

Ole Nørgaard Madsen:

Kommunal informationspolitik og demokratisk kontrol

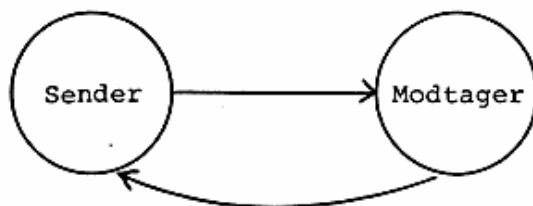
1. Problem

Denne artikel behandler kommunal informationspolitik primært vurderet i forhold til demokratisk kontrol.

Problemet, som diskuteres, vedrører, dels hvilke formål en kommunal informationspolitik har relation til, og dels hvilke foranstaltninger disse formål fremmes igennem. Begrundelsen er en fornemmelse af, at informationspolitikens formål kun erkendes vagt og sammenblandet, og at valget af foranstaltninger er tilfældigt og uden grundige overvejelser af foranstaltningens konsekvens i forhold til formålet. Dog er der utvivlsomt en udvikling i gang. Informationspolitik er et område, som stort set har manifesteret sig som et område i kommunalpolitikken enten ud fra et positivt syn herpå eller ud fra erkendelse af nødvendighed af en stillingtagen til krav eller problemer i forbindelse hermed. Hvor langt man i de forskellige kommuner og amtskommuner er kommet med hensyn til klarhed over formål og bevidst valg af foranstaltninger, er det vanskeligt at sige noget generelt om.

2. Angrebsvinkel

Udgangspunktet er den "klassiske" informationsteoretiske sender-modtager model bestående af et senderelement og et modtagerelement forbundet af en eller flere informationskanaler:



Ud over kanal fra sender til modtager optræder også en tilbagemeldingskanal fra modtager til sender. Når denne sidste modelkomponent er indbefattet og ikke anskues som et nyt sender-modtager forhold, skyldes det den informationspolitiske problemstilling. Sender er her opfattet som den informationspolitiske an-

Ole Nørgaard Madsen:

Kommunal informationspolitik og demokratisk kontrol

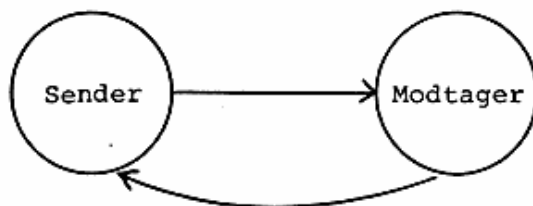
1. Problem

Denne artikel behandler kommunal informationspolitik primært vurderet i forhold til demokratisk kontrol.

Problemet, som diskuteres, vedrører, dels hvilke formål en kommunal informationspolitik har relation til, og dels hvilke foranstaltninger disse formål fremmes igennem. Begrundelsen er en fornemmelse af, at informationspolitikens formål kun erkendes vagt og sammenblandet, og at valget af foranstaltninger er tilfældigt og uden grundige overvejelser af foranstaltningens konsekvens i forhold til formålet. Dog er der utvivlsomt en udvikling i gang. Informationspolitik er et område, som stort set har manifesteret sig som et område i kommunalpolitikken enten ud fra et positivt syn herpå eller ud fra erkendelse af nødvendighed af en stillingtagen til krav eller problemer i forbindelse hermed. Hvor langt man i de forskellige kommuner og amtskommuner er kommet med hensyn til klarhed over formål og bevidst valg af foranstaltninger, er det vanskeligt at sige noget generelt om.

2. Angrebsvinkel

Udgangspunktet er den "klassiske" informationsteoretiske sender-modtager model bestående af et senderelement og et modtagerelement forbundet af en eller flere informationskanaler:



Ud over kanal fra sender til modtager optræder også en tilbagemeldingskanal fra modtager til sender. Når denne sidste modelkomponent er indbefattet og ikke anskues som et nyt sender-modtager forhold, skyldes det den informationspolitiske problemstilling. Sender er her opfattet som den informationspolitiske an-

svarlige, hvis ansvar også kan omfatte tilbagemelding af modtagerens reaktion på den oprindeligt udsendte information.

Modellen illustrerer 3 informationspolitiske hovedkomponenter, som kan gøres til genstand for informationspolitisk indsats. Den første informationspolitiske komponent er medievalg, d.v.s. stillingtagen til, gennem hvilken kanal informationen ønskes bragt ud fra senderen. Den anden komponent er modtageren, som er informationspolitisk interessant i kraft af, at evnen til at opfange information kan være underkastet begrænsninger, som må erkendes eller søges nedbrudt. Endelig er den tredje tilbagemeldingsproblemet, d.v.s. valg af kanal for opsamling af modtagerreaktioner eller -holdninger.

3. Informationspolitiske formål

Med hensyn til informationspolitikens formål vil der blive sondret mellem rationalitetsformål, demokratisk kontrol og participationsformål.

Ved rationalitetsformål forstås tilvejebringelse af et grundlag for en beslutningssituation i form af information om vurderings- og kausalsammenhænge af relevans for den pågældende beslutningsdannelse.

Demokratisk kontrol indebærer informationspolitisk fremlæggelse for almenheden af et bedømmelsesgrundlag for kritik af den styrende og for stillingtagen til de styrendes ret til at fortsætte.

Og ved participationsformål forstås tilvejebringelse af et grundlag for beslutningsdeltagelse fra personer eller grupper, hvis adgang hertil ikke beror på en organisatorisk tilknytning til beslutningsmyndigheden.

Disse formål udelukker naturligvis ikke hinanden, og sondringen er ikke opstillet med henblik på et informationspolitisk valg herimellem. Tværtimod må man vel sige, at dansk lovgivning forudsætter, at alle tre formål har en eller anden plads i den kommunale informationspolitik.

Det afgørende er imidlertid, at de forskellige informationspolitiske foranstaltninger formodentlig har forskellig effekt over for hvert af de tre formål. For at opnå alle tre formål er

en ensidig satsen på en bestemt foranstaltning eller endog informationspolitisk hovedkomponent utilstrækkelig.

Kombineres de tre informationspolitiske formål med de tre informationspolitiske hovedkomponenter, kan følgende oversigtlige resultat af overvejelser af en kommunal informationspolitik fremstilles:

Formål Komponent	Rationalitet	Demokratisk kontrol	Beslutnings- participation
Medievalg	1.	2.	3.
Modtager	2.	1.	2.
Tilbagemeldings- kanal	3.	3.	1.

Tallene i tabellen angiver, hvilken komponent der er henholdsvis primær, sekundær og tertiær i forhold til hvert af de tre formål. Det afgørende er her påstanden om, at de tre formål har hver sin primære komponent. Primær skal forstås på den måde, at den komponent, som betegnes som primær, er en forudsætning for, at det er virkningsfuldt i forhold til det givne formål at iværksætte foranstaltninger inden for de øvrige komponenter.

Der har vel nok været en tendens til i kommunerne at gøre medievalg til den primære komponent i forhold til alle tre formål, ja, måske endog til den eneste komponent.

Hvis kommunernes informationspolitik virkeligt er så udifferentieret i forhold til formål, er der ikke megen grund til at tro, at den informationspolitiske indsats vil være effektiv over for de nyere informationspolitiske målsætninger.

Som det fremgår af formål/komponent-skemaet, anses medievalg kun for at være den primære komponent i relation til ratio-nalitetsformål. Til gengæld er dette også et informationspolitisk problem af aktuel stor betydning i kommunerne.

Kommunalreformen betød opbygning af nye og betydeligt større og mere specialiserede forvaltningsapparater i kommunerne. Dermed øgedes behovet for og nødvendigheden af intern skriftlig kommunikation.

Planlægningskravene til kommunerne medførte direkte krav om forbedring af beslutningsgrundlag, hvilket ikke alene er et fremstillingsproblem, men også et informationsproblem. Hvordan og i hvilken form bringes de indsamlede og bearbejdede oplysninger frem til de relevante beslutningstagere?

Endelig har den forvaltningsteknologiske udvikling stillet krav om stillingtagen til helt nye mediemuligheder. Mogens Brabrand Jensen¹⁾ har behandlet disse problemer særdeles indgående, bl.a. på grundlag af en undersøgelse i en dansk kommune.

Formålet beslutningsparticipation har for så vidt også et medieproblem som primær informationspolitisk komponent. Men i dette tilfælde er det tilbagemeldingskanalen. Det afgørende for beslutningsparticipation må netop være adgangen til beslutningscenter, beslutningssituation, beslutningsproces, eller hvad man nu vil kalde det. Det er meningsløst at informere intensivt med beslutningsparticipatoriske formål, hvis der ikke er åbnet tilstrækkelige adgangskanaler for tilbagemelding. Rent praktisk vurderet vil det normalt være sådan, at det er tilbagemeldingsproblemet, som kræver den aktive kommunalpolitiske indsats. Megen information kommer ud uden en aktiv medvirken fra kommunens side, hvis kommunen ikke ligefrem lægger hindringer i vejen derfor. Og modtageren vil ofte i kraft af at være placeret i den samme lokale virkelighed som de kommunale repræsentanter kunne udvise en relevant beslutningsparticipatorisk adfærd uden at vide præcist, at den pågældende sag var kommunalpolitisk aktuel.

Både i lovgivningen og i kraft af kommunalpolitiske beslutninger er der krav om beslutningsparticipation for større eller mindre borgergrupper eller enkeltborgere i forhold til mange forskellige beslutningstyper. I enkelte tilfælde er tilbagemeldingskanalerne formaliseret, som f.eks. ved åstedsforretninger. Men i mange andre tilfælde er disse problemer ikke løst. Der er ikke plads til tilstrækkeligt mange borgerreaktioner i eksisterende tilbagemeldingskanaler som f.eks. læsebrevkasser og telefon. Der finder ikke indsamling og systematisering sted af de

1) Mogens Brabrand Jensen, Informationssystemer i den offentlige forvaltning, Århus 1974.

tilbagemeldte reaktioner. F.eks. vil det normalt afhænge af en kommunalpolitikers interesse og opmærksomhed, om et mødeindlæg når frem til den pågældende beslutningssituation. Og der er utvivlsomt gjort for lidt for opstilling af let tilgængelige tilbage-meldingskanaler.

Jeg har tidligere i en artikel i Juristen og Økonomen²⁾ drøftet participationsproblematikken. I øvrigt kan henvises til Jens Chr. Birchs og Bernt Stubbe Østergårds artikel i dette nr. af Politica.

I det følgende vil jeg koncentrere opmærksomheden omkring den demokratiske kontrol.

4. Demokratisk kontrol

Den demokratiske kontrol er ikke alene af betydning for den nationale folkerepræsentation. Det er almindeligt, at den i større eller mindre grad også gør sig gældende i forhold til den offentlige forvaltning. Dette er ikke mindst fremtrædende i Danmark, hvor amtskommuner og kommuner organisatorisk set har en næsten monopolagtig stilling i lokalforvaltningen.

Som begrebsmæssig baggrund for en diskussion heraf vil jeg bruge begrebet legitimering, som jeg her vil definere som ethvert grundlag for, at den eller dem, en beslutning (eller anden værdifordelende handling) retter sig imod, opfatter den som autoritativ, d.v.s. noget man skal eller bør rette sig efter. Og jeg vil videre foretage en sontring mellem indholdslegitimering, hvor accepten anskues i forhold til beslutningens materielle indhold, og formlegitimering, hvor accepten anskues i forhold til beslutningens ydre tilblivelse.

Når vi tager den offentlige forvaltning, hvor jo en kvantitativt meget væsentlig del af de politiske beslutninger træffes, kan det primært på det idemæssige plan betragtes som en almindelig hovedregel i vort samfund, at de autoritative beslutninger, som træffes i den offentlige forvaltning, legitimeres ved forskellige former for relationer mellem vælgerorganet og den offentlige forvaltning som en garanti for, at uønskede overgreb mod individets

2) Ole Nørgaard Madsen, "Borgerdeltagelse", Juristen & Økonomen, 6/1977, pp. 111-115.

frihed undgås, og at andre centrale værdier i kulturmønstret respekteres. Dette gælder udpræget med hensyn til indholdslegitimeringen, hvor kravet om lovhjemmel betyder, at den offentlige forvaltnings beslutninger skal kunne udledes af eller føres tilbage til en lov, som enten er direkte vedtaget af vælgerorganet (direkte demokrati) eller er blevet til under medvirken af en folkerepræsentation, som gennem valg er politisk ansvarlig over for vælgerorganet (repræsentativt demokrati). Det kan imidlertid også gælde med hensyn til formlegitimeringen, hvor vi i det såkaldte ministerstyre har den situation, at beslutningerne træffes af en parlamentarisk ansvarlig minister eller på dennes vegne og ansvar.

Selv om dette billede nok aldrig har været helt dækkende for virkelighedens verden, så har der vel nok tidligere været mere realitet heri - støttet af det repræsentative demokratis ideologi og klassisk bureaukratiteori som grundlag for forvaltningsopbygningen - end tilfældet er nu, hvor visse udviklingstendenser synes at pege i stik modsat retning.

For så vidt angår indholdslegitimeringen, tør man måske påstå, at der er ved at ske en ændring, således at forbindelsen via hjemmel i lov mellem vælgerorgan og offentlig forvaltning er blevet svagere. Fuldmagtslovgivningen har i mange tilfælde gjort kravet om hjemmel reelt illusorisk. Behandlingsskøn som forvaltningsprincip i modsætning til retsprincippet betyder, at vi får et andet legitimeringsgrundlag end den klassiske indholdslegitimering i form af hjemmel i lov, i hvis tilblivelse vælgerorganet ideologisk set er centralt placeret. Dette har vi i stort omfang set inden for sygehussektoren, og det trænger kraftigt frem inden for socialsektoren. På den anden side synes det i høj grad at være et spørgsmål, om behandlingsskøn over for befolkningen har en legitimerende værdi, som reelt på alle beslutningsområder er i stand til at erstatte lovhjemlen som grundlag for accept af de trufne beslutninger. Ikke mindst behandlingsskønnets uforudsigelighed og uigennemskuelighed for lægmand synes problematisk.

Som en tredje mulig indholdslegitimerende faktor ved siden af lovhjemmel og behandlingsskøn kunne peges på kollektive behov hos en bestemt gruppe i eller en bestemt del af samfundet. Oplevelsen heraf spiller f.eks. nok en central rolle for interesseorganisationerne i deres bestræbelser med hensyn til værdi-

fastsættelse og værdifordeling. Det kunne videre tænkes, at der heri var et legitimeringsgrundlag af betydning for amtskommuner og kommuner, hvor det først og fremmest vil hænge sammen med den reelle grad af kommunalt selvstyre i form af fri og ikke lovbunden beslutningsret.

Men det er nok især for så vidt angår formlegitimeringen, at de store ændringer trænger frem. På det centraladministrative plan placeres opgaver i stigende grad uden for ministerstyrets rammer, således at mange opgaver varetages af uafhængige råd og nævn, som i mange tilfælde er underkastet kravet om lovhjemmel som indholdslegitimerende grundlag, men hvor det primært er dels faglig kunnen og status og dels repræsentation af særligt kvalificerede interesser i den givne sammenhæng, der er afgørende for rekrutteringen til disse organer. Det vil altså sige, at man i så henseende ikke har en forbindelse til det samlede vælgerorgan som formlegitimerende grundlag.

De særlige problemer omkring amtskommuner og kommuner skal jeg vende tilbage til efter en kort opsummering af disse indtryk.

Det er min fornemmelse, at legitimeringsgrundlaget i stigende grad er blevet og yderligere vil blive diffust, hvilket kan få konsekvenser for legitimeringens styrke og dermed for det politiske system og dets evne til at skabe accept af dets beslutninger. Hvordan sådanne problemer i givet fald skal løses, kan ikke angives uden klarlæggelse af et ideologisk grundlag herfor. Der ligger netop en fare i, at der ikke forud for løsningen af sådanne problemer føres en debat om det ideologiske grundlag, og at det ikke erkendes, at der i relation til forskellige ideologiske udgangspunkter er forskellige løsningsmuligheder - herunder også demokratiske fremskridt.

Videre savnes der vel også en erkendelse af en sammenhæng mellem kulturmønster og alternative legitimeringsgrundlags effekt. I så henseende behøver kulturmønstret ikke at optræde som en given størrelse, men det vil tendere mod at gøre det, hvis det ikke søges påvirket. Uden ændringer i holdningsmønstret er det ikke sandsynligt, at der kan ske væsentlige ændringer i legitimeringsgrundlaget uden fald i legitimeringseffekten. Hvis befolkningen i almindelighed forventer individets frihed sat højest med klassisk retssikkerhed, ejendomsretsbeskyttelse osv. som centrale forvalt-

ningsprincipper, har behandlingsskøn og rekruttering uafhængigt af vælgerorganet ringe legitimerende værdi.

Inden jeg nærmere skal diskutere legitimeringsproblematikken i relation til amter og kommuner, finder jeg det nærliggende at pege på, at hvis "demokrati" opfattes som det samlede vælgerorgans indflydelse på eller kontrol med de politiske beslutninger, må kommunalreformen - alt andet lige - formodes at have svækket den demokratiske kontrolls muligheder, idet samfundets samlede vælgerorgan eller dets valgte repræsentanter på en række punkter har fået vanskeligere ved at determinere den lokale forvaltnings beslutninger. At muligheder herfor måske stadig er ret gode, og at andre indflydelseskanaler kan tænkes at erstatte de forsvundne, er så en anden sag. Dette er imidlertid en opfattelse af demokratibegrebet, som nok næppe synderligt præger den debat, der her er tale om, idet de krav om "central styring", som ikke desto mindre fremføres, ofte begrundes på anden måde.

Spørgsmålene omkring indholdslegitimeringen har jeg allerede behandlet ret indgående, hvorfor jeg på dette sted skal indskrænke mig til nogle relativt få bemærkninger om specielle forhold vedrørende amter og kommuner.

Både amtskommunale og primærkommunale organer må betragtes som en del af den offentlige forvaltning, hvorfor hjemmelskravet også er et relevant indholdslegitimerende grundlag for beslutninger her. Men ved siden heraf er nok også kollektive behov et fremtrædende grundlag som nævnt ovenfor. Det er i hvert fald en almindelig opfattelse i den almene debat, at der inden for "det kommunale selvstyes" rammer er mulighed for under henvisning til det lokale fællesskabs tarv at træffe beslutninger uden direkte lovhjemmel. Ligeledes synes det, som om lovhjemmel og kollektive behov i en række beslutningsituationer er konkurrerende eller supplerende legitimeringsgrundlag, hvilket bl.a. giver sig udslag i, at et retsprincip som ugyldighed på grund af magtfordrejning ikke i større omfang kunne tænkes anvendt over for amtsråds eller kommunalbestyrelses beslutninger, uanset at debatten i disse kollegiale organer forud for beslutningen kunne tyde på, at forskelligeartede hensyn har gjort sig gældende.

At behandlingsskøn også spiller en rolle kræver kun en henvisning til sygehusvæsen og socialvæsen som central opgave i

henholdsvis amtskommuner og primærkommuner.

Ved en diskussion af formlegitimeringen forekommer det rimeligt især at hæfte sig ved grundlaget for beslutningsdeltagelse. Her må det understreges, at en del af de beslutninger, der træffes i lokalforvaltninger, ligger inden for ministerstyrets rammer, og at decentrale organer som f.eks. amtmanden er ministersubordineret. Men når dette er sagt, er der vel på ideplanet grund til at pege på tre alternative formlegitimerende grundlag:

1. Direkte lokaldemokrati, hvor det samlede lokale vælgerorgan umiddelbart træffer de bindende beslutninger
2. Repræsentativt lokaldemokrati, hvor det lokale vælgerorgan har del i de bindende beslutninger gennem valg af og kontrol med en lokal folkerepræsentation
3. Nærdemokrati, hvor en nærmere angiven kreds (interesserede, aktive, berørte el.lign.), som ikke er sammenfaldende med det lokale vælgerorgan, deltager i eller træffer bestemte bindende beslutninger gennem direkte beslutningsdeltagelse.

Folkeinitiativ og folkeafstemning har hidtil været så godt som usete fænomener i dansk kommunalvæsen. Da netop disse beslutningsstrukturer er udledt af det direkte demokratis ide, spiller dette altså ikke nogen rolle på dette område i Danmark. Organer med lovnormeret kompetence er både på amtsligt og primærkommunalt plan i Danmark primært kollegiale folkevalgte organer, hvilket indikerer, at det repræsentative lokaldemokrati som ide er fremtrædende. Videre tror jeg ikke, at nærdemokrati i noget tilfælde - i hvert fald endnu - kan stå alene som formlegitimerende grundlag for lokaladministrative beslutninger. Nærdemokrati i denne forstand er som idétype ikke unik eller original i vort samfund, idet interesseorganisationers politiske virksomhed i vort samfund bygger på forestillinger af tilsvarende karakter. Man kunne derfor udmærket forestille sig en udvikling på det amtslige og kommunale plan, hvor participationsstrukturer opnåede formlegitimerende værdi på samme måde, som landsdækkende interesseorganisationer allerede har det for en lang række politiske beslutningers vedkommende.

Men under alle omstændigheder vil det sige, at det idemæssige udgangspunkt for formlegitimeringen primært er det repræ-

sentative lokaldemokrati, uanset om man vil mene, at det burde være noget andet. Diskussionen herom skal jeg lade ligge. Blot vil jeg gerne pege på, at selv om det repræsentative lokaldemokrati bevares som grundidé (det vil kræve betydelige ændringer i vort kulturmønster at etablere et alternativt formlegitimerende grundlag med samme effekt), hindrer dette ikke, at der i højere grad kunne optræde elementer af både direkte demokrati og nær-demokrati i vores kommunale struktur. Direkte lokaldemokrati vil nok volde de mindste idemæssige problemer, men samtidig de største praktiske problemer, idet folk givetvis vil betragte resultater af en folkeafstemning som fuldt så autoritative som beslutninger truffet i en kommunalbestyrelse, mens man på den anden side med den nuværende gennemsnitlige kommunestørrelse nok vil vige tilbage for et kommunalt (eller amtskommunalt) folkeafstemningsinstitut på grund af økonomiske og tidsmæssige omkostninger forbundet hermed. Omvendt vil de praktiske problemer ved nær-demokrati i form af participationsstrukturers beslutningsdeltagelse være overskuelige, mens der her omvendt er betydelige idemæssige vanskeligheder. Fænomenet er dog ikke aldeles ukendt i virkelighedens verden, idet ejendomsretlig participation i en lang række beslutningstyper (f.eks. sanering, byplanmæssige dispositioner, visse veje) er klart anerkendt. Skolestyrelsesloven kan ses som en ret vidtstrakt anerkendelse af "klientparticipation". Og endelig kan der peges på delegation i en række kommuner, som også har skabt "klientparticipation", hvilket især har inddraget idrætsforeninger som beslutningsdeltagere eller beslutningstagere.

Når vi vurderer demokratiets stilling i lokalforvaltningen, springer det i øjnene, at "folkevalgte" er tiltænkt en dominerende rolle med hensyn til, hvem der skal træffe de autoritative beslutninger. Man tør måske også vove den påstand, at kollektive behov og til en vis grad behandlingsskøn som indholdslegitimerende grundlag ved siden af lovhjemmel vil medvirke til at beslutningsomfanget øges, eller - sagt på en anden måde - at flere lokale værdifordelingsproblemer løses politisk.

I denne henseende synes demokratiet altså at være styrket. Umiddelbart forekommer der dog at være tre principielle problemer forbundet hermed.

Det første problem knytter sig til det forhold, at den aktuelle debat om kommunestyret involverer to konkurrerende ideopfattelser, som begge gør krav på at være "demokratiske", nemlig repræsentativt lokaldemokrati og nærdemokrati. Jeg har ovenfor antydnet, at elementer af nærdemokrati kan indpasses i en primært repræsentativt demokratisk kommunalstruktur, men det er på den anden side klart, at hvis kommunale politiske beslutninger ønskes formlegitimeret gennem beslutningsstrukturer, som bygger på det repræsentative demokratis idé, så har dette konsekvenser med hensyn til mulighederne for nærdemokrati, således som dette er defineret her. Dette betyder også, at man ikke - således som debatten om nærdemokrati undertiden kunne give udtryk af - kan løse alle strukturproblemer og alle "demokrati"-problemer ved hjælp af nærdemokratiske forbedringer. Eksempelvis har politisk ansvarlighed under forudsætning af repræsentativt lokal-demokrati principielt at gøre med forholdet mellem det samlede lokale vælgerorgan og den valgte forsamling og ikke med forholdet mellem bestemte beboer- eller interessegrupper og den valgte forsamling. Hvis man derfor - stadig under de givne forudsætninger - vil påvirke graden af politisk ansvarlighed, må man interessere sig for demokratiske kontrolmuligheder, som har at gøre med faktorer som repræsentanternes antal (som er relativt lille i Danmark), valgmåden (hvor flertalsvalg i enkeltmandskredse i stedet for forholdstalsvalg måske var et middel til at løse nogle af de ansvarlighedsproblemer, som påpeges i debatten), valgperiodens længde og omfanget af indirekte valg (borgmestre, magistratsmedlemmer og udvalgsformænd vælges ved indirekte valg).

Det andet problem knytter sig til det forhold, at faglig kunnen som formlegitimerende grundlag er blevet væsentligt svækket ved kommunalreformen. Man kan måske tvivle på, at befolkningen vil acceptere et så vidtstrakt lokaldemokrati, og muligvis vil vi se forstærkede angreb på demokratiet, efterhånden som folk opdager, at klassisk retssikkerhed, ejendomsretsbeskyttelse og individets frihed underordnes en demokratisk vurdering af forholdene. Kommunalreformen har på det formelle plan styrket de folkevalgte og dermed demokratiet som idé væsentligt. Problemet er imidlertid, at folk måske ikke vil acceptere virkningerne heraf, således at politikerne tvinges ind på ekspertvurderinger

og ekspertafhængighed, og således at et demokratisk skøn i beslutningssituationerne svarende til en flertalsopfattelse bliver en illusion.

Det tredje problem knytter sig til, hvilket område der kan gøres til genstand for politiske beslutninger. Dette område er udvidet og vil sandsynligvis blive yderligere udvidet. Spørgsmålet er imidlertid, om det indholdslegitimerende grundlag herfor er stærkt nok. Noget kunne tyde på, at det ikke er det, således at vi kan komme til at opleve en yderligere reaktion mod, at det offentlige udvider sit værdifastlæggende og værdifordelende virkefelt.

Disse problemers karakter og omfang vil dog selvsagt afhænge af, i hvilket omfang kulturmønstret forbliver konstant i vort samfund.

5. Informationspolitik og demokratisk kontrol

Det er tidligere i denne artikel postuleret, at modtageren er den primære informationspolitiske komponent, hvis det informationspolitiske formål er demokratisk kontrol. Af sekundær betydning er medievalg, mens tilbagemeldingskanal gives tredjeprioritet.

Som det allerede vil være fremgået af det foregående afsnit, er denne rækkefølge ikke ensbetydende med, at tilbagemeldingsproblemet er ligegyldigt. I kraft af det repræsentative demokratis dominans i lokalforvaltningen er tilbagemeldingskanalerne først og fremmest kommunevalg suppleret med nomineringsaktivitet og andet vælgerforeningsarbejde. Som anført i foregående afsnit kan der udmærket opstå behov for en vurdering af, om eksisterende valgmåder giver en tilstrækkelig effektiv mulighed for demokratisk kontrol, eller om der er behov for omlægninger med henblik herpå. Sådanne problemer kan med mellemrum melde sig med en sådan styrke, at de, indtil en løsning findes, overskygger andre og gør tilbagemeldingsforanstaltninger primære.

Hertil kommer, at tilbagemeldingskanaler ved siden af valg har været på retur. Vælgerforeningernes rolle som fora for en løbende kritik af repræsentanternes arbejde forekommer at være svækket, og det er svært at få øje på egentlige afløsere, idet de såkaldte borgermøder ser ud til mere at være sender-

informerende end demokratisk kontrollerende.

Omkring komponenten medievalg kunne påstås, at man under alle omstændigheder vil have de faktiske virkninger af de trufne beslutninger som et grundlag for befolkningens udøvelse af demokratisk kontrol. Det anses dog næppe i nogen kommune for tilfredsstillende at standse herved. Det kan være ønskeligt at give besked, før virkningerne melder sig, og det kan måske især være ønskeligt at informere om lokalpolitikernes rolle og ansvar for beslutninger, resultater og udviklingslinier. Mange andre kan have haft indflydelse herpå og derved begrænse lokalpolitikernes muligheder. Omvendt kan der måske være ting, som borgerne ikke uden nærmere oplysninger herom tilskriver de kommunalpolitisk ansvarlige.

Men ikke desto mindre er modtageren anset for i almindelighed at være den primære informationspolitiske komponent i forhold til demokratisk kontrol. Det er kun muligt for mig at give et ganske kort rids over nogle af de informationspolitiske problemer, som knytter sig hertil.

Der er behov for en øget viden hos den informationspolitiske ansvarlige om borgeren som modtager og hans situation som sådan. Det er ikke alene et spørgsmål om mere forskning, men i høj grad også et spørgsmål om at drage nytte i forvaltningen af den forskning, som allerede er foretaget, og hvis resultater er fremlagt offentligt eller tilgængelige ved forskningsinstitutionerne. Denne viden må bruges til at skabe realistiske forestillinger om borgerens forudsætninger og grundlag for at deltage i den demokratiske kontrolproces på kvalificeret måde. Dette kan igen danne udgangspunkt for en vurdering af støttebehov og iværksættelse af støtteforanstaltninger for borgeren i kontrolprocessen. Og på længere sigt kan der arbejdes med at forbedre borgerens forudsætninger.

Lidt dramatisk udtrykt kan man tale om et alarmeringsproblem i forhold til modtageren. Ikke mindst efter at vælgerforeningerne har mistet terræn, er det svært for modtageren at vide, hvornår han står over for informationer som led i den demokratiske kontrolproces. Vælgerforeningerne satte fokus herpå. Nu må denne information pilles ud af kolossale informationsmængder med vidt forskellige formål. Derfor er det informationspoli-

tisk væsentligt at sikre sig modtagerens opmærksomhed og sikre hans forståelse for sammenhæng mellem den pågældende information og den demokratiske kontrolproces.

Kapacitetsproblemer gør sig også gældende. Modtageren er underkastet kvantitative begrænsninger, som gør, at der ikke er ubegrænset tid og energi til rådighed. Og der er kvalitative begrænsninger f.eks. i form af manglende grundkendskab til kommunale forhold, som vanskeliggør forståelse og deltagelse. Ikke mindst i så henseende er der behov for mere langsigtede foranstaltninger gennem grundskolesystemet og voksenundervisningen.

Også kendskab til modtagerens vaner er nødvendigt. Megen information når ikke frem, fordi den udsendes gennem kanaler og i en form, som ikke tager hensyn til disse vaner. Det hjælper ikke meget at bruge en teknisk velegnet kanal, som borgeren ikke kommer i nærheden af. Indsatsen herfor kan bestå i noget så banalt som at sikre sig, at åbningstidens placering for udstillinger, biblioteker og andre informationsmeddelende institutioner tager mest muligt hensyn til borgernes fritidsmønster. Der kan også være tale om ud fra kendskabet til modtagervaner at vælge en kanal, som måske informationsteknisk ikke er så velegnet, men som med større sandsynlighed dog bringer noget frem til modtageren. Gennem langsigtede foranstaltninger kan vanerne muligvis påvirkes, således at informationen kan effektiviseres eller gøres nemmere.

Vigtig er også modtagerens tiltro til de demokratiske processer. Mangler denne tiltro, kræves en forøget informationspolitisk indsats og på længere sigt opbygning af tillid hos modtageren til, at det er umagen værd.

Endelig må forskellen på borgerkategorier fremdrages. En betydelig ulighed gør sig også i denne henseende gældende i befolkningen. Det rejser spørgsmålet om en differentieret informationsindsats eller en særlig indsats over for svage modtagergrupper.