatt en detaljert gjennomgang av samspeillet mellom hendelsene i de formelle politiske prosessene og folkeaksjonene, men forholdt meg til et

¹² Jfr. tabell 4.1 *Valgresultater og valgdeltakelse (s.70)*.

større bilde knyttet opp mot de tre store hendelsene; vedtak av reguleringsplan, lokalvalget og avgjørelsen om folkeavstemming i bystyret. Gjennomgangen viser tydelig at det er en forventet sammenheng mellom tidspunkt og nivå på engasjementet i folkeaksjonene, og det forhåndsbestemte mønsteret i de politiske prosessene. Hendelser i folkeaksjonene forskyver eller endrer i liten grad hendelsesmønsteret i de tunge politiske prosessene, men påvirker likevel fokus og intensitet i de politiske debattene, i tillegg til påvirke valg av arena for diskurs. Spesielt vises dette tydelig gjennom den dagsorden som ble satt i valgkampen 2007. Hendelsene vi ser innenfor det vi kan kalle folkeaksjonene, er altså både tidsmessig og innholdsmessig i samspill med hendelser i tunge, fastlagte politiske prosesser. De tre tidligere definerte fasene er bestemt ut fra de formelle prosessene, og folkeaksjonenes aktivitet i fasene oppstår som en *reaksjon* på en tidligere hendelse og kulminerer som en *aksjon* for å påvirke en fremtidig hendelse. For å konkludere ut fra spørsmålet om drivkrefter i de tre fasene, så er det i det store bildet - fastlagte hendelser i de formelle politiske organer som driver engasjementet fremover i et *reaksjon - aksjon* mønster innenfor hver enkelt fase.

5.2 En prosess – tre faser

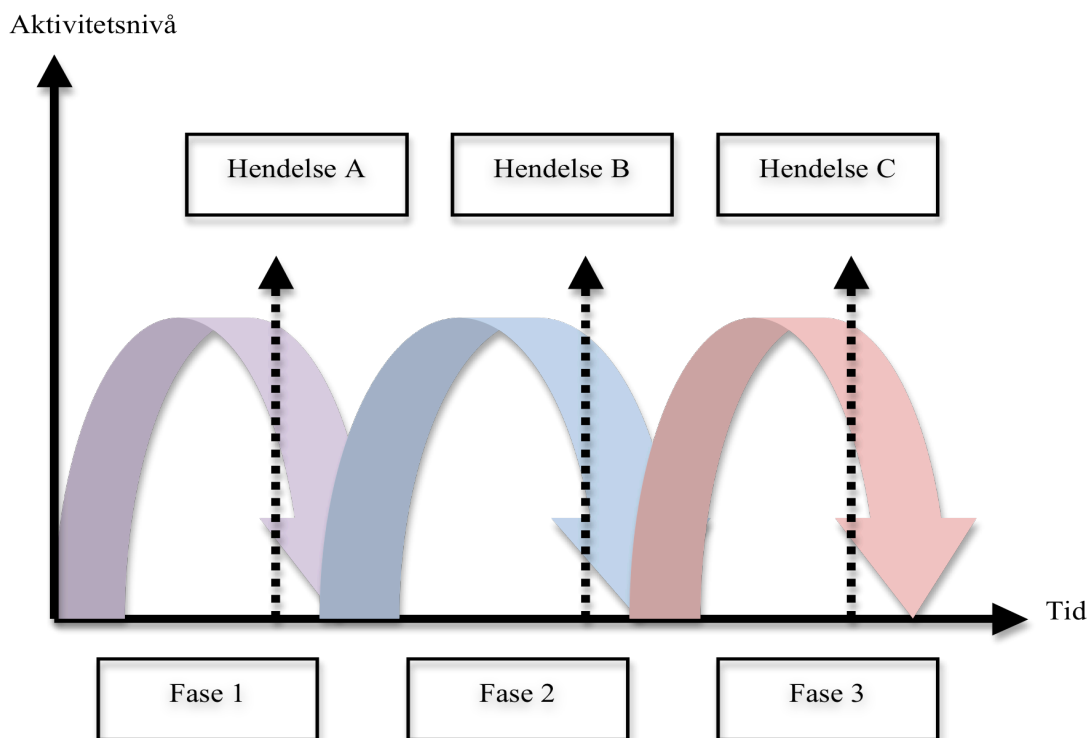
De tre fasene følger hverandre tidsmessig kronologisk og er hittil definert ut fra et ”bølgemønster” i aktivitet i media¹³. Jeg vil nå gå nærmere inn i dette mønsteret, gjennom å se på hendelser som oppstår både i oppstarten og avslutningen av en fase, og samtidig se på overgangen og sammenhengen mellom fasene.

Alle de tre fasene oppstår som en følge av utfallet i en hendelse i foregående fase. *Fase 1* har bakgrunn i en planprosess som via blant annet opprettelse av arbeidsgrupper med eksterne aktører og et stort antall informasjonsmøter, førte gang- og sykkelbroen frem som en viktig og konfliktskapende sak. *Fase 2* oppstår som en følge av bystyrets vedtak i reguleringsaken (*hendelse A*), men er også sterkt preget av en fastlagt hendelse lenger frem i tid – nemlig lokalvalget i september. *Fase 3* starter som en videreføring og oppfølging av slutthendelsen i foregående fase, nemlig valgresultatet (*hendelse B*). Aksjonsgruppen mot bro hadde som mål at valgresultatet skulle gi et bystyreflertall som åpnet for omkamp i saken. Når det målet var nådd åpnet det muligheten for å gjennomføre omkampen (*hendelse C*). Figur 4.5 viser de tre

¹³ Jfr. Figur 4.1 *Grafisk fremstilling av treff i media i perioden 01.01.07 til 30.02.08 (s. 48)*.

fasenes mønster på en tidslinje. Hendelsene som avslutter en fase og utløser den neste, er som vist i modellen, hendelser som skjer rett i etterkant av en topp i aktivitetsnivået.

Figur 4.5 Tre faser med tidslinje og aktivitetsnivå.



Ser vi på aktiviteten i media, har *fase 1* en betydelig aktivitetsstigning i mars måned. Det er vanskelig å identifisere en enkelt hendelse som utløste dette, men heller en samling av forskjellige tidsmessig sammenfallende hendelser. Arbeidsgruppen arrangerte en rekke informasjonsmøter, lokalavisen tok klart standpunkt i saken, vi så tendensene til en gryende byutviklingsdebatt og planutvalget foretok en andregangsbehandling av reguleringsplanen. Alle hendelsene bidro til stor oppmerksomhet rundt saken i lokalavisens nyhetsartikler. Etter en rolig juli måned, viser mediebildet en kraftig aktivitetsøkning i august. Ser vi på innholdet i hendelsene i media, er *fase 2* tydelig igangsatt av oppropet fra aksjonsgruppen mot bro den 18. august, der de går ut og oppfordrer bromotstanderne til å stemme KrF eller FrP ved lokalvalget måneden etter. *Fase 3* får sin tidsmessige oppstart gjennom en enkelt hendelse. Innlevering av folkeinitiativet med krav om folkeavstemming, fra aksjonsgruppen mot bro.

Som beskrevet tidligere i analysen, avsluttet også de tre fasene med en større og tidligere fastlagt hendelse som utløste et dramatisk fall i aktivitet rundt saken. Dette er følgelig de

samme tre hendelsene som er bakgrunn for neste fase. De tre hendelsene (*A*, *B* og *C*) kan alle sies å være i offentlig regi; vedtak av reguleringsplan, avholdelse av lokalvalg og vedtak av saken med krav om folkeavstemming. Når jeg så har beskrevet både hva som ligger bak oppstarten av fasene, hva som starter stigningen i aktivitet innad i fasene og hva som avslutter fasene, vil jeg mer konkret seg på de hendelsene som ligger mellom start og slutt. Fasene har noe ulik lengde, men strekker seg alle over flere måneder. Først vil jeg se på om en slik beskrivelse av mønsteret innad i fasene kan avdekke likheter i livssyklus. Til sist vil jeg se på samspillet mellom hendelsene innad i fasene, først og fremst for å avdekke hva som driver prosessen i fasene fremover

5.3 Fasenes livssyklus

Dersom jeg deler hendelsene i to grupper; hendelser innad i de formelle politiske prosessene og hendelser i folkeaksjonene og blant innbyggerne for øvrig, synes de tre fasene innad å tidsmessig kunne todeles. I første del foregår hendelsene i de to gruppene tidsmessig parallelt, men i stor grad frakoblet fra hverandre. I andre del foregår hendelsene fremdeles parallelt på tidslinjen, men nå stort sett i samspill. Overgangen fra frakoblede hendelser til hendelser i samspill skjer i stor grad som et behov for en reaksjon, fra enten politikere eller fra aksjonsgrupper.

I *fase 1* er politikerne stort sett aktive gjennom deltakelse i de formelle politiske organer, arbeidsgruppen og delvis gjennom å være deltakere i den mer generelle debatten om byutvikling i lokalavisens leserbrevspalter, frem til starten av mai 2007. I den grad politikere og politiske partier deltok i det offentlige ordskiftet var det gjennom å svare på direkte utfordringer via leserinnlegg, og i mindre grad gjennom løpende debatt. I mai måned så vi et skifte. Oppstarten av underskriftskampanjen, en økning i antall leserinnlegg som søkte å påvirke politikernes standpunkter og en link mot lokalvalget senere samme år, gjorde at politikerne nå beveget seg inn på samme arenaer som aksjonistene. Avisspaltene viste større grad av debatt, og spesielt KrF og FrP markerte seg som motstandere av gang- og sykkelbroen, gjennom å aktivt støtte synspunktene til aksjonsgruppen mot bro. Også gjennom nyhetsartikler i avisene måtte politikerne gi tilsvaret til hendelser initiert av spesielt folkeaksjonen mot bro. Bromotstanderne var aktive på flere arenaer og beveget seg nå også

inn på den politiske arena gjennom å invitere seg selv til partienes gruppemøter, og gjennom å møte som tilskuere på befaringer og møter i kommunens planutvalg.

I *fase 2*, som var en kortere periode på knappe en og en halv måned, så vi i starten av bromotstandernes valgkampanje at politikerne søkte å ikke la denne saken legge premissene for valgkampen. Oppfordringen om å stemme KrF eller FrP, gjennom pamfletter i postkassene og annonser i avisen, ble forsøkt latterliggjort og avvist av flere sentrale politikere. Det skulle likevel ikke gå lang tid før politikerne ble tvunget ut på samme arena som aksjonistene, for å delta i debatten. Enkelte partier så nytten av å dyrke det budskapet aksjonistene førte, mens andre søkte å forsvare sitt brostandpunkt og samtidig påvirke velgerne til å velge stemmeseddel ut fra en helhetsvurdering av parti. Dette førte til en debatt mellom politikere og aksjonister som økte i omfang frem mot valgdagen. Et par dager før valget beveget også enkeltpolitikere seg inn på aksjonistenes arena, ved å som tidligere beskrevet, kontrolltelle underskriftslistene for å avdekke feil og påstått juks.

I *fase 3*, som strakk seg fra etter valget i september 2007 og frem til slutten av januar 2008, ser vi at frakoblingen mellom hendelsene i de to grupperingene jeg tidligere definerte, varer i en lengre periode før vi får reaksjoner fra både politikere og aksjonister som fører til et tettere samspill frem mot vedtaket om folkeavstemming i bystyret. Folkeinitiativet om folkeavstemming ble levert inn i starten av oktober, men politikerne deltok i liten grad i det offentlige ordskiftet før langt ut i november da presset mot KrF økte, tonen i debatten ble krassere og enkeltpolitikere ble utfordret gjennom media. I desember fikk vi også en reaksjon fra brotilhengerne som førte til en rekke hendelser i kjølvannet av opprettelsen av folkeaksjonen for bro. Debatten nådde ikke det helt store nivået før i januar måned. Da både mellom politikere, mellom tilhengere og motstandere av bro og mellom politikere og aksjonister.

Den foregående beskrivelsen av de tre fasene viser selvsagt ikke en prosessyklus som er identisk. Likevel viser den en rekke likhetstrekk som jeg har søkt å beskrive gjennom både oppstart- og avslutningshendelser, samt de ulike delene av fasene som utspiller seg mellom start og slutt. På bakgrunn av dette vil jeg likevel ikke definere fasene som tre adskilte prosesser, med tre ulike folkeaksjoner. De formelle politiske prosessene går i alle fasene, både tidsmessig og i forhold til hendelser, relativt konformt slik det på forhånd er planlagt og/eller lovregulert. Selv om disse prosessene blir søkt påvirket flere ganger, ser vi altså liten endring i hendelsesmønsteret. Folkeaksjonene, og da spesielt den mot bro, opptrer gjennom alle

fasene på forskjellige arenaer, med stor variasjon i aktivitetsgrad, med forskjellige virkemidler, men likevel med i stor grad de samme aktørene og det samme målet. Vi vil altså kunne si at det på den politiske arena utspiller seg tre forskjellige prosesser, men isolerer vi det til brosakene og folkeaksjonene ser vi én lang prosess som endrer aktivitetsnivå og intensitet etter hendelser i de fastlagte politiske prosessene¹⁴.

5.4 Aktivisering, prosess og effekt

Vi har nå, etterfølgende den deskriptive analysen av prosessen, sett på samspillet mellom aksjonskanalen og de formelle politiske prosessene, konstatert at prosessen, avgrenset i tid og rom, kan deles inn i tre etterfølgende faser og beskrevet hver enkelt fase sin relativt like livssyklus. I det videre vil jeg se på hva som kjennetegner politikktutformingene, gjennom å studere dette casets prosess opp mot blant annet det John W. Kingdon kaller et strømperspektiv. Hva er det ved en sak som aktiviserer? Hva kjennetegner aktørene og prosessene frem mot et vedtak? Og ikke minst: har aksjonistenes deltakelse og engasjement en effekt på det endelige utfallet?

5.4.1 Hva aktiviserer?

Striden om gang- og sykkelbro er ikke en enkeltsak, men en del av en større debatt om byutvikling og en helhetlig reguleringsplan. Planprosessen kom i samme periode som arbeidet med andre store reguleringsplaner, som kommuneplanen og reguleringsplan for sentrum, og utløste en bredere og tidsriktig offentlig debatt om by- og stedsutvikling. Behovet for en reguleringsplan for nedre Malmø springer ut fra en utfasing av virksomheter i det gamle industriområdet, og hovedkomponenten i planen var og er lokaliseringen av et kulturhus. En slik utvikling av området utvidet det som kan defineres som sentrum av kommunen, og broforbindelsen ble inkorporert som en følge av den omfattende transformasjonen fra industri til kultur, bolig og forretning. Ideen om en gang- og sykkelbro kom altså ikke som en enkeltsak, men som en følge av andre forslag til endring. Hvordan ble så dette

¹⁴ Jfr. Figur 4.1 *Grafisk fremstilling av treff i media i perioden 01.01.07 til 30.02.08 (s.48)*.

enkeltelementet i en reguleringsplan, en så dominant og konfliktfylt del av både den offentlige og politiske debatten?

Det som de siste tiårene har virket som et referansepunkt i studiet av offentlig politikk, er tesen om at politikkenes innhold kan inndeles i et begrenset sett av kategorier, som hver danner grunnlaget for spesielle politiske prosesser (Kjellberg og Reitan 1995:100). Den amerikanske statsviteren Theodore Lowi presenterte i 1964 en typologi bestående av tre analytiske kategorier av offentlig politikk for å belyse hvordan bestemte former for interesseformidling og politisk samhandling oppstår; fordeling, regulering og omfordeling (Kjellberg og Reitan 1995:110-111). Jeg vil ikke plassere saken i denne oppgavens case kategorisk i en av gruppene, men det er nærliggende å delvis knytte den til Lowis antakelser om den beslutningsarenaen reguleringspolitikk representerer. Hans påstand om at "*policies determine politics*", tilsier at det er sakens innhold som bestemmer karakteren ved de politiske prosessene. Saken om gang- og sykkelbro er, som vi også vil se i det videre, litt utypisk de tradisjonelle konfliktsakene som gjerne handler om at noen påføres en byrde ved en endring til kollektivets beste. Dette er ofte et spørsmål om lokalisering med flere alternativer, eller en prioritering av ressurser. I så måte er dette caset utypisk.

Dersom vi skal se på nytte og kostnader ved tiltaket, jamfør den kategoriseringen den amerikanske statsviteren James Wilson (1973) legger til grunn, må vi si at nytten er spredd i og med at ingen utelukkes og noens bruk begrenser ikke andres. Kostnadene er relativt konsentrert gjennom at det er utbyggerne i reguleringsområdet som skal bekoste broen. Samtidig vil jeg si at byrden ved at broen kommer er liten, da få eller ingen i prosessen har uttrykt at de personlig blir negativt berørt. Unntaket er enkelte fiskere som til en viss grad mister sin tilgang til dagens båtplasser. Vi kan altså her ikke snakke om fenomenet NIMBY (Not In My Back Yard), som ville tilsi at vi fikk en skjev mobilisering blant innbyggerne fordi noen ble mer berørt av saken enn andre (Aars og Kvalvåg 2005:151-153). Når det gjelder de økonomiske kostnadene vil jeg likevel se på to forskjellige dimensjoner i forhold til Wilson sin antakelse; reelle kommunale utgifter og den følte omfordelingen av knappe ressurser. Ser vi på de reelle utgiftene til kommunen er de små. Likevel ble det under hele prosessen skapt en oppfatning blant innbyggerne at bygging av broen førte til en omfordelingseffekt, der andre sektorer mistet eller ikke fikk tilført nye midler. Wilson sin antakelse om at stor spredning av kostnader og fordeler ikke vil føre til konflikt, får altså motsatt effekt i denne saken dersom vi legger til grunn en følt, men ikke reell, omfordeling av knappe ressurser.

Wilson antar at et misforhold mellom goder og byrder vil skape stadig organisert konflikt. Jamfør det jeg har argumentert for nå, er dette i liten eller ingen grad mulig å betegne som begrunnelsen for konflikten i dette caset, selv om det gjøres forsøk på å fremstille det slik i deler av prosessen. Fordelene er helt tydelig jevnt fordelt, og få eller ingen vil kunne definere broen som et personlig onde. Jeg har delvis plassert denne saken innenfor den arenaen Theodor Lowi definerer som reguleringspolitikk. Dersom vi så går nærmere inn på hva han betegner som kjennetegn for denne arenaen, er likhetene til dette caset begrensede. Lowi betegner aktørene her som representanter for avgrensede interessegrupper som kjemper for sin sektor eller bransje. Som analysen har vist, stemmer ikke dette overens med aktørene i dette caset. Lowis typologier er ikke gjensidig utelukkende, og innen hans tredeling kan vi ikke entydig plassere saken om gang- og sykkelbro i en av kategoriene. Typologier av offentlig politikk har altså sine begrensninger og gjenspeiler gjerne en forankring i spesielle politiske og administrative forhold. Kanskje ville det vært mulig å finne andre abstrakte typologier av offentlig politikk, som i større grad er mulig å plassere dette caset innenfor enn det som er mulig ved bruk av Wilson og Lowi, men faren er likevel stor for at en tegner et relativt stillestående og statisk bilde av en prosess som er dynamisk og stadig i endring (Kjellberg og Reitan 1995:127).

5.4.2 Hvem er aktørene?

Den generelle individualiseringen av samfunnet har som tidligere beskrevet, ført med seg endringer i det politiske deltakelsesmønsteret, og folkeaksjonenes aktivitet og forsøk på å påvirke utfallet av hendelser i de formelle politiske prosesser i denne oppgavens case er i så måte et resultatet av dette.

Mens vi tidligere så at store organisasjoner med fastere organisering, som for eksempel Bellona og også partistrukturen, var dominerende og mobiliserende som arena for politisk deltakelse, ser vi nå en større utbredelse av mer spontan aktivitet gjennom det den siste norske makt- og demokratiutredningen (2003) kalte ”her og nå-organisering”. Denne organisasjonstypens manglende kobling til nasjonale strukturer, fokus på aktivitet og manglende ideologisk forankring, stemmer godt overens med det vi ser hos aksjonsgruppene i dette caset. Innbyggerne deltar med kortvarige og konkrete handlinger, for eksempel underskrivslister, som gir mulighet for meningsytring der og da og uten langvarige forpliktelser (Østerud m.fl. 2003).

Selv om aksjonsgruppen for bro kom sent på banen og ikke deltok utad som en gruppe før i slutten av perioden og frem mot behandlingen av kravet om folkeavstemming, kan de strukturelt beskrives på samme måte som aksjonsgruppen mot bro. Folkeaksjonene i denne studien kan enkeltvis beskrives som et løst nettverk dannet rundt en enkelt sak, med liten grad av intern samordning og organisering. De fleste som er aktive i debatten om bro, vil trolig ikke definere seg selv som en del av en aksjonsgruppe. Frontfigurene er en liten gruppe mennesker, som likevel gjennom hele prosessen uttaler seg som om det er på vegne av en stor andel av befolkningen. Spesielt gjelder dette aksjonsgruppen mot bro.

Det politiske demokratiet som tidligere ble omtalt som et fjerndemokrati (Martinussen 1973, i Saglie 2009:13), er det i dag i større grad nærliggende å definere som et nærdemokrati. Jeg har tidligere i oppgaven beskrevet endringen i deltakelsesform som en overgang fra elitedirigert mobilisering til en mer eliteutfordrende aksjonsform. Studiene av disse folkeaksjonene og aktørene viser tydelig dette, og henger nært sammen med en endring i respekten for autoriteter. Aksjonsgruppene i dette caset har som mål å påvirke utfallet av en formell politisk prosess, og gjør gjennom det et opprør mot de etablerte strukturer (Olsen og Sætren 1980:16).

Media defineres gjerne som en arena for debatt og presentasjon av informasjon. I denne prosessen opptrådte spesielt lokalavisen Lindesnes Avis, også tidvis som en aktør. Avisen tok på lederplass et klart standpunkt for bygging av gang- og sykkelbro og mot at det skulle avholdes folkeavstemming om saken. Standpunktet ble gjentatt flere ganger, og antallet lederartikler i perioden var stort. Det er likevel ikke mulig å spore, gjennom det empiriske grunnlaget for oppgaven, at avisen på noen måte forfordelte spalteplass ut fra eget standpunkt, eller at de ble mistenkt for å gjøre så. Avisen disponerte i lange perioder mye plass til denne saken, både via nyhetsartikler og leserinnleggsspalter. Motstanderne var uten sammenligning mer representert enn brotilhengerne, men det var også de som var forholdsmessig mest aktive i store deler av prosessen. Det er altså ingenting som tilsier at lokalavisen som aktør forfordelte spalteplass selv om de hadde et tydelig standpunkt i saken.

Dersom vi så går tilbake til Theodor Lowis argumentasjon, vil jeg til sist kort se på forholdet mellom aktørene i beslutningsprosessene. I deler av prosessen så vi interessegrupper som samlet arbeidet mot kommunen, fordi deres interesser ville bli påvirket av et vedtak om bygging av bro. Samtidig vet vi at dersom vi legger en vid definisjon av aksjonistbegrepet til grunn, så var aktørene i stor grad enkeltpersoner eller ad-hoc grupperinger uten egeninteresse

i saken, men som tok på seg rollen som representant for ”allmennhetens interesser”. Selv om det var begrensede relasjoner mellom interesseorganisasjonene, så var det i desto større grad tette, men midlertidige, relasjoner mellom enkeltaktører. Som aktører var folkeaksjonene tydelige og synlige i bybildet og i den politiske debatten. Påvirkningen på agendaen og politikernes fokus, viser at de også hadde en indirekte effekt på den formelle politiske prosessen.

5.4.3 En sak – flere prosesser

John W. Kingdons (2003) strømperspektiv er et forsøk på å forklare politiske prosesser med fokus på flyt og timing for hendelser. Kort oppsummert handler perspektivet om at tre distinkte, men komplementære prosesser i politikkkutformingen, ved en sammenkobling fører til konkret politikk. Den første prosessen Kingdon fremstiller er der hvor en sak eller et problem må settes på dagsorden. Dersom vi i denne oppgavens case legger til grunn at saken indirekte blir en del av den politiske agenda gjennom å være en del av en helhetlig reguleringsplan, er det mer relevant å spørre seg hvordan den blir satt på den dagsorden i det offentlige ordskiftet og dermed blir en viktigere del av den politiske prosessen enn det som er det forventede utgangspunktet. Gang- og sykkelbroen ligger inne som en del av det opprinnelige reguleringsforslaget, og en identifisering og formulering av et problem handler i så måte om å se på en fjerning av broen som et alternativ i den videre prosessen. Både den offentlige debatten og debatten i de formelle politiske organer, viste på flere tidspunkter vilje til å legge alternativer på bordet. Mens ytterpunktene var kategorisk for eller mot en ordinær gang- og sykkelbro, ble også alternative adkomstmuligheter som for eksempel en undersjøisk tunnel og en ferje, lansert underveis i prosessen. Ingen av disse kom noen gang dit hen at de ble sett på som et reelt alternativ, men er en eksemplifisering på hvor viktig det ble å finne en løsning og flere alternativer på det definerte problemet. Dette er en del av den andre prosessen Kingdon beskriver som en del av politikkkutformingen og en del av det såkalte strømperspektivet. Selv om store deler av debatten om alternative løsninger og forkasting av hele broløsningen gikk i det offentlige rom, og da spesielt i media, så ble også det en del av den formelle politiske prosessen. Vi ser både i flere av planutvalgets behandling av reguleringsplanen og i bystyrets håndtering av saken, at forslag både om å fjerne broen fra plankartet, og å gjøre justeringer på det eksisterende forslaget, ble fremmet og votert over. Dette viser, som Kingdon beskriver, at en rekke aktører kan og vil delta i utviklingen av løsninger og forslag til politisk endring. Den siste distinkte delen av det såkalte

strømperspektivet er de politiske hendelsene. Jeg har tidligere i oppgaven gitt en beskrivelse og en analyse av hvordan det kommende lokalvalget påvirket nivå, intensitet, form og aktører i debatten, og hvordan valgresultatet gjorde det mulig å forsøke på en omkamp i saken. Både valgkampen og valgresultatet førte til at saken om gang- og sykkelbro i lange perioder ble flyttet høyt opp på agendaen i den politiske debatten. Politikerne ble tydelig påvirket av at en stor mengde mennesker engasjerte seg i saken, og brukte den som et pressmiddel for å oppfordre til taktisk stemmegivning gjennom valgkanalen. Dette er et eksempel på det Kingdon kaller *"the national mood"* – en stemning i befolkningen som påvirker politikktutforming. Hans tilnærming til aksjonsgruppers mulige påvirkning vil være at myndighetene vil rette seg i samme retning som pressgruppene dersom det synes å være konsensus der, mens de ved konflikt vil bli tvunget til å innta en mer balansert holdning. Mens noen partigrupper ganske tidlig tok standpunkt i saken, var det også mange som tvilte seg frem til et standpunkt. Blant annet så vi hvordan de to partiene som til slutt ble klare motstandere, KrF og FrP, ikke endelig landet på et standpunkt før den omfattende offentlige debatten og den store motstanden i deler av befolkningen, var et faktum. Som Kingdon også beskriver, viste valgresultatet at det kan ha store kostnader for valgte politikere å være uenig med omfattende og delvis organisert motstand.

Som analysen viser, bruker folkeaksjonen mot bro hendelser i de formelle politiske prosesser som anledning til å fremme den endringen de ønsker; fjerne gang- og sykkelbroen fra reguleringsplanen for nedre Malmø. Engasjementet og aktiviteten er jevnt fordelt over hele prosessperioden, men stiger frem mot og toppe seg i forkant av disse hendelsene¹⁵.

"In space shots, the window presents the opportunity for a launch. The target planets are in proper alignment, but will not stay that way for long. Thus the launch must take place when the window is open, lest the opportunity slip away."

(Kingdon 2003:166).

På samme måte som en utskytning i verdensrommet har sitt mulighetsvindu, kan vi i følge Kingdons teori si at folkeaksjoner har sitt "policy window", der muligheten for å sette en sak på agendaen åpner seg. Prosessen i denne oppgaven hadde hele tiden avgjørende hendelser i nærmeste tidsbestemte fremtid. Det at aktørene i folkeaksjonene hadde "vinduer" med mulighet for å sette dagsorden innenfor tidsmessig rekkevidde, og at det var hendelser som

¹⁵ Jfr. Figur 4.5 *Tre faser med tidslinje og aktivitetsnivå* (s. 85).

hadde avgjørende kraft i saken, bidro til at de var villige til å investere tid og ressurser i perioden frem mot hendelsene. Uten disse fastlagte hendelsene er det nærliggende å anta at det ville vært vanskeligere å mobilisere på det aktivitetsnivået aksjonistene gjorde. De samme hendelsene var også avgjørende for den sammenkoblingen vi så mellom folkeaksjoner og politikere når det nærmet seg slutten av en fase. Politikernes behov for å forsvare sine standpunkter på de tidspunktene folkeaksjonene maksimerte den muligheten et ”policy window” gav, medførte en delvis sammensmelting av arena for debatt slik det også tidligere er illustrert i beskrivelsen av fasenes livssyklus. Mulighetene kan åpne seg blant annet fordi et representativt organ har tidfestet en avgjørelse som har påvirkning på saken, eller det skjer et skifte i det politiske flertallet gjennom for eksempel et valg. I prosessen i denne oppgavens case ser vi begge deler.

Koblingspunktet mellom folkeaksjonene og de politiske prosessene skjedde som tidligere beskrevet, tidsmessig relativt sent innad hver enkelt fase¹⁶. Sammensmeltingen av debatten skjedde på flere typer arenaer – noen planlagte og noen mer tilfeldige. Først og fremst så vi at kommunen inviterte innbyggerne til å delta i prosessen gjennom åpne folkemøter og via den nevnte arbeidsgruppen. Den mer tilfeldige koblingen skjedde i stor grad gjennom debatt i media, der politikere og administrasjonen i kommunen entret arenaen når debatten allerede hadde nådd et relativt høyt intensitetsnivå. Dette var i stor grad styrt av kommende avgjørende hendelser som lokalvalget og vedtak i Mandal bystyre. Både den planlagte og den tilfeldige sammensmeltingen av arena for debatt, illustrerer det behovet spesielt valgte politikere har for å bygge støtte i befolkningen for å unngå motstand (Kingdon 2003:151). Dersom kommunen ikke hadde etablert disse arenaene, og de mer tilfeldige koblingene ikke hadde funnet sted, kan man spørre seg om det hadde påvirket prosessen og utfallet på en annen måte. Denne sammenstillingen av oppgavens empiri og Kingdons teorier om et strømperspektiv på politikutføringen viser stor grad av likhet. Det kan likevel stilles spørsmål ved om hvorvidt folkeaksjonene utnyttet de mulighetene til påvirkning som prosessen gav. Hadde de effekt på politikens utfall når alt kommer til alt?

¹⁶ Jfr. Figur 4.5 *Tre faser med tidslinje og aktivitetsnivå* (s. 85) og kapittel 5.3 *Fasenes livssyklus* (s.86).

5.4.4 Uforrettet sak?

Som tidligere beskrevet og illustrert, hadde aksjonistene mot bro tre hendelser i offentlig regi som styrte deres aktivitet og aktivitetsnivå. I forhold til alle tre hendelsene hadde spesielt aksjonistene mot bro klart definerte mål; fjerne gang- og sykkelbroen fra forslag til reguleringsplan, påvirke valgresultatet og få Mandal bystyre til å vedta at det skal avholdes folkeavstemming om saken. Ser vi på disse tre distinkte målene, er det en klar forskjell i hva som søkes å påvirke. Både i forhold til reguleringsplanen og bystyrets behandling av krav om folkeavstemming, ser vi et tydelig forsøk på politisk påvirkning. Selv om det å påvirke valgresultatet har som langsiktig mål å påvirke politikken, er det i seg selv et forsøk på å endre betingelsene på en arena, nemlig sammensetningen av et folkevalgt organ. Disse to forskjellige måtene å forsøke å få gjennomslag på henger i denne enkeltsaken tett sammen, men er som virkemiddel vidt forskjellige.

Det kan som sagt antas at bromotstanderne nådde sitt mål om å påvirke valgresultatet, men de konkrete målene om å påvirke det endelige utfallet av saken, ble ikke nådd. Formålet med å påvirke valgresultatet var å få til en omkamp i saken. Når de så tapte forsøket på å få til omkamp, forsvant også den ønskede effekten av valgresultatet bort. Jeg har flere ganger beskrevet hvordan aksjonistene evnet å sette saken på dagsorden, samt å påvirke nivået på og intensiteten i debatten. Gjennom det påvirket de agendaen og prosessen, men likevel ikke det viktigste; utfallet av saken. Det var både ved vedtak av reguleringsplan og behandling av krav om folkeavstemming, tette voteringer i bystyret og nære på for gjennomslag for motstanderne. Likevel må vi totalt sett konkludere med at aksjonistene til sist måtte forlate podiet med uforrettet sak. Det hjelper kanskje ikke å vinne kampene, dersom du ikke vinner krigen?

6. ET DEMOKRATISK PROBLEM?

Et representativt demokrati i sin rene form kjennetegnes ved at det velges representanter for medlemmene av et fellesskap. Representanter som det så blir opp til å treffe beslutninger på vegne av fellesskapet (Rasch 1998:7). Som tidligere beskrevet er det representative demokratiet i Norge i form endret, blant annet gjennom politiske partiers virkemåte og kommuners tilrettelegging for grader av direkte deltakelse. Elementer av forsøk på eller tilrettelegging for direkte deltakelse i denne oppgavens case, kan deles i tre grupper: det som er bevisst tilrettelagt fra kommunens side, det som er igangsatt og gjennomført av folkeaksjonene og aksjonistene, og det som er bestemt ved lov, for eksempel lokalvalget og høringsrunder til reguleringsplanen.

Jeg har hittil konkludert med at folkeaksjonene i dette caset ikke nevneverdig påvirket det fastlagte mønsteret i de formelle politiske prosessene eller utfallet på saken i noen av de tre fasene. Det jeg derimot har kunnet slå fast er at hendelser i aksjonene påvirket nivået og intensiteten på debatten, og jeg har også konkludert med en antakelse om en effekt på valgresultatet i 2007. Siden dette er konklusjoner gitt ut fra analyse av et enkelt case, er det ikke mulig å generalisere. Jeg vil likevel ut fra disse funnene stille spørsmål ved hva slags påvirkning denne type politisk deltakelse har på det representative demokratiet.

6.1 Direkte versus representativt demokrati

Selv om den prosessen jeg har studert ikke representerer elementer av direkte demokrati i sin rene form, vil jeg i det følgende foreta en drøfting av funnene i analysen og drøftingen opp mot Ian Budge sin sammenstilling av syv argumenter mot direkte demokrati (Budge 2006:3). De er tidligere fremstilt i kapittel 2.3, der også Budge sin replisering til hvert enkelt argument er presentert. Jeg vil samtidig trekke inn enkelte av resultatene til *Medborgerundersøkelsen* (2001) som ble gjennomført i forbindelse med den norske Makt- og demokratiutredningen (2003)¹⁷.

¹⁷ Jfr. Kapittel 2.5, *Aktører i aksjonskanalen* (s. 24).

Argumentet om at valgkanalen allerede lar innbyggerne velge mellom politiske alternativer, opponerer Ian Budge med at alle saker ikke blir satt på dagsorden i en valgkamp. Argumentet er relevant i forhold til det studiet av dette caset har avdekket. Selv om det kan sies at det var en tilfeldighet at lokalvalget var nettopp i den tidsperioden prosessen foregikk, var det absolutt en avgjørende hendelse med konsekvenser for både folkeaksjonenes aktivitetsmønster og handlinger, samt sammensetningen av bystyret i Mandal kommune i de neste fire årene. Siden saken om gang- og sykkelbro så sterkt preget valgkampen tematisk og kan antas å ha påvirket valgresultatet, kan vi si at innbyggerne i dette tilfellet fikk anledning til å bruke valgkanalen til å velge mellom ulike politiske alternativer, og i så måte oppfylles det første punktet Budge fremstiller som et argument mot direkte demokrati. Sakens påvirkning på valgresultatet kan tyde på at en stor andel av velgerne så på valget som en mulighet til å påvirke saken direkte. Likevel ser vi at selv om saken kan antas å ha påvirket utfallet av valget, var den ikke mobiliserende i den forstand at vi ikke så en relativ økning i valgdeltakelsen¹⁸. Den generelt synkende deltakelsen, både ved lokalvalg og stortingsvalg, viser at selv om valgkanalen skal være innbyggernes mulighet for direkte påvirkning på samfunnsutviklingen, er den i avtakende grad et virkemiddel som blir sett på som en reel og derfor mobiliserende, påvirkningsmulighet (Bjørklund og Saglie 2000:57). Ser vi på caset om gang- og sykkelbro i Mandal kommune, er det også slik at valgkanalen ble brukt som et av flere virkemidler i en folkeaksjon, og ikke den eneste kanalen for å påvirke saken. Det kommende valget ble brukt som et middel for å presse politikerne, og selve valgresultatet gav bromotstanderne et springbrett til å fortsette frem mot en omkamp i saken. Oppsummert vil jeg si at den muligheten innbyggerne hadde til å direkte påvirke en politisk sak gjennom valgkanalen, er spesielt for dette caset, og dermed ikke ensbetydende med at valgkanalen generelt gir en slik mulighet. Dette var også en enkelt sak, og en rekke andre viktige saker for kommunen ble ikke satt på dagsorden i valgkampen, jamfør Budge sitt motargument.

Et annet argument mot direkte demokrati er påstanden om begrensede muligheter for direkte debatt og votum. Selv om den prosessen jeg har beskrevet ikke er preget av direkte demokrati i sin rene form, er flere av hendelsene forsøk på å skape arenaer for debatt der alle innbyggerne har mulighet til å delta. De åpne informasjonsmøtene i regi av kommunen tidlig i prosessen var et forsøk på både å invitere til debatt, og på å gjennom hele prosessen gi god informasjon om fremdriften til reguleringsplanen. Som beskrevet i analysen, var alle disse

¹⁸ Jfr. Tabell 4.1 *Valgresultater og valgdeltakelse* (s. 70).

møtene i stor grad besøkt av de samme aktørene; representanter for næringsliv og grunneiere i reguleringsområdet. Møtene tilgjengeliggjorde altså informasjon som kun ble nyttiggjort for de som var direkte berørt av prosessen. Lokalmedia hadde en relativt god dekning av informasjonsmøtene, noe som bidro til at deler av den informasjonsflyten som var hensikten med møtene, likevel nådde ut til en bredere gruppe. Det generelt høye nivået på medias dekning av saken om gang- og sykkelbro, åpnet den begrensede muligheten for direkte debatt som Budge fremlegger som et argument mot direkte demokrati. I motsetning til informasjonsmøtene, så hadde debatten i media gjennom hele prosessen og i alle de tre definerte fasene, en stor bredde av aktører representert, og sørget i perioder for direkte debatt og informasjonsflyt mellom innbyggerne og politikerne. Som jeg har vist til tidligere, synes de politiske aktørene likevel å være selektive i henhold til hvilket tidspunkt i prosessen de deltok i det offentlige ordskiftet. Grad av og tidspunkt for toveiskommunikasjon i media, er altså i stor grad på politikernes premisser, men følger som tidligere vist, et mønster styrt av fastlagte hendelser i de formelle politiske prosessene. Budge motargument om at nye interaktive kanaler for kommunikasjon øker muligheten for direkte debatt er mindre relevant i denne saken, da vi med unntak av en omfangs- og aktørbegrenset bruk av debatt- og informasjonsforum på det sosiale nettstedet Facebook, ikke så en synlig utbredt bruk av denne typen arenaer. Nettsider ble opprettet og benyttet for å spre informasjon om saken og som digital underskriftskampanje, men i mindre grad som en arena for debatt. Når det gjelder mulighetene for direkte votum i saker ble som jeg allerede har beskrevet, valgkanalen benyttet som en viktig hendelse av folkeaksjonene, og ble i den videre debatten nærmest omtalt som å ha vært en folkeavstemming for eller mot bro. Muligheten en kommune har for å avholde folkeavstemming i enkeltsaker er en mulighet til å innlemme elementer av direkte demokrati som en del av den politiske styringen. Retten til å fremme et folkeinitiativ er en mulighet til å blant annet kunne be et folkevalgt organ om å vurdere å avholde en slik lokal folkeavstemming, eller å ta opp en sak på andre måter. I denne saken avviste bystyret i Mandal kravet om at det skulle avholdes en folkeavstemming. En slik mulighet for direkte votum er altså begrenset av at det fremdeles er de representative organer som avgjør om denne formen for direkte demokrati skal benyttes (Rasch 2000:129). Oppsummert vil jeg si at det var det store omfanget og viktigheten av denne saken som gjorde det mulig å få til en bred debatt der mange kunne delta. Budge argument om at ny teknologi gjør direkte debatt og votum enklere, er ikke mulig å relatere til dette caset, men vi ser ellers i samfunnet en utstrakt bruk av forskjellige former for nettbaserte medier for debatt.

Et argument mot direkte demokrati er den påståtte begrensningen som finnes i menneskers interesse, tid og kunnskap til å kunne ta gode politiske avgjørelser. Ian Budge sine motargumenter om at deltakelse utvider innbyggernes kapasitet, og at innbyggerne benytter mye av sin tid på å oppdatere seg på politikk gjennom for eksempel TV og radio, samsvarer med de resultatene som ble presentert i Medborgerundersøkelsen (2001) i forbindelse med den siste norske makt- og demokratiutredningen (2003). Jeg har gjennom å studere resultatene fra denne undersøkelsen, tidligere gitt en presentasjon av aktørene i aksjonskanalen. Kristin Strømsnes som er forfatter av boken ”*Folkets makt*” (2003), legger til grunn en antakelse om at det er de med mest tid tilgjengelig som har det største politiske engasjementet. Medborgerundersøkelsen viser i følge hennes bok, i noen grad det motsatte resultatet, og det er lite som tyder på at et stramt tidsbudsjett er bestemmende for hvorvidt den enkelte deltar eller ikke. I denne oppgaven har jeg i liten grad studert de enkelte aktørenes forutsetninger. Det er derfor ikke mulig å beskrive aktørene i folkeaksjonene på individnivå opp mot en tidsbrukvariabel. Det er likevel nærliggende, ut fra den empiriske kartleggingen av prosessen, å påstå at flere aktører, både enkeltvis og som gruppe, brukte mye tid på både å være aktiv i debatten selv og å initiere og gjennomføre aktiviteter. Dette viser at mulighetene for å mobilisere kapasitet er store, både på individ- og gruppenivå. I følge Medborgerundersøkelsen er det å sette navnet sitt på en underskriftsliste den vanligste formen for direkte deltakelse. Som tidligere beskrevet skal henholdsvis rundt 5000 og 1000 personer ha skrevet under på lister mot og for gang- og sykkelbro. Uten å ta videre høyde for dobbeltføringer eller andre feilmarginer, må dette sies å til sammen være et forholdsmessig høyt tall i en kommune med i overkant av 14 000 innbyggere. Når vi også ser at valgresultatet, men ikke valgdeltakelsen, ble påvirket av denne saken, er det tydelig at store deler av engasjementet til enkeltpersoner ble kanalisert gjennom det virkemiddelet for påvirkning som også i følge tidligere forskning er det vanligste, nemlig underskriftslistor – ikke valgkanalen. Oppsummert vil jeg påstå at funnene i denne oppgaven har vist at også mennesker utenfor det representative demokratiet har interesse for samfunnsutviklingen, og mobiliserer tid og krefter for å påvirke de sakene de engasjerer seg i. Når en så stor og bred gruppe mennesker mobiliserer samtidig for en sak, er det også nærliggende å anta at det er samlet mye relevant kunnskap blant aktørene. Budge sitt motargument stemmer altså overens med det jeg finner i dette caset.

Budge presenterer som argument mot direkte demokrati at det vil fjerne den viktige balansen det representative demokratiet gir mellom deltakelse og ekspertkompetanse. Hans

motargument er at ekspertisen er viktig, men ikke avgjørende, og at denne kompetansen også vil kunne være en del av grunnlaget for avgjørelser i et direkte demokrati. I den prosessen jeg har studert her har det offentlige vært opptatt av å hele tiden benytte fagkompetanse på de arenaene der de har lagt til rette for engasjement og påvirkning fra eksterne aktører og innbyggere. Dette gjelder både gjennom de åpne informasjonsmøtene, og via den arbeidsgruppen som tidlig ble satt ned for å styre prosessens fremdrift. Vi så spesielt på enkelte tidspunkter i prosessen at kommunen ved blant annet rådmann, eiendomsselskap eller innleid ekspertise, deltok aktivt i det offentlige ordskiftet i media. Dette var på tidspunkter hvor det nærmet seg en avgjørende hendelse i saken, og der kommunen så behov for å gi informasjon til offentligheten med det hensyn å rette opp et feilaktig inntrykk av blant annet kommunens reelle kostnader ved bygging av gang- og sykkelbro. Det er heller ikke slik at aktørene i folkeaksjonene er uten kompetanse som kan være relevant for saken. En stor bredde av aktører vil også gi en stor bredde av kunnskap og kompetanse, og ut fra den empiriske kartleggingen kan vi se at mange av deltakerne i det offentlige ordskiftet har en bakgrunn som gjør at de kan og vil tilføre debatten en spesifikk kompetanse som ikke erstatter, men supplerer, den offentlige ekspertisen. Oppsummert vil jeg konkludere med at den ekspertisen som ligger hos myndighetene, uten tvil var en del av grunnlaget for det aksjonistene både sa og gjorde i prosessen, jamfør Budge sitt motargument.

Et av argumentene ført mot direkte demokrati er påstanden om at et mindretall ikke vil komme til å gi sin konsens til en flertallsavgjørelse. Motargumentet som Ian Budge presenterer er at dette er et generelt problem, og at votering over en og en sak vil gi mindretallet en sterkere stemme. Prosessen i dette caset er som beskrevet tidligere, inndelt i tre faser som alle ender i en hendelse der utfallet blir betegnet som avgjørende for saken om gang- og sykkelbro. Det er i forhold til disse hendelsene vanskelig å sette et mindretall opp mot et flertall, da konfliktene manifesterte seg i krysningspunktet mellom folkeaksjoner og politikere, mens avgjørelsene ble tatt i representativt valgte organer. Forsøkene på omkamp kom ikke fra mindretallet i Mandal bystyre, men ble initiert utenfra via mobilisering for taktisk stemmegivning ved lokalvalget høsten 2007, og etter det et initiativ om folkeavstemming i saken. Forsøkene på omkamp tyder på at en flertallsavgjørelse i et representativt valgt organ ikke ble respektert som en demokratisk avgjørelse, siden den ikke fulgte holdningen til det som av mange ble fremstilt som et flertall av byens befolkning. Valgkanalen er den muligheten stemmeberettigede innbyggere har til å påvirke sammensetningen av de folkevalgte organene for de neste fire årene. I denne saken ble valget

brukt som et virkemiddel for å påvirke en enkelt sak. Selv om folkeaksjonene mot bro nådde sitt mål om å påvirke sammensetningen av bystyret i Mandal, lot de ikke saken ligge av den grunn, men tok selv initiativ til en omkamp gjennom et folkeinitiativ. Når bystyret så avsto kravet om folkeavstemming om gang- og sykkelbro, ble reaksjonen fra motstanderne den samme som ved vedtak av reguleringsplanen; *bystyret respekterer ikke meningen til et flertall av innbyggerne*. Oppsummert kan vi si at et vedtak i bystyret i Mandal ikke ble oppfattet som et vedtak i tråd med flertallet i folket, og derfor heller ikke ble gitt konsens til (Rasch 2000:67). Det er vanskelig å si om en folkeavstemming ville gitt et utfall begge sider ville godtatt, men siden engasjementet om å få en slik avstemming på plass var så stort, er det nærliggende å anta det.

Argumentet om at det i direkte demokrati vil være vanskelig å lage demokratiske kollektive prosedyrer som garanterer mot vilkårlige utfall kan, som Ian Budge prosederer, være et allment problem. Mulighetene for å fremme folkeinitiativ, økningen i antall brukerråd, åpen spørretime i kommunestyrene og andre ordninger satt i system for å åpne muligheten for mer direkte deltakelse i det representative demokratiet, er alle forsøk på å invitere til økt medvirkning under gitte vilkår og fastlagte prosedyrer. Dersom vi definerer demokratiske kollektive prosedyrer dit hen at alle stemmeberettigede skal ha anledning til å delta på lik linje, må flere av disse ordningene regnes som begrenset demokratiske i den grad at de er selektivt bestemmende på hvem som får delta og til hvilket tidspunkt. Folkeavstemninger benyttes med jevne mellomrom i norske kommuner, og er den muligheten de folkevalgte organer har til å spørre alle stemmeberettigede innbyggere om råd i enkeltsaker. Skal en slik ordning kunne defineres som en ren form for direkte demokrati, må folkeavstemmingen være bindende og ikke kun rådgivende. I denne oppgavens case så vi at aksjonistene jobbet frem mot en omkamp i saken gjennom å forsøke å få bystyret til å vedta å avholde folkeavstemming, noe som ikke lyktes. Oppsummert kan vi si at elementer av denne prosessen kan betegnes som kommunens forsøk på å tilrettelegge for medvirkning gjennom arenaer med fastlagte prosedyrer. Dette er likevel ikke arenaer der deltakerne har avgjørende myndighet på utfallet av en sak.

Ian Budge presenterer som siste argument mot direkte demokrati, at det ikke dekker det behovet for institusjoner som mellomledd som kreves for å føre en stabil og informert politikk. I denne oppgavens case bygger folkeaksjonenes aktiviteter i all hovedsak på de hendelser og den informasjon som kommer fra det offentlige, og gjennom vedtak i formelle politiske organer. Det betyr at det er tilnærmet den samme informasjonen som

tilgjengeliggjøres for politikerne, som for innbyggerne forøvrig. Det vil likevel være varierende hvor mye og hvilke deler av informasjonen som blir benyttet som grunnlag for de vurderinger og avgjørelser som tas. I de delene av prosessen i denne oppgavens case der det for eksempel ble brukt argumenter om at broen kom til å bli en stor utgift for kommunen, og at det igjen ville gå ut over viktige kommunale tjenester, var spesielt administrasjonen raskt ute i media for å forklare og eventuelt avkrefte påstander, slik jeg har beskrevet i forbindelse med argumentet om mangel på ekspertise. Dersom vi ser på påstanden om mangel på institusjoner som mangel på for eksempel organisering av deltakerne gjennom partistrukturer, er det vanskelig å knytte denne utfordringen direkte til caset. Partienes rolle i det representative demokratiet er blant annet å velge personer som skal stå på listene til valget. Grad av organisering og hierarkisk styring i disse folkeaksjonene er liten. Både aksjonsgruppene for og mot gang- og sykkelbro har det som kan fremstå som talspersoner. I den empiriske kartleggingen fremgår det ikke hvordan disse personene har fått denne rollen, men det kan synes som om det er nivået på deres engasjement som har gjort at de ”naturlig” fremstår som talspersoner for en større gruppe, og at de derfor i stor grad er som selvrekrutterende å regne. Oppsummert vil jeg si at folkeaksjonene i dette caset brukte samme mellomledd for informasjon som de folkevalgte organer. Dersom vi definerer alle som var aktive i debatten som en del av folkeaksjonene, kan vi si at den løse organisasjonsstrukturen som talspersonene representerer, også fungerer som et form for mellomledd.

6.2 Kan vi konkludere?

Den siste norske makt- og demokratiutredningen (2003) betegner utviklingen av nye og mer direkte former for politisk deltakelse, som en del av det de mener fører til en forvitring av folkestyret. I denne oppgaven har jeg søkt å beskrive og forklare samspillet mellom folkeaksjoner og politiske prosesser i en norsk kommune. I tillegg har den konflikten makt- og demokratiutredningen fra 2003 legger for dage mellom direkte og representativt demokrati, vært et viktig spørsmål i kjølvannet av problemstillingen.

”Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillett mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig.”

(Østerud m.fl. 2003:298).

Sitatet over er hentet fra sluttboken til utredningen, og slår blant annet fast at ulike former for tilleggsdemokrati, som for eksempel aksjonsdemokratiet, representerer en svekkelse av folkestyrebegrepet og det representative demokratiet. Begrunnelsen for den norske konklusjonen finner vi i en definisjon av at demokratiet svekkes når makt flyttes vekk fra representative organer og over i forskjellige former for tilleggsdemokrati.

Min avsluttende drøfting av Ian Budge sin fremstilling av argumenter for og mot direkte demokrati opp mot det caset jeg har studert her i oppgaven viser, i likhet med den tidligere empiriske analysen, at aksjonskanalen kan påvirke og delta i politiske prosesser, samt delta som aktør i en pågående debatt. Den viser også at valgkanalen ikke er en arena og et virkemiddel som nødvendigvis mobiliserer selv om engasjementet rundt en sak er stort, men at innbyggerne evner å mobilisere interesse og tid for viktige enkeltsaker. Likevel er mulighetene for å påvirke hendelsesforløpet i de formelle politiske prosessene og utfallet av en sak, begrenset. Både fordi hendelsesforløpet viser et mønster som er relativt stringent og konformt, og fordi de mulighetene innbyggerne har til å delta direkte i prosessene er begrenset av at det er de folkevalgte organer som har den endelige avgjørelsesmyndigheten.

Det har i norske kommuner over tid utviklet seg flere mer eller mindre formaliserte arenaer for medvirkning og engasjement i krysningpunktet mellom folkevalgte organer, administrasjon og innbyggere. Flere av disse ser vi i caset i denne oppgaven. Åpne folkemøter og den tidligere beskrevne arbeidsgruppen, er eksempler på slike. Denne formen for medvirkning er en styrt maktforskyvning vekk fra representative organer, men der beslutningsmyndigheten fremdeles ligger hos de folkevalgte. Den generelle individualiseringen av samfunnet har som beskrevet, ført med seg endringer i det politiske deltakelsesmønsteret, og folkeaksjonenes aktivitet og forsøk på å påvirke utfallet av hendelser i de formelle politiske prosesser i denne oppgavens case, er i så måte et resultatet av dette. Det er behov for mer empiri og mer forskning på hva slags effekter de nye formene for politisk deltakelse har på formelle politiske prosesser og utfall. Funnene og konklusjonene i dette studiet beskriver kun et enkelt case, og kan ikke generaliseres.

Studiene mine har vist at folkeaksjoner kan være effektive for å sette dagsorden og kan også ha påvirkning på nivå og intensitet i en pågående debatt. Når alt kommer til alt er den reelle påvirkningsmuligheten på utfallet av en sak likevel relativt liten, og aktiviteten er i stor grad styrt av de tunge og formaliserte politiske prosesser som følger med det representative demokratiet vi har i Norge.

Valgdeltakelsen i Norge er synkende, og selv om enkeltsaker både engasjerer og mobiliserer, påvirker de ikke nødvendigvis oppmøteprosenten på valgdagen. Som studiet av dette caset viste var folkeaksjonene effektive i den forstand at de evnet å sette dagsorden i valgkampen, og kan antas å ha påvirket valgresultatet og dermed sammensetningen i Mandal bystyre for perioden 2007 – 2011. Det som ikke fulgte med den enorme saksmobiliseringen var valgdeltakelsen, som ikke viste noen endring sammenlignet med gjennomsnittet i resten av fylket og landet totalt.

Prosessanalysen av caset i oppgaven har også bidratt til å illustrere et bestemt mønster i nivå og intensitet på engasjementet, målt spesielt i aktivitet i lokal- og regionalmedia. De tre beskrevne hendelsene; vedtak av reguleringsplan, lokalvalget og behandling av folkeinitiativet, viser seg tydelig å være styrende for både topp og bunn i aktivitetsnivå.

Folkeaksjonene kan skape bølger i politiske prosesser, men stanger i begge ender mot fastlagte mønstre og hendelser. Det er da betimelig å spørre seg om denne formen for politisk deltakelse virkelig er en trussel mot demokratiets idealer, slik Makt- og demokratiutredningen fra 2003 konkluderer med. Jeg har i oppgaven drøftet hvordan aksjonsdemokratiet påvirker det representative demokratiet. Folkeaksjonene har hatt ett fastlagt mål, men benyttet et større mangfold av virkemidler. Målet om å påvirke utfallet av en politisk prosess ble som tidligere beskrevet, forsøkt nådd på to måter. For det første gjennom å indirekte påvirke de politiske vedtak et folkevalgt organ skulle foreta. Dernest søke å endre betingelsene innad på en arena, nemlig sammensetningen av et folkevalgt organ – Mandal bystyre. Spørsmålet jeg så stiller, er om denne måten å utøve politisk deltakelse på er et demokratisk problem.

De to virkemidlene kan anses å ha en effekt gjennom å påvirke agendaen og prosessen frem mot et vedtak, – men det er likevel de folkevalgte organer som har avgjørende myndighet over utfallet i saken. Tilsvarende undersøkelser av andre case og andre former for politisk deltakelse kan vise andre resultater og andre effekter på de formelle politiske prosesser og vedtak. Med utgangspunkt i denne oppgavens analyse og drøfting av caset om gang- og sykkelbro i Mandal kommune, vil jeg likevel konkludere med at aksjonskanalens opptreden på den politiske arena, ikke kan tolkes som et demokratisk problem. De er en del av prosessen, og de påvirker prosessen, – men det er de folkevalgte organer som innehar avgjørende myndighet over en saks utfall. Ikke folkeaksjonene!

EPILOG

”Kan det nå bli ro?”

Spørsmålet ble stilt av daværende redaktør i Lindesnes Avis, dagen etter at flertallet i Mandal bystyre atter en gang hadde forvist argumentene og utretteligheten til aktivistene. Nei til folkeavstemming skulle være spikeren i kista for den enorme motstanden, og de trange bygatene skulle igjen åpnes for samtaler om sol, vind og byens beste hveteboller. Det nye politiske flertallet kunne endelig riste av seg følelsen av at denne ene saken legitimerte hele deres eksistens på podiet i Mandal rådhus, og resten av det politiske landskapet kunne prøvende, men fast bestemt på at de hadde gjort det rette, vinne tilbake øyekontakt med befolkningen. Eller?

Redaktørens spørsmål i lokalavisen 1. februar 2008 burde vært retorisk, og svaret hadde fortjent en håndfull med forbehold.

Det har gått nesten to år siden bystyret sa nei til folkeavstemming. En periode som har vært preget av nye saker og nytt engasjement. Likevel svømmer det fremdeles fisk i vannet mellom sentrum og nedre Malmø. Saken er formelt politisk avsluttet, men vi har stadig blitt påminnet den omfattende og langvarige konflikten. utfordringer i kommuneøkonomien, store investeringsbehov i skolesektoren og et skrikende behov for nye sykehjemsplasser har tatt over agendaen, men blir stadig satt opp mot de utgiftene kommunen vil ha med både et nytt kulturhus på nedre Malmø – og ikke minst en ny gang- og sykkelbro over elva. Med jevne mellomrom drypper det små og bitre hjertesukk inn i lokalavisens spalter, og med hver eneste politiske behandling i relasjon til reguleringsplanen, medfølger det en liten skare tilskuere med foldede hender og håp i hengende snøre.

Den nye gang- og sykkelbroen over Mandalselva vil etter planen ferdigstilles våren 2011, og allerede nå har arbeidet med bygging av byens nye kulturhus startet. Tør vi håpe på at når brohodet en gang lander på andre siden av elva, og veien fra sentrum til nedre Malmø blir kortere, – er det ikke lenger berettiget å kalle den en *”Bridge over troubled water”*?

Kan det *nå* bli ro?

LITTERATURLISTE

Bøker og artikler:

Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2009): Ensaksdeltakelse: om underskriftskampanjer og politikerkontakt, i Saglie, Jo (red.) (2009): *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Budge, Ian (2006): *Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?* Representation. Vol. 42, No 1.

Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. Tano Aschehoug.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

Kingdon, John W. (2003): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: TANO.

Langley, Ann (1999): *Strategies for theorizing from process data*. Academy of Management Review. Vol. 24, No 4, s. 691-710.

Martinussen, Willy (1973): *Fjerndemokratiet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Olsen, Johan P. (1978): *Politisk organisering*. En publikasjon fra Maktutredningen. Bergen: Universitetsforlaget

Olsen, Johan P. og Harald Sætren. (1980): *Aksjoner og demokrati*. En publikasjon fra Maktutredningen. Bergen. Universitetsforlaget.

- Rasch, Bjørn Erik (1998): *Demokrati. Vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik (2000): *Demokrati. Ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, E. Lawrence (2000): *Demokratiteori – forventninger og virkelighet*, i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saglie, Jo (2009): *Demokrati på nært hold*, i Saglie, Jo (red.) (2009): *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Skomedal, Anne Siri (2007): *Agderpostens og Fædrelandsvennens dekning av lokalvalgkampen 2007*. Masteroppgave. Universitetet i Agder.
- Strømsnes, Kristin (2003): *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati og deltakelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Van de Ven, Andrew H. (2007): *Engaged Scholarship. A Guide for Organizational and Social Research*. New York, Oxford University Press.
- Yin, Robert K. (2003): *Case Study research. Design and Methods*. (3d edition) Thousand Oaks, Sage.
- Øgård, Morten (2000): *New Public Management – markedet som redningsplanke?*, i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet*. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Aars, Jacob og Svein Kvalvåg (2005): *Urbane aktivistnettverk: Effektive og eksklusive?*, i Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (red.). *Governance i norske storbyer*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Aars, Jacob (2007): *Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati*. Notat. Bergen: Rokkansenteret.

Internett:

- <http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=10>,
13. november 2009
- <http://no.wikipedia.org/wiki/Facebook>,
16. september 2009
- <http://www.aviskatalogen.no/index.asp?section=nokkeldata&item=index&idUtgave=272>,
17. september 2009.
- <http://www.aviskatalogen.no/index.asp?section=nokkeldata&item=index&idUtgave=331>,
17. september 2009
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/valg/elektroniskstemmegivning/om-prosjektet.html?id=570633>,
14. oktober 2009
- <http://www.ssb.no/vis/emner/00/01/10/valgaktuelt/2001/main.html>,
28. oktober 2009

Offentlige dokumenter:

- PTL (2005): *Reguleringsplan for Nedre Malmø. Grunnlagsarbeid med interessentanalyse*. Rapport til kommunen 12.04.05.
- Norconsult (2007): *Gang- og sykkelbro over Mandalselva*. Notat til kommunen 07.02.07.
- Referater - arbeidsgruppen for reguleringsplanen, 07.03.05, 23.08.05, 01.11.06 og 15.02.07.
- Referat - planutvalgets møte, 18.01.06
- Referat - planutvalgets møte, 21.03.07
- Referat - planutvalgets møte, 13.06.07
- Referat - bystyrets møte, 21.06.07
- Referat - driftsstyrets møte, 22.01.08
- Referat - bystyrets møte, 31.01.08
- NOU 2003:19: *Makt og demokrati*. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003): Rundskriv H-18/03. *Endring i kommuneloven – initiativrett*.