

Deliberation i virkeligheden

Af Janne Bruvold og Mia Ulvgraven Nielsen

29. april 2006 mødtes 400 danskere fra hele landet på Syddansk Universitet i Odense til folkehøring om EU's fremtid. Som initiativtagere bag Europahøring 2006, som høringen hed, stod et samlet folketing, som gerne ville høre borgernes mening om EU. Ikke en mening baseret på tilfældige meningsmålinger, men en mening byggende på en grundig og oplyst dialog. I halvandet døgn debatterede borgerne med hinanden, politikere og eksperter for til sidst at tage stilling til konkrete spørgsmål, som "hvor går EU's grænser?" Svarene tog statsministeren med til EU-topmødet i juni 2006.

Denne form for borgerdeltagelse, hvor borgerne vejleder politikerne på baggrund af en grundig og oplyst dialog, har i demokratiteorien fået betegnelsen deliberativt demokrati. Deltagelsesformen har rødder længere tilbage end selve demokratiet i danmarkshistorien, men først inden for de seneste årtier er den blevet en del af demokratiteoriens begrebsapparat. Herefter er der inden for politologien udviklet en række konkrete metoder som folkehøringen til at fremme det pågældende demokratiideal.

Men i hvilken grad kan sådanne metoder bruges i en dansk sammenhæng til at fremme deliberation? Det spørgsmål er omdrejningspunktet for denne artikel, hvor der udvikles en operationaliserbar definition af idealet for en deliberativ proces i det danske repræsentative demokrati, og hvor en række politologiske deliberationsmetoder evalueres med udgangspunkt i denne.

1.1 Struktur

I kapitel 2 gøres rede for det teorigrundlag, der ligger bag begrebet deliberativt demokrati, og der opstilles en definition af en ideel deliberativ proces, som er anvendelig i dansk samtid. Kapitel 3 er en status over deliberationen i Danmark. I kapitel 4 udvælges de metoder, der i kapitel 5 evalueres ud fra kriterier for god deliberation. Kapitel 6 udgør artiklens konklusion.

2. Deliberation i teorien

Ordet deliberation stammer fra det latinske ord 'deliberare', som betyder 'at overveje'. Der ligger således i ordet ingen nærmere bestemmelse af, hvordan denne overvejelse skal foregå, men i demokratiteoretisk sammenhæng dækker deliberation over en kollektiv overvejelse, og i dette kapitel gøres der rede for, hvilken historisk tankevirksomhed der ligger til grund for denne kollektive deliberation og dermed det deliberative¹ demokratiideal.

Først gennemgås de mest udbredte idealforestillinger om det deliberative demokrati, og herefter beskrives Jürgen Habermas' og Joshua Cohens teorier dybere. Valget af de to teoretikere skyldes, at deres tanker har givet genklang i den moderne demokratiteori, samtidig med at der er væsentlige forskelle i deres opfattelser af det deliberative demokrati. Dette skal dog ikke ses som en analyse af Habermas' eller Cohens deliberative teorier, men blot en gennemgang af de væsentligste pointer. Herefter diskuteres teoriernes mulighed for at kunne gøres operationelle i det danske samfund i dag. Denne diskussion resulterer i en operationel definition af en ideel deliberativ proces, som vil være udgangspunkt for resten af artiklen.

2.1 Deliberation som idealet

Selvom der er lige så mange forskellige teorier om, hvad deliberativt demokrati er, som der er teoretikere, der prøver at besvare spørgsmålet, er det muligt at lave nogle generaliseringer. Dem lægges der ud med, før der ses nærmere på to af de mest centrale teorier.

I et deliberativt demokrati er meningsdannelsen afgørende. Hovedvægten i teorierne lægges på, hvordan synspunkter opstår og udveksles borgerne imellem. Og det er afgørende, at denne udveksling foregår i et frit og sagligt miljø, hvor alle borgere har fri adgang til informationer og lige mulighed for at deltage. Borgernes opgave er som udgangspunkt at komme frem til en enighed, som er rationelt begrundet. I denne udveksling af synspunkter er det ubetydeligt, hvor mange der har samme holdning. Det afgørende er nemlig argumenternes slagkraft. Borgerne skal overbevises af de bedste argumenter – ikke af flertallet. Det er dermed også forudsat, at det universelle argument, som taler for det fælles gode, har større gyldighed end den enkelte borgers

individuelle præferencer. Idealet er, at borgerne gennem den fri deliberation er i stand til at komme frem til en fælles beslutning, som alle kan bakke op om, men teoretikerne er enige om, at dette sjældent er muligt, og deliberationen kan derfor afsluttes med en afstemning, hvor flertallets beslutning som minimum kan accepteres og følges af alle. Derudover ligger der i det ideelle deliberative demokrati et krav om, at borgerne har kontrol over den politiske dagsorden og altså kan påvirke, hvilke emner der delibereres. (Rose 2000: 72-75; Torpe 2005: 21-22)

Deliberativt demokrati som middelvej

Deliberativt demokrati placeres ofte som en middelvej mellem de to hovedleje i moderne demokratiteori: den liberal-økonomiske og den republikansk-kommunitaristiske demokratiopfattelse. I liberal-økonomisk demokratiforståelse, som er den mest udbredte af de to, forudsættes det, at hver enkelt borger handler ud fra sine individuelle præferencer, og i politik ligesom i økonomi vil borgeren ud fra en rational choice-tankegang altid stræbe efter at maksimere sin egen nytte. Dermed lægges vægten på flertal og afstemninger, og demokratiet ses som et forsøg på at afspejle borgernes holdninger, så den førte politik svarer til flertallets interesser. I en deliberativ tankegang handler demokratiet derimod om at opnå den højest mulige kvalitet af det offentlige ræsonnement og dermed den bedst førte politik for fællesskabet. Det afgørende er derfor argumenter og altså ikke individuelle præferencer. (Loftager 2004: 28-35; Eriksen & Weigård 2003: 111)

Den liberal-økonomiske forestilling kritiseres ofte for det dilemma, at politikerne skal handle frit i overensstemmelse med deres egen overbevisning, men deres beslutninger skal samtidig afspejle befolkningens præferencer. Den deliberative opfattelse opløser det dilemma, for hvad en politiker personligt finder rigtigt, må være et resultat af det offentlige ræsonnement. (Loftager 2004: 52)

En anden forskel på liberal-økonomisk og deliberativ demokratiopfattelse er behovet for et politisk fællesskab. Den liberal-økonomiske borger har ikke brug for at dele sine valg med andre borgere, for han bør være i sin fulde ret til at handle i overensstemmelse med sine egne præferencer. Det betyder dog

ikke, at en liberal-økonom ikke kan tillægge en offentlig dialog værdi, for gennem kommunikation med andre borgere bliver den enkelte borger bevidst om sine egne præferencer. Den deliberative borger er derimod afhængig af en offentlig dialog, fordi han bør have behov for at afprøve sine argumenter på sine medborgere, inden han kan kende sine egne præferencer.

Dermed opstår et behov for et politisk fællesskab, som minder om antikkens græske bystater, og som også ses i den demokratiopfattelse, som med en meget bred pensel kan betegnes som republikansk-kommunitaristisk. Tilhængerne af denne demokratiretning opfatter borgernes fællesskab som et værdifællesskab, hvor målet med den offentlige dialog netop er at opnå en fælles livsform og identitet, og vægten ligger dermed på deltagelse og deliberation. Men mens den politiske deltagelse for kommunitaristen er et mål i sig selv, er den for den deliberative demokrat et middel til at løse samfundets problemer. Ifølge den deliberative tankegang er dannelsen af fælles værdier for borgerne dermed blot et biprodukt til problemløsningen, som er det egentlige mål. (Rose 2000: 74; Loftager 2004: 47-49; Eriksen & Weigård 2003: 111)

I øvrigt giver den deliberative opfattelse svaret på, hvordan eksperter kan have større indflydelse på politiske beslutninger end andre borgere, uden at det skævvrider demokratiet. Enkeltpersoners særlige indflydelse kan nemlig sagtens forenes med politisk lighed, idet argumenter i modsætning til præferencer ikke har forhåndskrav på lige indflydelse. Nogle argumenter er bedre end andre, og offentligheden omkring eksperternes funktion sikrer, at der ikke bliver tale om teknokrati. Har eksperterne ikke de bedste argumenter, er det heller ikke dem, der får størst indflydelse på beslutningerne. (Loftager 2004: 52-53)

Opsummering

Sagt meget kort er et ideelt deliberativt demokrati et samfund, hvor den offentlige meningsdannelse sker gennem en fri dialog, som alle borgere har adgang til. Politiske beslutninger tages på baggrund af den offentlige deliberation, hvor det bedste argument, som bygger på fællesskabets bedste, udpeges til at vinde.

2.2 Habermas: Diskursteoretisk model for deliberation

Med sin diskursetik har Habermas inspireret andre demokratiteoretikere til at udvikle en ny retning inden for den deliberative demokratiteori. Blandt repræsentanterne for denne skole er Cohen, men selvom han bygger sine teorier på Habermas' diskursetik, er der afgørende forskelle på Cohens og Habermas' modeller for deliberativt demokrati (Eriksen & Weigård 2003: 111). I dette afsnit beskrives de vigtigste elementer af Habermas' diskursteori, så det bagefter er muligt at illustrere forskellene på de to teoretikere.

Ifølge Habermas' diskursetik er borgere i et samfund i stand til i fællesskab at finde frem til og begrunde de moralske normer, der bør leves efter. Dette skal gøres gennem en samtale – diskurs – som overholder en række forudbestemte regler. I en ideel diskurs bør alle borgere, der vil blive påvirkede af beslutningen, have mulighed for at deltage i den offentlige diskurs, og beslutninger skal alene tages på baggrund af rationelt begrundede hensyn og enstemmig accept fra alle deltagere. (Habermas 1991/1993: 1-17; Estlund 2002: 9-10) For at processen er legitim, må hver enkelt borger være uafhængig og fri til at sige sin mening (Eriksen & Weigård 2003: 123).

Ligesom andre teoretikere er blevet inspireret af Habermas' diskursetik, har Habermas også selv bygget sin model for det deliberative demokrati på netop denne teori og lavet en diskurs-teoretisk model af deliberativt demokrati (Habermas 1992/1996: 296-297). I denne model overfører Habermas således diskursetikken, så diskursen ikke kun afgør samfundets moralske normer, men også politiske beslutninger.

"Democratic procedure, which establishes a network of pragmatic considerations, compromises, and discourses of self-understanding and of justice, grounds the presumption that reasonable or fair results are obtained insofar as the flow of relevant information and its proper handling have not been obstructed." (Habermas 1992/1996: 296)

Teorien resulterer i et decentralt samfund, som er baseret på folkelig suverænitet og et formelt politisk system, som er løst forbundet med offentligheden. (Habermas 2002: 298-300; Eriksen & Weigård 1999/2003: 193)

Med begrebet offentlighed læner Habermas sig op af sin egen definition, som den blev defineret i 1962, og det er han ikke alene om. Habermas' definition af offentlighed har længe fungeret som et normativt udgangspunkt for teorierne om deliberativt demokrati. (Torpe 2005: 18-21)

”Med den borgerlige offentlighed forstås først og fremst den sfære der privatfolk samles til publikum. Denne offentlighed – som er reglementert av øvrigheten – gjør publikum straks krav på for å bruke den til en konfrontasjon med de offentlige myndigheter om de almene regler for samkvem i den fundamentalt privatiserte, men offentlige relevante sfære for varesamkvem og samfunnsmessig arbeid.” (Habermas 1962/2002: 25)

I forbindelse med deliberativt demokrati udgør offentligheden – og de underliggende deloffentligheder² – det magtfrie område for åben kommunikation og meningsdannelse, hvor borgernes diskurs finder sted, og hvor igennem borgerne løbende influerer de politiske beslutninger. Det formelle politiske system er ifølge Habermas stedet, hvor der træffes beslutninger på forskellige handlingsalternativer. Den offentlige diskurs legitimerer således beslutningerne, mens repræsentanter i det politiske system er afgørende for at skabe overskuelighed og rationalitet i selve beslutningstagningen. (Habermas 1992/1996: 297-299; Eriksen & Weigård 1999/2003: 193)

De politiske institutioner har dog ikke kun som formål at rationalisere beslutningsprocessen. Habermas peger nemlig på en række problemer, der opstår, når teorien møder virkeligheden. I et massesamfund kan diskursen nemt blive påvirket af den sociale ulighed. Ideelt ville alle borgere deltage i den diskurs, der kan have indflydelse på deres liv, men sådan hænger virkeligheden ikke sammen. Derfor skal afvigelse i forhold til idealet minimeres gennem politiske procedurer (Habermas 1992/1996: 307-308; Estlund 2002: 10). Et eksempel kunne være, at en gruppe borgere, som af den ene eller anden grund sjældent deltager i den offentlige diskurs, får forholdsmæssigt flere stemmer som modsvar. Habermas mener altså, at der skal opbygges et helt nyt politisk system, som adskiller sig fra de eksisterende demokratier.

Opsummering

Med udgangspunkt i sin egen diskursetik lægger Habermas vægt på deliberationens kommunikative egenskaber og understreger vigtigheden af, at borgerne kan indgå i en åben og ubegrænset dialog med hinanden. Dog anerkender han behovet for et formelt politisk system, der sørger for, at deliberationen resulterer i faktiske og fair beslutninger.

Netop her adskiller Habermas sig fra Cohen. Mens Habermas er bange for, at en tro kopi af idealet vil give de socialt stærkeste og flertallet for meget magt, mener Cohen, at det politiske system skal ligne idealet så meget som overhovedet muligt. Samfundet skal således være en spejling af idealet. (Estlund 2002: 10)

2.3 Cohen: Fair metode – fair resultat

Før en uddybning af Cohens argumenter for, hvorfor samfundet bør være en spejling af idealet, gøres der kort rede for de vigtigste elementer i Cohens ideal for et deliberativt demokrati. For selvom han er inspireret af Habermas' diskursetik, er Cohen og Habermas ikke enige om, hvordan det ideelle deliberative demokrati bør struktureres. Dette afsnit er skrevet på baggrund artiklen *Deliberation and Democratic Legitimacy* (Cohen 1989/1997).

Ud over diskursetikken bygger Cohen sin deliberative demokratiteori på sin læremester John Rawls' demokratiteori. Rawls påpeger tre afgørende træk ved demokratiet: (1) Den offentlige debat skal have det fælles gode som mål. Derfor skal alle argumenter, der fremføres offentligt, have fællesskabets bedste som et udtalt mål, og argumenter, der alene bygger på særinteresser, er ugyldige. (2) Alle borgere skal have lige mulighed for at deltage i deliberationen, og de lige vilkår skal være tydelige for alle. Det vil sige, at ligheden skal have 'fair value' og altså ikke kun være formel. (3) Demokrati skal spille en rolle for borgernes identitet og deres selvopfattelse af interesser ved at understøtte deres selvrespekt og fremmane borgernes evne til at ræsonnere politisk og retfærdigt.

Hovedpointen bag Cohens teori er, at i stedet for at forsøge at lave et system, som resulterer i retfærdighed, skal vi sørge for, at den faktiske politiske proces opfylder idealet om en lige og retfærdig deliberation. Altså er

det afgørende metoden frem for resultatet, og således forudsætter Cohen, at det, der kommer ud af den fair metode, også er et fair resultat.

Fem betingelser skal ifølge Cohen være til stede for at opnå en fair deliberation: (1) Demokratiet skal være et løbende fællesskab, som borgerne forventer, vil fortsætte ud i fremtiden. (2) Borgerne skal dele opfattelsen af, at demokratisk legitimitet opnås gennem en fri diskussion mellem ligesindede. Alle føler sig derfor forpligtigede til at understøtte de institutioner, som gør den frie debat mulig. (3) Deliberativt demokrati er en pluralistisk sammenslutning, hvor alle skal have ret til at have forskellige præferencer og idealer. (4) Borgerne skal se, at betingelserne for deres samarbejde også er et resultat af en fri debat, (5) og de skal anerkende hinanden som kompetente deltagere i den demokratiske debat.

For at være demokratisk legitimt skal resultatet af deliberationen kunne gøres til genstand for en fri begrundet konsensus blandt ligestillede, mener Cohen. Derfor skal den ideelle deliberative proces være fri og ubundet af normer og autoriteter, som ikke selv er et resultat af den deliberative proces, og borgerne skal tage det for givet, at de er i stand til at handle ud fra det resultat, de gennem den deliberative procedure kommer frem til. Deliberationen skal baseres på gode argumenter, borgere skal bøje sig for de bedste argumenter, og deliberationen skal foregå både på formelt og reelt lige betingelser. Som det sidste bør målet for deliberationen være en rationelt baseret konsensus, som ideelt set ender i enstemmighed, men da det er svært for alle at blive enige, kan en afstemning med flertal eller kvalificeret flertal afgøre beslutningerne.

Ifølge Cohen kræver implementeringen af den ideelle deliberative proces tre overordnede betingelser: (1) Der skal skabes arenaer for deliberation, (2) materielle uligheder skal begrænses, og (3) debatten skal være generel og må ikke være organiseret ud fra særinteresser.

Cohen i forkøb på kritik

Cohen peger selv på en række kritikpunkter, han forudsiger, der vil kunne rettes mod hans teori. Ikke alle punkter vil blive nævnt, men han pointerer dog nogle svagheder i forhold til at skulle operationalisere teorien, og da det

netop er formålet med denne gennemgang, vil Cohens egen diskussion refereres, inden der tages fat på en diskussion af de deliberative teorier i en dansk virkelighed.

Cohen forventer, at andre ville være tilbøjelige til at rette en anklage mod, at hans teori er uretfærdig. Dette skyldes, at når alle beslutninger skal tages af fællesskabet, er der ingen beskyttelse for minoriteter. Ønsker flertallet at afskaffe basale rettigheder som for eksempel ytringsfrihed, kan de gøre det, ville kritikere sige. Men ifølge Cohen er de basale rettigheder netop en forudsætning for, at deliberationen overhovedet kan eksistere, og de er derfor ikke genstand for deliberation.

Cohen peger også på, at hans teori kan opfattes som irrelevant, fordi det deliberative demokrati forudsætter direkte demokrati, og at det er et utopisk ideal i den moderne verden. Men Cohen er ikke enig i præmissen i denne kritik, for det er overhovedet ikke en selvfølge, at den deliberative procedure alene kan foregå i et direkte demokrati. Cohen anser det som et meget spekulativt argument, fordi der ikke findes undersøgelser af, hvordan politiske institutioner påvirker deliberationen. Derfor er det ikke muligt at konkludere, at deliberationen overhovedet kan – og endnu mindre, at den kun kan – foregå i et direkte demokrati.

Opsummering

Ifølge Cohen opnås de ideelle og fair beslutninger gennem en ideel og fair procedure. Derfor skal de deliberative procedurer, der indføres i virkelighedens verden, være en kopi af de metoder, teorien foreskriver. Virkelighedens deliberative procedurer skal derfor opfylde Cohens fem betingelser om løbende fællesskab, legitimitet, plads til forskellighed, betingelser byggende på deliberation og anerkendelse.

2.4 Kritik af det deliberative demokratiideal

Efter de mest centrale punkter i teorierne om deliberativt demokrati er fremlagt, bliver tvetydigheder og problemer, der må løses, inden teorien kan overføres til virkeligheden og bruges i dansk sammenhæng, nu diskuteret. Målet er at lave en operationel definition af en ideel deliberativ proces, som

resten af artiklen kan tage udgangspunkt i. Det operationelle ideal må kunne forenes med Danmarks grundlæggende repræsentative styreform og demokratiske kultur, og uoverensstemmelser mellem teoretikerne må afklares.

Begrænset deltagelse

Ifølge Cohen er borgernes aktive deltagelse en forudsætning for at gennemføre teorien, men det er meget tvivlsomt, at det i et moderne massesamfund er muligt at mobilisere en hel befolkning i den deliberative proces. Ved de seneste tre folketingsvalg har gennemsnitligt 85,9 procent af de stemmeberettigede sat et kryds (Folketinget), og ved lokalvalgene ligger stemmeprocenten normalt omkring 70 procent (Kommunernes Landsforening). Således ser opbakningen ud, når borgerne forventes at deltage aktivt i demokratiet hvert fjerde år. Og der er ingen beviser på, at det skulle ændre sig, hvis borgerne dagligt, ugentligt eller månedligt forventedes at bidrage. Og samfundet kan heller ikke kræve, at alle skal bruge størstedelen af deres liv på politik. For det første, fordi mennesker ikke bliver engagerede, når de tvinges til noget, og for det andet vil det heller ikke være i fællesskabets interesse, at alle brugte deres liv på at indgå i dialog med hinanden i stedet for at passe deres arbejde og sørge for, at samfundsmøllen kører rundt. (Eriksen & Weigård 2003: 112-113)

På dette punkt er Habermas realistisk, og han gør det klart, at han ikke forestiller sig, at samtlige borgere deltager i den offentlige deliberation. I stedet foregår deliberationen i mindre grupper, og det er op til det politiske system at samle argumenterne fra disse decentrale offentligheder – også kaldet deloffentligheder (Habermas 1992/1996: 298-299). Cohen åbner ligeledes op for, at det deliberative demokrati ikke nødvendigvis skal fungere i et direkte demokrati. Han kommer dog ikke nærmere ind på, hvilke alternativer han forestiller sig.

Dilemma mellem repræsentativitet og åben adgang

Som Habermas mener, bør et deliberativt demokrati indeholde procedurer, der sikrer, at ikke hele befolkningen skal deltage, men at alle befolkningsgrupper alligevel får en stemme i den deliberative proces, som

modsvare den andel af befolkningen, gruppen udgør. Formålet er at sikre, at ingen befolkningsgrupper bliver underrepræsenterede. Dog må procedurerne ikke fungere på en sådan måde, at de begrænser nogen fra at deltage i den offentlige deliberation. Alle argumenter skal have mulighed for at komme frem.

Hensynet til repræsentativitet og adgangen for alle kan være i modstrid med hinanden. I det øjeblik, man åbner deliberationen for andre end de repræsentativt udvalgte, ødelægger man repræsentativiteten, men adgangen for alle er til gengæld nødvendig for at sikre, at alle, der er en del af den berørte deloffentlighed, får mulighed for at komme af med deres argumenter. Det er derfor først i udvælgelsen af de vindende argumenter, at repræsentativiteten bør være gældende, mens resten af deliberationen bør være åben for alles argumenter.

Alt er til deliberation

Cohen er selv inde på et andet kritisk punkt i både sin egen og Habermas' teori. Når alt er til åben deliberation, er intet helligt – heller ikke rettigheder som for eksempel ytringsfrihed, som vi i Danmark anser som en selvfølge. Hvis de borgere, der deltager i den offentlige deliberation, bliver enige om – eller i hvert fald flertallet stemmer for – at ytringsfriheden skal fjernes for alle eller måske kun en mindre gruppe, er der intet i Habermas' teori, der hindrer det. Beslutninger taget på baggrund af den offentlige diskurs er gældende, og universelle rettigheder findes ikke (Habermas 2002: 113).

Cohen er hurtig til at svare på den kritik, han selv rejser, ved at sige, at den slags universelle rettigheder er ”fredede” i forhold til deliberationen. De er snarere en forudsætning for, at deliberationen kan finde sted. Denne argumentation virker usammenhængende. Som fortaler for at indføre de ideelle deliberative procedurer, fordi det vil føre til et ideelt resultat, virker det mærkeligt, at Cohen ikke tør stole nok på procedurerne til at lade dem afgøre, hvilke rettigheder borgere bør være i besiddelse af. Denne undtagelse afslører et forbehold, som Cohen synes at have over for sin egen teori.

En deliberativ proces bør til gengæld være skruet sådan sammen, at den er i stand til at sikre de rettigheder, som borgere bør være i besiddelse af.

Derudover har vi i Danmark i form af Grundloven en forfatning, der sikrer os grundlæggende rettigheder, og selvom Grundlovens indhold kan sættes på den deliberative dagsorden, er der i den danske forfatning også indbygget særlige procedurer for, hvordan Grundloven ændres. Det er uden for denne artikels formål at ændre på den danske styreform, og resultatet af den deliberative proces vil derfor også skulle gennem den formelle politiske beslutningsproces, før det kan blive gennemført.

Dialog frem for debat

Teoriernes krav om konsensus har ofte været kritiseret for at være urealistisk, fordi det ikke vil være muligt for borgere at opnå enighed i alle sager, og teoretikerne er da også kommet til den overbevisning, at enstemmighed ikke er en nødvendighed, så længe borgerne lytter til og er åbne over for hinandens argumenter. (Cohen 1989: 147; Torpe 2005: 18-21) Faktisk anerkendes det, at deliberation i princippet kan have den direkte modsatte effekt – altså at dialogen fører fra enighed til uenighed. Det altafgørende er, at man lader sig overbevise af det bedre argument, og at man er villig til at skifte standpunkt. (Loftager 2004: 42)

I forlængelse heraf påpeger Jacob Andersen en vigtig skelnen mellem debat og dialog. Forskellen på de to er, at debat dækker over et modsætningsforhold, hvor det handler om at bevise egne argumenter og modbevise andres, mens dialog dækker over et samarbejde, hvor man arbejder sammen med henblik på at komme frem til den mest rigtige beslutning for fællesskabet. Og det vigtige ved deliberationen er netop, at den ikke er et spørgsmål om konkurrence mellem allerede eksisterende argumenter (debat), men at man lytter til hinandens argumenter og justerer sine egne argumenter, efterhånden som man bliver klogere på sagen (dialog). Argumenterne bliver altså således konstruerede gennem deliberationen. (Andersen 2000b: 3-4) Dette er en central pointe, og med udgangspunkt i den opfattelse bruges betegnelsen ”dialog” om den samtale, der foregår i forbindelse med en deliberativ proces, i resten af artiklen. Dialog sikrer dog ikke enighed, og derfor skal deliberation have mulighed for at ende med en afstemning.

Individuelle særinteresser er velkomne i deliberationen

Den sidste anke mod teorierne er, at de har for stor tiltro til borgernes ærlighed. De deliberative demokrater forudsætter, at det er muligt at føre en dialog, hvor det fælles gode vægter højere end individuelle ønsker. Men kritikere pointerer, at der ikke eksisterer nogen beviser på, at dette faktisk vil ske (Nieuwenburg 2004: 464). Kunne man ikke forestille sig, at det blot vil føre til, at borgerne maskerer deres egeninteresser som fælles goder, kunne en kritiker spørge.

Til det svarer Cohen, at borgerne vil være ærlige, når de føler sig forpligtigede af den deliberative procedure, og at borgernes interesser desuden ændrer sig i den deliberative proces. De ved, at den enkeltes præferencer ikke længere er tilstrækkelig for at få gennemført sin vilje. Cohen skelner dermed mellem de præferencer, borgerne tager med sig til den deliberative proces, og de præferencer, som overlever processen og kan accepteres af fællesskabet. (Cohen 1989/1997: 147-148) Andre teoretikere har dog erkendt, at særinteresser ikke kan renses fra den offentlige dialog, og det har ført til, at individuelle præferencer hos nogle accepteres som argumenter, så længe de følges op af argumenter for, hvorfor det også vil være en fordel for fællesskabet (Torpe 2005: 18-21). Det har disse teoretikere ret i, for alternativet vil være, at man skal forbyde argumenter og gå på kompromis med kravet om, at alle argumenter skal have mulighed for at blive hørt. Alle argumenter er imidlertid ikke lige gode, og hvis de ikke vinder gehør i fællesskabet, vil de heller ikke få indflydelse på beslutninger. Det er desuden også vigtigt, at deliberationen tager hensyn til alle borgere, og derfor kan særinteresser også give grund til at ændre på eller forkaste et forslag, hvis det er det, man bliver enige om.

Opsummering

Hermed er en række problemer, som opstår, når de ideale teorier skal forsøges indført i praksis i det danske demokrati, som det ser ud i dag, anskueliggjort. Når der efterfølgende skal laves en definition af, hvordan den ideelle deliberative proces bør se ud i dagens Danmark, tages der udgangspunkt i teorierne, men der indføres de ændringer, som blev pointeret i den kritiske

diskussion af det deliberative teorigrundlag. Der opstilles derfor en definition af en deliberativ proces, som bygger på teorierne, men som giver mulighed for, at deliberationen foregår som supplement til det danske repræsentative demokrati, at den samlede befolkning ikke behøver at deltage (men skal have mulighed for det), at alt kan delibereres, at der kan argumenteres med særinteresser, og at manglende konsensus blandt borgerne kan erstattes af en afsluttende afstemning, inden de folkevalgte politikere i sidste ende afgør, hvilke beslutninger der gennemføres.

2.5 Operationel definition af en ideel deliberativ proces

Hermed opstilles følgende operationelle definition af en ideel deliberativ proces i Danmark i dag, som er udgangspunktet for resten af artiklen:

Borgerne bør have mulighed for at påvirke den politiske dagsorden, og politiske beslutninger bør være funderet i en offentlig dialog, hvor eksisterende argumenter udveksles og nye opstår gennem refleksion. Denne refleksion bør bygge på et mangfoldigt, sagligt informationsgrundlag, og alle argumenter bør have mulighed for at blive hørt. Derfor bør alle borgere, der berøres af den pågældende politiske beslutning, have mulighed for at deltage i den offentlige dialog. Men når det vindende argument skal udpeges, bør udvælgelsen foretages af en repræsentativ gruppe borgere for at udligne en eventuel skæv deltagelse i deliberationen. Det er dernæst op til det politiske lederskab – de folkevalgte repræsentanter i Folketinget, regionsråd og kommunalbestyrelser – at træffe den endelige politiske beslutning inden for de parlamentariske rammer. Således er den politiske beslutningsproces opdelt i magtfri meningsdannelse og formel beslutning. Det formelle politiske system sikrer, at der kan træffes beslutninger, selvom den offentlige dialog ikke fører til absolut konsensus. Repræsentanterne kan altså karakteriseres som demokratisk udvalgte dommere over, hvilke argumenter der vinder den offentlige deliberation.

3. Deliberativ tradition og status i Danmark

Fra en teoretisk definition flyttes fokus nu for en kort bemærkning til virkelighedens verden. For at demonstrere, at deliberation ikke blot er en utopisk forestilling, gøres der med dette kapitel rede for den deliberative tradition og aktuelle status i Danmark.

Kapitlet bygger primært på Jørn Loftagers bog *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark* (2004), og hvor andet ikke er markeret, er det den, der refereres til. Med en enkelt publikation som fundament er det naturligvis ikke et komplet billede, der tegnes, men der er til gengæld tale om et centralt værk. Det er nemlig en del af Magtudredningen, og problemformuleringen for det pågældende bind er en vurdering af det danske demokratis tilstand ud fra netop en deliberativ demokratiforestilling.

3.1. Deliberative spor fra enevælden

Deliberation kan i dansk historie spores længere tilbage end demokratiet. Den oplyste enevælde i Danmark var oplyst i betydningen ”opinionsstyret”, hvilket betød, at kongen forventedes at lede landet i overensstemmelse med det fælles bedste og de ønsker, der blev udtrykt i den offentlige debat. Som eksempel blev borgerne i 1755 bedt om at indsende forslag ”*som tiener til at vedligeholde Landets Velstand, formindske Udgifterne, formere Indkomsterne*”. Et væld af forslag kom frem, og de mest nyttige blev trykt i Danmarks og Norges Oeconomiske Magazin i årene 1757-1764.

Da demokratiet blev indført, fulgte deliberative elementer med. Eksempelvis er danske folketingspolitikere ifølge Grundloven ene og alene bundet af deres egen overbevisning. Når partier og bindinger af vælgerforskrifter er udeladt, skyldes det, at repræsentanterne skal være frie til at vælge de argumenter i dialogen, som fremmer det fælles bedste. Et andet indlysende eksempel, der kan tilføjes, er den danske tradition for offentlige høringer i lovgivningsprocessen.

De kommunikative elementer i demokratiet, som står centralt i deliberativ optik, er altså langt fra nogen nyskabelse. Det nye er blot, at disse aspekter er kommet i forskningens fokus i et komplekst, moderne samfund, hvor

demokratiet er blevet sat på prøve, blandt andet fordi offentligheden har vokset sig stor.

3.2 Aktuel deliberativ tilstand i Danmark

Det leder videre til deliberationens tilstand i dagens Danmark. Loftager tager i sin analyse udgangspunkt i Habermas, der har skabt stor opmærksomhed med sin såkaldte forfaldshistorie om offentlighedens funktion – eller mangel på samme – i moderne, vestlige demokratier. Det er ren dommedagssnak i forhold til deliberativt demokrati, men på centrale punkter har han dog trukket i land, og Loftagers kun to år gamle analyse fra den danske magtudredning viser, at det ikke står helt så horribelt til med det danske demokrati. Senere i afsnittet skal der ses nærmere på denne analyse af det deliberative demokratis tilstand og vilkår, men først grundtrækkene i selve forfaldshistorien.

Fænomenet offentlighed udsprang af udviklingen fra middelalderens feudalsamfund til et borgerligt, kapitalistisk samfund. De første offentligheder kom til syne i 1700-tallets kaffehuse, hvor mindre forsamlinger begyndte at diskutere politik i offentligt regi. Men offentlighederne har i mellemtiden vokset sig for store til at kunne samles i samme rum. Og det er det centrale problem.

Habermas' skepsis går på, at offentlighedens princip udvandes, efterhånden som det ekspanderer til større og større dele af det moderne liv (Outhwaite 1994: 15). Offentlighedens forfald sammenfattes med Habermas' formulering således:

”Resonansbunden for et dannelsesjukt som er oppdratt til offentlig bruk av forstanden er gått i stykker; publikum er spaltet i minoriteter av ikke-offentlige resonnerende spesialister og i den store masse av offentlig mottakende konsumenter.” (Habermas 1962/2002: 162-163)

Borgerne reduceres altså til passive forbrugere uden indflydelse på politiske beslutninger.

Magtudredningen indeholder imidlertid en lang række opløftende pointer. Hovedkonklusionen hos Loftager er, at den historiske udvikling har været præget af fremskridt snarere end forfald. Det danske samfund rummer masser af potentiale for god deliberation, blandt andet fordi uddannelsesniveaue er eksploderet, og social-økonomiske forskelle i vid udstrækning er udlignet. Dertil kommer, at mulighederne for at høre og blive hørt i den politiske dialog er vokset. Når det er sagt, konstaterer Loftager dog også, at der er en række faretruende tendenser. Kvaliteten af det offentlige ræsonnement er truet af både politikernes og journalisternes adfærd. Politikerne har tendens til at være populistiske stemmejagere, der driver politik med henblik på at sikre deres egen position og optimere deres egen magt i stedet for at følge deres saglige overbevisning. Og journalisterne bygger deres information til borgerne på nyhedskriterier, der ikke levner megen plads til komplekse saglige udredninger, men i stedet søger at simplificere tingene så meget som muligt.

Kritikken af medierne har også været central i Habermas' forfaldshistorie, hvor det blandt andet lyder, at mediernes kommercielle hensyn går ud over indholdet. Det er særligt fatalt, fordi det offentlige ræsonnement præges mere af medierne end den egentlige offentlighed. (Habermas 1962/2002: 176)

Ligesom Loftager kommer med opløftende pointer, har Habermas dog også selv trukket en del af forfaldshistorien i land, og han erkender, at massemedierne har vist sig faktisk at kunne fungere som formidlere af et omfattende kritisk og virksomt offentligt ræsonnement. Et godt udgangspunkt med ambitionen med denne artikel for øje.

4. Metode

Artiklens formål søges opfyldt gennem en vurdering af, i hvilken grad konkrete metoder, som i politologisk sammenhæng bliver brugt til at fremme deliberation, faktisk også lever op til idealet om en deliberativ proces. I dette kapitel redegøres for, hvordan undersøgelsen gribes an. Først laves der en omfangsmæssig afgrænsning, hvorefter de konkrete metoder, som bliver genstand for analysen, udvælges. I afsnit 4.4 diskuteres fundamentet for denne analyse, og afslutningsvist udledes specifikke kriterier for idealet om en deliberativ proces på baggrund af den teoretiske udredning i kapitel 2.

4.1 Afgrænsning

Artiklens omfang taget i betragtning har det naturligvis været nødvendigt at begrænse antallet af politologiske metoder, der undersøges. Det ville være umuligt at komme grundigt omkring samtlige metoder, hvormed politologien har forsøgt at fremme det deliberative demokrati. Så selvom der meget vel kan drages fordele af andre politologiske metoder, besvares problemformuleringen med udgangspunkt i tre konkrete metoder, hvilket svækker muligheden for at sige noget generelt om politologiske metoder betydeligt.

Men afgrænsningen er nødvendig for at sikre dybde i analysen. Faktisk kan man stille spørgsmålstegn ved, om det overhovedet er muligt at opnå en tilstrækkelig dybde med tre metoder i en artikel af denne størrelse. Det ville være muligt at gå endnu grundigere til værks med den enkelte metode. Men at afgrænse antallet yderligere ville på den anden side ødelægge muligheden for at vurdere forskellige metoder i forhold til hinanden. Det er ikke ønskværdigt, fordi en sådan sammenligning betyder, at det er muligt at angive, hvordan de enkelte metoder på svage punkter kan suppleres med elementer fra andre metoder for at skabe så optimal en deliberativ proces som muligt.

4.2 Jagten på deliberative metoder

Hvilke deliberative metoder, der eksisterer, er indkredset gennem en systematisk søgning (Rienecker 2005: 209-211) i de videnskabelige tidsskriftsdatabaser CSA, EBSCO Host og Web of Science. Valget af databaserne frem for søgninger i mere alment tilgængelige søgemaskiner på internettet skyldes, at der ønskes metoder, som bygger på et betydeligt teoriapparat. De metoder, der opfylder dette krav, vil højst sandsynligt være nævnt i videnskabelige artikler. Søgestrengene og deres resultater kan ses i bilag 1.

Der vil formentlig eksistere en række deliberative metoder, som ikke er fanget i søgningen. Alene en søgebegrænsning på udelukkende engelsksprogede tekster er en betydelig fejlfaktor. For eksempel findes der deliberative projekter i Japan og Korea (Teknologirådet), og her er det meget sandsynligt, at der også er udviklet andre praktiske metoder, uden at de

nødvendigvis er blevet beskrevet på engelsk i nogen af de tidsskrifter, der er brugt i søgningen.

De 13 deliberative metoder, databasesøgningerne resulterede i, er placeret i et display (se bilag 2), som giver et samlet billede over de forskellige metoder. Ikke alle metoder blev beskrevet i detaljer i artiklerne, så for at kunne udfylde displayet blev internettet taget i brug, og der blev søgt på hver enkel metode.

For at tjekke søgningen efter er resultat sammenlignet med de metoder, der beskrives i *The Deliberative Democracy Handbook* (Gastile & Levine 2005). Denne bog har til formål at præsentere metoder, som fremhæver borgerdeltagelse og deliberation, og det må derfor forventes, at det er lykket at finde de relevante metoder, hvis metoderne fra søgningen og bogens indhold stemmer overens. Det gør de til dels.

I søgningen blev der fundet enkelte metoder som for eksempel organic planning, som ikke nævnes i *The Deliberative Democracy Handbook*, og omvendt er der metoder med i bogen, som ikke optræder i søgningen. Disse undtagelser er dog ganske forståelige og giver ikke anledning til at tvivle på søgeresultatet. Størstedelen af metoderne i bogen, som ikke dukker op i søgningen, er nemlig helt specifikke projekter, som er inspireret af flere metoder – både deliberative og andre. De deliberative metoder eller variationer af dem, projekterne er inspireret af, er allerede med i resultatet. Desuden kommer bogen også ind på metoder, som det alene er borgere, der står bag, og som dermed ikke har tilknytning til demokratiteorien og dermed heller ikke denne artikel. At almindelige borgere står bag forklarer, hvorfor de ikke dukker op i søgningen i forskningsdatabaserne.

Således er der uoverensstemmelser mellem kontrolbogen og søgningen, men de skyldes alene forskellen på det brede formål med bogen og det demokratiteoretiske formål med artiklen, og det er altså ikke tegn på en brist i søgningen.

4.3 Udvalgelsen af tre metoder

De tre deliberationsmetoder, som behandles i analysen, er udvalgt efter tre kriterier.

1. Metoderne skal være baserede på et demokratiteoretisk fundament, og deri ligger et krav om, at der bag metoden er en betydelig tankevirksomhed, som bundet i ønsket om at fremme det deliberative demokrati.
2. Deliberation skal optræde som et eksplicit formål med metoderne, og deliberationen skal foregå blandt almindelige borgere og ikke blot mellem eksperter eller beslutningstagere.
3. Processen skal være beskrevet konkret, således at interesserede kan bruge dem direkte uden selv at skulle udtænke, hvordan metoden skal udføres i praksis.

Der har vist sig at være en del overlap mellem forskellige betegnelser, som dækker over mere eller mindre de samme metoder eller en kombination af dem. For eksempel optræder betegnelsen borgerpaneler både i forbindelse med konsensuskonferencer og borgerjuryer. Når forskellen på metoderne er minimal, er det også meget begrænset, hvad man vil få ud af at bruge den ene frem for den anden. Og derfor er der metoder, der er valgt fra, på trods af at de opfylder kriterierne. Det gælder borgerpaneler, Community Dialogue, Planungszelle og Twenty-first Century Town Meetings.

De tre metoder, som på denne måde er valgt ud, og som efterfølgende vil blive analyseret og diskuteret, er borgerjuryer, folkehøringer og konsensuskonferencer.

4.4 Analysens fundament

Målet er at ende ud med bud på konkrete værktøjer, som enhver kan tage fat i, hvis de vil arrangere deliberative processer. Derfor er fokuset lagt på kvaliteten af ”brugervejledningerne” for de tre metoder. Hver enkel præsentation bygger således på forskningslitteratur – primært fra metodernes ophavsmænd. Evalueringen foretages med udgangspunkt i en række teoretisk funderede kriterier, som udledes i næste afsnit, men først diskuteres det begrænsede brug af empiriske resultater.

I og med at fokus er på de normative retningslinier for, hvordan metoderne bør udføres, laves der ingen empiriske undersøgelser. Det betyder, at det alene vil være muligt at sige noget om, i hvilken udstrækning *intentionerne*

med metoderne er i overensstemmelse med en ideel deliberationsproces. Det er klart en svaghed, at det ikke er muligt at sige om, hvordan de rent faktisk fungerer, når de udføres i praksis.

Derfor inddrages en række allerede eksisterende forskningsresultater i evalueringen af metoderne med henblik på at antyde, hvordan delelementer i metoderne tager sig ud i den virkelige verden. Men brugen af sådanne sporadiske resultater er forbundet med en bias, fordi de ikke uden videre er generaliserbare. At der findes direkte modstridende eksempler kan det ikke udelukkes. Derfor skal det understreges, at de empiriske eksemplers funktion alene er at antyde noget om virkeligheden.

4.5 Evalueringskriterier

De tre deliberative metoder præsenteres og evalueres en for en i kapitel 5. Gennemgangen struktureres efter fire kategorier for deliberative processer: Repræsentation, information, procedurer og udbytte.

Denne struktur er der fundet inspiration til i litteraturen hos Abelson et al. (2003b). De fire kategorier er defineret ud fra to eksisterende evalueringstilgange. Den mest omfattende og udbredte af disse tilgange er udviklet af Ortwin Renn og Thomas Webler og bygger på princippet, som kendes fra Cohen, om at en fair proces automatisk fører til et fair resultat. Derfor er den udelukkende baseret på deliberationsprocessen, som den udspiller sig i offentligheden, og det formelle politiske systems funktion i demokratiet negligeres således. (Abelson et al. 2003b: 243-244). Selvom man forudsætter, at processen resulterer i et fair resultat, er det i evalueringssammenhæng væsentligt at se på, hvilke muligheder de organisatoriske rammer i metoden giver borgerne for at påvirke den formelle beslutningstagen. Det er ikke givet, at deliberationens fair resultat overhovedet bliver præsenteret for politikerne. I så fald vil de ikke kunne handle derefter. Koblingen mellem det magtfrie forum og det formelle beslutningsorgan er altså et centralt aspekt af de deliberative metoder. Det vil således være en operativ brist i forhold til den definition af en ideel deliberativ proces, som beskrives på side 17, at foretage analysen på grundlag af en metode, der ikke beskæftiger sig med denne kobling.

Det er netop her, Abelsons styrke i forhold til denne artikel viser sig. Abelson udbygger nemlig evalueringsrammen med elementer fra en anden tilgang, der er udviklet af Thomas C. Beierle med henblik på at afdække, hvad samfundet får ud af deliberative processer (Beierle 1999: 76).

Der er dog visse svagheder i de kriterier, som Abelson opstiller inden for hver kategori. Mest iøjnefaldende er det, at under udbytte nævnes ”*more informed citizenry*” som kriterium på lige fod med ”*decision-making*” (Abelson et al. 2003b: 245). Dialogen og deliberationen kan i sig selv have en positiv værdimæssig effekt, som vægtes højt i et kommunitaristisk perspektiv, men inden for den deliberative teoriramme er et sådan udbytte alene et biprodukt, mens deliberationens primære funktion er at legitimere politiske beslutninger. Derfor må konkrete politiske resultater være målet for en deliberativ proces.

Abelsons fire kategorier bruges derfor udelukkende som ramme og opstiller i stedet under hvert punkt en række kriterier for god deliberation, der tager udgangspunkt i den definition af en ideel deliberativ proces, som blev udviklet i kapitel 2. Udgangspunktet for evalueringen er altså, om metoderne vil være anvendelige i samtidens Danmark. Jo tættere den enkelte metode kommer på at opfylde kriterierne, jo stærkere er den.

Repræsentation

- *Adgang for alle*: Hele den berørte befolkning skal inkluderes, så alle argumenter kan komme frem.
- *Repræsentativitet*: Udvælgelsen af eventuelle nøglepersoner skal være repræsentativ.

Information

- *Mangfoldighed*: Formidlingen af informationsmateriale skal være balanceret og objektiv³.
- *Tilgængelighed*: Alle borgere skal have fri adgang til information.

Procedurer

- *Dialog*: Rammerne for interaktion skal skabe grobund for samarbejde for det fælles bedste. Der skal gennem lydhør dialog frem for konfliktbaseret

debat være mulighed for refleksion over eksisterende argumenter og konstruktion af nye.

- *Kontrol over politisk dagsorden:* Borgerne skal have mulighed for selv at sætte sager på den politiske dagsorden⁴. Jo før, borgerne kommer ind i en beslutningsproces, jo bedre.

Udbytte

- *Indflydelse på beslutninger:* Borgerne skal have mulighed for at påvirke politiske beslutninger. Metoden skal således indeholde en kobling mellem det magtfrie forum, offentligheden og det formelle lovgivende organ.

5. Politologiske deliberationsmetoder

I dette kapitel analyseres og evalueres først de tre metoder hver for sig i forhold til kriterierne for en ideel deliberativ proces, som netop er blevet præsenteret. Dernæst sammenlignes resultaterne fra de tre evalueringer, og det vurderes, hvilken metode der er bedst i forhold til kriterierne, og hvilke styrker fra de enkelte metoder, der med fordel kan kombineres for at skabe en god deliberativ proces.

5.1 Borgerjuryer

På engelsk findes der én metode, der kaldes Citizen Jury, og en anden metode, der kaldes Citizens Jury. Den førstnævnte metode er en amerikansk videreudvikling af de danske konsensuskonferencer (Konisky & Beierle 2001: 819), men da netop disse konferencer bliver beskrevet og analyseret senere i artiklen, tages der i beskrivelsen af borgerjuryer udgangspunkt i Citizens Jury. Med begrebet borgerjuryer er det derfor denne metode, der henvises til.

Konceptet bag borgerjuryerne blev udviklet af Ned Crosby i 1971, og tre år senere grundlagde han den uafhængige organisation Jefferson Center, som blev centrum for udviklingen og afprøvning af denne nye demokratiske proces. Jefferson Center nåede at gennemføre 30 borgerjuryer (Veasey & Nethercut 2004: 10), inden det i 2002 nedlagde sig selv, fordi medarbejderne og ledelsen mente, at missionen var fuldført, og at borgerjuryer nu var en fuldtudviklet metode, der kunne tages i brug. For at sikre sig en stadig

kvalitetskontrol har Jefferson Center dog varemærket navnet Citizens Jury i USA⁵ (Crosby & Nethercut 2005: 111; Jefferson Center).

Crosbys borgerjuryer minder på mange måder om den tyske ”Planungszelle”, som blev opfundet af Peter Dienel omkring 1970, men der er ingen sammenhæng mellem de to metoder, der blev udviklet næsten samtidig (Crosby & Nethercut 2005: 118).

5.1.1 Repræsentation

En borgerjury skal sammensættes, så den svarer til den befolkning, den skal repræsentere. Arrangørerne tager derfor som oftest udgangspunkt i fem demografiske variabler og én holdningsmæssig, når de skal finde deltagerne. De fem demografiske variabler er typisk køn, alder, uddannelse, race og geografi. (Veasey & Nethercut 2004: 6; Crosby & Nethercut 2005: 113)

For at komme i kontakt med potentielle deltagere laves der en tilfældig udvælgelse ud fra telefonnumre, og alle i den udvalgte gruppe ringes op. For at gøre det så statistisk korrekt som muligt, spørger interviewereren efter den voksne person i huset, der senest har haft fødselsdag. Denne person bliver bedt om en række oplysninger, som svarer til de variabler, juryen skal vælges ud fra, og han bliver bedt om at fortælle om sin holdning til det pågældende emne. Afslutningsvist bliver han spurgt, om han eventuelt kunne være interesseret i at deltage i en borgerjury. De, der siger ja, modtager efterfølgende informationer om projektet, og de får et kontrolnummer og indgår i en database. Kontrolnumrene skal sikre, at personerne alene bliver valgt på grund af deres repræsentativitet, når de endelige deltagere udpeges. Når de maksimalt 24 medlemmer af juryen er valgt ud, skaffes der suppleanter, så repræsentativiteten er sikret i tilfælde af, at nogle alligevel skulle blive forhindret i at møde op. (Veasey & Nethercut 2004: 5-6)

For at kunne sikre sig en repræsentativ jury har medarbejderne fra Jefferson Center desuden fundet ud af, at det er nødvendigt at betale deltagerne en godtgørelse for de dage, som de bruger på arbejdet. Ellers er der ikke nok, der ønsker eller har mulighed for at deltage. Hvor meget deltagerne får for at være med, er forskelligt fra projekt til projekt. (Crosby & Nethercut 2005: 113; Veasey & Nethercut 2004: 6)

Mens Jefferson Center således gør meget ud af repræsentativitet, glimrer overvejelserne, om hvordan alle berørte borgere sikres adgang, ved sit fravær. Ud over juryens medlemmer har ingen borgere adgang til den deliberative proces.

5.1.2 Information

I stedet for at deltagerne får skriftligt materiale fremlægger en række ”vidner” deres holdninger for juryen, som derefter får mulighed for at stille spørgsmål til vidnerne (Crosby & Nethercut 2005: 113). Vidnerne er både neutrale eksperter og politikere eller interessegrupper, der har en særlig holdning til emnet, og det er arrangørernes opgave at sørge for, at vidnerne til sammen giver et balanceret indblik i emnet (Veasey & Nethercut 2004: 7).

Som led i planlægningen af et projekt samarbejder arrangørerne med de vigtigste interessegrupper i form af en rådgivningsgruppe, men for at sikre objektiviteten er det arrangørerne, der tager alle beslutninger om, hvordan projektet udføres (Veasey & Nethercut 2004: 5; Crosby & Nethercut 2005: 114). Gennem hele projektet lægges der desuden vægt på, at arrangørerne ikke påvirker juryen – hverken med deres kropssprog og kommentarer under vejs eller ved at influere på den måde, juryens endelige konklusion bliver formuleret på (Crosby & Nethercut 2005: 113).

5.1.3 Procedurer

Metoden er designet med det formål at skulle give borgerne en stemme, som beslutningstagere kan lytte til (Veasey & Nethercut 2004: 3). Der er derfor lagt vægt på, at borgerjuryernes endelige resultater skal være troværdige og legitime. Først og fremmest er juryens repræsentativitet med til at sikre dette, men processen skal også være fair i den forstand, at der ikke er mulighed for, at juryen påvirkes til at nå en bestemt konklusion. Processtyring er derfor centralt i planlægningen og udførelsen af projekterne, så der sikres en sund dialog. Med en sund dialog menes en dialog, hvor alle jurymedlemmer føler, at de kan deltage, uden at ét jurymedlem dominerer for meget. Vidnernes fordeling skal være balanceret, og de skal være til rådighed så meget som muligt, men de må kun give korte præcise svar på de spørgsmål, juryen måtte

have (Crosby & Nethercut 2005: 113). For at sikre dette skal hele processen ledes af to professionelle ordstyrere (Veasey & Nethercut 2004: 8).

Det har vist sig, at beslutningstagere bliver mere imponerede og mere modtagelige for juryens resultater, jo større gruppen af deltagende borgere er, men på den anden side skal metoden også tage hensyn til, at gruppen ikke er større, end at det er muligt at have en velfungerende deliberation. På baggrund af disse overvejelser har en borgerjury normalt mellem 18 og 24 medlemmer. Men det er almindeligt, at en jury deler sig op i mindre grupper af fire til seks personer i løbet af processen (Crosby & Nethercut 2005: 113; Veasey & Nethercut 2004: 3). Der er desuden også eksempler på, at ét arrangement har haft flere juryer på samme tid, som har delibereret om det samme emne (Crosby & Nethercut 2005: 113).

Planlægningen af arrangementet bør laves så løs, at jurymedlemmerne har mulighed for at påvirke arrangementet, men samtidig så fast, at balancen mellem de forskellige vidner består. For eksempel skal jurymedlemmerne kunne indkalde et vidne igen, hvis de får brug for det, og hvis jurymedlemmerne bruger lang tid på at forklare deres standpunkter eller stille spørgsmål, bør der være plads til det. (Crosby & Nethercut 2005: 114)

Borgerjuryerne varer typisk fem dage i træk fra klokken 8.30 til 16.30 hver dag, og selvom det lyder som lang tid, viser erfaringer, at deltagerne ikke synes, at det er for meget tid at bruge på det. De ville hellere have haft mere tid, men på den anden side, vil det være svært at skaffe nok deltagere, hvis der skal tages flere dage ud af kalenderen. (Crosby & Nethercut 2005: 114; Veasey & Nethercut 2004: 8)

De indledende manøvrer, hvor programmet præsenteres, emnet introduceres og jurymedlemmer præsenterer sig selv, tager typisk en times tid, hvorefter arbejdet for alvor begynder (Crosby & Nethercut 2005: 114-115). Juryen får stillet en konkret opgave – eller en sigtelse for at blive i det juridiske sprogbrug – som arrangørerne har forberedt til dem. Sigtelsen er som oftest beskrevet i ét eller flere spørgsmål, som juryen skal besvare. I 2002 skulle en borgerjury for eksempel tage stilling til de globale klimaændringer ved at svare på følgende spørgsmål: (1) Hvilke potentielle konsekvenser af de globale klimaændringer (positive eller negative) er af størst betydning eller giver mest

grund til bekymring? (2) Er det sandsynligt eller usandsynligt, at globale klimaændringer vil få konsekvenser for mennesker og/eller naturen? (3) Hvilke foranstaltninger – hvis nogen – bør tages for at imødekomme klimaændringer? (Veasey & Nethercut 2004: 34) Juryen har dog mulighed for at lade være med at svare på alle spørgsmål, men så skal de komme med en grundig begrundelse for, hvorfor de ikke har gjort det (Veasey & Nethercut 2004: 7).

De første tre til fire dage bruger juryen på at høre og udspørge vidner ét ad gangen, men juryen mødes også indimellem for at deliberere både som helhed og i mindre grupper. I løbet af den fjerde dag afsluttes alle præsentationerne fra vidnerne, og juryen går i gang med sin afsluttende deliberation og bliver enige om, hvordan deres opgave skal løses.

Den sidste dag går med at skrive juryens anbefalinger og konklusioner ned, hvorefter anbefalinger såvel som praktiske oplysninger om arrangementet nedfældes i en rapport, som offentliggøres senest tre uger efter arrangementet (Veasey & Nethercut 2004: 8). Rapporten indeholder også en evaluering, som bygger på et spørgeskema, som jurymedlemmerne udfylder, inden de tager hjem (Veasey & Nethercut 2004: 9). For at sikre, at juryens konklusioner og anbefalinger ikke bliver påvirket i udarbejdelsen af rapporten, får juryen den endelige rapport til gennemlæsning, inden den bliver offentliggjort (Crosby & Nethercut 2005: 113).

Før jurymedlemmerne kan tage hjem, skal de præsentere sine konklusioner i et offentligt forum. Afhængigt af emnet er det typisk sponsorer af arrangementet, interesserede borgere, pressen og myndigheder, der møder op. (Veasey & Nethercut 2004: 8)

5.1.4 Udbytte

I alle de forsøg med borgerjuryer, Jefferson Center har lavet, har der været problemer med at få juryens anbefalinger gennemført politisk. Centerets medarbejdere forsøgte mange gange at lave lobbyarbejde for borgerjuryerne, men det viste sig svært, fordi man ikke havde andet end en gruppe uvildige borgere og en uafhængig organisation i ryggen. For at borgerjuryerne kan få politisk indflydelse, skal der være en massiv mediedækning af borgerjuryen

(Crosby & Nethercut 2005: 114-115). Og Jefferson Center opfordrer arrangører af borgerjuryer til at lave en pressestrategi på forhånd og bagefter tjekke op på, om den er lykkedes (Veasey & Nethercut 2004: 59-64).

5.1.5 Styrker og svagheder: Deliberativ evaluering

Det er på den ene side godt, at der i metoden er lagt mange kræfter i at opnå en jury, som er repræsentativ for den befolkning, de skal repræsentere. Men på trods af den omfattende udvælgelsesproces er det begrænset, hvor repræsentativ en gruppe på maksimalt 24 mennesker kan være, hvis den for eksempel skal repræsentere en befolkning på over fem millioner mennesker.

Langt værre er det imidlertid, at deliberationsprocessen udelukkende er åben for denne forsvindende lille brøkdelt af befolkningen. Et aneligt antal berørte borgere vil formentlig ligge inde med synspunkter, de ikke har mulighed for at bidrage med. Det er en brist ved metoden.

Der er lavet foranstaltninger for, at juryen baserer sit arbejde på et balanceret og objektivt informationsmateriale. Valget af vidner frem for skriftligt materiale har både sine fordele og ulemper. Fordelen er, at man sikrer sig, at alle jurymedlemmer får alle oplysninger, i stedet for at skulle stole på, at de læser al materialet på forhånd, og deltagerne får mulighed for at stille uddybende spørgsmål med det samme. Ulempen kan være, at informationen ikke er inden for rækkevidde, når deliberationen går i gang, og der er større risiko for misforståelser i den mundtlige overlevering. Og derudover har resten af offentligheden ikke mulighed for at få indblik i den information, juryen har fået.

Det, at juryen har en konkret opgave at løse i fællesskab, giver gode chancer for, at samarbejdet resulterer i en lydhør dialog med det fælles bedste som mål frem for en konfliktbaseret debat. Og brugen af uddannede ordstyrere kan være med til at opretholde den konstruktive dialog.

Metoden giver dog ikke borgere mulighed for at sætte dagsorden. Den har arrangørerne og sponsorerne allerede sat, inden juryen udpeges, og borgerjuryens arbejde er ikke bare styret af det emne, arrangørerne har valgt. Juryen har også fået en konkret opgave, så deres arbejde er meget kontrolleret. Dog åbner metoden op for, at juryen ignorerer den givne opgave, hvis de har

gode argumenter for det, men under alle omstændigheder er deres arbejde styret udefra, og de har på ingen måde mulighed for at påvirke den grundlæggende dagsorden.

Borgerjury-metoden skaber i sig selv ingen kobling mellem offentligheden og det politiske system. Ser man alene på borgerjuryen, er der ikke andre end arrangørerne, deltagerne og sponsorerne, der behøver vide noget om dens eksistens. For at skaffe et udbytte ud over deltagernes egen uddannelse (Konisky & Beierle 2001: 823) er arrangørerne derfor nødt til at gøre brug af enten medierne eller skabe en direkte kontakt til beslutningstagere.

Men borgerjuryerne har ikke haft meget succes med at få politisk indflydelse. Der er heller ikke mange af Jefferson Centers kunder, der er vendt tilbage for at gennemføre flere borgerjury-projekter, og forklaringen skal højst sandsynligt findes i manglen på politiske følger af projekterne (Crosby & Nethercut 2005: 116). En vellykket markedsføring kan gøre, at pressen og dermed også politikerne fanger interesse for projektet, men hvis en borgerjury bliver afhængig af mediedækning eller politikere, kan det få en dårlig indflydelse på deliberationen. Medier vil hellere have et stort antal borgere, der mødes på én dag, end en lille gruppe, der mødes over flere dage, og hvis politikere er med til at arrangere en borgerjury er der en risiko for, at de vil forsøge at påvirke processen i en retning, der giver dem en politisk fordel. (Crosby & Nethercut 2005: 114)

5.1.6 Delkonklusion

Metoden er absolut utilstrækkelig, hvad angår den brede befolknings mulighed for at deltage. Til gengæld er den i vid udstrækning repræsentativ, og procedurerne giver i mulighed for en dialog, der sigter mod det fælles bedste. Men borgerjuryens muligheder for at opnå politisk indflydelse med resultaterne er ringe, og de har heller ikke selv mulighed for at sætte dagsordenen. Den er sat af arrangørerne. Alt i alt er befolkningens muligheder for at påvirke politiske beslutninger stærkt begrænsede med borgerjury-metoden.

5.2 Folkehøring

Den amerikanske professor James S. Fishkin er folkehøringens opfinder. Første gang, han præsenterede idéen om folkehøringer, var i bogen *Democracy and deliberation* i 1991. Fishkins ambition i denne bog er at foreslå, hvordan nutidens massesamfund kan forenes med tre krav, som Fishkin ser som afgørende for demokratiet: politisk lighed, deliberation og ingen tyranni fra flertallet. Især kniber det med deliberationen, mener Fishkin (1991: 19-20). Fishkins tre krav til demokratiet opfattes ofte af teoretikere som modstridende og uforenelige, men det er Fishkin ikke enig i.

"Until now, it has seemed as if we must choose between the political equality aspired to by direct-majoritarian democracy and the deliberation fostered by representative institutions. However, this dilemma is false. We have only a brief history of experimenting with the adaptations of democracy to the large-scale nation-state. There is plenty of room for innovations that could overcome our present dilemmas of democratic reform." (Fishkin 1991: 25)

Fishkins mål er at opfinde nye repræsentative institutioner, som kan fremme deliberationen i samfundet, uden at det går ud over ligheden. Fishkins model for folkehøringer er netop sådan en institution, og den skal ses som en tilføjelse til de allerede eksisterende politiske institutioner – ikke en afløser. Folkehøringerne fremmer politisk lighed, fordi alle har en lige chance for at blive udtrukket som deltagere, og deliberationen sikres ved, at deltagerne fordyber sig i intensiv ansigt-til-ansigt-dialog (Fishkin 1991: 2-4). Dermed er det store dilemma løst mellem, at det i et moderne massesamfund på den ene side ikke er muligt at opnå en vellykket deliberation i rammerne af et direkte demokrati, mens et repræsentativt demokrati på den anden side ikke kan sikre politisk lighed. (Fishkin 1991: 92-93)

Oprindeligt forestillede Fishkin sig, at folkehøringerne især ville være brugbare i forbindelse med de amerikanske primærvalg, hvor partiernes præsidentkandidater vælges. Meningsmålinger har allerede stor magt i forbindelse med valgene, men med indførelsen af folkehøringer ville man i denne afgørende fase måle borgernes velovervejede og gennemdiskuterede

holdninger i stedet for holdninger, som alene bygger på umiddelbare præferencer. (Fishkin 1991: 2-4)

Siden Fishkin præsenterede sin model for folkehøringer, har de været afprøvet over 50 gange over hele verden – også i Danmark. Danmarks første folkehøring fandt sted 7. marts 1999 på Fyn, og den handlede om Fyns fremtidige sygehusvæsen (Hansen 2000), men der findes også eksempler på landsdækkende folkehøringer. Den seneste fandt sted på Syddansk Universitet 29.-30. april 2006 under navnet Europahøring 2006 og handlede om EU's fremtid (Borgernes Dagsorden).

5.2.1 Repræsentation

Det er centralt for folkehøringsmodellen, at den er repræsentativ for befolkningen. Tanken er, at høringen vil afsløre, hvad hele befolkningen ville stemme, hvis de havde samme tilgang til information og deliberation, som deltagerne af folkehøringen har.

Arrangører af folkehøringer bruger som oftest analyseinstitutter til at komme i kontakt med et repræsentativt udsnit af befolkningen. Gennem indledende telefoninterviews med tilfældigt udvalgte personer får arrangørerne oplysninger om personerne, så det bliver muligt at sammensætte en repræsentativ gruppe, og de interviewede får mulighed for at sige, om de eventuelt kunne være interesserede i at deltage i en folkehøring.

Det er meget forskelligt, hvor mange personer der skal til for at opnå et repræsentativt udsnit. Først og fremmest afhænger det af, hvor stor en befolkningsgruppe, emnet for folkehøringen berører. Folkehøringer har derfor haft alt fra 130 til over 450 deltagere, og der er egentlig ikke nogen øvre grænse for, hvor mange der kan deltage, så længe det er muligt at mødes i plenum.

Fishkin er godt selv klar over, at borgerne kan være svære at engagere, så for at sikre sig et repræsentativt udsnit deltagere, foreslår han for det første, at medierne er med til at dramatisere folkehøringerne, så det bliver eftertragtet at deltage. For det andet skal deltagerne som et minimum kompenseres økonomisk for den tid, de bruger på folkehøringen, så alle har lige muligheder for at deltage. Og som det tredje skal folkehøringerne indeholde den samme

slags forpligtigelse som juryer i retssalen, så det bliver en borgerpligt at deltage. (Fishkin 1991: 1-13; Fishkin & Farrar 2005: 74; Andersen 2000a: 4)

5.2.2 *Information*

Det er vigtigt, at al information, som deltagerne af en folkehøring modtager, er balanceret, så alle sider af sagen præsenteres ligeligt. Det gælder det skriftlige materiale, der sendes til deltagerne på forhånd, såvel som det panel af eksperter og de ordstyrere, som deltagerne møder under folkehøringen. Nogle folkehøringer bruger en uvildig rådgivningsgruppe, som sørger for, at der er balance. (Fishkin & Farrar 2005: 71)

5.2.3 *Procedurer*

Der er stor forskel på, hvordan hver enkelt folkehøring bygges op, fordi det blandt andet afhænger af antallet af emner og deltagere, og hvad der i praksis kan lade sig gøre. Men den overordnede struktur går altid igen. (1) Deltagerne bliver delt op i mindre grupper, hvori størstedelen af dialogen foregår, (2) der er mulighed for, at alle deltagere kan mødes og for eksempel stille spørgsmål til eksperter eller andre indbudte gæster, (3) og folkehøringen slutter af med en meningsmåling.

Meningsmålingen er en meget central del af folkehøringen, hvilket ikke kan høres på den danske betegnelse, men det kan det på engelsk, hvor metoden hedder *Deliberative Polling* (direkte oversat: deliberativ stemmeafgivning). Meningsmålingerne, som ofte laves både inden og efter folkehøringen, har den funktion, at de viser, hvordan deltagernes holdninger ændrer sig, og hvad det repræsentative udsnit af befolkningen mener efter at have været gennem en deliberativ proces. Nogle gange bruges kontrolgrupper for at sammenligne med borgere, der ikke har været gennem den sammen proces.

I dag varer folkehøringer typisk ikke så lang tid, som Fishkins første forsøg gjorde, men der er forskel på, over hvor lang tid høringerne arrangeres. Europahøring 2006 varede for eksempel fra lørdag morgen til søndag eftermiddag, mens the Greater New Haven Citizens Forum 8. maj 2004 blev klaret på en dag.

Uanset hvor lang tid en folkehøring varer, deles deltagerne op i mindre grupper, som ikke bør være på flere end 18 personer. Er grupperne større, har alle ikke længere gode muligheder for at deltage, og mellem 10 og 15 personer i hver gruppe er det optimale. Alle grupperne ledes af en ordstyrer. Det er forskelligt, om ordstyrerne er professionelle eller ej, og om de bliver betalt eller ej, men de bliver altid på forhånd trænet i, hvordan dialogen bør foregå i forbindelse med en folkehøring. Der lægges vægt på, at ordstyreren er neutral, ikke kommer med ekstra informationer og opfordrer til, at alle deltager i dialogen. Ellers er der ingen formelle regler for, hvordan dialogen skal foregå i grupperne. Det er blot op til ordstyreren at sørge for, at retningslinjerne holdes.

De fleste folkehøringer foregår ansigt-til-ansigt, hvor alle deltagere er samlet på ét sted, men der er lavet to forsøg på folkehøringer via internettet. De foregik dog stadig i realtid, hvor deltagerne kommunikerede ved hjælp af mikrofoner. (Fishkin & Farrar 2005: 70-74; Borgernes Dagsorden)

5.2.4 Udbytte

Oprindeligt forestillede Fishkin sig, at afstemningerne efter en folkehøring kunne overføres til hele befolkningen, men i praksis er de kun vejledende og har ingen beslutningskompetence. Beslutningstagerne viser dog typisk stor interesse for folkehøringerne og deltager eller observerer gerne under høringerne. Interessen for metoden har også fået politikere til selv at tage initiativ til folkehøringer. Således er det Folketinget, der står bag Europahøring 2006.

Først og fremmest kan folkehøringens resultater bruges af beslutningstagerne og alle de borgere, der ikke var med. Beslutningstagerne får et billede af, hvad befolkningen ville mene, hvis hver enkelt borger blev klogere på det pågældende emne og fik mulighed for at tage stilling til alle argumenter i en deliberativ proces. Det er blandt andet tanken bag den nyligt overståede Europahøring 2006, hvor statsminister Anders Fogh Rasmussen har indvilget i at tage resultaterne fra folkehøringen med til EU-topmøde i juni 2006. Og især i de tilfælde, hvor folkehøringen arrangeres op til en folkeafstemning, kan vælgerne bruge folkehøringens afstemningsresultat som

vejledning, når de selv skal tage stilling. I forbindelse med den danske folkehøring op til euroafstemningen i 2000 lyttede befolkningen dog ikke til folkehøringen. 51 procent af folkehøringens deltagere stemte for euroen, mens 45 procent var imod, men danskerne endte med at stemme nej til den europæiske mønt. (Borgernes Dagsorden; Andersen 2000c) Det er dog sket, at folkehøringerne har opnået indflydelse. I 1996 ændrede en folkehøring for eksempel dagsordenen i primærvalgene op til præsidentvalget i USA, fordi høringens deltagere lagde vægt på helt andre emner, end kandidaterne gjorde (Fishkin & Farrar 2005: 75; Andersen 2000a: 3).

5.2.5 Styrker og svagheder: Deliberativ evaluering

Folkehøringen lever op til en lang række af de kriterier, som i denne artikel er tillagt en succesfuld deliberativ metode. Først og fremmest er en folkehøring – når den udføres efter bogen – fuldt ud repræsentativ, da det netop er kernen i metoden. Og alle har dermed lige stor chance – eller risiko om man vil – for at blive udvalgt.

Der er dog visse problemer i rekrutteringen af deltagere, fordi det i praksis er frivilligt for de adspurgte, om de vil være med. Det kan resultere i et skævt udsnit af befolkningen, hvor to grupper bliver overrepræsenterede: Dem, der er nemme at få fat i på telefonen, og dem, der er lettest at overtale til at deltage. Erfaringerne med folkehøringer har vist, at nogle grupper kan være svære at få til at deltage. Det drejer sig især om kvinderne og både de ældste og yngste befolkningsgrupper, mens den mellemste aldersgruppe og de veluddannede er mere interesserede i at være med. (Fishkin & Farrar 2005: 74) Arrangørerne af folkehøringer er dog så fokuserede på, hvor vigtigt repræsentativitet er for metoden, at de forsøger at få alle befolkningsgrupper repræsenteret, når de til sidst vælger de endelige deltagere. Derfor må metoden siges at have en repræsentativitet, der næppe kan blive meget større.

Fishkin vægter altså repræsentativiteten, men kriteriet om adgang for alle er til gengæld forsømt. Selvom der i hans teoretiske udredning er elementer, der peger på, at det er et mål at få alle til at engagere sig i dialogen, er det i den praktiske udførelse af folkehøringen ikke gjort muligt for resten af befolkningen at følge med og deltage i deliberationen.

Ligesom repræsentationen er også procedureerne i folkehøringerne overordnet i overensstemmelse med kriterierne for god deliberation. Det er især godt, at de små grupper har en trænet og neutral ordstyrer, der kan sørge for en velfungerende dialog i gruppen. Når en folkehøring fungerer optimalt, resulterer den i, at borgerne tager hensyn til hinandens forskelle, undgår egeninteresser og afbøder polarisering, fastslår Fishkin og Farrar (2005: 71). Men det, at deltagerne ikke behøver at blive enige om noget, kan få den uheldige konsekvens, at deltagerne går mere op i at påvirke hinanden end at indgå i en konstruktiv dialog med det fælles bedste som mål. Det problem er blevet forsøgt imødegået på de danske nationale folkehøring. Hver gruppe skulle i folkehøringen om euroen i 2000 opnå konsensus om at formulere ét spørgsmål, som de ville have en given politiker til at svare på (Hansen & Andersen 2004: 282). Den metode blev genbrugt i Europahøring 2006.

Én deliberativ procedure er dog helt negligeret i folkehøringen, og det er borgernes dagsordensættende funktion. Det er alene arrangørerne af folkehøringerne, der beslutter, hvilke problemer der skal behandles, og borgerne har derfor ingen mulighed for at sætte dagsordenen, som folkehøring laves i dag.

Da det ikke er en konkret folkehøring, der evalueres, er det umuligt at lave en vurdering af det informationsmateriale, der bliver anvendt, men i beskrivelsen af metoden er der i hvert fald lagt vægt på, at informationsmaterialet skal være neutralt og balanceret. Der er dog ikke gjort nogen overvejelser om, hvorvidt andre borgere skal have adgang til materialet.

Med hensyn til udbytte er det idéen med folkehøring, at de skal føre til politiske beslutninger. Intentionen om at skabe en kobling mellem offentligheden og det formelle politiske system er der, men konkrete midler dertil er ikke indbygget i metoden, og det er en udpræget svaghed.

Koblingen opstår dog i praksis, når politikerne dels overværer folkehøringen og dels bliver præsenteret for resultaterne. Fordi Folketinget var initiativtager til Europahøring 2006, var koblingen mellem offentlighed og beslutningstagere ligefrem naturligt indbygget i denne folkehøring, og sådan har det også været med andre folkehøring. Det betyder dog ikke, at

resultatet nødvendigvis munder ud i politiske beslutninger, fordi de folkevalgte politikere ene og alene er bundede af egen overbevisning.

I øvrigt opstår koblingen også i vid udstrækning, når beslutningstagerne og offentligheden som helhed får indblik i folkehøringens resultater gennem medierne. Mange arrangører har samarbejdet tæt med medier, og i Danmark har medier været med til at arrangere begge landsdækkende folkehøringer. I forbindelse med folkehøringen om euroen i 2000 var DR medarrangør, mens det var TV 2, der bidrog til planlægningen og dækningen af Europahøring 2006 (Andersen 2000a: 1; Borgernes Dagsorden). Fishkin ønsker medierne inddraget, fordi de kan dramatisere og på den måde vække interesse for en folkehøring. Men det er også værd at holde sig for øje, at mediedækning ofte har den effekt, at den påvirker politikerne (Lund 2002; Dearing & Rogers 1996). På den måde er det en styrke i forhold til udbyttet, at Fishkin anbefaler inddragelse af medierne, men det er ikke desto mindre problematisk, at man som arrangør ikke eksplicit bliver præsenteret for midler til at sikre politisk lydighed for folkehøringens resultater.

5.2.6 Delkonklusion

I folkehøringsmodellen gøres der meget for at opnå repræsentativitet, men når det kommer til at give alle borgere mulighed for at deltage, kniber det gevaldigt. Når deltagerne først er valgt, har andre borgere nemlig ikke mulighed for at tage del i deliberationen. Et andet problem ved metoden er, at borgere ikke har mulighed for at sætte emner på dagsordenen. Den er allerede sat, inden deltagerne findes. Når det er sagt, giver folkehøringen gode muligheder for at udvikle en vellykket deliberation, men klare linier for koblingen til det formelle politiske system savnes, om end metoden implicit har potentiale til at sikre politisk indflydelse.

5.3 Konsensuskonferencer

Konsensuskonference er betegnelsen for en internationalt udbredt deliberativ metode, der i sin nuværende form oprinder fra Danmark, hvor den har været brugt siden 1987. Den er udviklet af Teknologirådet, og medarbejdere herfra har fungeret som konsulenter på tilrettelæggelsen af konsensuskonferencer i

blandt andet Holland, England, Frankrig, Schweiz, Norge, Canada, Australien, Japan, Korea og Israel (Teknologirådet). Teknologirådet har som et af sine to hovedformål til opgave at sikre offentlig debat om teknologi, og derfor har rådet, siden det blev grundlagt i 1986, eksperimenteret med og udviklet interaktionsfremmende deltagelsesmetoder. (Andersen og Jæger 1999: 332)

Konsensuskonferencen er inspireret af en amerikansk model, der blev udviklet af National Institutes of Health og brugt første gang i 1977 (Agersnap et al. 1984: 18; Einsiedel & Eastlick 2000: 329). Fem år senere blev den sågar anvendt her i landet af Dansk Sygehus Institut. Navnet er det samme, og lighederne er mange, men der er én helt afgørende forskel. National Institutes of Health var fokuseret på eksperter og deres holdninger. Teknologirådet tilpassede metoden til lægfolk og gjorde den dermed til en demokratisk foranstaltning. Således er det Teknologirådet, der regnes for arnested.

Den danske model har været inspirationskilde for andre metoder, som ofte benævnes med den generelle betegnelse borgerpaneler (Konisky & Beierle 2001: 819), der afviger fra Teknologirådets model på mere eller mindre afgørende områder. For overskuelighedens skyld bruges ophavskilden, og den følgende gennemgang af metoden bygger, hvis ikke andet er nævnt, på en tidsskriftsartikel, hvor en af forfatterne er projektleder i Teknologirådet (Andersen og Jæger 1999).

5.3.1 Repræsentation

Selve konferencen er åben for offentligheden, og alle har mulighed for at komme til orde, men nogle deltagere er særligt udvalgte. Disse udgør et borgerpanel, som er omdrejningspunkt for konsensuskonferencen. Panelet består af 14 deltagere og kan således ikke være repræsentativt for den danske befolkning. En vis repræsentativitet opnås alligevel gennem rekrutteringsprocessen.

Oprindeligt blev en konsensuskonference annonceret gennem medier og reklamer, hvor man søgte frivillige deltagere, men den model lavede Teknologirådet om med henblik på øget repræsentativitet (Einsiedel & Eastlick 2000: 330) Teknologirådet sender nu i stedet invitationer ud til 2000 tilfældigt udvalgte danskere. Hvis de er interesserede, kan de sende en

ansøgning retur med informationer om dem selv og deres motiver til at være med i panelet. Normalt giver det mellem 120 og 150 ansøgninger, og ud fra disse sammensættes et panel med spredning på alder, køn, uddannelse, beskæftigelse og geografi. Organisatorerne er meget opmærksomme på at udelukke eksperter og organiserede interessenter fra borgerpanelerne og være omhyggelige med at udvælge repræsentanter med forskellige værdier og synspunkter. Metoden lægger altså stor vægt på, at repræsentativitet tilnærmes.

5.3.2 Information

Borgerpanelet modtager forud for konsensuskonferencen omkring 40 siders skriftligt informationsmateriale. Af Teknologirådets hjemmeside fremgår det, at der bliver lagt vægt på, at materialet er nuanceret og alsidigt, og at det indfører borgerpanelets medlemmer i de væsentligste holdninger, konflikter, problemstillinger og udviklingstendenser, der relaterer sig til emnet. (Teknologirådet)

Når borgerpanelet samles, introduceres deltagerne yderligere til emnet for den pågældende konsensuskonference af en professionel proceskonsulent.

Den mundtlige information kommer imidlertid primært fra et ekspertpanel, som er et centralt led i metoden. Ekspertpanelet sammensættes sådan, at forskellige synspunkter og professionelle konflikter kan komme til syne og blive delibereret på konferencen. Eksperterne kvalificeres ikke alene ved faglig viden. De skal også være åbensindede og gode kommunikatorer med overblik over deres faglige område.

5.3.3 Procedurer

Borgerpanelet deltager i det forberedende arbejde over to weekender, hvor de er med til at bestemme indholdet af selve konsensuskonferencen sammen med en særlig planlægningsgruppe, der skal sikre, at processen er demokratisk, fair og gennemsigtig. Borgerpanelet er først med til at udpege ekspertpanelet sammen med arrangørerne, hvorefter de egenhændigt formulerer de spørgsmål, eksperterne skal besvare på konferencen.

De danske konsensuskonferencer foregår typisk på Christiansborg og strækker sig over fire dage:

Dag 1 går med, at eksperterne i panelet hver især præsenterer deres svar på borgerpanelets spørgsmål.

Dag 2 starter med uddybende spørgsmål og dialog mellem ekspertpanel, borgerpanel og publikum. Herefter begynder borgerpanelet på et slutdokument, hvor de præsenterer de fælles konklusioner og anbefalinger, de kan blive enige om på baggrund af den åbne dialog. På den måde sikres det, at det konkrete resultat af konsensuskonferencen afspejler, hvad deltagerne kan opnå konsensus om.

Dag 3 bruger borgerpanelet på at færdiggøre slutdokumentet.

Dag 4 er fremlæggelsesdag. Borgerpanelet læser slutdokumentet op for både ekspertpanelet, publikum og pressen. Eksperterne har mulighed for at rette faktuelle fejl og misforståelser.

5.3.4 Udbytte

Metoden indeholder ingen eksplicite forskrifter for, om og i så fald hvordan slutdokumentets anbefalinger skal behandles politisk. Det fremgår imidlertid af formålsbeskrivelsen, at politiske beslutninger implicit er målet. Det nævnes også, at parlamentsmedlemmer som regel overværer konsensuskonferencerne, og borgerpanelets deltagere ses som politikernes ”rådgivere”.

Frem til 1999 havde Teknologirådet selv brugt metoden 15 gange på områder som genteknologi og behandling af ufrugtbarhed. Empiriske undersøgelser viser, at slutdokumenterne i adskillige tilfælde har været væsentlige fundament for politiske beslutninger, og konsensuskonferencerne har generelt haft stor politisk indflydelse i Danmark (Einsiedel & Eastlick 2000: 326; Joss 1998: 21).

Teknologirådet erkender dog selv, at der også findes mange modsatte eksempler, hvor der ikke kan dokumenteres nogen politisk indflydelse.

5.3.5 Styrker og svagheder: Deliberativ evaluering

Teknologirådet tilkendegiver selv, at konsensuskonferencen ikke er en fuldt ud repræsentativ metode. Man inviterer et repræsentativt udsnit af befolkningen, men har ingen garanti for, at det er repræsentativt, hvem der tager imod opfordringen.

Dog må man sige, at udvælgelsesprocessen kan opveje en eventuel bias væsentligt. Men netop et af de tiltag, Teknologirådet har gjort for at opveje denne bias, går ud over et andet forhold i forbindelse med kriteriet om adgang for alle. Det, at man kun inviterer 2000 mennesker, betyder, at det kun er et meget lille udsnit af befolkningen, der har mulighed for at deltage i processen. Det er derfor yderst tvivlsomt, om alle argumenter kommer frem, og man ekskluderer langt de fleste borgere. Godt nok kan alle i princippet møde op som publikum – og også komme til orde – ved selve konferencen, men der foreligger ingen klare retningslinier fra Teknologirådet om, hvordan denne mulighed gøres klar for hele befolkningen. Dermed forekommer det at have lav prioritet.

Til gengæld er der gjort klare tanker om informationsmaterialet og om at sikre mangfoldigheden heri. Tilgængeligheden er imidlertid igen et problem. Materialet når ikke længere ud end til den lille kreds af borgere, der deltager i konferencen.

Når der ses på procedurerne for konsensuskonferencen, er der mange elementer og empiriske resultater, der indikerer, at metoden fremmer en gunstig deliberativ dialog blandt de deltagere, der trods alt er.

Måden, forløbet er tilrettelagt på med forberedelsesweekender, betyder, at borgerne mødes og udveksler argumenter, skilles og mødes igen, efter de har haft tid til at reflektere. Og også i dialogen med eksperterne er der indlagt tid til refleksion og uddybende spørgsmål. Samtidig ansføres borgerpanelsdeltagerne i flere omgange til at opnå konsensus – blandt andet med henblik på at formulere spørgsmål til eksperterne og til sidst om indholdet af slutdokumentet. Hvad angår det sidste, har Teknologirådet gjort nogle interessante observationer omkring deltagernes adfærd (Andersen & Jæger 1999: 335). Det viser sig, at deltagerne for det meste er meget fokuserede på at nå til enighed for at styrke effekten af deres arbejde. Tvetydige udmeldinger, frygter de, vil blive brugt af blandt andre journalister til at fokusere på stridighed frem for enighed, og så frygter de, at slutdokumentet ikke får den politiske effekt, de ønsker.

Resultater tyder også på, at konsensuskonferencer lykkes med at få deltagerne i borgerpaneler til at tilsidesætte egne særinteresser i kampen for

det fælles bedste. I hvert fald gik hovedanbefalingen fra et panel, hvor 11 ud af 14 var bilejere, på gradvist at fordoble benzinprisen for at reducere biltrafikken (Andersen & Jæger 1999: 335).

Det er dog nødvendigt at tage et kildekritisk forbehold over for disse positive resultater. Det er naturligt, at Teknologirådet selv vil fokusere på de vellykkede eksempler, og der kan sagtens forekomme en række modsatrettede eksempler, som ikke bliver præsenteret i teksten, om end forfatterne jævnligt er kritisk reflekterende. Der findes imidlertid også positive resultater med metoden i udlandet. Einsiedel & Eastlick (2000) har lavet en omfattende beskrivelse og evaluering af Canadas første konsensuskonference. Den fandt sted i 1999 og var tilrettelagt efter Teknologirådets retningslinier (Einsiedel & Eastlick 2000: 330). Evalueringen bygger blandt andet på spørgeskemaer og kvalitative interviews med paneldeltagerne (Einsiedel & Eastlick 2000: 341).

Det fremgik, at borgerpanelets holdninger og syn på bioteknologi og fødevarer, som var emnet, ændrede sig mærkbart i løbet af processen (Einsiedel & Eastlick 2000: 334). Det behøver ikke ubetinget at være et udtryk for succes, for årsagssammenhænge er ikke kendt. Holdningerne rykkede sig i positiv retning, og man må holde sig for øje, at det eksempelvis kan skyldes en uforholdsmæssig stor påvirkning fra enkelte fortalere i ekspertpanelet med særlige retoriske evner. Sådant en forklaring kan hverken verificeres eller falsificeres på det empiriske grundlag. Men rammerne for interaktion og refleksion har tilsyneladende skabt grobund for, at nye argumenter har vundet frem blandt deltagerne i borgerpanelet.

En svaghed ved metoden findes i rammerne for interaktionen mellem borgere og eksperter. Eksperterne er bevidst sat op i et panel, der skal sikre, at "... *essential opposing views and professional conflicts can emerge and be discussed at the conference*" (Andersen & Jæger 1999: 331). Formålet er givetvis at sikre mangfoldighed, men det kan have den uheldige sideeffekt, at der bliver tale om diskussion nærmere end dialog. Borgerpanelet kan meget vel blive tilskuere til et panel af uenige eksperter, der arbejder for deres egne personlige interesser frem for at nå frem til et fælles bedste. Det er dog ikke helt fatalt, så længe borgerpanelets deltagere selv holder fokus på at identificere de sagligt

bedste argumenter. Det er jo trods alt dem, der skal skrive konklusionerne på konferencen og formulere de endelige anbefalinger.

Endnu et kritikpunkt er, at borgerne ikke selv har mulighed for at sætte dagsordenen. I hvert fald ikke som metoden har været brugt i praksis i Danmark. Her har udgangspunktet været, at borgerne bliver spurgt til råds, når politikerne har brug for at høre almindelige borgeres holdning til et givent emne inden for teknologi-området. Det vejer dog op, at borgerpanelet har indflydelse på detaljer i dagsordenen for selve konferencen. Selvom det overordnede tema er prædefineret, er forberedelsesweekenderne en stor styrke ved metoden.

Der ser da også ud til, at borgerne faktisk får indflydelse, når de bliver spurgt. Det er i hvert fald sket adskillige gange i forbindelse med konsensuskonferencer i Danmark, men på den anden side er der også mange eksempler på, at borgerpanelers arbejde ikke har fået nogen indflydelse.

Det er en klar svaghed ved metoden, at der i forskrifterne ikke findes nogen retningslinier for, hvordan resultatet skal behandles politisk. Ikke at man skal fratage politikerne deres frie mandat og tvinge dem til at implementere slutdokumenternes anbefalinger i lovgivningen, men man kunne for eksempel forestille sig, at relevante udvalg i Folketinget skulle inviteres til konferencen.

5.3.6 Delkonklusion

Repræsentativiteten har fået så stor vægt, at det går ud over den åbne adgang, som det halter med i metoden. Og så mangler der forskrifter for, hvordan konferencens resultater konkret skal overføres til den politiske beslutningsproces. Men i sin helhed har modellen stort potentiale. Den giver borgerne, der deltager, en vis mulighed for at være dagsordensættende – dog inden for rammerne af konferencens overordnede tema. Og procedurerne er grobund for en dialog, der, som metodens navn antyder, fremhjelper konsensus.

5.4 Sammenligning

På de følgende sider diskuteres folkehøringens, konsensuskonferencens og borgerjuryens svagheder og styrker i forhold til hinanden. Igen tages udgangspunkt i kategorierne repræsentation, information, procedurer og udbytte. På den baggrund vil den mest ideelle af metoderne, som de tager sig ud samlet set, afslutningsvist blive identificeret. Endvidere angives, hvordan en kombination af de bedste delelementer fra forskellige metoder kan give et bedre fundament for en deliberativ proces.

5.4.1 Repræsentation

Repræsentativitet er selve kernen i folkehøringsmetoden, og det er i den forstand oplagt at tage udgangspunkt heri. De to andre metoder er begrænsede ved, at deltagerne er så få, at de umuligt kan udgøre et repræsentativt udsnit af befolkningen. Når det er sagt, gælder det dog for alle tre metoder, at repræsentativiteten er relativ høj, og man kan uden større bekymringer læne sig op ad alle metoder.

Man må imidlertid tage med i betragtningen, at det er en bekostelig affære at hyre et analyseinstitut til at sikre en repræsentativ udvælgelse. Og når det gælder de to metoder, der alligevel ikke ender ud med et repræsentativt udsnit af befolkningen, fordi deltagerne er meget få, kan man overveje at vende tilbage til Teknologirådets oprindelige rekrutteringsmodel for konsensuskonferencen, hvor samtlige borgere gennem annoncering opfordres til at melde sig. Det hjælper til at rette op på en alvorlig svaghed i metoderne.

Modsat repræsentativiteten er der nemlig store problemer for samtlige metoder med den generelle adgang til at deltage i de deliberative processer. Tilsyneladende er det kun idéudviklerne bag konsensuskonferencen, der har gjort sig tanker om, hvordan det sikres. Teknologirådet påpeger, at konferencen bør være åben for den samlede offentlighed, men reelt er også konsensuskonferencen forbeholdt meget få borgere, fordi den ikke annonceres tydeligt for hele befolkningen.

Grundlæggende ser der ud til at være tale om en pragmatisk betinget begrænsning i metoderne, der kan relateres til Jürgen Habermas' forfaldshistorie om, at offentligheden har vokset sig for stor til at kunne

fungere i praksis. Det er naturligvis svært at leve op til idealet om at skabe adgang for op til fem millioner borgere, men det er vigtigt, at man bestræber sig på det. Og blandt andet med internettets fremvækst er der muligheder, der rækker vidt. Undersøgelser viser således, at debatter online indeholder deliberativ kvalitet, og at internettet ikke laver skel mellem svage og stærke borgere (Goul Andersen 2003: 112-113; Loftager 2004: 189-190).

Davies et al. (2005) stiller spørgsmålstejn ved, om deliberative metoder med så lille en gruppe borgere kan legitimeres. Problemet, forfatterne peger på, er, at det lille antal deltagere ikke kan sikre, at alle argumenter kommer frem. Kritikken er yderst central og må tages alvorlig af medier, der ønsker at adoptere nogen af metoderne. Man må finde måder at supplere de eksisterende metoder på, når det handler om at skabe adgang for alle berørte borgere.

Som metoderne tager sig ud hos de ophavskilder, der refereres, er det folkehøringen med et tilstrækkeligt stort antal deltagere til at sikre repræsentativiteten, der i denne kategori bedst lever op til kriterierne for en god deliberativ proces.

5.4.2 Information

At informationsgrundlaget skal være mangfoldigt, påpeges i forbindelse med alle tre metoder.

Der er heller ingen grund til at fremhæve den ene metode frem for den anden, når det gælder tilgængeligheden. På det felt er de alle utilstrækkelige. Informationerne er forbeholdt de særligt udvalgte deltagere. Ligesom medierne selv må finde en måde, hvorpå de kan sikre alle berørte borgere adgang til deliberationen, må de altså også gøre en selvstændig indsats for at sikre alle disse borgere adgang til informationsmaterialet.

5.4.3 Procedurer

Dialogen skal ved alle metoder styres af trænede ordstyrere, blandt andet for at sikre at alle deltager og for at undgå konfliktbaseret debat. Grundlaget er i den forstand på plads.

Folkehøringen har imidlertid den klare fordel med det store antal deltagere, at der er mulighed for at veksle mellem dialog i mindre opsplittede grupper og samling i plenum. Vekselvirkningen herimellem giver god mulighed for refleksion og forekomsten af nye argumenter. Til gengæld varer folkehøringen typisk maksimalt to dage, mens de andre metoder levner mere tid til refleksionen.

En øvrig styrke ved de andre to metoder er, at de indeholder elementer, som naturligt stimulerer til samarbejde. I borgerjuryens tilfælde, hvor det drejer sig om en konkret opgave, er det dog problematisk i en anden sammenhæng, fordi det samtidig indskrænker borgernes frihed til at sætte dagsordenen. På det punkt er konsensuskonferencen betydeligt bedre i kraft af forberedelsesweekenderne, hvor de deltagende lægfolk har betydelig indflydelse på, hvilke områder inden for det givne problemfelt, der skal drøftes.

Men generelt er det en svaghed ved samtlige metoder, at emnet for deliberationen er fastlagt på forhånd. Det hænger formentlig sammen med, at metoderne er udviklede med henblik på, at de i statsligt regi kan bruges til at spørge borgerne til råds på områder, hvor politikerne ønsker det. Skulle procedurerne være optimale, skulle borgerne forud for tilrettelæggelsen bestemme, hvad der skulle delibereres. Det kunne oplagt gøres med udgangspunkt i Georges Gallups "Most Important Problem"-metode, der er en udbredt videnskabelig tilgang til at undersøge borgernes rangerede dagsorden (Dearing & Rogers 1996: 46-49).

En kombination af folkehøringens vekslende mellem små og store forsamlinger, konsensuskonferencens samarbejde om et slutdokument og samme metodes inklusion af lægfolk i den dagsordensættende fase, vil sikre den mest gunstige ramme for dialog. Det er dog urealistisk, at op omkring 400 mennesker skal sidde i rundkreds og blandt andet blive enige om et slutdokument. En sådan kombination vil derfor kræve, at man fra den store repræsentative gruppe udvælger en mindre gruppe – der er så repræsentativ som mulig – som skal gøre dette arbejde.

5.4.4 Udbytte

Ingen af metoderne indeholder reelt konkrete forskrifter for, hvordan koblingen til det formelle beslutningsorgan bør organiseres. Dog er politikere som regel inviteret til at overvære folkehøringen og konsensuskonferencen. Og især borgerjuryen har vægt på en særlig mediestrategi. Massiv mediedækning og dermed offentlighed omkring processen og dens resultater skal indirekte holde politikerne op på borgerjuryens konklusioner.

Selvom metoderne som sådan ikke sikrer koblingen til det politiske beslutningsorgan, har konsensuskonferencer og folkehøringer, der typisk arrangeres i statsligt regi, alligevel haft betydelig politisk indflydelse. Med borgerjuryen derimod har den uafhængige arrangør, Jefferson Center, haft problemer med at opnå lydhørhed hos politikerne. Nogen kausal sammenhæng kan ikke påvises, men for personer, der vil overføre de deliberative metoder til privat regi, kan der her være en grund til at være særlig opmærksom på at tænke en klar kobling til det politiske system ind i processen.

Og der er empiriske antydninger af, at udbyttet er centralt for en deltagelsesproces, ikke bare for udbyttets egen skyld, men også for i det hele taget at mobilisere borgerne til at deltage. En britisk undersøgelse viser, at "*meaningful outcome*" er et afgørende incitament (Tyler 2003: 261). Ligeledes skriver Abelson et al. (2003b: 248), at folk gerne vil deltage i deliberative processer, men at de er skeptiske over for, om det bliver brugt til noget, når nu de bruger tid og energi på at være med.

5.4.5 Delkonklusion

Folkehøringen er den metode, der i største udstrækning opfylder kriterierne for den ideelle deliberative deltagelsesproces. Når det er sagt, har den betydelige svagheder både i forhold til repræsentation og udbytte, og der er også flere punkter, hvor de andre metoder udmærker sig i forhold til folkehøringen.

Derfor kan der som sådan ikke anbefales en enkelt metode, men snarere en kombination af hver enkelt metodes bedste elementer. Således vil man med fordel kunne adoptere folkehøringens rekrutteringsproces og efter

konsensuskonferencens model inddrage borgere i at udarbejde dagsordenen for selve arrangementet.

Informationsmaterialet kan laves med udgangspunkt i alle metoders forskrifter. For at opnå den mest gunstige dialog bør den styres af trænede ordstyrere, og dialogen kan med fordel foregå i større og mindre grupper på skift. For at motivere til samarbejde er det oplagt, at deltagerne selv nedfælder deres endelige anbefalinger i et slutdokument. Men hvordan anbefalingerne skal implementeres i det politiske system som et grundlag for eventuelle politiske beslutninger, giver ingen af metoderne klare retningslinier for. Dog tyder empiriske resultater på, at mulighederne for politisk indflydelse indirekte kan fremmes dels ved at invitere politikere til arrangementet og dels ved at sikre opmærksomhed gennem massiv mediedækning.

Men på både det sidstnævnte område og især med hensyn til at sikre alle berørte borgere adgang til deliberationsprocessen har samtlige metoder alvorlige problemer. Arrangører må her gøre en selvstændig indsats og supplere metoderne, hvis de vil bestræbe sig på, at processen skal leve op til idealet.

6. Konklusion

Det er i udstrakt grad muligt at fremme deliberation ved at tage udgangspunkt i en eller flere af de tre metoder, der er analyseret i denne artikel. Men metoderne har brister, og to alvorlige af slagsen går igen i samtlige metoder. Derfor er arrangørerne nødt til selv at supplere metoderne, hvis de vil sikre sig en deliberativ proces, som kan fungere optimalt i dansk sammenhæng.

Evalueringen af de tre deliberationsmetoder har for det første vist, at ingen gør tilstrækkeligt ud af at åbne processen for alle borgere, der har interesse i at deltage. Både det informationsmateriale, der ligger til grund for processen, og selve deliberationen er i stor udstrækning lukket land for de borgere, der ikke er iblandt få særligt udvalgte deltagere. For det andet mangler alle tre metoder klare retningslinier for, hvordan en deliberationsproces skal vinde politisk gehør.

Selvom disse kollektive fejl er problematiske, bør man ikke helt vende metoderne ryggen. Hver metode har nemlig også stærke elementer.

Folkehøringsmodellen kommer bedst ud af evalueringen, og på grund af dens omfangsrige deltagerskare, repræsentative egenskaber og velorganiserede procedurer opfylder den langt hen ad vejen kriterierne for en ideel deliberativ proces.

Det skal siges, at det med denne artikel ikke er muligt at sige noget generelt om politologiske metoders deliberative potentiale, men med udgangspunkt i de tre metoder, der er analyseret, kan der altså findes god inspiration til at lave en ideel deliberativ proces.

Litteratur

- Abelson, Julia, John Eyles, Christopher B. McLeod, Patricia Collins, Colin McMullan & Pierre- Gerlier Forest (2003a): *Does deliberation make a difference? Results from a citizens panel study of health goals priority setting*. Health Policy, årg. 66, nr. 1, s. 95-106.
- Abelson, Julia, Pierre Gerlier Forrest, John Eyles, Patricia Smith, Elisabeth Martin & Francois- Pierre Gauvin (2003b): *Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes*. Social Science & Medicine, årg. 57, nr. 2, s. 239-251.
- Agersnap, Torben, Gurli Jakobsen & Jeanne Kempinski (1984): *Konsensuskonferencer i Danmark*. Dansk Sygehus Institut.
- Andersen, Ida-Elisabeth & Birgit Jæger (1999): *Danish participatory models – Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making*. Science and Public Policy, årg. 26, nr. 5, s. 331-340.
- Andersen, Jacob (2000a): *National folkebøring kan blive vendepunktet i euro-kampagnen*. Ugebrevet Mandag Morgen, nr. 26.
- Andersen, Jacob (2000b): *Opskriften på en Europa-dialog*. Ugebrevet Mandag Morgen, nr. 36.
- Andersen, Jacob (2000c): *Resultater af folkebøringen – Mindsket Euro-bekymring efter folkebøring*. Ugebrevet Mandag Morgen, nr. 30.
- Andersen, Jørgen Goul (2003): *Over-Danmark og under-Danmark? - Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Magtudredningen. Aarhus Universitetsforlag.
- Beierle, Thomas C. (1999): *Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions*. Policy Studies Review, årg. 16, nr. 3, s. 75-103.
- Borgernes Dagsorden: *Borgernes Dagsorden – Debatten om fremtidens Europa*. Folketingets EU-Oplysning. Tilgængelig: www.borgernesdagsorden.dk, den 3. juni 2006.
- Cohen, Joshua (1989/1997): *Deliberation and Democratic Legitimacy*. Publiceret i: Goodin, Robert E. & Philip Pettit (red.) (1997): *Contemporary Political Philosophy – An Anthology*, s. 143-155. Blackwell Publisher.
- Crosby, Ned & Doug Nethercut (2005): *Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People*. Publiceret i: Gastil, John & Peter Levine (red.) (2005): *The Deliberative Democracy Handbook – Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, s. 111-119. Jossey-Bass.

- Davies, Ben B., Kirsty Blackstock & Felix Rauschmayer (2005): *'Recruitment', 'composition', and 'mandate' issues in deliberative processes: Should we focus on arguments rather than individuals?*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, årg. 23, s. 599-615.
- Dearing, James W. & Everett M. Rogers (1996): *Agenda-Setting*. SAGE Publications.
- Einsiedel, Edna F. & Deborah L. Eastlick (2000): *Consensus Conferences as Deliberative Democracy – A Communications Perspective*. *Science Communication*, årg. 21, nr. 4, s. 323-343.
- Eriksen, Erik Oddvar & Jarle Weigård (1999/2003): *Kommunikativt demokrati – Jürgen Habermas' teori om politik og samfund*. Hans Reitzels Forlag.
- Eriksen, Erik Oddvar & Jarle Weigård (2003): *Understanding Habermas – Communicative Action and Deliberative Democracy*. Continuum.
- Estlund, David (red.) (2002): *Democracy*. Blackwell Publishers.
- Fishkin, James S. (1991): *Democracy and Deliberation – New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press.
- Fishkin, James S. & Cynthia Farrar (2005): *Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource*. Publiceret i: Gastil, John & Peter Levine (red.) (2005): *The Deliberative Democracy Handbook – Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, s. 68- 79. Jossey-Bass.
- Folketinget: *Valg og tendenser*. Information fra Folketinget, ark 9. Tilgængelig: www.ft.dk/?/samling/20051/MENU/00000004.htm, den 3. juni 2006.
- Gastil, John & Peter Levine (2005): *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Jossey-Bass.
- Goodin, Robert E. & John S. Dryzek (2006): *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics*. *Politics & Society*, årg. 34, nr. 2, s. 219-244.
- Habermas, Jürgen (1962/2002): *Borgerlig Offentlighed*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Habermas, Jürgen (1991/1993): *Justification and Application – Remarks on Discourse Ethics*. Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1992/1996): *Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Polity Press.
- Habermas, Jürgen (2002): *Deliberative Politics*. Publiceret i: Estlund, David (red.) (2002): *Democracy*, s. 107-125. Blackwell Publishers.

- Hansen, Kasper Møller (2000): *Rapport: Folkebøring om de fynske sygehuse*. Fyns Amt. Tilgængelig: www.fyns-amt.dk/wm99269, den 3. juni 2006.
- Hansen, Kasper Møller & Vibeke Normann Andersen (2004): *Deliberative Democracy and the Deliberative Poll on the Euro*. *Scandinavian Political Studies*, årg. 27, nr. 3, s. 261-286.
- Hendriks, Carolyn M. (2005): *Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizen Deliberation*. Publiceret i: Gastil, John & Peter Levine (red.) (2005): *The Deliberative Democracy Handbook – Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, s. 80-110. Jossey-Bass.
- Jefferson Center: *Jefferson Centerets hjemmeside*. Tilgængelig: www.jefferson-center.org, den 3. juni 2006.
- Joss, Simon (1998): *Danish consensus conferences as a model in participatory technology assesment: an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate*. *Science and Public Policy*, årg. 25, nr. 1, s. 2-22.
- Kommunernes Landsforening: *Høj deltagelse ved danske kommunalvalg*. Tilgængelig: www.kl.dk/337272, den 3. juni 2006.
- Konisky, David M. & Thomas C. Beierle (2001): *Innovations in Public Participation and Environmental Decision Making: Examples from the Great Lakes Region*. *Society and Natural Resources*, årg. 14, nr. 9, s. 815-826.
- Loftager, Jørn (2004): *Politisk Offentlighed og demokrati i Danmark*. Magtudredningen. Aarhus Universitetsforlag.
- Lukensmeyer, Carolyn J., Joe Goldman & Steven Brigham (2005): *A Town Meeting for the Twenty-first Century*. Publiceret i: Gastil, John & Peter Levine (red.) (2005): *The Deliberative Democracy Handbook – Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, s. 154-163. Jossey-Bass.
- Lund, Anker Brink (2002): *Den redigerende magt*. Magtudredningen. Aarhus Universitetsforlag.
- Melville, Keith, Taylor L. Willingham, John R. Dedrick (2005): *National Issues Forums – A Network of Communities Promoting Public Deliberation*. Publiceret i: Gastil, John & Peter Levine (red.) (2005): *The Deliberative Democracy Handbook – Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, s. 37-58. Jossey-Bass.
- National Issues Forums: *National Issues Forums hjemmeside*. Tilgængelig: www.nifi.org, den 3. juni 2006.

- Nieuwenburg, Paul (2004): *Learning to Deliberate – Aristotle on Truthfulness and Public Deliberation*. Political Theory, årg. 32, nr. 4, s. 449-467.
- Outhwaite, William (1994): *Habermas – en kritisk introduktion*. Hans Reitzels Forlag.
- Petts, Judith (2001): *Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case-studies*. Journal of Environmental Planning and Management, årg. 44, nr. 2, s. 207-226.
- Plein, L. Christopher, Kenneth E. Green & David G. Williams (1998): *Organic planning – A new approach to public participation in local governance*. Social Science Journal, årg. 35, nr. 4, s. 509-123.
- Rienecker, Lotte & Peter Stray Jørgensen (2005): *Den gode opgave – Håndbog i opgaveskrivning på videregående uddannelser*. Forlaget Samfundslitteratur.
- Roberts, Nancy (2004): *Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation*. American Review of Public Administration, årg. 34, nr. 4, s. 315-353.
- Rose, Lawrence E. (2000): *Demokratiteori – Forventninger og virkelighed*. Publiceret i: Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose (red.) (2000): *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politik og organisering*, s. 55-87. Fagbokforlaget.
- Teknologirådet: *Teknologirådets hjemmeside*. Tilgængelig: www.tekno.dk, den 3. juni 2006.
- Torpe, Lars, Jeppe Agger Nielsen & Jens Ulrich (2005): *Demokrati på nettet – Offentlighed, deltagelse og digital kommunikation*. Aalborg Universitetsforlag.
- Tyler, Nick (2003): *Practical Experience of Public Participation. Evidence from methodological Experiments*. Innovation, årg. 16, nr. 3, s. 253-270.
- Veasey, Keiko & Doug Nethercut (2004): *The Citizens Jury Handbook*. Jefferson Center. Tilgængelig: www.jefferson-center.org, den 3. juni 2006.
- Weeks, Edward C. (2000): *The Practice of Deliberative Democracy – Results from Four Large-Scale Trials*. Public Administration Review, årg. 60, nr. 4, s. 360-372.
- Wien, Charlotte (2005): *Journaivismen og positivlisterikken*. Nordicom Information, årg. 27, nr. 2, s. 37-45.

Bilag 1 – Søgestrengene fra søgning efter deliberative metoder

Ingen af søgninger er begrænsede i tid. Søgningerne er senest foretaget 3. juni 2006. De kursiverede søgninger er brugt.

CSA: Communication Studies og Political Science:

1. (“community participation” OR “citizen participation” OR “public participation”) AND (method OR methods OR approach*) AND (deliberation OR deliberative): 227 hits.
2. (*“community participation” OR “citizen participation” OR “public participation”*) AND (*method OR methods OR approach**) AND AB=(*deliberation OR deliberative*): 22 hits.
3. (“community participation” OR “citizen participation” OR “public participation”) AND (practice OR practical) AND AB=(deliberation OR deliberative): 21 hits.
4. #3 NOT #2: 0 hits.

EBSCO Host: Academic Search Premier og Communication and Mass Media Complete:

1. (*“community participation” OR “citizen participation” OR “public participation”*) AND (*method OR methods OR approach OR approaches*) AND (*deliberation OR deliberative*): 18 hits.
2. (“community participation” OR “citizen participation” OR “public participation”) AND (practice OR practical) AND (deliberation OR deliberative): 14 hits.
3. #2 NOT #1: 6 hits.

Web of Science: Science Citation Index Expanded, Social Sciences Citation Index og Arts & Humanities Citation Index:

1. *TS=(“community participation” OR “citizen participation” OR “public participation”) AND TS=(method OR methods OR approach OR approaches) AND TS=(deliberation OR deliberative): 42 hits.*

2. *TS=(community participation OR citizen participation OR public participation) AND TS=(practice OR practical) AND TS=(deliberation OR deliberative): 14 hits.*

3. *#2 NOT #1: 6 hit*

Bilag 2 – Deliberative metoder

Metode	Tilknytning til de andre metoder	Oprindelsesår og -sted	Type af deltagere og udvælgelses-procedure	Antal deltagere	Formål	Udbytte	Beskrives metoden konkret?
Borgerpaneler (Konisky & Beierle 2001; Abelson et al. 2003a; Roberts 2004)	Begreberne borgerpanel og borgerjury bruges ofte i flæng, og borgerpaneler optræder ofte som et delelement i andre metoder som for eksempel i konsensuskonferencer.	Borgerpaneler optræder i mange forskellige sammenhænge, og en egentlig oprindelse findes derfor ikke.	Tilfældigt udvalgt demografisk repræsentativ gruppe, som fungerer som en minioffentlighed.	12-20	Engagere borgere i politiske beslutningsprocesser gennem en deliberativ proces.	Anbefalinger	Nej
Borgerjuryer (Crosby & Nethercut 2005; Veasey & Nethercut 2004; Jefferson Center; Konisky & Beierle 2001; Petts 2001)	Den type borgerjuryer, der tages udgangspunkt i, minder meget om planning cells, men der er ingen egentlig sammenhæng mellem de to metoder. En anden type borgerjuryer bygger på metoderne fra konsensuskonferencer.	Metoden er udarbejdet af Ned Crosby fra Jefferson Center, USA, i 1971.	Tilfældigt udvalgt demografisk repræsentativ gruppe, som fungerer som en minioffentlighed.	18-24	Engagere borgere i politiske beslutningsprocesser gennem en deliberativ proces.	Anbefalinger.	Ja
Collaborative Watershed Management (Konisky & Beierle 2001)	Ingen	U.S. Environmental Protection Agency begyndte at bruge metoden i begyndelsen af 1990'erne.	Interessenter og samfundsaktører. Ikke repræsentativ.	Afhænger af antallet af interessenter.	Interessegrupper og beslutningstagere mødes og delibererer.	Beslutningstagen og implementering.	Ja
Community Advisory Committees (Petts 2001)	Ingen	Metoden har været brugt i USA i over 100 år.	Interessenter og samfundsaktører, som beslutningstagerne finder det relevant at inddrage.	48-60	Involvare borgere i politiske beslutninger.	Anbefalinger.	Ja
Community Dialogue (Weeks 2000)	Metoden gør både brug af metoder fra folkehøringer og borgerjuryer.	Metoden blev taget i brug i USA i 1990'erne.	Alle borgere inviteres, og de vælger selv, om de vil deltage. Ikke repræsentativ.	Ubegrænset	At opfylde fire kriterier fra deliberativ demokratiteori: (1) Bred offentlig deltagelse, (2) oplyst offentlig vurdering, (3) mulighed for deliberation og (4) troværdig metode.	Dagsordensættende og rådgivende.	Ja
Folkehøring (Fishkin 1991; Fishkin & Farrar 2005)	Udgangspunktet er afstemninger, og metoden knytter sig derfor ikke til de andre metoder.	I 1991 blev metoden præsenteret af professor James S. Fishkin, University of Texas at Austin, USA.	Et repræsentativt udsnit af befolkningen inviteres.	Et repræsentativt udsnit af befolkningen.	Opnå politisk lighed og deliberation og undgå tyranni fra flertallet i et masse-samfund.	Fishkin forestiller sig, at afstemningerne efter en folkehøring kan overføres til hele befolkningen, men i praksis er de kun vejledende og har ingen beslutningskompetence.	Ja
Konsensuskonferencer (Andersen og Jæger 1999)	Metoden har inspireret til at bruge borgerpaneler i andre sammenhænge.	Metoden er udviklet af Teknologirådet i Danmark og blev taget i brug i 1987.	2000 tilfældigt udvalgte borgere inviteres. Af dem, der gerne vil være med, sammensættes et panel med spredning på alder, køn, uddannelse, beskæftigelse og geografi. Men alle borgere kan møde op og følge processen.	14	Borgere bliver klogere gennem objektivt skriftligt materiale og diskussioner med eksperter, hvorefter borgerne delibererer sig frem til en fælles løsning.	Anbefalinger.	Ja

Bilag 2 – Deliberative metoder

National Issues Forum (Melville et al. 2005; National Issues Forums)	Ingen	Metoden blev præsenteret i USA i 1981 og er udviklet af the Charles F. Kettering Foundation.	National Issues Forums er meget forskellige alt efter, hvilken sammenhæng de gennemføres i, men typisk er deltagerne – og initiativtagerne – lokale interessegrupper, som har lyst til at gå sammen om et problem.	Mellem 12 og flere hundrede	Skabe arenaer, hvor borgere kan deliberere.	Anbefalinger.	Nej
Organic planning (Plein et al. 1998)	Ingen	Begrebet blev præsenteret i 1998 som en betegnelse for en række forsøg, der var blevet lavet af borgere i USA.	Arrangeres og ledes af frivillige borgere uden samarbejde med beslutningstagere og det lokale styre.	Så mange, der har lyst.	Genskabe kontakten mellem borgere og beslutningstagere og forbedre lokalområdet i fremtiden.	Konkrete fremtidsorienterede anbefalinger.	Nej
Planungszelle (Hendriks 2005; Crosby & Nethercut 2005)	Ligner både borgerjuryer, folkehøringen og konsensuskonferencen, men der er ingen egentlig sammenhæng.	Udviklet af Peter Dienel i 1969-70 i Tyskland.	Tilfældigt udvalgt demografisk repræsentativ gruppe, som fungerer som en minioffentlighed.	100-500	Involvare borgere i politiske beslutninger.	Anbefalinger.	Ja
Round Tables (Konisky & Beierle 2001)	Ingen	Metoden blev taget i brug i slutningen af 1980'erne i forbindelse med især miljøpolitik i Canada.	Interessenter og beslutningstagere. Ikke repræsentativ.	Op til 24	Interessegrupper og beslutningstagere mødes og delibererer på lige fod.	Rådgivende beslutninger eller anbefalinger.	Ja
Studiekredse (Konisky & Beierle 2001)	Ingen	De første studiekredse dukkede op i 1870'erne, men metoden blev først formaliseret, da Study Circles Ressource Center blev oprettet i USA i 1989.	Åbne for alle	8-12	Engagere og uddanne borgere.	Ingen beslutningskompetence.	Ja
Twenty-first Century Town Meetings (Lukenmeyer et al. 2005; Goodin & Dryzek 2006)	Ligner folkehøringen, men gennemføres på én dag.	Metoden er udviklet af den uafhængige organisation <i>AmericaSpeaks</i> i 1998.	Tilfældigt udvalgt demografisk repræsentativ gruppe, som fungerer som en minioffentlighed.	500-5000	Involvare borgere i politiske beslutninger gennem deliberation.	Anbefalinger, som politikere har lovet at reagere på.	Ja

¹ Deliberativt demokrati kaldes også diskursivt eller kommunikativt demokrati, men for overskuelighedens skyld bruges alene begrebet deliberativt demokrati, hvilket også er den mest udbredte betegnelse.

² Nogle tolker Habermas, som om der kun er tale om én samlet offentlighed (Torpe 2005: 18-21), men fordi Habermas selv åbner op for, at diskursen ikke nødvendigvis foregår mellem alle borgere på én gang, men sandsynligvis finder sted i mindre grupper (Habermas 1992/1996: 298-299), vurderer vi, at der er god grund til at mene, at offentligheden kan deles op i deloffentligheder.

³ Hvorvidt objektivitet i praksis kan forekomme er et diskutabelt spørgsmål (Wien 2005), som det ligger uden for denne opgaves formål at svare på. Det vil alene undersøges, om objektivitet i informationsmaterialet tilstræbes inden for den enkelte metode.

⁴ I dagsordenforskning (Dearing & Rogers 1996) er den politiske dagsorden skarpt adskilt fra offentlighedens og mediernes dagsorden, om end de har gensidig effekt på hinanden. Når der i denne opgave snakkes om politisk dagsorden dækker det over både offentlighedens dagsorden i det magtfrie forum og dagsordenen i det formelle politiske system, fordi der i deliberationsbegrebet ligger, at den politiske dagsorden skal være direkte baseret på den offentlige dagsorden.

⁵ Varemærket var ikke mindst til stor nytte i 2002, da en film med Jerry Springer skulle have haft navnet Citizens Jury. De planer fik Jefferson Center stoppet, og filmen kom i stedet til at hedde Citizen Verdict.