

Folkehøringen som ny demokratisk metode

Af KASPER MØLLER HANSEN, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,
SYDDANSK UNIVERSITET, ODENSE

1. Folkehøringens demokratiske udgangspunkt

I denne artikel vil jeg fokusere på metoden: den såkaldte Deliberative Poll eller folkehøringen, som den er betegnet på dansk og norsk. Folkehørings-idéen er simpel: Man inviterer et repræsentativt udsnit af befolkningen til at deltage i et arrangement, hvor de på baggrund af en større viden diskuterer en given problemstilling med hinanden, politikere og eksperter. Før, under og efter denne proces besvarer deltagerne et sæt af ens spørgsmål.

I en demokratiteoretisk kontekst forsøger folkehøringen at kombinere to normative opfattelser: konkurrence- og deltagelsesdemokrati (Damgaard 1980, Goul Andersen 1998)¹. På den ene side forsøger folkehøringen at opfylde kravet om repræsentativitet, som udspringer af konkurrence-demokratiet, og på den anden side forsøger den at opfylde kravet om deliberation, som udspringer af deltagelsesdemokratiet. I denne sammenhæng vil det betragtes som et demokratisk ideal at opfylde begge disse opfattelser af demokrati i videst muligt omfang, hvilket netop er, hvad folkehøringen prøver ved at kombinere Athens ansigt-til-ansigt demokrati med det repræsentative ideal.

Ofte bliver spørgsmålet om repræsentativitet og deliberation opfattet som gensidigt udelukkende. Hvis man ønsker repræsentativitet, vil forsamlingen blive så stor, at deliberation er umulig, og modsat,

hvis man ønsker deliberation, vil forsamlingen blive så lille, at det ikke er muligt at opnå repræsentativitet (Dahl 1989:340, Bohman 1996:28). Folkehøringen er et forsøg på at operationalisere begge opfattelser af demokrati i form af henholdsvis repræsentativitet og deliberation og kombinere disse til én metode. I det følgende vil jeg kort præsentere forskellige metoder, hvor borgerne kan give udtryk for deres meninger.

2. Måder hvormed borgernes meninger kan komme til udtryk

I nedenstående tabel kombineres de to dimensioner repræsentativitet og deliberation til fire forskellige måder, borgernes meninger kan komme til udtryk på².

Den første måde, hvormed borgerne kan give udtryk for deres meninger, er gennem individuelle selvudvælgelsesundersøgelser og klager (1). Det, der kendetegner denne måde, er, at der hverken er deliberation eller repræsentativitet. Meninger er udtrykt individuelt, og man tager ofte selv initiativ til at give udtryk for sin mening. Et eksempel på denne måde er, når en fjernsyns-udsendelse giver seerne mulighed for at stemme via telefonen eller Internettet om en given problemstilling. Deltagerne i sådanne afstemninger er langt fra repræsentative for borgernes meninger og sandsynligvis heller ikke for seerne af den givne udsendelse. Endvidere har deltagerne ikke haft mulighed for at indgå i en deliberation med andre deltagere, inden de afgav deres stemme. Et

1. Der findes flere betegnelser for lignende opdelinger mellem konkurrence- og deltagelsesdemokrati. Der skelnes blandt andet mellem Adversary democracy og Unitary democracy og The Westminster model of democracy eller The majoritarian model of democracy og The Consensus model (Rommetvedt 1995) og ikke mindst sondringen mellem den liberale og den republikanske opfattelse af demokrati (Held 1996, Eriksen og Weigård 1999) og den aggregative og integrative opfattelse af demokrati (March & Olsen 1989).
2. I praksis vil der naturligvis være tale om mere eller mindre repræsentativitet og deliberation og ikke bare et enten-eller spørgsmål. Men tabel 1 giver alligevel en mulighed for at se på forskellige metoder, hvormed borgerne kan tilkendegive deres mening.

andet eksempel kunne være klager over en kommunes serviceydelser. Den person, der klager, har haft ringe mulighed for at diskutere med andre borgere i samme situation, inden klagen afsendes, og det er ikke sandsynligt, at klagen repræsenterer borgernes meninger generelt. Et tredje eksempel på denne måde er, når fx et medie spørger tilfældige folk på gaden om deres mening. De meninger, man får en indsigt i, er ikke repræsentative, og personerne har ikke haft mulighed for at diskutere problemstillingen med andre, inden de bliver bedt om at give udtryk for deres mening.

I brugerbestyrelser og på offentlige møder (2)³ er der mulighed for deliberation, men det kniber med repræsentativitet; fx er der en skæv afspejling mellem repræsentanterne i skolebestyrelser og forældrene i forhold til demografiske karakteristika. Om der er meningsrepræsentativitet, siger undersøgelsen af skolebestyrelserne derimod intet om (Cranil 1994:156-160). Ved offentlige møder, det kunne fx være vælgermøder, opnås deliberation, men undersøgelser viser, at det er Tordenskjolds soldater, der oftest møder op (Pedersen 1997:151)⁴. Der kunne også være tale om offentlige borgermøder af enhver art, hvor borgerne har mulighed for at møde op og give udtryk for deres meninger. Til denne kategori hører også Teknologirådets⁵ konsensuskonferencer, som

har en klart deltagelsesdemokratisk forståelse af demokrati. Ved disse konferencer mødes 10-15 udvalgte borgere med vidt forskellig baggrund og debatterer et givet emne med eksperter og med hinanden. Konferencen løber over et par dage og afsluttes med, at deltagerne selv skal udarbejde et dokument, formuleret så alle deltagerne i videst muligt omfang er enige deri. Konferencerne er åbne for offentligheden (Klüver 1995, Teknologirådet 1994). Også metoder som „Citizens Juries“ (Dahl 1997:57) og brugen af fokusgrupper (se fx Dahler-Larsen & Dahler-Larsen 1999, Rieper 1993, Albrecht m.fl. 1993) til at indsamle viden om borgernes meninger hører under denne kategori. Fælles for dem alle er, at de fokuserer på det deliberative element i at indsamle viden om borgernes meninger, mens repræsentativitetselementet nedtones.

Traditionelle kvantitative meningsmålinger (3) opfattes i denne sammenhæng som spørgeskema- eller telefoninterviewundersøgelser. Disse undersøgelser bygger på repræsentative udtræk i fx folkeregister eller udtræk på telefonnummer. Repræsentativitet er i disse undersøgelser et udtryk for demografisk repræsentativitet – om der eksisterer meningsrepræsentativitet antages opfyldt, hvis stikprøven er tilstrækkelig stor, og hvis det forudsættes, at alle meninger relativt har lige stor chance for at blive

Deliberation Repræsentativitet	Nej	Ja
Nej	Individuel selv-udvælgelsesundersøgelser og klager (1)	Brugerbestyrelser og forskellige typer af møder (2)
Ja	Traditionelle borger- og brugerundersøgelser (3)	Folkehøringer (4)

Tabel 1:
Fire måder
hvormed borgere
kan give udtryk for
deres meninger

Tabellen er tilpasset efter Hansen m.fl. 1998, Offerdal & Aars 1998, Aars & Offerdal under udgivelse.

- Man kan også vælge at placere kommunalbestyrelser i denne kategori (Offerdal & Aars 1998). Dette bygger på, at kommunalpolitikere ikke er repræsentative i forhold til borgernes demografiske karakteristika (Berg & Kjær 1997). Men kommunalbestyrelsen er i høj grad institutionaliseret i forhold til det at blive valgt og det formelle i repræsentationen, så det vil være misvisende at placere dem i denne kategori. Det samme argument kunne man også fremføre om brugerbestyrelserne, men her vil jeg hævde, at tiltaget endnu er så nyt, at det er for tidligt at sige, om der er sket en institutionalisering af disse bestyrelser.
- Det må understreges, at med hensyn til repræsentativitet er der tale om demografisk repræsentativitet i denne sammenhæng. De refererede undersøgelser siger intet om, hvilke meninger deltagerne har, eller om disse er repræsentative i forhold til borgerne generelt.
- Teknologirådet er en selvejende institution oprettet af Folketinget, som har til opgave at fremme teknologidebat-ten, vurdere teknologiens muligheder og konsekvenser samt rådgive Folketinget og regeringen. Et af de tiltag, de arbejder med, er de såkaldte „Konsensuskonferencer“ (Klüver 1995, Teknologirådet 1994).

tilfældigt udtrykt. Et andet kendetegn ved de traditionelle meningsmålinger er, at folk ikke nødvendigvis har taget stilling til den problemstilling, der bliver spurgt om, og ofte vil deres mening altså ikke eksistere, før de svarer. Endvidere har deltagerne ikke haft lejlighed til at samle information om emnet eller debattere det med andre. Svarene i sådanne undersøgelser kan derfor betegnes som et snapshot af meninger og rapporterer i højere grad mediernes behandling af et givet emne end en selvstændig og oplyst stillingtagen (Fishkin 1997)⁶.

Folkehøring (4) er metoden, som kombinerer repræsentativitet og deliberation. Man udvælger et repræsentativt udsnit af borgerne og lader dem deltage i et arrangement, hvor de har mulighed for at diskutere med hinanden, politikere og eksperter på baggrund af en større viden om en given problemstilling. Deltagerne bliver spurgt om deres holdning til den givne problemstilling før folkehøringen, i starten af folkehøringen og som afslutning på folkehøringen. På den måde kan man opnå indsigt i, hvordan meninger udvikler sig gennem hele processen. Folkehøringen giver et indtryk af borgernes meninger, som de ville have set ud, hvis alle borgerne havde haft lejlighed til at indgå i en lignende proces, hvor en problemstilling bliver vendt og drejet i en debat med andre borgere, politikere og eksperter på baggrund af en større viden. Folkehøringen skaber og stimulerer derved en arena, som opfylder nogle idealbetingelser for en oplyst debat blandt ligeværdige borgere. På den måde er folkehøringen kunstig i den forstand, at kun deltagerne på folkehøringen og ikke alle borgerne får en direkte mulighed for at indgå i en sådan ideal-proces.

Metodens udvikling kan blandt andet ses som et forsøg på at styrke politisk deltagelse og engagement og som et supplement (ikke et alternativ) til repræsentative organer (Giddens 1998:74ff. Dahl 1989:340), og på den måde kan den være med til at styrke det

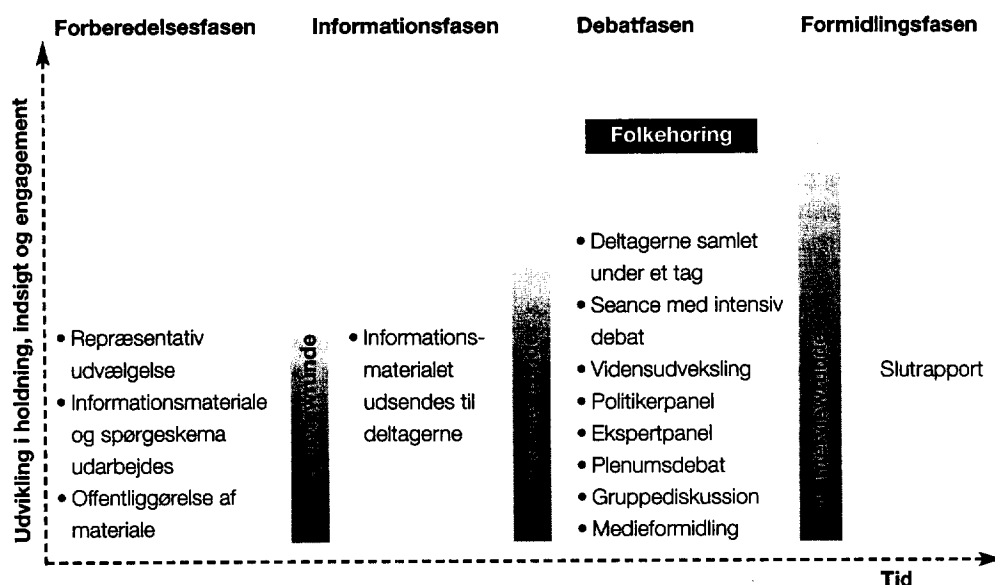
normative demokratiske udgangspunkt, som blev skitseret ovenfor⁷. Endvidere giver metoden mulighed for at opnå en forståelse for, hvordan meninger eventuelt ændres og skabes gennem en sådan proces. I litteraturen findes der flere metoder, som forsøger at kombinere deliberation og repræsentativitet. Fx de såkaldte „Planning Cell“ (Price & Neijens 1998), „Citizens Panels“ (Cosby m.fl. 1986), „Minipopulus“ (Dahl 1989:340), og ikke mindst James Fishkins (1988, 1991, 1995, 1996, 1997) „Deliberative Polls“ har været med til at udvikle metoden og kendskabet til folkehørings-idéen. I Norge er idéen omtalt som „deliberativ høring“ og „utvidet folkehøring“ (Hansen m.fl. 1998, Offerdal & Aars 1998) og oversat til „Deliberative Hearing“ (Aars & Offerdal under udgivelse). I denne sammenhæng har jeg valgt at bruge „folkehøring“ som dækkende for metoden, som kombinerer deliberation med repræsentativitet. Selvom metoderne afviger en smule i fremgangsmåde, er pointen, at man forsøger at tilgodese begge normative demokratiske idealer: Deliberation og Repræsentativitet.

3. Folkehørings-idéen

Ved en folkehøring udvælges en repræsentativ stikprøve i den relevante population. Denne stikprøves størrelse afhænger af antallet af krav til repræsentativitet, populationens homogenitet samt den usikkerhed, man kan tillade i det enkelte tilfælde. Hvis populationen er de danske borgere, ville en sådan stikprøve ofte ligge et sted mellem 1000 og 1500 personer (jvf. analyseinstitutternes traditionelle meningsmålinger). Denne stikprøve af repræsentative borgere bliver spurgt om en given problemstilling, hvilket kan ske enten via telefoninterview eller via besøgsinterview. Interviewet har to overordnede formål: for det første at danne sig et billede af borgernes (populationens) umiddelbare mening om problemstillingen samtidig med at afdække

6. Enkelte forfattere omtaler derfor også bruger- og borgerundersøgelser som „folkeafstemninger uden forudgående debat“ (Andersen m.fl. 1997:37).

7. Brugen af folkehøringen skal derfor ikke ses som en erstatning eller et alternativ til vores nuværende demokratiske opbygning og styreform, men udelukkende som et supplement. På den måde tages også afstand til forskellige former for direkte demokrati til erstatning af de nuværende parlamentariske former, såsom „Trykknappedemokrati“ (Schmidt 1993) eller Cyberdemokrati (se Hoff m.fl. 1999 for en kort oversigt over disse tiltag).



Der er søgt layoutmæssig inspiration i Strategisk Forum's udlægning af forløbet (Strategisk Forum 2000).

respondenternes forskellige baggrundsvariable. Endvidere er interviewet et rekrutteringsinterview for en repræsentativ udvælgelse af deltagere til folkehøringen, idet respondenterne inviteres til at deltage i et arrangement, hvor de skal diskutere deres meninger med andre borgere, politikere og eksperter. Det er vigtigt, at de deltagere, som endeligt møder op til selve folkehøringen, er repræsentative i forhold til borgerne generelt. For at sikre denne repræsentativitet kan det være nødvendigt at dække deltagerens udgifter i forbindelse med at deltage, og i flere tilfælde er deltagerne blevet betalt for deres medvirken. Erfaringer fra tre folkehøringer i Norge viser, at det kan være svært at opnå demografisk repræsentativitet, hvis man vælger ikke at honorere deltagerne for deres medvirken. Et honorar eller udlodning af gavekort til rejser er på den måde med til at skabe repræsentativitet i forhold til deltagere, som ikke finder folkehøringens emne incitamentsgivende nok til at ville deltage. En mindre honorering af deltagerne for deres medvirken skal derfor være med til at forhindre, at kun de ressource-stærke borgere deltager i folkehøringen og hjælpe til at opfylde kravet om repræsentativitet. Ovenstående figur illustrerer folkehøringsidéen opdelt i 4 faser.

Den første interviewrunde er en tradi-

tionel repræsentativ undersøgelse af borgernes holdninger og karakteristika, mens interviewrunde 2 og 3 bygger på en repræsentativ udvælgelse på såvel meninger som på demografiske variable fra den første interviewrunde. Folkehøringen forsøger derved at kombinere den statistiske sikkerhed med intensiv debat og information. Andenaksen i figuren illustrerer en mulig udvikling i deltagerens holdning, indsigt og engagement til en given problemstilling. Stigningen fra søjle til søjle skal illustrere, at der er en sådan udvikling.

Når borgerne har accepteret invitationen til at deltage i folkehøringen, modtager de et informationsmateriale, som giver en præcis, nuanceret og frem for alt objektiv og balanceret udlægning af problemstillingen. Når deltagerne møder op på folkehøringen, får de via et spørgeskema igen stillet de samme holdningsspørgsmål, som de blev stillet ved det første interview, som ligger cirka en måned før selve folkehøringen. Under folkehøringen diskuterer borgerne med hinanden, politikere og eksperter. Debatten foregår for det første i lukkede gruppediskussioner, hvor borgerne diskuterer med hinanden ledet af en moderator, som blandt andet skal forhindre, at nogle dominerer debatten og hjælpe med til, at alle kan komme til orde. Den anden del af debatten foregår i plenum, hvor borgerne

kan stille spørgsmål til politikere og eksperter. Ved folkehøringens afslutning modtager deltagerne endnu et spørgeskema med de samme holdningsspørgsmål for tredje gang. Endvidere indeholder skemaet en mængde evalueringsspørgsmål om hele processen. Formidlingsfasen er den sidste fase i folkehøringen, hvor resultaterne bliver offentliggjort. Endvidere er der i flere sammenhænge forsøgt at formidle den proces, som deltagerne har været en del af, ud til en større offentlighed ved at lade medierne offentliggøre resultaterne og nogle af debatterne under folkehøringen umiddelbart efter folkehøringens afslutning. At give medierne adgang til folkehøringen kan også være med til at øge åbenheden og gennemskeligheden i folkehøringens faser og på den måde være med til at sikre offentligheden indsigt i processen.

4. Folkehøringens oprindelse

Idéen med folkehøringen er som sagt at kombinere deliberation og repræsentativitet i én metode. James Fishkin lancerede idéen for første gang i 1988 i magasinet „The Atlantic“. Fishkin tog udgangspunkt i en kritik af det amerikanske valgsystems måde at nominere præsidentkandidater på og argumenterede for, at der er brug for et såkaldt „national caucus“, hvor et repræsentativt udsnit af befolkningen mødes over en to-ugers periode og diskuterer med hinanden og de forskellige præsidentkandidater. Fishkin forestiller sig, at et eller flere „national caucuses“ vil kunne erstatte den nuværende måde, præsidentkandidater nomineres på. Incitamentet for at deltage skulle være, at deltagerne blev betalt for at medvirke, og at de fik chancen for at komme på TV (Fishkin 1988). Men det var først i 1994, at Fishkin's metode, nu omdøbt til Deliberative Poll, for første gang blev gennemført. Sponsorert af den britiske Channel 4 lykkedes det at samle ca. 300 repræsentative engelske borgere i Manchester, som over en weekend diskuterede

kriminalitets-problematikken med hinanden, eksperter og politikere (Ibid 1995, 1997). Det er senere lykkedes Fishkin at gennemføre i alt 16 Deliberative Polls med vidt forskellige emner, senest i Australien op til folkeafstemningen i efteråret 1999 om ophævelse af monarkiet.

I forbindelse med min deltagelse i det norske projekt „Deltakelse, Demokrati og Styling“, ledet af Audun Offerdal og Jacob Aars fra Universitet i Bergen, fik jeg mulighed for at medvirke i planlægningen og afviklingen af 3 norske folkehøringer stærkt inspireret af Fishkin's Deliberative Polls. Efter at have deltaget i den første folkehøring i Mo i Rana i Nordland Fylke i foråret 1998 fik jeg lyst til at prøve at gennemføre en folkehøring i Danmark. I den forbindelse kontaktede jeg Fyns Amt og spurgte, om de ville være interesseret i at gennemføre en folkehøring. Fyns Amt udtrykte sig positiv overfor idéen, og i forbindelse med amtsrådsmøder i december 1998 og januar 1999 blev folkehøringen bestemt til at skulle finde sted den 7. marts 1999. Det er denne folkehøring, der var Danmarks første, som jeg vil beskrive og analysere i de følgende afsnit⁸.

5. Baggrunden for Danmarks første folkehøring

I forbindelse med at Fyns Amt stod overfor at skulle træffe nogle beslutninger vedrørende det fynske sygehusvæsen, og for at give politikerne et så kvalificeret udgangspunkt som muligt for deres beslutninger, blev der iværksat forskellige initiativer, herunder Danmarks første folkehøring⁹. Denne folkehøring i Fyns Amt blev afholdt søndag den 7. marts 1999, og nogle af de forhold, man ønskede at undersøge, var, hvordan meningene hos deltagerne havde udviklet sig, fra de den 13.-20. januar 1999 gav udtryk for deres meninger i et telefoninterview foretaget af Vilstrup Research (T₀) og til de svarede på de samme spørgsmål først på folkehøringen

8. Jeg har tidligere præsenteret enkelte af resultaterne fra folkehøringen i min rapport til Fyns Amt i forbindelse med folkehøringen (Hansen 1999). Denne rapport indeholder også en nærmere analyse af det indholdsmæssige i deltagerens svar, som vil blive nedtonet her. Rapporten indeholder også spørgeskema og frekvenstabeller for folkehøringen, som ikke er medtaget i denne fremstilling.

	Antal personer
Telefoninterview 13.-20. januar	1000
Ville gerne deltage i et heldagsarrangement	367
Ville ikke have noget imod, at deres svar blev videregivet til Fyns Amt	288
Antal af telefonisk inviterede til folkehøringen	233
Antal tilmeldte til folkehøringen den 15. februar	124
Antal tilmeldte den 5. marts (frafaldet skyldes afbud)	100
Deltog i folkehøringen den 7. marts (frafaldet skyldes udeblivelse)	75

Tabel 2:
Antal deltagere
i folkehøringen

(t₁). En udvikling kan skyldes amtets informationskampagne, det tilsendte informationsmateriale, mediernes omtale eller det, at de har diskuteret problemstillingen i deres omgangskreds. En andet forhold, som man ønskede at undersøge, var, hvordan meningene udviklede sig i løbet af folkehøringen, og derfor fik deltagerne et tilsvarende spørgeskema ved folkehøringens afslutning (t₂).

6. Det praktiske forløb for Danmarks første folkehøring

Den 13.-20. januar blev der af Vilstrup Research gennemført telefoninterview blandt 1000 borgere i Fyns Amt (Vilstrup Research 1999). I Vilstrup Research's telefoninterview blev deltagerne blandt andet spurgt, om de ønskede at deltage i et heldagsarrangement, hvor borgere fra amtet skulle mødes og diskutere det fremtidige sygehusvæsen. 367 af de adspurgte personer ville gerne deltage i et sådan arrangement, og 288 havde ikke noget imod, at deres individuelle svar fra telefoninterviewet blev videregivet til Fyns Amt som grundlag for folkehøringen. Torsdag den 11. februar blev et udvalg på 120 personer af de 288, som på alle væsentlige sociale og holdningsmæssige karakteristika afspejlede Fyns Amt, forsøgt kontaktet via telefon. Det lykkedes ved denne lejlighed at opnå fuld accept fra 46 personer, 37 personer sagde nej tak, og de 37 resterende personer kunne ikke træffes hjemme. Eftermiddag og aften mandag den 15. februar blev alle 205 personer ud af de

288, som man endnu ikke havde opnået kontakt med, forsøgt kontaktet telefonisk. Det resulterede i endnu 78 deltagere til folkehøringen, 72 sagde nej tak, og 55 var ikke mulige at træffe hjemme. Tabel 2 ovenfor opsummerer udviklingen i antallet af deltagere i de forskellige faser.

Udgangspunktet for udvælgelsen til folkehøringen var repræsentativitet både i forhold til holdninger udtrykt i telefoninterviewet og sociale karakteristika. Den første gruppe på 120 personer var en sådan idealgruppe, men da frafaldet i denne gruppe var ret stort, var der behov for at forsøge at kontakte alle 288 personer, som i telefoninterviewet havde erklæret sig villige til at deltage i en folkehøring. Den reelle re-

Kl.	8.45	Ankomst og indskrivning af deltagere
Kl.	9.00	Velkomst v/ amtsborgmester Karen Nøhr
Kl.	9.10	Udfyldning af spørgeskema
Kl.	9.30	Indlæg fra paneldeltagerne (eksperter og politikere)
Kl.	10.30	Pause
Kl.	11.00	Paneldebat og spørgsmål fra salen
Kl.	12.00	Frokost
Kl.	13.15	Gruppediskussion (borgerne imellem)
Kl.	16.00	Opsummering af gruppediskussionerne i salen
Kl.	17.00	Åben debat i salen
Kl.	17.30	Afslutning v/ amtsborgmester Karen Nøhr
Kl.	17.40	Udfyldning af spørgeskemaer
Kl.	18.00	Middag

Program for folkehøringen

9. Dette er den officielle forklaring. Hvis man havde mulighed for at gå dybere ned i beslutningsprocesserne i Fyns Amt, kunne man måske opdage andre forklaringer på initiering af denne proces. Disse nok så interessante forklaringer ligger dog uden for rammerne af denne fremstilling.

kruttering til folkehøringen blev derved en form for selvudvælgelse med baggrund i en repræsentativ tilfældigt udvalgt stikprøve blandt fynske borgere. Idéen med at håndplukke et repræsentativt udsnit lykkedes således ikke.

Mandag den 22. februar blev der udsendt et brev til deltagerne, foruden to pjecer, „Et kig på de fynske sygehuse“¹⁰ og „Fyns Amt i tal“, samt programmet for folkehøringen. Torsdag den 4. marts blev der udsendt endnu et brev til deltagerne, samt en kort opgørelse over fordelingen af afdelinger mellem de 10 sygehuse i Fyns Amt.

Ved udarbejdelse af programmet for folkehøringen den 7. marts om det fynske sygehusvæsen var der to hovedelementer, som var centrale. For det første skulle der være en debat mellem politikere, eksperter og borgere. Dernæst skulle der være diskussion i grupper mellem borgerne.

7. Analyse af repræsentativitet

Selvom kun 75 personer deltog i folkehøringen, lykkedes det langt hen ad vejen at skabe en repræsentativ forsamling – et Minifyn – idet deltagerne fordelte sig ikke adskiller sig på køn, uddannelsesniveau og beskæftigelse i forhold til Vilstrup Research's repræsentative undersøgelse¹¹. Den følgende tabel indeholder en oversigt over forskellige demografiske repræsentativitetsvariable (se Hansen 2000 for flere demografiske variable).

Generelt må det fremhæves, som det fremgår af tabel 3, at det trods frafaldet undervejs i processen er lykkedes at skabe et „Minifyn“ på folkehøringen, fordelt på deltagere fra hele Fyns Amt. Deltagerne adskiller sig ikke fra Fyns Amt hvad angår køn, uddannelse og beskæftigelse. Der var dog en lille tendens til, at aldersgruppen

mellem 45-59 år var overrepræsenteret, da 39% af deltagerne tilhører denne aldersgruppe, mens kun 25% i Vilstrup Research's undersøgelse tilhører denne gruppe. Hvis man undersøger meningsrepræsentativiteten for de 75 deltagere på folkehøringen, viser det sig, at de ikke afveg nævneværdigt fra Vilstrup Research's telefoninterview, idet der ikke var nogen af de 11 spørgsmål, som gik igen i hele processen, hvor deltagerne svar afveg mere end 5 procentpoint fra de 1000 telefoninterview¹². Deltagerne på folkehøringen havde altså i udgangspunktet de samme meninger om det fynske sygehusvæsen som resten af Fyn, målt ved Vilstrup Research's undersøgelse. På denne baggrund vil jeg derfor konkludere, at de 75 deltagere i t₀ er repræsentative på meninger og demografi, med undtagelse af en overrepræsentativitet af de midaldrende. Folkehøringen har derved forsøgt at tilgodese konkurrencedemokratiets opfattelse af demokrati ved at opfylde kravet om repræsentativitet.

8. Analyse af deliberation

Som ovenstående program viser, var der under folkehøringen både åbne debatter i salen med politikere og eksperter og gruppediskussioner, hvor deltagerne diskuterede problemstillingen med hinanden, ledet af en moderator fra amtet. Disse moderatorer var personer, der var vant til at fremme gruppeprocesser, og en del af dem står blandt andet for den interne uddannelse af Fyns Amts personale. Ingen af moderatorerne havde tilknytning til amtets sundhedssekretariat, og de var blevet instrueret i, at de skulle blande sig så lidt som muligt i de faktuelle drøftelser og forholde sig neutrale under debatten i gruppen. Ligeledes skulle de sørge for, at alle havde lige mulighed for at

10. Pjecen var en kort gennemgang af en større analyse af de fynske sygehuse foretaget af DSI • Institut for Sundhedsvæsen (DSI 1999).

11. De forskellige fordelinger fra Vilstrup Research's undersøgelse er vægtet i forhold til Danmarks Statistiks opgørelse af køn, alder, bopæl og personer i husstanden i Fyns Amt. Vilstrup Research formåede altså ikke ved tilfældighed at få et repræsentativt udsnit af fynboerne. Vægtene gik fra 0,46 til 2,31 med en standardafvigelse på 0,28. Deltagerne fordelte sig på de forskellige karakteristika og deltagerne svar på folkehøringen er ikke vægtede.

12. Denne beregning er foretaget ved at slå „helt enig“ og „overvejende enig“ sammen i én kategori og „helt uenig“ og „overvejende uenig“ sammen i en anden kategori. Dernæst er der beregnet afvigelser for hvert spørgsmål på de tre nye kategorier „Enig“, „Hverken eller“ og „Uenig“.

	Vilstrup Research's undersøgelse	Folkehøringen
Køn		
Mænd	49%	55%
Kvinder	51%	45%
Uddannelse		
Folkeskole/mellemskole/realeksamen op til 10 års skolegang	45%	44%
HF/studentereksamen/handelseksamen/EFG	23%	26%
Videregående uddannelse af kort eller mellemlang varighed	26%	23%
Akademisk uddannelse eller anden højere uddannelse på samme niveau	6%	7%
Aldersfordeling		
18-29 år	21%	8%
30-44 år	28%	27%
45-59 år	25%	39%
60 år eller ældre	26%	26%
Arbejder i privat eller offentlig sektor		
Private sektor	63%	68%
Offentlige sektor	37%	32%
Beskæftigelse		
Selvstændig	5%	0%
Funktionær/tjenestemand	36%	34%
Arbejder	17%	17%
Hjemmевærende husmoder	3%	4%
Studerende, skoleelev	9%	8%
Pensionist	26%	32%
Arbejdsløs	4%	5%
n	1000	75

Tabel 3:
Demografiske
kendetræk

komme til orde, og at ingen af deltagerne dominerede debatten. Ved den afsluttende besvarelse af spørgeskemaet var der også flere evalueringsspørgsmål. I tabel 4 er deltagerens vurdering af folkehøringen præsenteret.

Der findes flere forhold ved deliberation i litteraturen om deliberativt demokrati, som udspringer af den deltagelsesdemokratiske tradition. Et af de forhold, som ofte bliver fremhævet, er, at deliberation medfører, at argumentation må bygge på almene retfærdighedsprincipper fremfor egen-interesse (Gargarella 1998, Fearon 1998, Eriksen & Weigård 1992). Dette bekræfter deltagerne i deres svar, idet 77% hævder, at „deltagerne i gruppen argumenterede for en sag med henvisning til almen retfærdighed og generelle principper“¹³. Et andet element, som

fremhæves, er deliberations uddannende effekt. Deltagerne bekræfter, at folkehøringen havde et godt fagligt indhold, at de havde læst informationsmaterialet og at deltagelsen har øget forståelsen for problemerne i det fynske sygehusvæsen. Endvidere bekræfter deltagerne, at der var lydhørhed og forståelse overfor andres argumenter, hvilket bliver fremhævet som en egenskab ved deliberation (Bohman 1996). Endvidere gav størrelsen på grupperne (7-10 i hver) mulighed for, at alle kunne komme til orde, idet kun 7% tilkendegav, at grupperne var for store. Nogle af de kritikpunkter, som deliberative processer bliver mødt med, er frygten for manipulation, paternalisme, groupthink og konformitet i processen (Elster 1997, 1998). Disse kritikpunkter blev der forsøgt at tage hensyn til i forbindelse

13. Som ved andre spørgsmål er der en risiko for, at svarene er påvirket af „social desirability bias“, idet deltagerne svarer, som de tror, det forventes af dem og hvad der er „korrekt“ eller socialt acceptabelt (Fisher 1993). Det forventes dog ikke, at en eventuel effekt af social desirability bias kan ændre ved den meget klare fordeling blandt svarene.

**Tabel 4 :
Deltagernes
vurdering af
folkehøringen
– i procent**

	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	(n)
Deltagerne i gruppen argumenterede med henvisning til, hvad der var bedst for deltagerne selv	38	9	53	(69)
Deltagerne i gruppen argumenterede for en sag med henvisning til almen retfærdighed og generelle principper	77	13	10	(69)
Diskussionen var præget af lydhørhed overfor andres argumenter i gruppen	94	6	0	(69)
Der opstod en udpræget forståelse for andres argumenter, selvom de var modsat ens egne	78	19	3	(69)
Gruppen var for stor til at alle kunne komme til orde	7	10	83	(69)
Der var et godt fagligt indhold på folkehøringen	90	7	3	(68)
Jeg har læst hele det udsendte informationsmateriale inden folkehøringen	97	2	1	(67)
At være med til denne folkehøring har øget min forståelse for de problemer det fynske sygehusvæsen er stillet overfor	93	6	1	(68)
Folkehøringen tilføjede ikke ret meget til min viden om det fynske sygehusvæsen	28	10	62	(68)

med tilrettelæggelsen af designet bag folkehøringen. Ved at undersøge deltageres indstilling til folkehøringen er det muligt at få en fornemmelse for, om det lykkedes at undgå kritikpunkterne. Deltagerne var meget positivt indstillet overfor folkehøringen i deres evalueringssvar, idet 91% af deltagerne svarede, at de ville anbefale deres omgangskreds at deltage i lignende arrangementer i fremtiden, måske om andre emner, mens de resterende 9% svarede „ved ikke“. Endvidere udtrykte deltagerne sig meget positivt i det åbne spørgsmål, der var i spørgeskemaets anden runde. Her er tre udsagn fra deltagerne, som illustrerer den positive stemning og nogle af de ovenstående fordele, som deliberative processer har:

- „Det er en udmærket måde at få kendskab til og indflydelse på at være med til et sådant arrangement. Denne metode vil være god også i andre sager. En succes. Det har været spændende at være med“.
- „Det var en god oplevelse at diskutere med folk, jeg ikke før havde mødt og som havde forskellige udgangspunkter for deres holdninger. Jeg føler mig styrket og hørt“.
- „Det har været meget lærerigt og spændende. Man er jo tilbøjelig til ikke at se ud

over ens egen næsetip, men her har man været nødt til at høre på andre og prøve at forstå, at man ikke er den eneste, hvis sygehus er lukningstruet“.

Ud fra ovenstående diskussion af deliberationen under folkehøringen, vil jeg konkludere, at det er lykkedes at opfylde det deliberative ideal, og at det er lykkedes at tage hensyn til kritikpunkterne. En konklusion, der også styrkes af deltageres beskrivelse af processen. Endvidere kan det konstateres, at det ved folkehøringen lykkedes at skabe en atmosfære, hvor deltagerne argumenterede ved at henvise til almene principper fremfor egeninteresse, der var lydhørhed over for andres argumenter, og alle havde en chance for at komme til orde.

9. Analyse af svarene

Folkehøringen gav mulighed for at undersøge udviklingen i meninger fra Vilstrup Research's telefoninterview (t_0) til først på folkehøringen (t_1) og til afslutningen på folkehøringen (t_2) både hos den enkelte deltager samt deltagerne på folkehøringen samlet set. Som den følgende tabel 5 viser, var der mange af deltagerne, som ændrede mening. Tabel 5 viser en oversigt over de 11 spørgsmål, som gik igen gennem alle folke-

høringens faser og viser antallet af deltagere i procent, som ændrede meninger fra fase til fase (t_0-t_1 , t_1-t_2) og som ændrede meninger samlet set (t_0-t_2).

I tabel 5 er en meningsændring fortolket, som hvis en deltager ændrede svar fra én kategori til en anden i løbet af processen på en fem-punktsskala. Fx hvis man ændrer fra kategorien „helt enig“ til „overvejende uenig“ eller fx ændrer sit svar fra kategorien „delvis uenig“ til „helt uenig“. En ændring i tabel 5 er altså et udtryk for, at man har ændret svar-kategori, men den siger ikke noget om retningen eller størrelsen på denne

ændring. På 8 ud af de 11 nedenstående spørgsmål ændrede over 60% deres mening fra t_0 til t_2 . Stabiliteten var størst i spørgsmål 1, da kun 17% ændrede deres svar, mens der på spørgsmål 10 var 80% af deltagerne, som ændrede deres mening fra t_0 til t_2 . Antallet af deltagere, som ændrede mening, er i alle tre perioder (t_0-t_2 , t_0-t_1 og t_1-t_2) signifikante på et 1%-niveau. Endvidere viser tabel 5, at ændringerne både skete op til folkehøringen såvel som under folkehøringen. Kun i spørgsmål 6 var der en signifikant forskel mellem antallet af deltagere, som ændrede mening op til folkehøringen i forhold til det

Spørgsmål	t_0-t_2 (n)	t_0-t_1 (n)	t_1-t_2 (n)
1) Det er vigtigt, at der på Fyn findes mindst ét stort sygehus med ekspertise og udstyr til at klare også meget specielle eller komplicerede sygdomme og skader	17 (72)	20 (75)	15 (72)
2) De mindre sygehuse skal koncentrere sig om at yde god behandling og pleje til dem, der lider af almindelige sygdomme; så må de større sygehuse tage sig af de mere specielle og komplicerede ting	38 (72)	27 (75)	39 (72)
3) Den bedste vej til at holde ventetiderne nede er at samle så mange funktioner som muligt på nogle få større sygehuse	70 (71)	61 (74)	59 (70)
4) Alle de nuværende sygehuse i Fyns Arnt bør bevares, også selv om det måtte betyde, at der er færre penge til rådighed til andre opgaver	61 (72)	63 (75)	63 (72)
5) Generelt vil jeg være mere tryk ved at blive opereret på et større sygehus end på et mindre	65 (72)	63 (75)	50 (72)
6) Plejepersonalet giver bedre service og omsorg på de mindre sygehuse end på de større	49 (72)	66 (74)	45 + (71)
7) Man kan vælge at lukke nogle af de mindre sygehuse, så man bedre kan samle kræfterne om nogle få større sygehuse med alle de specialer, der er brug for	66 (70)	72 (75)	66 (70)
8) Man kan vælge at omdanne nogle af de mindre sygehuse til pleje- og optræningscentre, mens alle operationer gennemføres på nogle få større sygehuse	68 (71)	68 (75)	59 (71)
9) Man kan vælge at lade de mindre sygehuse dyrke hver sit speciale, samtidig med at de varetager rollen som lokalsygehuse for mere almindelige lidelser	69 (71)	61 (75)	51 (71)
10) Man kan vælge stadig at lade de mindre sygehuse dyrke hver sit speciale, men på en sådan måde, at de ikke kan klare andre ting, og derfor ikke kan varetage rollen som traditionelt sygehus for den lokale befolkning i nærområdet	80 (71)	70 (74)	56 (71)
11) Man kan vælge at alle akutte henvendelser (bortset fra indlæggelse ved opkald 112) skal ske til lægevagten, der så vurderer den videre behandling	79 (71)	61 (74)	64 (70)

Tabel 5 :
Antal deltagere, der ændrede mening – i procent

Ved alle spørgsmålene er benyttet en 5-punktsskala. Ved t_0 er meningerne tilkendegivet via telefoninterview, mens de er tilkendegivet ved et afkrydsningsskema ved t_1 og t_2 . Alle ændringerne er signifikante på 1% niveau. + der er en signifikant forskel mellem ændringer i t_0-t_1 og t_1-t_2 på et 5% niveau.

antal, som ændrede mening under folkehøringen. I dette tilfælde var der flere, der ændrede mening op til folkehøringen, end der var under folkehøringen. På de resterende ti spørgsmål var der ingen signifikant forskel mellem antallet, som ændrede mening op til folkehøringen i forhold til det antal deltagere, som ændrede mening under folkehøringen.

Måden at opfatte meningsændringer på i tabel 5 betyder, at selv små ændringer fra fx kategorien „helt enig“ til „delvist enig“ registreres som meningsændringer. Dette kan opfattes som en noget stringent tolkning af deltagernes afkrydsning. Derfor viser tabel 6 antallet af deltagere, som i løbet af processen „skiftede side“ i debatten.

Opgørelsen i tabel 6 viser de deltagere, som „skiftede side“, hvilket skal forstås som en opgørelse over de deltagere, som i løbet af processen skiftede fra at være „helt uenig“ eller „overvejende uenig“ til „overvejende enig“ eller „helt enig“ eller omvendt. Ud fra tabel 6 fremgår det, at op til 32% af deltagerne skiftede side fra t_0 til t_2 , og at dette skift er signifikant i 10 ud af de 11 spørgsmål på et 5% niveau. Endvidere fremgår det, at skiftet skete såvel op til folkehøringen som under, og at der ikke er nogen signifikant forskel i antallet, der skiftede side op til folkehøringen i forhold til antallet, som skiftede side under folkehøringen.

Tabel 6
– Antal deltagere,
der skiftede side
– i procent

Spørgsmål	t_0-t_2 (n)	t_0-t_1 (n)	t_1-t_2 (n)
1) Det er vigtigt, at der på Fyn findes mindst ét stort sygehus med ekspertise og udstyr til at klare også meget specielle eller komplicerede sygdomme og skader	4 (72)	7* (75)	3 (72)
2) De mindre sygehuse skal koncentrere sig om at yde god behandling og pleje til dem, der lider af almindelige sygdomme; så må de større sygehuse tage sig af de mere specielle og komplicerede ting	8* (72)	3 (75)	8* (72)
3) Den bedste vej til at holde ventetiderne nede er at samle så mange funktioner som muligt på nogle få større sygehuse	31** (71)	26** (74)	21** (74)
4) Alle de nuværende sygehuse i Fyns Amt bør bevares, også selv om det måtte betyde, at der er færre penge til rådighed til andre opgaver	25** (72)	17** (75)	21** (72)
5) Generelt vil jeg være mere tryk ved at blive opereret på et større sygehus end på et mindre	18** (72)	17** (75)	8* (72)
6) Plejepersonalet giver bedre service og omsorg på de mindre sygehuse end på de større	11** (72)	12** (74)	4 (71)
7) Man kan vælge at lukke nogle af de mindre sygehuse, så man bedre kan samle kræfterne om nogle få større sygehuse med alle de specialer, der er brug for	29** (70)	16** (75)	23** (70)
8) Man kan vælge at omdanne nogle af de mindre sygehuse til pleje- og optræningscentre, mens alle operationer gennemføres på nogle få større sygehuse	25** (71)	19** (75)	11** (71)
9) Man kan vælge at lade de mindre sygehuse dyrke hver sit speciale, samtidig med at de varetager rollen som lokalsygehuse for mere almindelige lidelser	21** (71)	17** (75)	7* (71)
10) Man kan vælge stadig at lade de mindre sygehuse dyrke hver sit speciale, men på en sådan måde, at de ikke kan klare andre ting, og derfor ikke kan varetage rollen som traditionelt sygehus for den lokale befolkning i nærområdet	27** (71)	12** (74)	17** (71)
11) Man kan vælge at alle akutte henvendelser (bortset fra indlæggelse ved opkald 112) skal ske til lægevagten, der så vurderer den videre behandling	32** (71)	18** (74)	19** (70)

** skiftet er signifikant på et 1% niveau. * skiftet er signifikant på et 5% niveau. Der er ingen signifikante forskelle mellem antallet af deltagere, der skiftede mening fra t_0-t_1 og t_1-t_2 .

Som det fremgår af både tabel 5 og 6 ændrede deltagerne deres mening op til såvel som under folkehøringen. Dette er en tendens, som også er at finde ved den første folkehøring i Norden, som blev afholdt den 27.-29. marts 1998 i Nordland Fylke i Norge (Aars & Offerdal under udgivelse). Ved en analyse af, hvordan meningene udviklede sig ved folkehøringerne i Stord kommune (24.-25. april 1999) og Kongsberg kommune (28.-29. august 1999), fremkommer der et lignende billede¹⁴. Ændringerne fra t_0 til t_1 kan forklares således, at deltagerne, fra de blev spurgt første gang (t_0), til de blev spurgt anden gang (t_1), har fulgt med i pressens behandling af emnet, har diskuteret problemstillingen med deres omgangskreds, og/eller at de har læst det tilsendte informationsmateriale (Fishkin 1995). En anden forklaring er den metodiske forskel, der er mellem at blive interviewet via telefon og det at give sine svar tilkende via afkrydsninger i et spørgeskema. En væsentlig forskel er blandt andet, at det kan være sværere for deltagerne at have overblik over 5-punktskalaen i et telefoninterview end i et fysisk spørgeskema, som man selv udfylder. Endvidere bliver kategorierne kun læst op én gang i telefonen ved hver hovedgruppe af spørgsmål, med mindre respondenter selv beder om at få dem læst op igen, og „ved ikke“ kategorien bliver ofte ikke læst op. En anden forskel mellem telefoninterviewet og spørgeskemaet er, at det er nemmere at se relativt på spørgsmålene, idet man har mulighed for at se, hvad man har svaret i de foregående spørgsmål. Et andet metodisk forhold, man kan se som forklaring, er Hawthorne-effekten. Hawthorne-effekten skal i denne sammenhæng forstås således, at deltagerne ændrer deres mening, fordi de bliver „overvåget“ og føler, at de deltager i et kunstigt „eksperiment“ (Ladd 1996). Fishkin (1997:194-195) argumenterer for, at det er sagen uvedkommende, fordi det, der gør folkehøringen kunstig, kun er med til at forbedre deliberationen i form af, at deltagerne indgår i en ideal-proces, som ikke er umiddelbart at finde i den virkelige verden. Ud fra et deltagelsesdemokratisk udgangspunkt har Fishkin ret, men ud fra et metodisk synspunkt kan der næppe være tvivl om, at

så snart deltagerne indgår i processen omkring folkehøringen, er de ikke længere „almindelige folk“.

Philip E. Converse (1964) viser, ved at analysere en stikprøve af personer, som blev stillet de samme spørgsmål over en 4 årig periode, at variationen i svarene kan beskrives som tilfældig. Variationen i svarene er derved kun et udtryk for tilfældighed og udtrykker ikke en egentlig stillingtagen til spørgsmålet. Denne effekt er siden hen blevet kendt under „non-attitudes“, „ikke-holdning“ eller „pseudo-holdning“ (Converse 1964, Aalberg 1997, Fishkin 1997, Gilljam & Granberg 1993). Hvis man tager udgangspunkt i, at svarene ved folkehøringen i essensen var et udtryk for „non-attitudes“, virker antallet af meningsændringer i tabel 5 og 6 måske umiddelbart ikke så overraskende. Men det er vigtigt at fremhæve, at deltagerne indgår i en proces, hvor de bliver stimuleret med information og debat, hvilket ikke er tilfældet i „non-attitudes“-undersøgelser. Man kan dog vælge at se deltagerens første svar (t_0) som et delvist udtryk for non-attitudes og dermed også variationen fra t_0 til t_1 som delvis tilfældig. Dette ville dog underkende effekten af information osv. i denne periode. Endvidere viser et norsk studie, at effekten af non-attitudes er faldet i løbet af de sidste 30 år med henvisning til blandt andet højere uddannelsesniveauer (Aalberg 1997). Jeg vil derfor vælge at se deltagerens svar som et udtryk for en reel ændring i opfattelse af spørgsmålene blandt deltagerne og ikke som et udtryk for tilfældighed.

Man kan have forskellige forestillinger om, hvilke grupper af deltagere der ændrede mening gennem processen. For det første kan man argumentere for, at de deltagere, som har større erfaring og viden, i højere grad vil være stabile i deres menings-tilkendegivelse, idet det er tænkeligt, at disse grupper allerede har dannet sig en mening om problemstillingen, inden de bliver interviewet første gang. I relation til non-attitudes viser studier også, at stabiliteten er størst blandt de højt uddannede (Converse 1964, Aalberg 1997). Ud fra en sociologisk inspireret forklaring kan man hævde, at ældre deltagere er længere fremme i

14. Data gjort tilgængelige af Jacob Aars og Audun Offerdal, Universitet i Bergen.

Tabel 7:
Korrelationskoefficienter(ρ) for udvalgte grupper og dem, der ændrede mening

	t_0-t_2	t_0-t_1	t_1-t_2
Alder	-0,301** (72)	-0,143 (75)	-0,110 (72)
Uddannelsesniveau	0,043 (72)	0,042 (75)	0,089 (72)
Seneste kontakt med sundhedsvæsn (ambulant såvel som indlæggelse)	0,310** (70)	0,106 (73)	0,119 (70)

** Spearman's rho er signifikant på 1% niveau.

socialiseringsprocessen og derfor ikke ændrer meninger i samme grad som yngre eller har mod på at prøve noget nyt (Morin 1974). I datamaterialet er det muligt at vurdere, om der er en negativ sammenhæng mellem alder og ændringen i meningstilkendegivelsen. Endvidere kan det ud fra datamaterialet vurderes, om der er en sammenhæng mellem uddannelsesniveau og ændringen i meningstilkendegivelsen.

For det andet kan man argumentere for, at hvis man for nylig har haft en direkte kontakt med sygehusvæsn, og dermed et førstehåndsindtryk af sygehusvæsn, vil man på forhånd have dannet sig en mening om sygehusvæsn¹⁵. Derfor kan man hævde, at der burde være en positiv sammenhæng mellem, hvor lang tid siden det er, man har været i kontakt med sygehusvæsn og ændringen i meningstilkendegivelsen. Tabel 7 viser, om der er en sammenhæng mellem dem, som ændrede mening fordelt på alder, uddannelsesniveau og seneste kontakt med sundhedsvæsn. Ændringer i meninger bliver derved den afhængige variabel, mens alder, uddannelsesniveau og seneste kontakt opfattes som uafhængige variable.

Tabel 7 bekræfter, at ældre er mere stabile i deres meningstilkendegivelse, mens der ikke kan findes nogen signifikant sammenhæng mellem uddannelsesniveau og

ændringen i meninger. Endvidere bekræfter tabel 7, at de deltagere, som senest har været i kontakt med sundhedsvæsn, ikke ændrer mening i samme grad som dem, der ikke har. Disse resultater er kun signifikante, når man ser på hele perioden fra t_0 til t_2 , og ikke når man opsplitter perioden i to. Det kan tolkes på den måde, at der sker en forstærkning af effekten på de udvalgte variable i tabel 7 i begge perioder, hvilket også de ikke signifikante korrelationskoefficienter bekræfter, idet de har samme fortegn¹⁶.

Afslutningsvis skal det fremhæves, at de signifikante korrelationskoefficienter kun forklarer omkring 10% af variationen i de ændrede meninger (ρ^2), og da datamaterialet omfatter et lille antal respondenter, er der behov for flere undersøgelser for at bekræfte tendenserne på trods af, at resultaterne, som er beskrevet her, er signifikante¹⁷.

I tabel 8 vises forskellen i den gennemsnitlige holdning til spørgsmålene mellem faserne. Når ændringen er positiv, betyder det, at den gennemsnitlige holdning blandt deltagerne er rykket tættere på at være helt enig i spørgsmålet på 5-punktskalaen. Et negativt fortegn indikerer, at den gennemsnitlige holdning er rykket mod at være mere uenig i spørgsmålet. En ændring på +1 svarer til, at den gennemsnitlige

15. Det norske studie viser, at der er en lavere andel af non-attitudes på såkaldte „hverdagsspørgsmål“ (Aalberg 1997). Det vil sige, at når der spørges om forhold, som folk bliver direkte konfronteret med i hverdagen, udtrykker de en større holdningsstabilitet over tid.

16. For at sikre sig, at tabel 7 ikke dækker over nogle skjulte partielle sammenhænge, er det en god idé at analysere de uafhængige variable nærmere. En sådan analyse, som på skift holder de uafhængige variable konstante, ændrer ikke på ovenstående signifikante resultater (Hansen 2000).

17. At ældre er mere stabile i deres meningstilkendegivelser bekræftes af resultaterne fra folkehøringen i Nordland Fylke. Endvidere er der en sammenhæng mellem køn og stabilitet, idet mænd er mere stabile i deres meningstilkendegivelse end kvinder (Aars & Offedal under udgivelse), men det må understreges, at disse resultater ikke er signifikante. Der er ingen signifikant sammenhæng mellem køn og stabilitet i datamaterialet fra folkehøringen i Fyns Amt.

Spørgsmål	Forskel i gennemsnittet		
	t_0-t_2 (n)	t_0-t_1 (n)	t_1-t_2 (n)
1) Det er vigtigt, at der på Fyn findes mindst ét stort sygehus med ekspertise og udstyr til at klare også meget specielle eller komplicerede sygdomme og skader	0,08 (72)	-0,01 (75)	0,08 (72)
2) De mindre sygehuse skal koncentrere sig om at yde god behandling og pleje til dem, der lider af almindelige sygdomme; så må de større sygehuse tage sig af de mere specielle og komplicerede ting	-0,24 (72)	-0,15 (75)	-0,08 (72)
3) Den bedste vej til at holde ventetiderne nede er at samle så mange funktioner som muligt på nogle få større sygehuse	0,96** (71)	0,28 (74)	0,67** (70)
4) Alle de nuværende sygehuse i Fyns Arnt bør bevares, også selv om det måtte betyde, at der er færre penge til rådighed til andre opgaver	-0,43* (72)	-0,04 (75)	-0,39* (72)
5) Generelt vil jeg være mere tryk ved at blive opereret på et større sygehus end på et mindre	0,61** (72)	0,39* (75)	0,29* (72)
6) Plejepersonalet giver bedre service og omsorg på de mindre sygehuse end på de større	-0,31* (72)	-0,06 (74)	-0,23 (71)
7) Man kan vælge at lukke nogle af de mindre sygehuse, så man bedre kan samle kræfterne om nogle få større sygehuse med alle de specialer, der er brug for	0,71** (70)	0,16 (75)	0,61** (70)
8) Man kan vælge at omdanne nogle af de mindre sygehuse til pleje- og optræningscentre, mens alle operationer gennemføres på nogle få større sygehuse	0,58** (71)	0,12 (75)	0,46** (71)
9) Man kan vælge at lade de mindre sygehuse dyrke hver sit speciale, samtidig med at de varetager rollen som lokalsygehuse for mere almindelige lidelser	0,07 (71)	-0,01 (75)	0,03 (71)
10) Man kan vælge stadig at lade de mindre sygehuse dyrke hver sit speciale, men på en sådan måde, at de ikke kan klare andre ting, og derfor ikke kan varetage rollen som traditionelt sygehus for den lokale befolkning i nærområdet	1,23** (71)	0,50** (74)	0,69** (71)
11) Man kan vælge at alle akutte henvendelser (bortset fra indlæggelse ved opkald 112) skal ske til lægevagten, der så vurderer den videre behandling	0,85** (71)	0,01 (74)	0,73** (70)

Tabel 8:
Retningen på meningsændringerne – målt som forskel i gennemsnittet

** ændringen er signifikant på et 1% niveau. * ændringen er signifikant på et 5% niveau. Der testes for, om forskellen mellem de to fordelingers gennemsnit er signifikant forskelligt fra 0.

holdning blandt deltagerne har flyttet sig en hel kategori imod mere enig/mindre uenig.

Der er en klar tendens i tabel 8, når man ser på, hvilken retning meningene flyttede sig. Deltagerne udtrykker sig generelt mere positivt overfor specialisering og centralisering i sundhedsvæsenet i den afsluttende runde (t_2) end i den første (t_0). Endvidere er der en generel tendens til, at meningene flyttede sig i samme retning såvel op til folkehøringen som under folkehøringen.

I dele af litteraturen om deliberation argumenteres der med, at deliberation i sin natur skaber konsensus (Cohen 1997,

Habermas 1984). Ved folkehøringen blev deltagerne ved ankomsten inddelt i grupper. Det var i disse grupper, at en væsentlig del af deliberationen fandt sted. For at få en indsigt i, om grupperne blev mere enige, kan man analysere standardafvigelse for deltagerens svar ved de tre gange, deltagerne besvarede de 11 spørgsmål. Da grupperne først blev sammensat på selve folkehøringen, ved deltagerens ankomst, er det meningsløst at fortolke på de enkelte gruppers standardafvigelse op til folkehøringen. Man kan dog tolke på, hvordan alle deltagerens svar samlet set udviklede sig op til folkehøringen ved at se på standardafvigelsen. Deltagerne blev

samlet set mere enige fra t_0 til t_1 på 8 af de 11 spørgsmål, fortolket som et fald i standardafvigelsen i disse spørgsmål. Den proces, som blev sat i gang, da deltagerne blev spurgt, om de havde lyst til at deltage i en folkehøring, havde samlet set den effekt, at deltagerne var blevet mere enige, da de mødte op på folkehøringen, end da de blev spurgt i telefoninterviewet. Dette kan skyldes, at deltagerne fik tilsendt samme informationsmateriale. Men derudover er der en mængde individuelle variable, som man ikke kan kontrollere for i datamaterialet, såsom effekten af at deltagerne diskuterede emnet med deres omgangskreds, inden de mødte op og anden information i den aktuelle mediedebat osv. Ikke desto mindre synes 8 ud af 11 spørgsmål at vise, at processen op til folkehøringen har skabt mere enige deltagere. Under selve folkehøringen er deltagerne samlet set blevet mere enige i 7 ud af 11 spørgsmål. Enigheden opstår derved såvel op til som under folkehøringen, og samlet set har hele processen fra t_0 til t_2 medført mere enighed i 9 ud af 11 spørgsmål.

Tendensen til, at deltagerne er blevet mere enige fra t_0 til t_2 , sammenblander dog betydningen af flere faktorer, idet man ikke isolerer den proces, der blev sat i gang op til folkehøringen og den deliberation, der skete under selve folkehøringen i de enkelte grupper. Hvis man fokuserer på de enkelte grupper under folkehøringen, blev 8 ud af de i alt 9 grupper mere enige under folkehøringen, og i 9 af de 11 spørgsmål var deltagerne mere enige ved folkehøringens afslutning indenfor de enkelte grupper. Man skal dog være varsom med at tolke på de enkelte gruppers standardafvigelse, idet grupperne er så små, at en enkelt persons ændring kan være afgørende. Det interessante er derfor ikke, at den enkelte gruppe er blevet mere enig, men at det er den samme tendens, der går igen i alle grupper undtagen én. Den gennemsnitlige standardafvigelse faldt i 8 af de 9 grupper, hvilket må bekræfte, at deltagerne generelt er blevet mere enige i grupperne. Denne konklusion er til trods for, at datamaterialet er behæftet med usikkerhed på grund af det relativt lille antal deltagere i hver gruppe (se Hansen 2000 for nærmere analyser af dette).

Deliberationen under folkehøringen sker

især i grupperne. Deliberationen ved folkehøringen skabte altså mere enighed såvel samlet set som i de enkelte grupper. Men om det var informationen fra eksperterne, politikerne og andre borgere, der var den afgørende faktor, som medførte mere enige borgere, eller om det var debatten i plenum, som skabte enigheden blandt borgerne, kan der ikke siges noget om. Man kan dog hævde, at rent tidsmæssigt udgjorde gruppediskussionerne en væsentlig del af programmet for folkehøringen. Derfor er det nærliggende at opfatte deliberationen som værende en væsentlig omstændighed for, at deltagerne blev mere enige på folkehøringen. Der blev ikke opnået fuld konsensus på noget spørgsmål, på trods af at deltagerne blev mere enige. Dette kan opfattes, som om der er minoriteter blandt deltagerne, der har stået fast på deres synspunkt. Et træk, som Elster (1998) argumenterer for, er med til at øge troværdigheden ved deliberationen, der kan forsvare, at der ikke var tale om konformitet.

Folkehøringen havde altså den effekt, at de deltagende borgere blev mere enige i spørgsmålet om det fynske sygehusvæsenes fremtid, end de var før denne proces.

10. Folkehøringens fremtid

I dette afsnit vil jeg sammenfatte nogle aspekter ved folkehøringen. Disse aspekter kan relateres såvel til en generel demokrati-diskussion som til de mere praktiske sider af folkehøringen. Diskussionen af de følgende 13 aspekter vil være relativt fri, men samtidig vil de 13 aspekter være et forsøg på at sammenfatte nogle af de muligheder og begrænsninger, der ligger i brugen af folkehøringen fremover.

10.1. Information

Ved at deltage i en folkehøring får deltagerne en grundlæggende information om en given problemstilling. Denne information kan resultere i mere kompetente svar, men på den anden side er det også meget vigtigt, at denne information er balanceret og objektiv, så alle sider af sagen bliver belyst. Dette kan være svært, hvis TV-stationer, amter eller kommuner er hovedsponsorer. TV-stationer, såvel som andre medier, har måske

en interesse i at intensivere og simplificere de forskellige synspunkter i debatten og derfor også en interesse i, hvilken information der gives til deltagerne. Hvis sponsorerne er en kommune eller et amt, som det var tilfældet ved Danmarks første folkehøring, kan det være svært ikke at blive domineret af et eventuelt flertal i kommunalbestyrelsen eller i amtsrådet eller andre stærke interesser i og omkring kommunen eller amtet. På den anden side er disse faktorer nogle, man møder hele tiden i den politisk hverdag. Disse konflikter mellem forskellige interesser kan opfattes som en del af spillet, men er dog stadig et aspekt ved folkehøringen, som det er vigtigt at forholde sig til. En måde at begrænse sponsorens indflydelse på er at gøre alle folkehøringens faser så åbne som muligt for offentligheden, for på den måde vil en eventuel skævvridning af information være kendt, hvilket kan være med til at sikre, at en åbenlys skævvridning bliver mindre udbredt. Man kunne også lægge store dele af organisationen og gennemførelsen over til „uafhængige“ organer, såsom universiteter og konsulentbureauer; dette vil dog fordyre processen. En kombination mellem åbenhed i processen og samarbejde med uafhængige organer ville være én mulighed, som kunne være med til at sikre folkehøringen en mere afbalanceret information.

10.2. Gensidig forståelse

Når borgere mødes og diskuterer et givet emne ved en folkehøring, er der en chance for, at der opstår en gensidig forståelse og måske endda en konsensus omkring den givne problemstilling. På den anden side kan denne konfrontation også bringe potentielle konflikter frem, som ellers kunne have været undgået, hvis borgerne ikke var bragt sammen. Disse potentielle konflikter kan opfattes som positive, som gnisten for udviklingen af samfundet og som en naturlig del af politik. Man kan endda sige, at uden konflikter og forskellige meninger ville der ikke være behov for politik og politikere, der på en eller anden måde ernærer sig ved gensidig uenighed. Folkehøringen kan i den sammenhæng opfattes som en måde at komme videre på i en fastlåst problemstilling.

10.3. Uddannelse

Uddannelse er et andet element, der er fremhævet ved folkehøringen. I den deltagelsesdemokratiske tradition er uddannelse opfattet som en del af demokratiet, og ved at tage del i beslutningsprocesserne sker der samtidig en uddannelse af borgerne. Folkehøringen giver deltagerne en chance for direkte at tage del i beslutningsprocessen, som giver dem en mængde information, men som også giver deltagerne en chance for at argumentere foran andre borgere, politikere og eksperter. Dette kan også opfattes som en vigtig uddannelsesmæssig fordel ved folkehøringen.

10.4. Myndiggørelse

Folkehøringen giver deltagerne en chance for at blive hørt og lyttet til. Sammen med de uddannelsesmæssige aspekter nævnt ovenfor kan folkehøringen være med til at myndiggøre borgerne, ikke bare i deres hverdag, hvor de måske i højere grad vil tage aktivt del i deres lokalsamfund, men også give sig udslag i en mere generel interesse for politik. Deltagerne vil måske have et ønske om at blive aktive i politik efter at have mødt politikerne og diskuteret med dem (Aars & Offerdal under udgivelse). Folkehøringen kunne dermed give mulighed for at motivere og måske endda rekruttere flere til at deltage aktivt i politik. Men på den anden side kunne der også være en tendens til, at deltagerne blev skræmt til ikke at deltage i politik eller føler, at de ved deltagelse i folkehøringen nu har ydet deres til samfundet.

10.5. Argumentation med henvisning til almen-interessen

Deliberation er en meget vigtig del af folkehøringen. Et af de aspekter, som er blevet fremhævet ved deliberation, er, at deliberation gør det sværere for borgerne at argumentere via henvisning til egeninteresse. Egoisme vil derfor have det svært under en folkehørings deliberation, idet det ikke vil blive accepteret at benytte sig af egeninteresse-argumentation. Under en folkehøring vil argumentationen have en tendens til at være baseret på objektive kriterier og alment accepterede principper

fremfor følelser og traditioner. I en debat omkring størrelsen på sygehuse vil et argument, som hævdede, at små sygehuse er mere hyggelige og personalet sødere, have det svært i en argumentationsudveksling, fordi det bygger på en subjektiv forestilling, og det er svært at kvantificere og sammenligne sådanne argumenter. Det betyder dog ikke, at argumenterne er mindre legitime end andre argumenter, kun at det er svært at trænge igennem med sådan et argument. Det vil derfor være vigtigt ved en folkehøring at skabe en atmosfære, hvor såvel subjektiv som objektiv argumentation opfattes som legitim for ikke at stille de personer, som har bedre forudsætninger for at argumentere ved objektiv argumentation, langt bedre.

10.6. Konsistens

Et andet element, som kan fremhæves ved deliberation, er normen om en konsistent argumentation. Under folkehøringen ville denne norm om konsistent argumentation også spille en rolle. En deltager kan ikke åbent modsige sig selv, fordi det vil være et brud med denne norm. Normen om konsistent argumentation svækker derved også borgernes tendens til at ændre mening på grund af information og/eller kraften af det bedre argument. For at komme denne tendens til livs er det vigtigt at skabe en atmosfære ved en folkehøring, hvor det ikke er illegitimt at ændre mening. Modsat skal der heller ikke skabes en atmosfære, hvor der er et pres for at ændre mening. Det er altså en balance mellem disse to, som bør være målet for en folkehøring.

10.7. Konformitet og groupthink

Når en gruppe er samlet for at diskutere en given problemstilling, opstår der måske nye idéer og indfaldsvinkler til problemstillingen, men på den anden side er der også nogle tendenser til, at grupper udvikler konformitet og uniformitet indenfor gruppen. Dette kunne ved en folkehøring give sig udslag i, at nogle deltagere undertrykker, måske ubevidst, en argumentation mod en generel konsensus i gruppen, som derved kan forstærke en gensidig misforståelse. Disse tendenser – konformitet og groupthink –

fokuserer på, at grupper har en tilbøjelighed til at arbejde sig henimod konsensus. Fra en deltagelsesdemokratisk opfattelse kan man se disse konsekvenser som positive, idet deltagerne tilpasser deres synspunkter i forhold til, og med respekt for, generelt accepterede normer i gruppen. Modsat fra en konkurrencedemokratisk opfattelse af demokrati ville disse tendenser blive kritiseret for, at deltagerne ikke får en chance for at tage et individuelt standpunkt, hvilket bryder med konceptet om autonome individer (Elster 1997:10). Moderatorerne og ordstyreren er centrale personer under folkehøringen, og ved at give en grundig uddannelse og introduktion til disse personer kan man undgå mange af disse tendenser. Umiddelbart er det vigtigt at fremhæve overfor disse personer, at de skal være opmærksomme på disse tendenser og udfordre en eventuel konsensus, blandt andet ved at være „djævlens advokat“, vil det være muligt at begrænse disse effekter.

10.8. Manipulation

Når borgerne mødes, påvirker de hinanden – det sker i hverdagen og under folkehøringer. Nogle borgere har større evner og er bedre uddannede til at tale for sig selv og vil have en fordel ved deliberationen under folkehøringen. Demagoger kan manipulere andre deltagere ved at bruge retorik. Hvis der ikke er taget foranstaltninger for at undgå disse manipulerende og paternalistiske tendenser, vil folkehøringen underminere sit demokratiske fundament! Det er derfor uhyre vigtigt, når man designer en folkehøring, at bruge tilstrækkelig tid og anstrengelse på at uddanne moderatorer og ordstyrer for at undgå, at nogle borgere, politikere og eksperter dominerer og manipulerer andre under deliberationen og debatterne. Som også argumenteret for i afsnit 10.1, i forhold til information, vil åbenhed i alle folkehøringens faser være med til sikre, at manipulation ikke forekommer.

10.9. Ansvarlighed

Der kan argumenteres for, at når deltagerne er involveret i beslutningsprocessen, vil de være mere ansvarlige over for en senere

implementering af den givne politik, også selvom politikken er imod deres overbevisning. Dette kan blandt andet skyldes, at deltagerne har fået en forståelse for argumenterne bag politikken. Endvidere vil selve deltagelsen i folkehøringen være med til at skabe nogle fælles værdier og kan være med til at skabe en følelse blandt deltagerne af at være del af (lokal-) samfundet. Når deltagerne bruger deres tid og anstrengelser under en folkehøring, skabes der også nogle forventninger om, at deres anbefalinger er taget med i overvejelserne i den endelige beslutning. Desuden mødes politikere og borgere ansigt-til-ansigt, hvilket også kan være med til at skabe større forventninger til brugen af folkehøringens anbefalinger. Folkehøringens anvisninger er på den måde mere bindende, men stadig i uformel forstand, end andre traditionelle meningsmålinger og bruger- og borgerundersøgelser, hvilket sponsorerne (politikere) bør tage med i overvejelserne, inden der initieres en folkehøring. Dette forhindrer dog ikke, at politikere kan benytte folkehøringen som en form for legitimeringsgrundlag af en allerede truffet beslutning, som det kan hævdes ofte er tilfældet ved traditionelle bruger- og borgerundersøgelser (se Andersen m.fl. 1997:38). Men dette ændrer ikke på, at det vil være svært at negligere et entydigt resultat fra en folkehøring, også selvom det er i modstrid med en generel opfattelse blandt politikere. Igen er åbenhed en måde at sikre, at folkehøringen i mindre udstrækning kun benyttes som et legitimeringsgrundlag for allerede trufne beslutninger.

10.10. Ikke-forholdet mellem deltagerne og borgerne

Traditionelle meningsmålinger, som telefoninterview eller udsendte spørgeskemaer, har deres legitimitet i, at der tages udgangspunkt i en repræsentativ stikprøve af borgerne. Folkehøringens udgangspunkt ligger i en repræsentativ stikprøve og deliberation indenfor stikprøven. At sammenligne repræsentativitet ved fx kommunalbestyrelser, amtsråd eller Folketinget med repræsentativitet ved folkehøring ville være forkert, idet deltagerne ved en folkehøring ikke har noget forhold til den

resterende del af borgerne, som valgte politikere har til borgerne. Borgerne har ikke nogen sanktionsmuligheder overfor deltagerne i en folkehøring, som de har overfor politikere ved at kunne vælge nogle andre. Sondringen mellem repræsentation og repræsentativitet er derfor vigtig for at forstå repræsentativitet ved en folkehøring. En repræsentativitet ved en folkehøring har afsæt i en afspejling af borgernes meninger og demografiske karakteristika, men ikke i hverken den formelle eller substantielle repræsentationsteori (Pitkin 1967, Hansen 2000), hvor institutionaliserede repræsentative organer også har et legitimerende fundament. Repræsentativitetskravet ved folkehøringen er derfor et meget vigtigt krav at opfylde, fordi man netop ikke opfylder andre repræsentationskrav som ved andre institutionaliserede repræsentative organer.

Endvidere er det vigtigt at erkende, at en folkehøring kun inddrager et lille repræsentativt udsnit af det samlede antal borgere, hvilket er til stor forskel fra at inddrage alle borgere. Forskellen består ikke så meget i, at det samlede resultat og substansen i de udtrykte meninger er forskellige i forhold til, hvis man havde spurgt samtlige borgere, idet det med nutidens udtræknings- og vægtningsprocedurer og spørgeteknik er muligt at opnå resultater, som ligger meget tæt på det resultat, vi havde fået, hvis vi havde spurgt hele befolkningen (Fishkin 1997:44). Forskellen består i, at borgerne ud fra konkurrence- og deltagelsesdemokratisk tilgang til demokrati skal have mulighed for, henholdsvis pligt til, at deltage i demokratiet. Folkehøringen giver ikke alle mulighed for at deltage og giver derved heller ikke alle muligheden for at kunne udøve deres demokratiske pligt, men giver kun lige mulighed for at blive tilfældigt udtrukket til at deltage. Engagementet og følelsen af at være med i demokratiet er derved begrænset til deltagerne på folkehøringen. Det er også derfor, at folkehøringen aldrig vil kunne erstatte fx folkeafstemninger, fordi ved folkeafstemninger har netop *alle* borgere mulighed for at deltage. Ved at samarbejde med medierne, og især TV, under folkehøringen vil det muliggøre, at nogle af de processer, som deltagerne går igennem på folkehøringen, kan blive formidlet ud til

flere borgere, men en sådan énvejskommunikation vil aldrig kunne erstatte direkte deltagelse, som fx folkeafstemningerne er et udtryk for.

10.11. Deltagelse

Folkehøringen involverer borgerne og får borgerne til at deltage i den politiske beslutningsproces. Med udgangspunkt i en snævert konkurrencedemokratisk opfattelse af demokrati kan og skal borgerne ikke deltage aktivt i demokratiet udover at stemme ved periodiske, åbne og frie valg. Demokrati opfattes kun som en metode, hvor borgerne vælger deres ledere. Fra en deltagelsesdemokratisk opfattelse af demokrati skal og bør borgerne deltage aktivt i demokratiet, fordi demokrati er langt mere end afstemninger. Demokrati har en indre værdi, som øger og skaber en fælles medborgeridentitet. Hvis man tager udgangspunkt i en snævert deltagelsesdemokratisk tilgang til demokrati, kunne man hævde, at det var en pligt at deltage i et arrangement, som blandt andet havde til hensigt at debattere en konkret problemstilling som fællesskabet står overfor. Men erfaringer fra folkehøringen i Fyns Amt og folkehøringer i Norge viser, at det er svært at få borgerne til at deltage. Hvis vores demokrati skal være baseret på repræsentativt demokrati, hvor deltagelse bygger på frivillighed og derved interesse, kan det være relevant at diskutere, om deltagerne ved en folkehøring skal betales for deres medvirken. Umiddelbart er dette måske den eneste måde at skabe repræsentativitet. Det, man kan frygte ved at betale deltagerne, er, at man så at sige køber sig til repræsentativitet – en repræsentativitet, som ikke er udtryk for en egentlig interesse. Men erfaringer fra både USA og England peger på, at når deltagerne møder på folkehøringen, bliver de hurtigt engageret i debatten mv., også selvom man kunne tro, at de i første omgang havde andre bevæggrunde for deres

deltagelse (Fishkin 1997). Problematikken omkring betaling bliver derved begrænset til et økonomisk spørgsmål, da det fordyrer metoden væsentligt¹⁸.

10.12. Prisen

Selvom man kan argumentere for, at folkehøringen ud fra et normativt udgangspunkt er den bedste metode til at opnå indsigt i, hvad en repræsentativ gruppe af oplyste borgerne mener om et givet emne med mange af de ovenfor omtalte normative fordele, vil prisen for en folkehøring altid være en praktisk overvejelse, man er nødt til at forholde sig til. Den landsdækkende amerikanske folkehøring, gennemført i 1996 (Fishkin 1997), havde en beregnet pris på mindst 4 millioner kr., mens den danske folkehøring på amtsplan havde en pris på omkring 500.000 kr.¹⁹. For at gennemføre en landsdækkende dansk folkehøring vil prisen ligge på omkring 2 millioner kr. (Strategisk Forum 2000). Når man tager det med i overvejelserne, vil det aldrig blive en hurtig beslutning at gennemføre en folkehøring. Også på det lokale niveau vil folkehøringen altid være en dyr metode sammenlignet med andre metoder. På den anden side har det demokratiske ideal aldrig være billigt at opfylde. Hvis folkehøringer skal blive omkostningseffektive og opfattes som en metode, som kan benyttes på såvel lokalt som nationalt plan, vil det være nødvendigt at udarbejde en omhyggelig „instruktionsguide“ for at undgå folkehøringens mange faldgruber. Ellers vil det være svært for fx en kommune at gennemføre en folkehøring uden omfattende hjælp udefra. Selvom disse initiativer bliver gennemført, vil folkehøringen aldrig blive et hverdagsredskab på noget niveau i den parlamentariske styringskæde, som det fx er med de mange bruger- og borgerundersøgelser. Metoden er simpelthen for dyr, både for sponsorer og for deltagerne i form af tid.

18. Det er værd at huske på, at borgerne også betales for at sidde i fx kommunalbestyrelsen, amtsrådet og Folketinget. Endvidere kan kommunalbestyrelsen beslutte at yde skolebestyrelsesmedlemmer vederlag for at deltage i skolebestyrelsens møder (jvf. Undervisningsministeriet 1997, 1999).

19. Folkehøringen i Fyns Amt indgik som element i en række initiativer, Fyns Amt gennemførte i forbindelse med vedtagelsen af en ny sygehusstruktur. Det er derfor ikke muligt at beregne den eksakte omkostning ved folkehøringen.

10.13. Emnet for en folkehøring

Kan enhver problemstilling være et emne for en folkehøring? Problemstillingen må have en vis indbygget kompleksitet, ellers kan det være svært at have en diskussion overhovedet. Problemstillinger, som er anvendelige til en folkehøring, kan karakteriseres som det, der i anden sammenhæng er blevet kaldt „wicked problems“ eller ondartede problemer. Det er problemer, som er karakteriseret ved, at der ikke umiddelbart findes entydige løsninger, og hvor selve definitionen af problemstillingen kan være en udfordrende opgave i sig selv (Harmon & Mayer 1986:9-12, Jørgensen & Melander 1992:60-61).

Som nævnt er kravet om repræsentativitet et af de vanskeligste krav til folkehøringen i praksis. Derfor vil det være en fordel, hvis emnet i sig selv har stor offentlig appel, fordi borgerne vil føle, at det ville være mere interessant at deltage, hvilket vil lette rekrutteringen til folkehøringen. Det vil også være en fordel, hvis emnet for folkehøringen er i mediernes fokus, da det i sig selv vil øge opmærksomheden og interessen for emnet. I forhold til konkrete emner, som en national folkehøring kunne tage op, ville de danske forbehold overfor den Økonomiske og Monetære Union være en idé. Denne sag har høj kompleksitet, der findes forskellige synspunkter, og medierne har den i fokus. Det, der taler imod dette emne for en folkehøring, er derimod den relativt manglende offentlige appel. En national folkehøring om ØMUen kunne være med til at starte debatten om forbeholdet op til den proklamerede folkeafstemning. Flygtninge- og indvandrerdebatten, prioriteringen i sundhedsvæsenet, miljøspørgsmål, velfærdsstatens fremtid, det danske forbehold om forsvarsarbejdet, unionsborgerskab og det retslige samarbejde kunne alle være emner for en national folkehøring. På lokalt plan kan kommune- eller amtssammenlægninger være problemstillinger, som en folkehøring kan være med til at belyse, men også andre former for central kommunal prioritering kunne være en mulighed.

11. Nogle spørgsmål i relation til fremtidens folkehøringer

Jeg har i det ovenstående afsnit diskuteret forskellige aspekter, som bør overvejes i den konkrete kontekst i relation til folkehøringen. Disse aspekter kan formuleres som 13 spørgsmål:

- Er det muligt at sammensætte et objektivt balanceret informationsmateriale?
- Vil folkehøringen bringe potentielle konflikter frem?
- Har folkehøringen en uddannende effekt?
- Kan folkehøringen være med til at myndiggøre borgerne?
- Vil folkehøringens effekt i argumentation med henvisning til almen-interessen blive overskygget af en tendens til, at kun argumenter, som henviser til objektive kriterier, er legitime?
- Er det muligt at skabe en atmosfære ved folkehøringen, så det ikke bliver opfattet som illegitimt at ændre mening, såvel som at der ikke skabes et pres for meningsændringer?
- Vil det være muligt at begrænse de negative effekter af konformitet og groupthink ved folkehøringen?
- Vil demagoer kunne hindres i at manipulere andre ved grundig uddannelse og instruktion af ordstyrer og moderatører før folkehøringen?
- Hvorledes skal folkehøringens anvisninger bruges, også hvis de går imod et flertal blandt sponsorerne?
- Hvilken status og relation har deltagerne ved folkehøringen i forhold til de andre borgere, og hvilken betydning har den?
- Skal deltagerne betales for deres medvirken ved folkehøringen?
- Er det muligt at skaffe de relativt omfattende økonomiske midler til folkehøringen?
- Er emnet passende for folkehøringen?

En måde at imødekomme ovenstående aspekter ved folkehøringen på er ved at skabe åbenhed om alle folkehøringens faser, for kun gennem åbenhed er det muligt for ikke-deltagere at få en indsigt i, om de demokratiske idealer til repræsentativitet og deliberation er opfyldt.

Folkehøringen kan have en positiv fremtid

for sig som supplement til nuværende metoder, men der er mange faldgruber. Folkehøringen er ikke en universel metode, som kan eller bør benyttes i alle sammenhænge. Inden man påtænker at gennemføre en folkehøring, bør alle ovennævnte aspekter overvejes grundigt, for kun da vil folkehøringer kunne opfylde de normative demokratiske krav, som er dens fundament.

Referencer

- ALBRECHT, T. L., G. M. JOHNSON & J. B. WALTHER (1993) „Understanding Communication Processes in Focus Groups“, i: D. I. Morgan (red.) *Successful focus groups – Advancing the state of the art*, London, Sage, pp. 51-65.
- ANDERSEN, V. N., R. BERG & R. BUCH JENSEN (1997) *Omstilling i det kommunale demokrati*, Kommunalpolitiske studier nr. 16, Odense, Odense Universitet.
- BERG, R. & U. KJÆR (1997) „Afspejler kommunalpolitikkerne vælgerne?“, i: J. Elklit, J. & R. Buch Jensen (red.) *Kommunalvalg*, Odense, Odense Universitetsforlag, pp. 327-342.
- BOHMAN, J. (1996) *Public Deliberation – Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- COHEN, J. (1997) „The idea of Public Reason“, i: J. Bohman & W. Rehg (red.) *Deliberative Democracy – essays on reason and politics*, Cambridge, Mass., MIT Press, pp. 67-131.
- CONVERSE, P. E. (1964) „The Nature of Belief Systems in Mass Publics“, i: D. E. Apter (red.) *Ideology and Discontent*, New York, The Free Press.
- COSBY, N., J. M. KELLY & P. SCHAEFER (1986) „Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation“, i *Public Administrative Review*, pp. 170-178.
- CRANIL, M. (1994) *Decentraliseringen og selvforvaltning i folkeskolen – De første års erfaringer med folkeskolens nye styrelsesbestemmelser*, København, Forskningsinstituttet for Pædagogik og Uddannelse, Folkeskoleafdelingen.
- DAHL, R. A. (1989) *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press.
- DAHL, R. A. (1997) „On deliberative democracy – citizen panels and medicare reform“, i: *Dissent*, Vol. 44, Iss. 3, pp 54-58.
- DAHLER-LARSEN, A. M. & P. DAHLER-LARSEN (1999) *Fokusgrupper i teori og praksis*, Politologiske Skrifter, Syddansk Universitet, nr. 2.
- DAMGAARD, E. (RED.) (1980) *Folkets veje i dansk politik*, København, Schultz Forlag.
- DSI (1999) *Fyns Amt: Analyser af produktion, behov og produktivitet*, København, DSI • Institut for sundhedsvæsen.
- ELSTER, J. (1997) „The Market and the Forum“, i: J. Bohman & W. Rehg (red.) *Deliberative Democracy – essays on reason and politics*, Cambridge, Mass., MIT Press, pp. 3-35.
- ELSTER, J. (1998) „Introduction“, i: J. Elster (red.) *Deliberative democracy*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, pp. 1-19.
- ERIKSEN, E. O. & J. WEIGARD (1992) *Strategisk og kommunikativ handling – En kommentar til Jon Elster*, Bergen, LOS-notat nr. 92/19.
- ERIKSEN, E. O. & J. WEIGARD (1999) *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati – Jürgen Habermas’ teori om politikk og samfunn*, Bergen, Fakhoklaget.
- FEARON, J. D. (1998) „Deliberation as Discussion“, i: J. Elster (red.) *Deliberative democracy*, Cambridge, UK. Cambridge University Press, pp. 44-69.
- FISHER, R. J. (1993) „Social Desirability Bias and the Validity of Indirect Questioning“, i: *Journal of Consumer Research, Inc.* Vol. 20, pp. 303-315.
- FISHKIN, J. S. (1988) „The Case for a national caucus – taking democracy seriously“, i: *The Atlantic*, Iss. august, pp. 16-18.
- FISHKIN, J. S. (1991) *Democracy and Deliberation – New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press.
- FISHKIN, J. S. (1995) *The Voice of the People – public opinion and democracy*, New Haven, Yale University Press.
- FISHKIN, J. S. (1996) „The televised deliberative Poll: an Experiment in Democracy“, i: *Annals of The American Academy of Political And Social Science*, Vol 546, Iss. juli, pp. 132-140.
- FISHKIN, J. S. (1997) *The Voice of the People – public opinion and democracy*, Anden udgave. New Haven, Yale University Press.

- GARGARELLA, R. (1998) „Full Representation, Deliberation and Impartiality“, i: J. Elster (red.) *Deliberative democracy*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, pp. 260-281.
- GIDDENS, A. (1998) *The Third Way – The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- GILLJAM, M. & D. GRANBERG (1993) „Should we take don't know for an answer!“, i: *Public Opinion Quarterly*, Vol. 57, pp. 348-57.
- GOUL ANDERSEN, J. (1998) *Politik og samfund i forandring*, Anden udgave. København, Columbus. Bind 2.
- HABERMAS, J. (1984) *The Theory of Communicative Action – Reason and the Rationalization of Society*, Cambridge, UK, Polity Press. Bind 1. Oprindeligt på tysk (1981).
- HANSEN, K. M. (1999) *Danmarks første folkehøring – afrapportering fra en folkehøring om det fynske sygehusvæsen*, Odense, Fyns Amt.
- HANSEN, K. M. (2000) *Folkehøringen mod et repræsentativt deliberativt demokrati – fra teori til praksis*, Speciale på Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Institut for Statskundskab, SDU – Odense Universitet. Indleveret februar 2000.
- HANSEN, K. M., K. N. LAURSEN, N. R. VALLEBONA, J. AARS, & A. OFFERDAL (1998) *Deliberativ høring – er det verdt det?*, Institutt for Administrasjon og Organisationsvitenskap, Universitet i Bergen. SEFOS notat nr. 150, april.
- HARMON, C. L. & R. T. MAYER (1986) *Organization theory for public administration*, Illinois, Scott, Foresman and Company.
- HELD, D. (1996) *Models of democracy*, Anden udgave. Cambridge, UK, Polity Press.
- HOFF, J., K. LÖFGREN & S. JOHANSSON (1999) *Internet og demokrati – Erfaringer fra kommunalvalget i 1997*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- JØRGENSEN, T. B. & P. MELANDER (1992) *Livet i offentlige organisationer*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- KLÜVER, L. (1995) „Consensus Conferences at the Danish Board of Technology“, i: S. Joss & J. Durant (red.) *Public Participation in science – the role of consensus conference in Europe*, Science Museum with the support of the European Commission Directorate General XII (c), pp. 41-49. Findes på „ www.tekno.dk/metod/pps/pps.htm“.
- LADD, E. C. (1996) „Magic Town“: Jimmy Stewart Demonstrates the „Hawthorne Effect“, i: *The Public Perspective*, Iss. april/maj 1996, pp. 16-17.
- MARCH, J. G. & J. P. OLSEN (1989) *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*, NY, The Free Press.
- MORIN, E. (1974) *Det glemte mønster: den menneskelige natur*, København, Gyldendal. Oprindeligt på engelsk (1973).
- OFFERDAL, A. & J. AARS (1998) „Deltakelse og deliberasjon: Rapport fra en deliberativ høring i Nordland fylke, Norge“, i: *Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol. 2, nr. 3, pp. 27-41.
- PEDERSEN, M. N. (1997) „Vælgermøder – et møde med vælgerne?“ , i: J. Elklit & R. Buch Jensen (red.) *Kommunalvalg*, Odense, Odense Universitetsforlag, pp. 142-154.
- PITKIN, H. F. (1967) *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press.
- PRICE, V. & P. NEIJENS (1998) „Deliberative Polls – Toward Improved Measures of Informed Public-Opinion“, i: *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 10, Iss. 2, pp. 145-176.
- RIEPER, O. (1993) *Gruppeinterview i praksis – brug af fokusgruppeinterview i evalueringsforskningen*, København, AKF Forlaget.
- ROMMETVEDT, H. (1995) „Strategi og deliberasjon i offentlige beslutningsprosesser“, i: E. O. Eriksen (red.) *Deliberativ Politikk – Demokrati i teori og praksis*, LOS-sentret, Bergen, TANO, pp. 105-130.
- SCHMIDT, M. (1993) *Direkte demokrati i Danmark – om indførelsen af et elektronisk andetkammer*, København, Nytt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- STRATEGISK FORUM (2000) „Prospekt: Danmarks første nationale folkehøring – om ØMU'en“, København, Huset Mandag Morgen.

- TEKNOLOGIRÅDET (1994) *Konsensuskonferencer*, Teknologirådet. Findes på „www.tekno.dk/metode/konsda93/konsdan.htm“.
- UNDERVISNINGSMINISTERIET (1997) *Bekendtgørelse om vederlæggelse af skolebestyrelsesmedlemmer*, Undervisningsministeriet. Gældende bek. nr. 621 af 14/07/1997, Findes på www.uvm.dk/lov/bek/1997/0000621.htm#K3.
- UNDERVISNINGSMINISTERIET (1999) *Bekendtgørelse af lov om folkeskolen*, Undervisningsministeriet. Lbk nr. 714 af 06/09/1999, Findes på www.uvm.dk/lov/lbk/1999/0000714.htm.
- VILSTRUP RESEARCH (1999) *Borgermeninger om sygehuse i Fyns Amt – telefoninterviews i januar 1999 med et repræsentativt udsnit af voksne i Fyns Amt, med udgangspunkt i tre gruppeinterviews i Odense*, København, Vilstrup Research.
- AALBERG, T. (1997) „Holdningsdannelse og holdningsstabilitet – en empirisk analyse av norsk opinion 1965-93“, i: *Tidsskrift for Samfundsforskning*, nr. 2.
- AARS, J. & A. OFFERDAL (under udgivelse) „Having people deliberate – Representativeness and deliberative politics“, i: N. Rao (red.) *Representation and community in western democracies*, UK, Macmillan.