



De politisk valgte i kommunerne optræder oftere i rollen som forsvarere af dekoncentreret statsforvaltning ved bruger-klager og massemedierede enkeltsager end som selvbestaltede, politiske aktører i lokaldemokratisk forstand.

Danske kommuner har brug for nicheplejere – ikke for spindoktorer

Kommunerne kan sikre den lokale demokratiske debat ved proaktiv nichepleje, dvs. etablering af skiftende alliancer af folkevalgte, medarbejdere, brugere, borgere og journalister, der lokalt kontrollerer hinanden i en løbende dialog baseret på gensidig afhængighed. På kort sigt kan professionelle spindoktorer muligvis gøre livet lidt lettere for den siddende borgmester. Men på længere sigt vil særlige rådgivere skade det amatør-baserede lokaldemokrati.

■ AF PROFESSOR ANKER BRINK LUND,
DEPARTMENT OF BUSINESS AND POLITICS,
COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL

Debatten om spindoktorer har indtil nu primært sat fokus på centraladministrationens ministerbetjening. Derimod har særlige rådgivere med kommunikationsstrategiske opgaver ikke påkaldt sig tilsvarende interesse i relation til borgmester-niveauet i den kommunale administration. Det er der flere gode grunde til, som det fremgår af nyere forskning på feltet (*Pedersen, Greve og Højlund, 2008*).

Frem til seneste kommunalreform kunne borgmestrene i primærkommunerne uden for hovedstadsområdet således i det store og hele regne med loyal mediedækning produceret af lokalredaktører ved et regionalt dagblad og dertil knyttede ugeaviser. I en typisk uge kunne borgmesteren fremlægge sine synspunkter i mandagsavisen, så kom oppositionen til orde samme sted om tirsdagen, udvalgsformanden om onsdagen, referat af kommunalbestyrelsesmødet blev bragt om torsdagen, hvorefter borgmesteren så igen satte sagerne i sammenhæng om torsdagen.

På den måde fungerede lokalredaktøren som loyal referent og dermed som lokalsamfundets hyrdehund. De øvrige regionale medier, radio og TV, havde ikke tilstrækkelig beemanding til selvstændigt at dække det kommunale stof, så de hentede deres nyheder fra aviserne. Rollen som vagthund blev overladt til de landsdækkende medier, der yderst sjældent interesserede sig for kommunale forhold – med mindre der var tale om skandaløse enkeltsager. I så tilfælde stillede lokalredaktøren gerne op som kommunens tro væbner ud fra devisen: Man besudlede ikke egen rede (*Lund & Nyegaard, 2008*).

Et sådan gensidigt afhængighedsforhold har

ikke behov for professionelle spindoktorer. Kommunikationen hviler derimod på rutinepræget tillid, der nu i nogen grad er blevet svækket, fordi forvaltningsenhederne er blevet større og regionalaviserne svagere målt i abonnenter og dermed kommunal dækningsgrad.

Der er kort sagt tale om et historisk betinget skæbnefællesskab imellem det kommunale forvaltningsniveau og de lokale medier, hvor begge parter nu bliver presset fra centralt hold: Lokalmedierne af det stærkt voksende nationale og globale udbud af nyheder og underholdning. Kommunerne af statsadministrationens krav om ensartet serviceniveau og regeringens skærpede kontrol med de lokale skattetryk.

Efter strukturreformen

Samtidig med at antallet af kommuner blev reduceret til de nuværende 98, benyttede de økonomisk trængte dagblade anledningen til at omlægge kommunaldækningen. Herefter er det kun de færreste borgmestre, der kan regne med at have sin faste lokalredaktør som talerør. Kommunalstoffet går nu – som alt andet – på omgang mellem vagthavende journalister og praktikanter, der ikke i samme grad som tidligere tiders honoratiories deler skæbne med de autoritative kilder.

I de deraf følgende bruger-klager og massemedierede enkeltsager optræder de politisk valgte oftere i rollen som forsvarere af dekoncentreret statsforvaltning end som selvbestaltede, politiske aktører i lokaldemokratisk forstand. Samtidigt har nyhedsmedierne beholdt deres traditionelle fokus på borgmestrene. Men ser vi nærmere på de dele af kommunalstoffet, hvor borgmestre citeres, optræder han eller hun typisk som skydeskive for brugerkritik eller afsender af ukontroversielle servicemeddelelser – ikke som poli-

tisk leder af en enhed, hvor selvstyre betyder retten til at gøre forskel.

Borgmesteren bliver derved bare en blandt de mange administratorer, der optræder i den kommunale nyhedsdækning. Selvom alle kommuner stadig distribuerer udførlige udvalgsdagsordener og nogle af dem desuden har åbne postlister, er det sjældent herfra, journalisterne henter deres historier. Som regel vælges den lette løsning, dvs. at trække på oplysninger fra den kommunale hjemmeside og de mange pressemeddelelser, der har kommunale institutioner som afsender.

Selvom borgmestre og udvalgsformænd stadig dominerer den kommunale nyhedsdækning (Lund, 2010) kan de ikke længere uimodsagt profilere egne mærkesager. På dagbladsredaktionerne har man systematisk nedprioriteret det, kritiske journalister nedsettende kalder "dagsordenjournalistik". Det vil sige pligtstof affødt af kommunalbestyrelsens udvalgskalender. Derved forskydes mediedækningen fra lokalpolitik opfattet som borgerligt ombud med fokus på kommunalt selvstyre til krav om ensartet serviceadministration med fokus på brugernes universelle rettigheder.

Primærkommunerne havner kort sagt i samme situation som de nu nedlagte amtskommuner, der aldrig opnåede en privilegeret situation på kommunikationsområdet svarende til de gamle sogne- og købstadskommuner. Heller ikke regionerne nyder særlig pressebevågenhed, og de nuværende storkommuner må også lære at leve under medieforhold, der ikke altid rummer fortidens fred og idyl. Spørgsmålet er, om svaret på den udfordring er ansættelse af kommunale spindoktorer?

I de kommuner, hvor spørgsmålet om særlige kommunikationsrådgivere er blevet sat på dagsordenen, har svaret som hovedregel været nej. Både den konstitueringsloyale og den kritiske opposition har ihærdigt modarbejdet, at den siddende borgmester fik alt for nærtstående og effektive rådgivere af kommunikationsstrategisk art. Heller ikke kommunaldirrektørerne har umiddelbar interesse i en sådan ordning. Så da antallet af kommunikationsmedarbejdere blev øget i kølvandet på strukturreformen, placerede man disse kompetencer langt fra borgmesterkontoret ude i linjeorganisationen, hvor de fleste nyansatte hurtigt druknede i en lind strøm af rutineprægede pressemeddelelser, IT-problemer og revirkelige mellem forvaltningscheferne.

Dekontrolleret statsforvaltning

Mere alment er det kommunale selvstyre under pres. Både den nuværende og den forrige regering behandler i stigende grad kommunerne som dekontrolleret statsforvaltning. Også mange borgere opfatter kommunalforvaltning som administration af statslige påbud og forhandlingsløsninger, som de lokalt valgte kun kan og skal have begrænset indflydelse på.

Det kniber desuden for danske journalister at forstå og formidle de indbyggede modsætninger mellem lokalt selvstyre (læs: at behandle det forskellige forskelligt) og velfærdsstatslige krav om ligebehandling. Derfor får kommunernes proaktive indsats på medieområdet stigende betydning, når de tilmålte lokalsider og regionale sendeminutter i radio og TV skal fyldes ud. Det lykkes dog kun sjældent at skabe opmærksomhed om kommunens visioner og andre principielle, borgerrettede emner.

Forskningsbaserede analyser tyder på, at kommunernes hjemmesider kan blive en søvnapvåger for de kommunikationsansvarlige. I begejstringen for de nye, elektroniske medier glemmes, at de gammeldags kommunikationskanaler som rygtespredning, telefonkontakt og brevpost stadig udgør den altovervejende kontakt mellem brugerne og kommunerne.

Anskuet i et strategisk perspektiv påvirkes borger-kommunikationen både af den teknologiske, økonomiske og politiske udvikling. Så selvom der i de seneste år er kommet nye medier til, forandres mediestrukturen relativt langsomt. Flertallet af befolkningen foretrækker stadig telefonen og det frankerede brev frem for sms og (u)høflig selvbetjening via internettet. Hertil kommer, at de gratis, husstandsomdelte distriktsblade stadigvæk er de eneste medier, der når ud til alle.

På det grundlag er det en relativt lille del af den kommunale kommunikation, der manifesterer sig som kritisk journalistisk, spektakulære enkeltsager og mudderkastning mellem kommunale sagsbehandlere og mellemfornøjede brugere. Hovedparten af mediedækningen i hverdagen præges af ukritisk formidling af serviceydelser, der nok leveres af kommunen, men i praksis opfattes som dekontrolleret statsforvaltning. Hertil kommer, at næsten alle ændringer på det kommunale område lanceres som forbedringer. Det kan på længere sigt vise sig at være en farlig strategi, fordi journalisterne gerne

→ SIDE 42

» **Det kniber desuden for danske journalister at forstå og formidle de indbyggede modsætninger mellem lokalt selvstyre (læs: at behandle det forskellige forskelligt) og velfærdsstatslige krav om ligebehandling.**

vil afsløre hykleri og løftebrud, når skuffede brugere oplever, at kommunen ikke lever op til de udmeldte forventninger.

I den forbindelse hjælper det ikke meget at engagere spindoktorer. Den kommunalpolitiske målsætning bliver snarere at sikre realistiske forventninger til serviceniveauet plus balance mellem de bruger-rettede informationer af forvaltningsmæssig art og den borger-rettede debat af politisk art.

Sidstnævnte er i de fleste kommuner en sørgeligt forsømt opgave, der afventer sin kommunikationsstrategiske løsning. Hvis det ikke lykkes kommunalbestyrelserne med borgmesteren i spidsen at overbevise vælgerne om, at det kommunale selvstyre både hjemler brugerrettigheder og borgerpligter, bliver det formodentlig i stigende grad kværunter, der sætter den kommunale dagsorden i nyhedsmedierne.

En anden væsentlig trussel mod en kvalificeret kommunalpolitisk nyhedsdækning og en nuanceret lokal debat findes i dækningen af kommunale forhold fra de landsdækkende mediers side. Der behandles lokaldemokratiske emner ganske overfladisk og sporadisk. Når der ikke lige er valgkamp, formidles emner af kommunal art næsten udelukkende i form af skarpvinklede enkeltsager om ofre for lokale forvaltere af offentlige midler. Når ”noget kommunalt” kommer på den nationale dagsorden geråder journalisterne til gengæld let i selvsving, så alle medier - trykte som elektroniske - ukritisk kritisk går efter de samme helte og skurke i spektakulære skandalehistorier.

Kommunikationsstrategisk nichepleje

Samlet set må målet vel være at sikre demokratisk debat om emner af kommunal relevans i form af det, jeg på baggrund af den aktuelle forskning har sammenfattet under overskriften proaktiv nichepleje. Den niche, der skal plejes, består af skiftende alliancer af folkevalgte, medarbejdere, brugere, borgere og journalister, der lokalt kontrollerer hinanden i en løbende dialog baseret på gensidig afhængighed.

På kort sigt kan professionelle spindoktorer muligvis gøre livet lidt lettere for den siddende borgmester. Men på længere sigt vil særlige rådgivere af denne art skade det amatør-baserede lokaldemokrati, bl.a. ved at styrke den såkaldte borgmester-effekt ved kommunalvalgene. Der er da heller intet i vore analyser, der tyder på, at de lokale parter ønsker

sig topstyret spindoktori frem for basisdemokratisk nichepleje. Derfor kan det næppe i det lange løb lade sig gøre at handle kommunikativt på dette felt uden at inddrage de lokale nyhedsmedier – både i den rutineprægede hverdag og under akutte kriser.

Hverken kommunale internet-hjemmesider eller markedsføring i form af by-branding kan erstatte den løbende nyhedsformidling, når det drejer sig om kontakten mellem lokale folk og kommunale folkevalgte. Til gengæld må kommunalpolitikere vænne sig til, at politik og offentlig forvaltning ikke længere ubetinget behandles journalistisk som noget særligt fint og ophøjet. Kommunal-dækningen er et stofområde blandt mange andre, der kan tematiseres ud fra de samme nyhedskriterier, som professionelle journalister anlægger på alle andre fænomener i samfundet.

Demokratiske idealer hjemler også lokale baserede journalister ret til at kræve forståelige, sandfærdige og oprigtige svar fra kilder med offentligt embede (*Lund og Horst, 1999*), selvom mediefolk i praksis langt fra altid optræder som borgernes bidske vagthund, men også som lokalsamfundets logrende hyrdehund. I de fleste lokalsamfund hersker der stadig mere harmoni og gensidig tillid mellem politikere og journalister end i den nationale mediemølle, fordi de regionale bladhuse (med tilhørende gratis omdelte distriktsblade) stadig sætter sensationen lavere end hensynet til identifikationen – og dermed til lokalpatriotismen.

Strategisk set er det derfor en fornuftig investering at udbygge kommunale kommunikationsafdelinger, der kan stille pressemeddelelser, fotos og gode historier til rådighed for lokalsamfundets bladhuse. De fleste af dem går uredigeret i spalterne, og mange af dem tages også ukritisk op af regionale radio- og tv-stationer. Til gengæld er risikoen, at nyhedsmedierne reagerer lige så ukritiske, når utilfredse brugere af kommunal service stiller en ubehagelig enkeltsag til rådighed – uanset om kritikken er berettiget eller ej.

I den forbindelse er det væsentligt at understrege, at professionelle journalister sjældent beretter andet og mere, end de kan få kilderne til at sige eller gøre. Uheldige bivirkninger ved moderne medievirksomhed, fx personfokusering, skandalejournalistik og individuel klagebehandling i det offentlige rum skulle derfor kunne minimeres betydeligt i fremtiden, hvis der kommunikeres realisti-

ske forventninger til servicevirksomheden, og hvis folkevalgte og deres embedsværk med jævne mellemrum ville minde hinanden om disse simple leveregler i den kommunale nichepleje:

- Journalister er afhængige af nichepleje, men bryder sig ikke om spindoktorer.
- Det er næppe strategisk klogt at spinne alle offentlige besparelser som forbedringer
- Hvis man behandler alle borgere som brugere plejer man at få kværunter. ■

Referencer:

Anker Brink Lund: De lokale nyhedsmedier og kommunikationsstrategien. Kommunernes Jubileumsfond, 2010.

Anker Brink Lund & Mia Nyegaard: Kommunaldirektøren og kommunikationsstrategien. Kommunernes Jubileumsfond, 2008.

Anker Brink Lund & Maja Horst: Den offentlige debat – mål, middel eller mantra? Forlaget Fremad, 1999.

Dorthe Pedersen, Carsten Greve & Holger Højlund (red). Genopfindelsen af den offentlige sektor – Ledelsesudfordringer i reformernes tegn. Børsens Forlag, 2008.

Få fusionen gennemført – helt.

Fra fælles adresse til fælles processer
Fra siloer til synergi
Fra kaotisk til kontrolleret

Fusioner medfører samtidige ændringer i processer, organisation, systemanvendelse og HR-forhold. Fusioner udgør derfor den størst tænkelige organisatoriske og ledelsesmæssige udfordring. Deloitte hjælper, fra ideen opstår, til gevinsterne realiseres.

Carsten Jørgensen: 36 10 26 14, cajoergensen@deloitte.dk
Morten Ry: 36 10 26 56, mry@deloitte.dk

Medlem af Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte.