

Ole Nørgaard Madsen:

Offentlighedens placering i regionplanlægningen

I systemteoretiske behandlinger af offentlighedens forhold til det politiske system eller dets delsystemer anskues offentligheden i almindelighed som systemets omgivelser. Systemets værdifordelende handlinger er interessante på grund af deres virkninger i offentligheden som systemets omgivelser. Ud over denne relation mellem system og offentlighed optræder desuden i disse modeller feed-back, dvs. tilbagemelding fra omgivelserne (offentligheden) til systemet som grundlag for en principielt ubrudt strøm af værdifordelende handlinger.

Denne betragtningsmåde er karakteristisk for åbne systemmodeller.

Men selv om der arbejdes med en lukket systemmodel, er man ikke dermed afskåret fra at beskæftige sig med offentligheden. Offentligheden kan anskues som et systemelement, og det anses her for en hensigtsmæssig teoretisk indfaldsvinkel, når man vil beskæftige sig med offentlighedens placering i dansk regionplanlægning.

Formålet med denne artikel er at belyse offentlighedens inddragelse i regionplanlægningen og at vurdere de organisatoriske konsekvenser heraf.

Det formelle grundlag for offentlighedens placering i regionplanprocessen er lands- og regionplanloven.¹ Disse regler forudsættes bekendt i det følgende, idet der i øvrigt kan henvises til Planstyrelsens publikationer.²

Som det vil fremgå af henvisningerne, består det forvaltningsystem, som tilvejebringer en regionplan af flere forskellige elementer. For nemheds skyld reduceres systemet her til at omfat-

1) Lovbekendtgørelse om lands- og regionplanlægning nr. 127 af 16. marts 1978.

2) Lands- og regionplanlægningen, 1973 (revideret i Nyt fra Planstyrelsen, nr. 5); Offentlighed om regionplanlægningen - Forslag til tilrettelæggelse af debatten, 1976, samt Poul Meyer, Georg Vedel-Smith, Ole Nørgaard Madsen & Finn Bruun, Offentlig forvaltning i Danmark, Århus, 1977, pp. 173-178.

Ole Nørgaard Madsen:

Offentlighedens placering i regionplanlægningen

I systemteoretiske behandlinger af offentlighedens forhold til det politiske system eller dets delsystemer anskues offentligheden i almindelighed som systemets omgivelser. Systemets værdifordelende handlinger er interessante på grund af deres virkninger i offentligheden som systemets omgivelser. Ud over denne relation mellem system og offentlighed optræder desuden i disse modeller feed-back, dvs. tilbagemelding fra omgivelserne (offentligheden) til systemet som grundlag for en principielt ubrudt strøm af værdifordelende handlinger.

Denne betragtningsmåde er karakteristisk for åbne systemmodeller.

Men selv om der arbejdes med en lukket systemmodel, er man ikke dermed afskåret fra at beskæftige sig med offentligheden. Offentligheden kan anskues som et systemelement, og det anses her for en hensigtsmæssig teoretisk indfaldsvinkel, når man vil beskæftige sig med offentlighedens placering i dansk regionplanlægning.

Formålet med denne artikel er at belyse offentlighedens inddragelse i regionplanlægningen og at vurdere de organisatoriske konsekvenser heraf.

Det formelle grundlag for offentlighedens placering i regionplanprocessen er lands- og regionplanloven.¹ Disse regler forudsættes bekendt i det følgende, idet der i øvrigt kan henvises til Planstyrelsens publikationer.²

Som det vil fremgå af henvisningerne, består det forvaltningsystem, som tilvejebringer en regionplan af flere forskellige elementer. For nemheds skyld reduceres systemet her til at omfat-

1) Lovbekendtgørelse om lands- og regionplanlægning nr. 127 af 16. marts 1978.

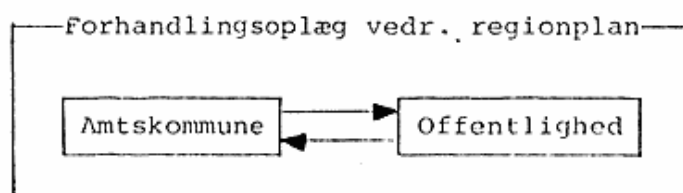
2) Lands- og regionplanlægningen, 1973 (revideret i Nyt fra Planstyrelsen, nr. 5); Offentlighed om regionplanlægningen - Forslag til tilrettelæggelse af debatten, 1976, samt Poul Meyer, Georg Vedel-Smith, Ole Nørgaard Madsen & Finn Bruun, Offentlig forvaltning i Danmark, Århus, 1977, pp. 173-178.

te amtskommunen og offentligheden, og det afgrænses til disse to elementers samspil i forbindelse med den såkaldte offentlighedsfase i henhold til lands- og regionplanlovens § 12, stk. 3.

Denne afgrænsning giver tilstrækkeligt grundlag for at behandle det opstillede problem. I praksis svarer afgrænsningen omtrent til, hvad i regionplanprocessen ligger imellem udarbejdelse af de såkaldte alternative skitser i henhold til lands- og regionplanlovens § 12, stk. 1 og udarbejdelse af oplæg til forhandlinger med kommunerne om regionplanlægningen i henhold til lands- og regionplanlovens § 13, stk. 1. Forbeholdet "omtrent" skyldes, at loven i § 12, stk. 3 også forudsætter, at primærkommunerne deltager i den oplysningsvirksomhed, som har til formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold.

Som element i systemet defineres amtskommunen som de opgaver, der er tillagt amtsrådet og hertil knyttede organer i forbindelse med det omtalte forhandlingsoplægs udarbejdelse, samt de ressourcer, som kan indgå i løsningen af denne opgave. Systemets andet hovedelement er offentligheden, hvorved i denne sammenhæng forstås summen af enkeltpersoners og andre identificerbare interessers regionplanmæssige adfærdsmuligheder i det givne område (amtet).

Det herved fremkomne organisatoriske system kan illustreres på følgende måde:



Interrelationerne i systemet kan betegnes som henholdsvis orientering (den øverste pil) og opsamling (den nederste pil). Det forudsættes, at orientering går forud for opsamling.

Orienteringen kan antage tre hovedformer. Selv om det mest interessante i denne sammenhæng er den aktive orienteringsindsats fra amtskommunens side over for offentligheden, er det værd at understrege, at orienteringen af offentligheden ikke alene afhæn-

ger af denne aktive indsats. Uanset om amtskommunen udøver en orienteringspolitisk indsats eller ikke, vil der i større eller mindre omfang tilflyde offentligheden informationer om amtskommunens beslutningsaktivitet. Det skyldes ikke mindst offentlighedslovens og den kommunale styrelseslovs principielle krav om åbenhed. Offentligheden har adgang til selv at gøre sig bekendt med, hvad der foregår gennem aktindsigt og overværelse af møder m.v. Dette har især praktisk betydning gennem avisers og andre nyhedsmediers mere systematiske udnyttelse af disse muligheder til at udbrede oplysning om de amtskommunale anliggender til offentligheden.

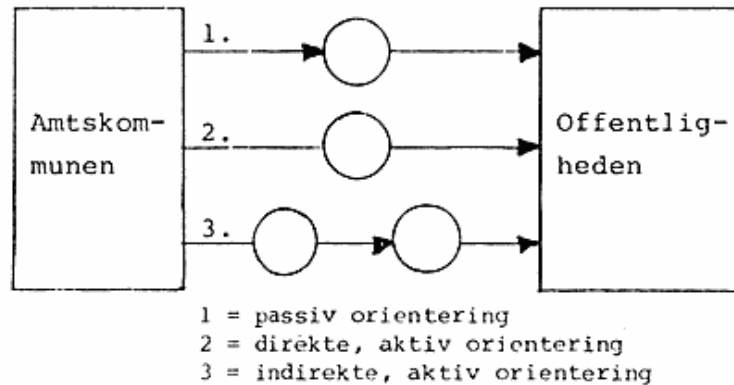
Den orientering, som forudsætter egentligt aktive orienteringsbestræbelser fra amtskommunen kan i forhold til offentligheden være direkte eller indirekte.

Den direkte indsats indebærer en orienteringskontakt mellem amtskommune og den orienteringsmodtagende offentlighed uden formidlende mellemkomst. Eksempler herpå fra de gennemførte offentlighedsfaser i amtskommunerne er debatoplæg, pjecer, udstillinger og møder.³

Den indirekte, aktive orientering kunne også kaldes orientering ved kanalskift. Amtskommunen er nok aktiv, men når ved egen hjælp ikke ud til modtagerne. Et typisk eksempel på denne indirekte orientering er pressemeddelelsen, som udarbejdes i amtskommunen, men som når frem til en bredere offentlighed gennem massemedier. Men ofte vil det være sådan, at det orienteringsmateriale, som i amtskommunen er udarbejdet med henblik på direkte orientering også udbredes gennem indirekte orientering. Et af amtskommunen afholdt orienteringsmøde indebærer eksempelvis en vis direkte, aktiv orientering ved kontakt med mødedeltagerne, men i kraft af avisreferater af mødet sker der også en indirekte orientering på grundlag af amtskommunens aktive indsats i forbindelse med mødets afholdelse.

3) Et indtryk af disse aktiviteter fås af "Offentlighedsfasen i regionplanlægningen", Byplan 176, 1978, nr. 4, pp. 110-114.

De tre former for orientering kan illustreres på følgende måde:



Undersøgelser tyder samstemmende på, at den direkte, aktive orientering ikke nær har samme effektivitet i henseende til kvantitativ udbredelse som de to øvrige former.⁴

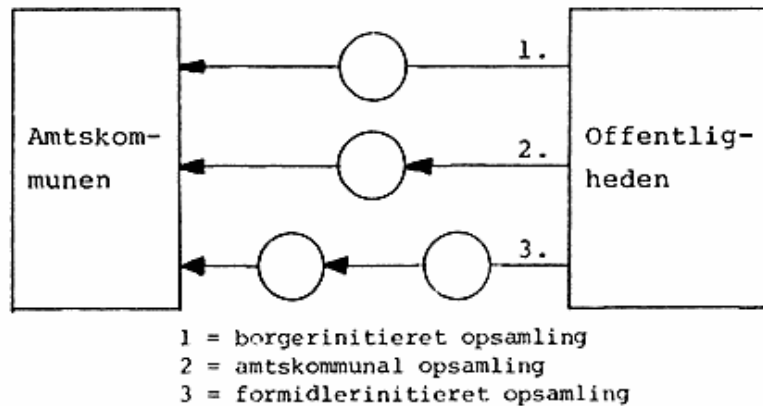
Opsamlingen kan ligesom orienteringen analyseres ved hjælp af tre interrelationstyper. Opsamlingen af præmisser fra offentligheden med henblik på regionplanlægningen kan komme i stand på borgernes eget initiativ. I alle amtskommuner har der under offentlighedsfaserne været lagt direkte op til, at præmisser skulle indgå på denne måde. Selv om amtskommunerne har opfordret folk til at fremkomme med mundtlige indlæg på møder og til at indsende skriftlige indlæg, så er det naturligvis offentlighedens aktive indsats, som er afgørende for, om der på denne måde finder en opsamling af præmisser sted med henblik på planlægningsprocessen.

4) Der kan henvises til Jens Chr. Tonboe, Birgitte Rovin & Klaus Meulengracht, Regionplandebat - En sociologisk undersøgelse på Bornholm 1975-76, SBI-Byplanlægning 33, Statens Byggeforskningsinstitut, 1977, som er baseret på offentlighedsfasen i Bornholms amtskommune. Opinionsundersøgelser i flere andre amter bekræfter dette resultat. I Poul Meyer, Ole Nørgaard Madsen & Søren Winter, Borger og Kommune. Langå, Århus, 1976, refereres to undersøgelser, som peger i ganske samme retning. Se også Politica, nr. 2, 1977, hvor kommunikation mellem myndigheder og borgere behandles i flere artikler, især "Det kommunale kommunikationssystem" af Jens Chr. Birch og Bernt Stubbe Østergård. I samme retning peger praktiske erfaringer, jvr. Betænkning nr. 787, Udvidet statslig information om love m.v., København, 1977; og Betænkning nr. 798, Kommunalt nærdemokrati, København, 1977. Se eventuelt også Poul Meyer, Georg Vedel-Smith, Ole Nørgaard Madsen & Finn Bruun, Offentlig forvaltning i Danmark, Århus, 1977, pp. 209-213.

Andre former for opsamling er omvendt primært afhængig af en amtskommunal aktivitet. Det mest nærliggende eksempel herpå er de såkaldte opinionsundersøgelser.

Endelig kan opsamlingen afhænge af et formidlerinitiativ. Der kan være tale om avisreferat af for eksempel møder, som ikke resulterer i en direkte henvendelse til amtskommunen, eller som ikke overværes af amtskommunale repræsentanter.

Opsamlingen kan som interrelation opsummeres ved følgende figur:



I den i note 3 nævnte artikel findes også kortfattede oversigter over opsamlingsaktiviteter i amtskommunerne. Disse ting er mere fyldigt omtalt i rapporter om offentlighedsfasen udarbejdet i de enkelte amtskommuner. Rapporter af denne art er offentligt tilgængelige, for eksempel gennem Dansk Byplanlaboratoriums systematiske indsamling af regionplanmateriale. De foran givne henvisninger til undersøgelser vedr. orienteringsaktiviteten kan gentages her til belysning af opsamlingsproblemerne. Hovedtrækkene er, at kun et mindretal af borgere står bag borger- og formidlerorienteret opsamling, og at dette mindretal har tendens til at være skævt socialt sammensat i flere henseender.

Inden vi ser nærmere på de organisatoriske konsekvenser af dette samspil mellem amtskommune og offentlighed, vil det være hensigtsmæssigt at diskutere, hvilke grundlæggende opfattelser der må respekteres som udgangspunkt for den organisatoriske opbygning.

Det primære idégrundlag omkring forholdet mellem amtskommunen og offentligheden er det repræsentative demokrati.

Det indebærer en forestilling om, at kontakten mellem de to elementer knyttes ved hjælp af en folkerepresentation, amtsrådet og et vælgerorgan på offentlighedssiden. På idéplanet er valg den helt afgørende interrelation. Netop ved valget forudsættes det, at amtsrådets arbejde i den forløbne valgperiode lægges frem sammen med en præsentation af kandidaters program for den kommende valgperiode. Dette påregnes vælgerorganet at reagere på ved stemmeafgivning på valgdagen. Resultatet heraf er demokratiteoretisk en manifestation af befolkningens ønsker gennem en tilkendegivelse af, hvilken amtsrådssammensætning der bedst svarer til befolkningens opfattelse.

Interrelationer, som har til formål at skabe kontakt mellem folkerepresentation og vælgerorgan, er dog ikke begrænset til kun at omfatte valg og begivenheder i umiddelbar tilslutning hertil. Både blandt politikere og vælgere er det en udbredt opfattelse, at der skal være kontakt også mellem valgene. Principielt anses politikere for at være forpligtet til at deltage i den offentlige debat og herigennem til stadighed være opmærksom på, hvad der rører sig i befolkningen, og hvordan trufne beslutninger opleves i offentligheden.

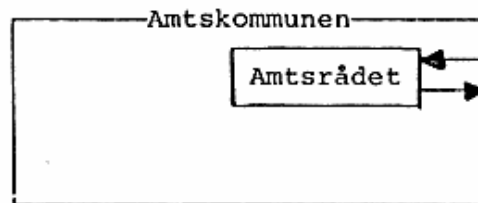
Organisatorisk har dette synspunkt tydeligst givet sig udslag i offentligheden, hvor vælgerforeningerne i historisk perspektiv har været betydningsfulde i så henseende.

De seneste års udvikling har imidlertid forstærket tendensen til, at interrelationer mellem det offentlige og befolkningen ikke alene begrænses til kontaktformer, som ligger inden for det repræsentative demokratis idé. Selv om det repræsentative demokrati er dominerende, er det på det empiriske plan udvidet med bestanddele fra andre demokratiteoretiske opfattelser. På det kommunale plan har det direkte demokrati hidtil kun haft begrænset indflydelse. Derimod er nærdemokrati eller interessademokrati efterhånden blevet et væsentligt supplement til det repræsentative demokrati i kommuner og amtskommuner.

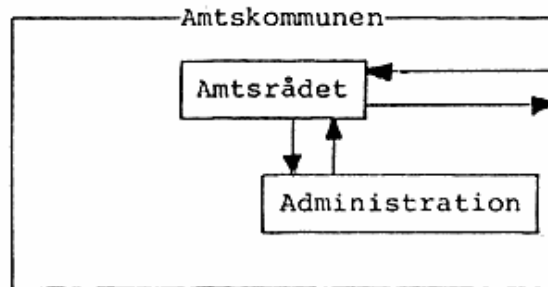
Hermed er tre forskellige demokratiopfattelser introduceret. Selv om der kan spores en del uenighed om det præcise indhold i hver af disse opfattelser som begreber, vil jeg tro, at kernen i de fleste opfattelser vil være dækket af følgende begrebsdefinitioner:

- direkte demokrati = at offentligheden umiddelbart træffer politiske beslutninger eller umiddelbart tager del i politiske beslutninger
- repræsentativt demokrati = at offentligheden har del i politiske beslutninger gennem valg af og kontrol med en folkerepresentation
- nærdemokrati/interessedemokrati = at borgere med kvalificerede interesser i forhold til den samlede offentlighed træffer eller tager del i politiske beslutninger

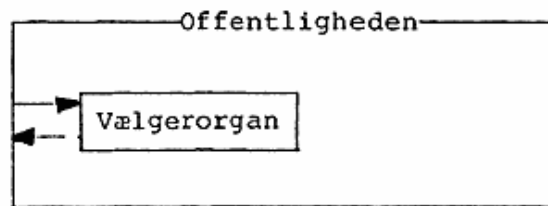
De fleste nærdemokratiske opfattelser rummer ligesom det repræsentative demokrati en forestilling om, at amtsrådet som folkerepresentation er det organisatorisk karakteristiske ved amtskommunen. Det er amtsrådet og dets medlemmer, som meddeler sig til offentligheden, og som modtager impulser fra offentligheden:



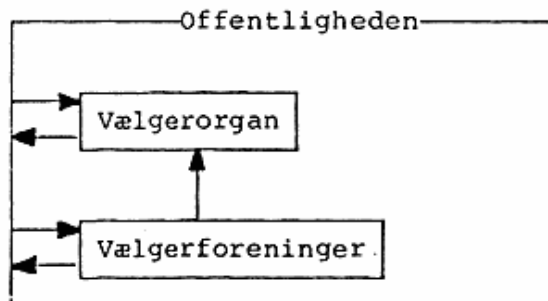
Det er næppe uforeneligt med denne tankegang, at amtsrådet også under kontaktopgavers løsning søger og modtager bistand med henblik på behandling af impulser og udarbejdelse af informationsmateriale m.v. hos sit administrative apparat:



Offentligheden er både under en direkte og en repræsentativt demokratisk synsvinkel organisatorisk karakteriseret ved et vælgerorgan. Det er en meget præcist afgrænset enhed med meget klare procedureregler for i hvert fald den udadrettede virksomhed, som kommer til udtryk gennem valghandlinger. Gennem vælgerorganet reagerer offentligheden på impulser fra de politiske systemer:



Som nævnt er det næppe i modstrid med det repræsentative demokratis idé, at politiske partiers vælgerforeninger yder vælgerorganet bistand og selv står i forbindelse med offentlighedens politiske omgivelser, især mellem valgene:



Nærdemokratiets offentlighed er ikke så organisatorisk veldefineret. Men det er dog principielt muligt at identificere de organisatoriske fænomener, der kan være tale om, ud fra definitionen af nærdemokrati, selv om "borgere med kvalificerede interesser" i sig selv ikke er noget præcist kriterium, når man kommer ud i grænseområdet.

Traditionelle interesseorganisationer er nærliggende eksempler. Også i de såkaldte græsrodsbevægelser findes eksempler, selv om man her hurtigt støder på spørgsmålet, om en ideel eller subjektiv oplevet interesse er "kvalificeret", eller om der skal foreligge en form for objektiv eller med traditionelle omsætningsværdier målelig interesse.⁵

Men hvilke demokratibetragtninger ligger nu bag offentlighedens deltagelse i regionplanlægningen?

Nærdemokrati kan udelukkes med henvisning til, at kravet om borgerdeltagelse har karakter af en appel til helheden og ikke nogen speciel eller kvalificeret særinteresse.⁶

Regionplanlægningens offentlighedsfase har haft til formål at inddrage offentligheden i forberedelserne til en beslutning, nemlig vedtagelse af en regionplan. Denne inddragelse kunne godt have fået karakter af offentlighedens kontrol med amtsrådet gennem kontakt mellem befolkning og folkevalgte, hvorigennem de to parter havde mulighed for at vurdere gensidigt den indbyrdes overensstemmelse i holdning til regionplananliggender.

Det er mit foreløbige indtryk, at det stort set ikke er gået sådan. "Stort set" fordi der er undtagelser. Men i forbløffende ringe omfang har amtsrådsmedlemmer landet over optrådt, som om offentlighedsfasen var en mulighed for at forbedre deres egen evne til at repræsentere befolkningen i regionplanlægningen og for at styrke ansvarligheden over for vælgerorganet.

5) For en nærmere behandling heraf henvises til Poul Erik Mouritzen m.fl., Borgerdeltagelse og græsrodsbevægelser, Århus, 1978.

6) I Poul Meyer m.fl., Borger og Kommune. Langå, Århus, 1976, antages, at borgerdeltagelsen i den primærkommunale parallel til regionplanlægningen ligger inden for det repræsentative demokratis rammer (p. 68). Denne kategorisering ser i hvert fald ikke for den gennemførte regionplanoffentlighedsfase ud til at kunne opretholdes.

I stedet for at betragte offentligheden som noget, amtsrådet i sig selv repræsenterede, optrådte amtspolitikere snarere over for offentligheden, som var den en part ved siden af amtsrådet. Man lod i stort omfang embedsmænd informere direkte og undlod endog forud for amtsrådsvalget midt i offentlighedsfaserne at fremlægge en egen politisk opfattelse for vælgerne. Og i forbindelse med opsamlingen af borgernes synspunkter er det i flere amter pointeret, at sammenskrivning og rapportering heraf er sket uafhængigt af amtsrådet.

Det vil sige, at vi mere befinder os inden for det direkte demokratis idé. Offentligheden tager uden om sine valgte repræsentanter selvstændigt del i regionplanlægningen. Det repræsentative demokrati er ikke sat ud af spillet, idet store dele af beslutningsprocessen, herunder ikke mindst vedtagelsen af regionplan, stadig foregår repræsentativt demokratisk. Men for så vidt angår tilvejebringelsen af beslutningsgrundlag for en regionplan, ser det altså ud til, at det repræsentative demokrati er suppleret med direkte demokratiske komponenter.

Det næste spørgsmål bliver da, om de organisatoriske karakteristika ved amtskommune og offentlighed, som er beskrevet foran, er egnede også i så henseende.

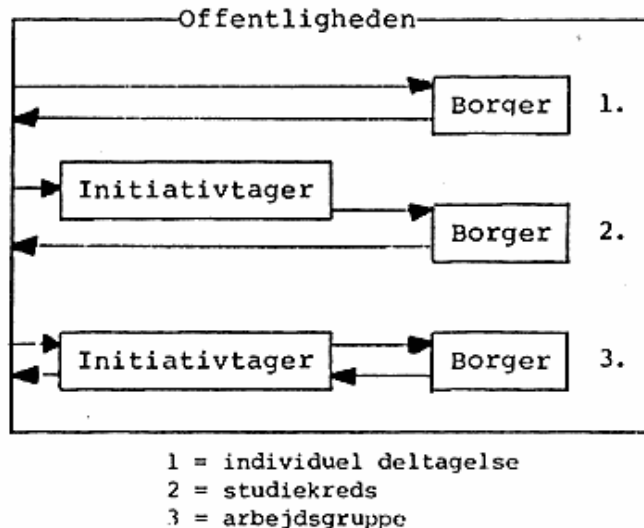
Vi konstaterede foran, at offentligheden med henblik på udøvelse af blandt andet direkte demokrati var organiseret i et vælgerorgan. En velkendt form for direkte demokratisk meningstilkendegivelse er folkeafstemning, og fra andre lande kendes også folkeinitiativ.⁷ Disse former for meningstilkendegivelser er imidlertid ikke egnede for produktion af et bredt og ikke forhåndsstruktureret beslutningsgrundlag.

Folkeafstemningen kunne være en mulighed, hvis offentlighedsfasen blev lagt op som vælgerorganets valg mellem de såkaldte alternative regionplanskitser, jvf. Lands- og regionplanlovens § 12, stk. 1-2. Under de forløbne offentlighedsfaser er det dog ofte understreget, at regionplanskitserne ikke var udarbejdet med henblik på, at der skulle kunne træffes et valg imellem skitserne, og at det endelige regionplanforslag sandsynligvis ville blive en blanding af flere skitser.

7) En behandling heraf findes i Erik Rasmussen, Komparativ Politik 2, København, 1972.

Der har næppe været seriøse overvejelser i retning af at løse problemet med organisering af offentligheden med henblik på deltagelse i regionplanlægningen gennem vælgerorganet. Om erfaringerne fra de gennemførte offentlighedsfaser kan gøre overvejelser af denne art aktuelle for kommende offentlighedsfaser, er endnu tvivlsomt.

Det er mit indtryk, at de måder, de offentlighedsorganisatoriske problemer er grebet an på, falder i tre forskellige kategorier, som grafisk kan beskrives på følgende måde:



Den individuelle deltagelse omfatter strengt taget også den uorganiserede deltagelse, nemlig de tilfælde, hvor den enkelte borger uden at indgå i nogen organisatorisk sammenhæng alene producerer og fremsender et bidrag. I praksis er dette dog sket i så få tilfælde, at det ikke alene er rimeligt i denne sammenhæng at se bort derfra, men at det også kan betragtes som endnu en bekræftelse på en teori om, at organisation er en nødvendighed for politisk participation i demokratisk forstand.

Organisering af den individuelle deltagelse kan ske på flere forskellige måder. Deltagelse i en folkeafstemning falder i denne kategori, men det er som nævnt ikke forekommet. Derimod har der i flere amter været gennemført opinionsundersøgelser. Offentligheden er i disse tilfælde organiseret i repræsentative udsnit, og deltagelsen er foregået som svar i strukturerede interview-

situationer. En anden hyppigt anvendt organisationsform er offentlige møder, hvor den enkelte borger kunne have adgang til både information og meningstilkendegivelse.

Kategorien studiekreds forudsætter en initiativtager som igangsætter, men det er de aktiverede borgere, som selv sørger for, at en meningstilkendegivelse fremkommer. Initiativtageren har altså en organisatorisk formidlende rolle, men forholder sig neutralt til resultatet af studiekredsarbejdet. Oplysningsforbund og i visse tilfælde kommuner er eksempler på sådanne initiativtagere.

Arbejdsgruppen adskiller sig som kategori fra studiekredsen ved, at tilbagemeldingen sker i initiativtagerens navn. Dette er hyppigt sket, hvor foreninger har taget initiativ til at arbejde med regionplanproblemerne. I praksis er der sket det, at der inden for foreningens rammer er nedsat en gruppe til at udarbejde et forslag, som der så er taget stilling til i foreningens kompetente organer og derefter fremsendt.

Det er vel et almindeligt indtryk, at de egentligt aktive borgere i offentlighedsfaserne er en uhyre begrænset andel af den samlede befolkning i det enkelte amt. En selvstændig vurdering af deltagelsesandelen er imidlertid ikke særlig meningsfuld som grundlag for skuffelse eller tilfredshed med offentlighedsfaserens forløb. Deltagelsen må ses i relation til de organisatoriske rammer. For eksempel er det urimeligt at hæfte sig ved, at måske kun 1-2 pct. af befolkningen i et amt har deltaget i regionplanmøder, hvis et større deltagertal ville have sprængt mødelokaler og andre organisatoriske rammer. Det er mere rimeligt at se på, at fremmødet til regionplanmøder i mange tilfælde var betydeligt større end fremmødet til tilsvarende politiske møder i dagens Danmark.

Ikke desto mindre er det naturligvis ud fra en direkte demokratisk betragtning et problem, at så få har deltaget. En deltagelse i en folkeafstemning på nogle få procent ville sikkert blive betragtet som en katastrofe for folkeafstemningsinstituttet, og med direkte demokratiske forestillinger bag reglerne om offentlighedens medvirken i regionplanlægningen må man også regne med, at regionplanlægningens offentlighedsfase vil komme i en uholdbar situation, hvis der ikke er udsigt til fremskridt. Afgørende for

sådanne fremskridt er, at der sker en organisatorisk udvikling eller tilpasning.

Noget tyder på, at arbejdsgruppeformen kvantitativt har givet bedre resultater end både individuel deltagelse og studiekredsformen. Der kan muligvis være baggrund for en positiv udvikling i borgerdeltagelsen gennem en organisatorisk mere bevidst satsen på arbejdsgruppeformen ved aktivering af lokale foreninger som initiativtagere. Det kan give nogle principielle problemer, fordi arbejdsgruppeformen utvivlsomt er bedre egnet for en nærdemokratisk deltagelse end en direkte demokratisk, og den vil måske derfor trække offentlighedsfasen i en nærdemokratisk retning i modstrid med det demokratiteoretiske udgangspunkt. Desuden er det en langt mindre klar organisatorisk afgrænsning end vælgerorganet, og man risikerer, at deltagelsen begrænses til aktive medlemmer af de foreninger, som tager spørgsmålet op.

En intensivering gennem studiekredsformen kan muligvis ske ved et forbedret samarbejde mellem amtskommune og oplysningsforbund og bedre økonomiske vilkår for oplysningsforbundene, men de indhøstede erfaringer i så henseende giver næppe grobund for særlig optimisme. Som en mulig nydannelse kunne nævnes amerikanske forsøg med såkaldte "neighborhood ombudsmen"⁸ som kontaktledd mellem myndigheder og borgere. Kunne man forestille sig en ny tids sognefoged som lokal initiativtager til lokale debatgrupper i regionplan- og andre anliggender og som formidler af offentlig information? Eller vil det være mere rimeligt at afvente en "naturlig" udvikling i form af beboerforeninger, som i disse år spirer frem mange steder?

Også inden for kategorien individuel deltagelse er der nye erfaringer fra USA. For nylig afholdtes i København en konference om borgerdeltagelse, hvor en amerikansk borgmester ifølge dagspressen omtalte et lokal-TV-system med indbygget tilbagemelding via trykknapper fra den enkelte TV-modtager. Da det her kun nævnes som et eksempel på en organisatorisk fremgangsmåde, skal jeg ikke gå ind i en nærmere diskussion af fordele og ulemper.

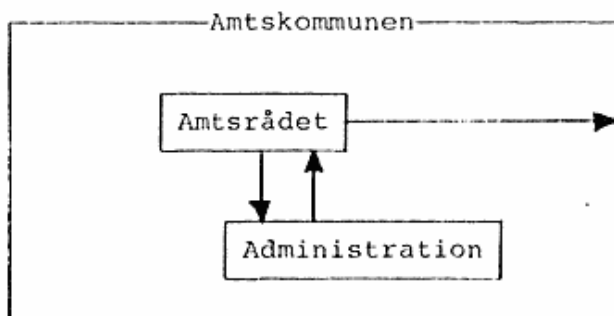
8) Se Douglas Yates, Neighborhood Democracy, Toronto/London, 1973.

Da vælgerorganet som organisering af offentlighed unægteligt har en ganske særlig status, kunne det være rimeligt at overveje muligheder for en organisatorisk fornyelse baseret herpå. Det kunne ske gennem udsendelse af spørgeskemaer efter valglisterne. Spørgeskemaformen har for eksempel ifølge dagspressen været benyttet af Århus Sporveje i forbindelse med fastlæggelse af busruter i visse lokalområder. Så vidt vides har udsendelsen dog her været organiseret efter husstandsadresser.

Jeg har kun beskæftiget mig med borgerdeltagelsens omfang og ser altså bort fra dens indhold i denne diskussion. Men det er en ulempe ved de organisatoriske tiltag inden for den individuelle deltagelse, som på kort sigt må formodes radikalt at kunne forøge antallet af deltagende borgere, at de kræver en betydelig grad af forhåndsstrukturering som grundlag for tilbagemeldingen.

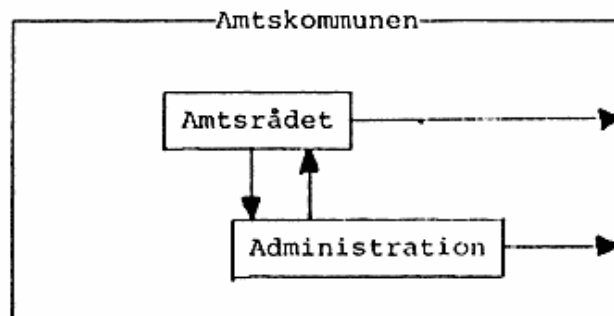
De organisatoriske problemer er ikke alene knyttet til offentligheden. Det er også et spørgsmål, om den amtskommunale organisation er velegnet i forhold til kravene om offentlighedsdeltagelse i regionplanlægningen.

Informationsopgaven kan udmærket tænkes løst uden ændringer i amtskommunens principielle opbygning, som er beskrevet i det foregående. Hvis informationen skal gives af amtsrådet, er det kun et kapacitetsspørgsmål, om der er tilstrækkelig politikerarbejds-kraft til rådighed, og om administrationen er i stand til at yde den fornødne sekretariatsbistand:

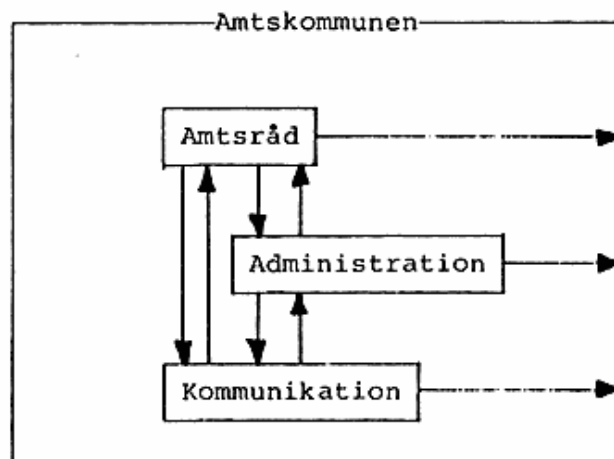


Det er tidligere nævnt, at embedsmænd i høj grad bidrog direkte i løsning af informationsopgaven. Der er næppe her grund til at fundere over, hvordan disse embedsmænds forhold til politikerne har været, og hvordan dette forhold har påvirket deres løsning.

af opgaven. Umiddelbart ser det ud til, at det ikke nogen steder har givet anledning til vanskeligheder eller konflikter mellem politikere og de pågældende embedsmænd:



I mange amtskommuner kobledes endnu en informationskomponent på, idet man ad hoc inddrog særlige kommunikationsorganer som for eksempel reklamebureauer og konsulentfirmaer. Det betød dog som regel ikke, at politikere og embedsmænd forholdt sig passive i forhold til informationsopgaven:



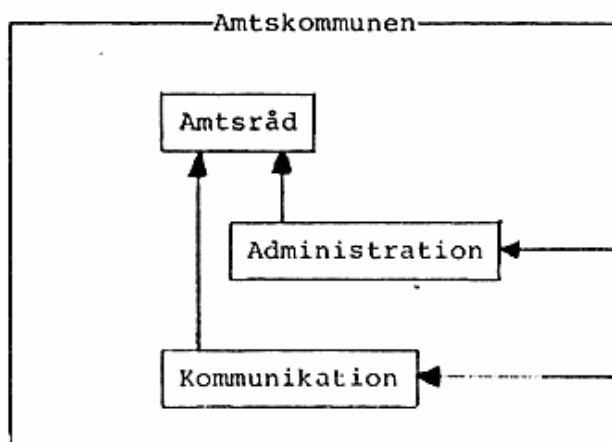
Det er naturligvis et interessant spørgsmål, om man med denne tre-strengede informationsindsats opnår den største effektivitet i form af størst mulig informationseffekt i offentligheden for de ressourcer, som sættes ind på opgaven. Det skal jeg ikke komme nærmere ind på i denne sammenhæng. Blot skal det understreges, at omkostninger er en faktor af betydning for den organisatoriske udvikling omkring offentlighedens placering i regionplanlægningen

og tilsvarende offentlige opgaver. Det gælder omkostningernes absolutte størrelse, som sandsynligvis må øges for at befordre den organisatoriske udvikling, som der i denne artikel er argumenteret for nødvendigheden af, hvis ikke det foretrækkes at udskifte det direkte demokratiske værdigrundlag med et repræsentativt eller nærdemokratisk. Som en ny post på de amtskommunale regnskaber kan offentlighedsfaseudgifter muligvis vække kritik. Man er ikke vant til, at der skal ofres penge her. Det virker ikke på samme måde utænkeligt, som at de betydelige summer, et valg eller en folkeafstemning koster, skulle falde nogen for brystet. Det gælder måske i endnu højere grad omkostningernes relative størrelse, dvs. om de har givet et tilfredsstillende resultat i henseende til informationseffekt i omgivelserne. Skuffelser kan lede til besparelser, hvilket sikkert vil bringe det hele ind i en ond cirkel.

Derimod kunne man godt forestille sig, at de meget bredt anlagte informationskampagner i de enkelte amtskommuner har givet erfaringer, som kunne danne grundlag for effektivitetsanalyser, som igen kunne give anvisninger på udnyttelse af den samme mængde ressourcer med en større effekt.

Opsamlingen volder derimod principielle organisatoriske problemer. Den praktiske baggrund herfor er nødvendigheden af at etablere komprimering af og tilgængelighed til offentlighedsmaterialet. Det fylder i de fleste amtskommuner i hundredvis af sider og i enkelte amtskommuner mere end tusind sider. Det siger sig selv, at det ikke umiddelbart kan indgå i en beslutningsproces. Det må gøres brugbart for beslutningstageren gennem en komprimering, dvs. en systematisering og en indholdsanalyse. Det må eventuelt også gøres brugbart til formål, som ikke er forudsat ved komprimeringen, gennem tilgængelighed, dvs. registrering og stikordsregistre.

Skal opsamlingen gennemføres direkte demokratisk, må der være en vis sikkerhed for, at den foregår uafhængigt af amtsrådet. Det kan ske administrativt eller kommunikativt:



Det svarer i øvrigt meget godt til de faktiske realiteter i amtskommunerne. Amtsrådene har tilsyneladende bevidst ønsket ikke at øve indflydelse på, hvordan denne opgave indholdsmæssigt blev løst.

Noget andet er så, hvordan komprimeringen og tilgængeligheden teknisk er løst. Der er en relativ let adgang til professionel assistance med hensyn til informationsopgaven, hvor en amtskommune, der ikke råder over informationsteknisk ekspertise i sit eget sekretariat, kan leje bistand af denne art hos et privat firma. Den indholdsanalytiske teknik, som er en forudsætning for en professionel løsning af opsamlingens komprimerings- og tilgængelighedsopgaver, ser ikke ud til at være til rådighed på samme måde. Opgaven ser ud til at være løst så forskelligt i amtskommunerne, at man næppe kan tale om en fælles standard for, hvordan opgaver af denne art gribes an.

De anførte betragtninger fører i retning af en argumentation for en udvidelse af den amtskommunale organisation. Udvidelsen kan tænkes foretaget enten inden for amtskommunens normale administration eller i form af et mere eller mindre uafhængigt kommunikationsorgan som tilstræbt neutralt bindeled mellem amtsråd og offentlighed.

Disse organisatoriske behov udspringer sandsynligvis ikke alene af principielle betragtninger omkring offentlighed i regionplanlægningen. Dansk informationspolitik har hidtil været karakteriseret af offentlighedsbestemmelser, som tillod offentligheden gennem borger- eller formidlerinitiativ at skaffe sig kundskab

om myndighederne og disses handlinger. Denne orienteringsform, som foran er kaldt passiv orientering, har sine principielle fordele, især i form af uafhængighed og kritisk nyhedsformidling. I praksis forekommer den imidlertid i stigende omfang utilstrækkelig både på grund af faldende mediekapacitet (bladdød m.v.) og på grund af stigende informationsbehov fra myndigheder til borgere. Skal dette udlignes gennem aktiv orienteringsindsats, kræver det øget kapacitet i den amtskommunale organisation, uanset om den aktive orientering formidles direkte eller indirekte.

Opsamlingsopgaver kræver ligeledes øget organisatorisk kapacitet i amtskommunerne. Større borgerdeltagelse ikke alene i regionplansammenhæng øger behovet for opsamlingsindsats. Til en vis grad kan sådanne problemer organisatorisk løses inden for det repræsentative demokratis rammer ved udvidelse af amtsrådets medlemstal. Derved kan flere grupperinger i amtet opnå direkte repræsentation i amtsrådet. Mulighederne ad denne vej er dog yderst begrænsede, hvis der også skal tages hensyn til amtsrådets arbejdsduelighed i øvrigt. Det materiale, som danner grundlag for opsamling, synes efterhånden at have fået et sådant omfang, at dets inddragelse i de relevante beslutningsprocesser bliver tvivlsom eller tilfældig, medmindre det udsættes for en komprimering. Det er en teknisk opgave, som må løses administrativt. Det kan diskuteres, om det bør gøres af personale med en formelt uafhængig status, men dette har næppe den store praktiske betydning, da næppe noget amtsråd vil være interesseret i at blive beskyldt for manipulation af komprimeringsresultatet. Manipulation vil være ret nemt for borgere, som føler deres bidrag udsat for usaglig behandling, at afsløre og udsætte for offentlig kritik.

Organiseringen af offentligheden kræver nok først og fremmest en demokratiteoretisk afklaring. Ganske vist er vi i det foregående gået ud fra, at offentlighedens inddragelse i regionplanlægningen var af direkte demokratisk karakter. Men de demokratiopfattelser, som kommer til udtryk hos forskellige aktører, er dog langt fra entydige i så henseende. Det kan udmærket gå i repræsentativt demokratisk retning, idet offentlighedsfaserne i så fald bliver et forsøg på at institutionalisere en almen politisk debat med henblik på demokratiske kontrolformål, som ikke længere magtes af de politiske partier. Det kunne også gå i nærdemokra-

tisk retning, fordi der ikke finder en debat sted, som præges af offentligheden som helhed, men af enkeltstående interesser, som hver for sig fremhæver sit område i den politiske proces som en kvalificeret interesse i forhold til helheden.

Hvis det direkte demokratiske udgangspunkt ønskes opretholdt, er der ovenfor argumenteret for en kraftig organisatorisk indsats. Udtalelserne om offentlighedsfaserne har ud fra realistiske vurderinger været præget af en vis tilfredshed. Men i det lange løb kan man ikke bevare et voldsomt misforhold mellem idé og virkelighed. En udligning vil kræve en lang og tålmodig organiseringsproces, hvorunder der er behov for betydelige ressourcer til formålet og en betydelig åbenhed med hensyn til at prøve nye veje.