

Jørn Loftager

## Medierne, kommunalreformen og ideen om et offentligt ræsonnement

I henhold til ideen om et offentligt ræsonnement beror politiske beslutningers legitimitet på deres offentligt tilgængelige begrundelser. Hvad det nærmere vil sige og indebære i praksis er behandlet i Habermas' offentlighedsteori. Teorien er kendt for sin forfaldshistorie om offentligheden, men senere versioner af teorien giver et mere nuanceret billede, ligesom ideen om et offentligt ræsonnement undergår væsentlige forandringer. I en dansk sammenhæng tyder forskellige udviklingstendenser i medier og lovgivningspraksis på, at et offentligt ræsonnement i praksis har svært ved at fungere og gøre sig gældende. Det bekræfter en undersøgelse af danske mediers behandling af spørgsmålet om en kommunalreform efter offentliggørelsen af Strukturkommissionens betænkning.

I foråret 2004 indgik et flertal blandt Folketingets partier en aftale om en kommunalreform, og i den følgende folketingsamling blev aftalen udmøntet i konkret lovgivning. Processen er efter alt at dømme foregået i fuld overensstemmelse med gældende regler og procedurer, hvorfor der ikke er grundlag for at betvivle kommunalreformens *legalitet*. Spørgsmålet er, om det samme kan siges om dens *legitimitet*? Svaret herpå beror naturligvis på, hvad der menes med "legitimitet". I et demokrati vil legalitet almindeligvis blive betragtet som en nødvendig betingelse for legitimitet. Nogle vil også (retspositivistisk) mene, at det er en tilstrækkelig betingelse. Andre vil hævde, at legitimiteten kommer an på befolkningens faktiske støtte, mens atter andre finder, at legitimiteten afhænger af opfyldelsen af krav, der ligger ud over overholdelsen af de formelle procedurer.

Idet denne artikel henholder sig til sidstnævnte opfattelse, vil et første mål være at præsentere den forståelse af legitimitet, der er indeholdt i den såkaldte deliberative teori om demokratiet. Kommunikation betragtes her som det stof, politisk legitimitet er gjort af. Påstanden er, at legitimitet grundlæggende flyder af et offentligt ræsonnement med principielt lige adgang for alle borgere, og hvor det bedste argument råder. Hvad der nærmere ligger i denne forestilling, og hvordan den kan virkeliggøres i praksis, skal drøftes i det følgende. Med udgangspunkt i Habermas' teori om den borgerlige offentlighed og dens forfald skal det diskuteres, hvordan ideen om et offentligt ræsonnement aktuelt må forstås. Hvad angår spørgsmålet om betingelserne for, at et sådant ræsonnement kan realiseres i praksis, skal jeg lægge speciel vægt på henholdsvis graden af åbenhed i lovgivningsprocessen og mediernes rolle. Et hovedeksempel på, at lukkede beslutningsprocesser kan skabe legitimitetsproblemer, var indgåelsen af efterlønsforliget som del af finanslovsaftalen for 1999, og som det vil fremgå, er dette eksempel ikke en enlig svale. Med hensyn til medierne skal særligt spørgsmålet om forholdet mellem "spil" og "substans" i den politiske nyhedsdækning betones.

På grundlag heraf er det artiklens andet hovedformål som illustrerende eksempel at tegne et billede af mediernes dækning af spørgsmålet om en kommunal strukturreform i perioden umiddelbart efter offentliggørelsen af Strukturkommissionens betænkning i januar 2004. Valget af denne case skyldes ikke primært en interesse i at fastslå kommunalreformens grad af legitimitet. Det skyldes i stedet, at den af en række grunde kan betragtes som eksemplarisk og dermed indikere noget mere generelt om forholdet mellem ideen om et offentligt ræsonnement og de demokratiske realiteter i dagens Danmark. De forskellige grunde til, at casen kan betragtes som eksemplarisk eller kritisk, vil fremgå nedenfor. Her skal blot fremhæves, at de tilsammen indikerer "nødvendigheden" af en omfattende offentlig debat om grundlaget og behovet for at gennemføre en sådan kommunalreform. Der forelå derfor også en oplagt lejlighed for mediernes til at virkeliggøre egne idealer om at være demokratiets vagthund ved at insistere på at sætte spørgsmålet om behovet for en kommunalreform højt på dagsordenen. Hvis der ikke i dette tilfælde kunne komme fokus på substansen, hvornår så?

Når forventningerne hertil alligevel må være begrænsede, hænger det sammen med udviklingstræk i såvel medier, lovgivningspraksis som partisystem, der synes at svække mulighederne for et virkningsfuldt offentligt ræsonnement.

## Offentligt ræsonnement mellem utopi og virkelighed

"Med en borgerlig offentlighed forstås først og fremmest den sfære, hvor privatfolk samles til publikum. Denne offentlighed – som er reglementeret af øvrigheden – gør publikum straks krav på for at bruge den til en konfrontation med de offentlige myndigheder om de almene regler for samkvem i den fundamentalt privatiserede, men offentligt relevante sfære for varesamkvem og samfundsmæssigt arbejde. Mediet for denne konfrontation er ejendommelig og uden historisk fortilfælde: det offentlige ræsonnement" (Habermas, 1975/1962: 25).

Sådan lyder en central bestemmelse af den politiske offentlighed i Habermas standardværk *Borgerlig Offentlighed* fra 1962 (dansk/norsk udgave 1975). Tiden er 1700-tallet, og den fremvoksende offentlighed er borgerlig i dobbelt forstand. For det første derved, at dens deltagere er lige som borgere – *borgerlige*. I diskussionerne, som de blandt andet udspandt sig i Londons kaffehuse, skulle der sættes parentes om forskelle i status og ressourcer; her skulle alene argumenterne tælle. Det revolutionerende nye ideal er, at loven ikke længere skal basere sig på magten, men på sandheden, som den tænkes at vokse ud af det offentlige ræsonnement (Habermas, 1975: 50). Offentligheden er imidlertid også borgerlig i den betydning, at rollen som borger er forbeholdt det ejendomsbesiddende borgerskab – der er sammenfald mellem *citoyen* og *bourgeois*. Og begrundelsen er, at alene ejendomsbesiddelse kan garantere den uafhængighed og dannelse, der er forudsætningen for at tage del i det offentlige ræsonnement og derigennem bidrage til at forlene politikken med fornuftens kvalitetsstempel.

Dermed var der fra starten tale om en modsætning mellem offentlighedens teori og praksis. På den ene side var idealet universelt, idet "sandheden" måtte forudsætte, at alle argumenter kunne afprøves. På den anden side var det i prak-

sis kun et lille mindretal beskåret at deltage. Ud fra datidens forudsætninger kunne denne modsætning forsøges opløst i kraft af en tro på et fremtidigt samfund af småproducenter. Under den fuldkomne konkurrences lige vilkår kunne alle garanteres mulighed for at opnå økonomisk uafhængighed og dermed adgang til offentligheden. Siden afslørede som bekendt det illusoriske i denne fremtidsforestilling. I stedet voksede et kapitalistisk klassesamfund frem præget af modsætninger, der dels ikke lod sig formidle af rationel diskussion, dels umiddelbart undergravede de politisk-demokratiske lighedsideal.

Samtidig må det understreges, at offentlighedsidealet og den tilhørende forestilling om politik som rationel problemløsning var mere end blot og bar ideologi. Som et sigende udtryk herfor beskriver Habermas, hvordan det britiske parlament tvinges til at gøre de hidtil hemmelige møder åbne og forhandlingerne offentligt tilgængelige. Ved overgangen til det 19. århundrede var det offentlige ræsonnement udviklet så vidt, "at det i rollen som permanent kritisk kommentator definitivt havde brudt parlamentarismens eksklusivitet og udviklet sig til delegaternes officielt beskikkede diskussionspartner" (Habermas, 1975: 61). Parlamentets diskussioner kan ikke længere afgrænse sig fra den offentlige mening, men må forstå sig selv som en del heraf.

Et hurtigt blik på dansk politisk historie bekræfter både, at ideen om et offentligt ræsonnement også her var i omløb, og at den i betydelig udstrækning afspejlede politiske realiteter (jf. Loftager, 2004: 56ff.). For eksempel fremhævede den liberale embedsmand og jurist Anders Sandøe Ørsted i 1801 yttringsfriheden som

"et middel til at gjøre saavel den høieste Regjering som dens Raadgivere opmærksomme på mange Misbrug og mulige Forbedringer, der ellers vilde have undgaaet dens Opmærksomhed. Den giver Regjeringen Leilighed til at faa mangen vigtig Sag drøftet nøiere og fra flere Sider end det ellers vilde skee. Den gjør Regjeringen bekjendt med den almindelige Stemme, som den til alle Tider bør ønske at kjende, skjøndt den ikke blindt bør følge den" (efter Jensen et al., 1983: 15).

I overensstemmelse hermed kom den – ganske vist deltagermæssigt stærkt begrænset – danske offentlighed til at spille en sådan rolle i datidens reformpolitik, at det har givet anledning til at tale ikke blot om en oplyst, men om en *opinionsstyret* enevælde (Seip, 1958).

Forestillingen om politik som rationel problemløsning baseret på et offentligt ræsonnement svækkedes i anden halvdel af 1800-tallet og videre frem i kølvandet på den kapitalistisk organiserede industrialiserings gennemgribende forandringer. Såvel i teori som i praksis kom strukturelt definerede interesser til at dominere i en sådan grad, at ideen om et offentligt ræsonnement som politikken og demokratiets omdrejningspunkt fortonede sig i det utopisk uvisse. Det danske partisystem illustrerer til fulde interessernes gennemslag (Elklit, 1986), og tilsvarende indforskriver hovedparten af det 20. århundredes politologi, herunder dansk statskundskab, sig til en forståelse, efter hvilken politik essentielt drejer sig om den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for samfundet (Easton), eller om "who gets what, when and how" (Lasswell).

Tilmed er dette ikke hele historien om offentlighedens forfald i henhold til Habermas. Reduceres politik til primært en kamp mellem særinteresser, efterlader det stadig den mulighed, at offentlighedsprincipperne kan blive styrende for de organisationer, der repræsenterer interesserne. Interesseorganisationer og politiske partier kan såvel internt som i deres indbyrdes samspil fungere demokratisk. Også på dette punkt er diagnosen imidlertid pessimistisk. I stedet for et pluralistisk system med mange konkurrerende, demokratisk fungerende organisationer ser Habermas en bevægelse mod et korporatistisk lukket politisk rum, der systematisk vender styringsrelationerne, så de går oppefra og ned. Således fremstår partierne som professionelt ledede apparater, der er vokset sammen med de offentlige myndigheder, og som

“etablerer sig *over* den offentlighed, som de engang var instrumenter for. ... Publikum som sådan bliver kun sporadisk trukket ind i dette magtens kredsløb og da blot kun til akklamationsformål. ... Publicitet bliver så at sige udfoldet ovenfra for at skaffe bestemte positioner goodwill ... (den) tjener lige så meget til manipulation *af* publikum som til legitimation *for* publikum. Kritisk publicitet fortrænges af manipulativ publicitet” (Habermas, 1975: 164-165).

### **En revideret fortælling om det offentlige ræsonnement**

Det dybt pessimistiske billede af en nærmest afviklet offentlighed undergår i Habermas' senere forfatterskab kraftige revisioner. På den ene side konstateres, at forfaldsbeskrivelsen på centrale punkter er blevet dementeret af den efterfølgende udvikling. På den anden side reformuleres selve ideen om en politisk fungerende offentlighed.

Skrækvisionen om et lukket, kontrolleret korporatistisk samfund, hvor offentligheden har mistet enhver kritisk funktion, og borgerne er forvandlet til apatiske forbrugere af en manipulerende medie- og underholdningsindustri linde strøm af ligegyldigheder, opgives. Den stemmer af selvindlysende årsager ikke overens med de omfattende politiske forandringer og nydannelser, der kom til at karakterisere tiden fra de sene 1960'ere og frem. Ifølge sin egen forklaring havde Habermas undervurderet betydningen af det stærkt voksende generelle uddannelsesniveau, af mulighederne for kulturelle mobiliseringer og dannelse af kritiske holdninger og mere generelt den dermed forbundne udvikling af en differentieret offentlighed hinsides de gamle klassesdelinger (Habermas, 1992b: 438). Endvidere anskues velfærdsstatens evne til at sikre den enkeltes økonomiske uafhængighed nu langt mere positivt. Hvor der tidligere blev fokuseret på “klientgørelse” som konsekvens af velfærdsstatens vækst, bliver det nu til et spørgsmål om velfærdsordningernes nærmere institutionelle udformning (p. 450).

Men som sagt drejer det sig også om en præcisering af offentlighedsidealet selv, og revisionen binder her i en ændret opfattelse af, hvordan det moderne samfund overordnet er skruet sammen. Selvkritisk understreger Habermas, at han i *Borgerlig Offentlighed* var præget af en hegeliansk-marxistisk totalitetsforestilling med et tilhørende ideal om et (fremtidigt) gennemsigtigt og total-de-

mokratisk styret samfund. Med tydelig inspiration fra systemteorien (Luhmann; jf. Esmarks artikel i dette nummer af *Politica*) fremhæver Habermas, at koordinering og integration i det moderne samfund aldrig alene vil kunne foregå demokratisk ensidigt dialogisk, men vedblivende vil beholde en også systemisk karakter (p. 443). Dernæst præciseres, at der aldrig kan være en direkte forbindelse mellem det offentlige ræsonnement og beslutningerne i det politiske system. Diskurser regerer ikke. Det gør de dertil indrettede institutioner, der udøver den *administrative* magt. Dermed lægges afstand til de deltagelsesdemokratiske idealer, der spøger mellem linjerne i *Borgerlig Offentlighed*, og hvor det bedste demokrati er det totale demokrati.

Selv om der således forudsættes et repræsentativt demokrati, er opfattelsen imidlertid fortsat den, at det primært er igennem det offentlige ræsonnement, at politikken vinder legitimitet. Legitimiteten beror på de grunde, der gives for de politiske beslutninger, og offentlighedens såkaldte *kommunikative* magt udøves gennem dens kontrol over de begrundelser, der er tilgængelige for det administrative apparat (Eriksen og Weigård, 2003: 286). "Den kommunikativt frembragte legitime magt i offentligheden kan påvirke det politiske system på den måde, at den overtager den pool af grunde, ud fra hvilke de administrative beslutninger må rationaliseres" (Habermas, 1992a: 623).

Kritiske diskussioner af Habermas og ideen om et politisk virkningsfuldt og "rationaliserende" offentligt ræsonnement er ofte rettet mod den idealisering af konsensus, der hævdes at udgøre en hovedhjørnesten (for eksempel Mouffe, 2005). Jeg skal ikke gå nærmere ind på det spørgsmål, men blot markere, at der for mig at se ingen grund er til at tolke princippet om det bedste argument som et ideal om konsensus. Hvad der må fastholdes, er alene konsensus som en mulighed, der er givet, i og med at der i sprog og kommunikation faktisk er indbygget gyldighedsfordringer. Det væsentlige er ikke opnåelse af enighed, men en anerkendelse af og forpligtelse til at lade sig overbevise af det bedre argument, hvilket godt kan betyde en bevægelse fra enighed til uenighed.

Som sagt går der ikke en lige linje fra diskussionen i offentligheden til den politiske beslutning. Den træffes af den administrative magt, som på den måde i praksis afgør, hvad der udgør det bedste argument. Eller, med en vigtig tilføjelse, det *provisorisk* bedste argument. Flertalsdannelsen og beslutningen udgør ikke et endeligt punktum, men skal betragtes som en midlertidig standsning af diskussionen (Habermas 1992b: 450). Risikoen for at tage fejl er altid til stede, og nye relevante informationer, perspektiver og hensyn vil til stadighed kunne inddrages. Dermed forsvinder også grundlaget for et substantielt begreb om folkevilje og -soverænit. Med en karakteristisk Habermas-formulering:

"Den eneste tilbageværende form for legemliggørelse af den aldeles spredte folkesuverænit er indeholdt i de temmelig krævende former for subjektløs kommunikation, der regulerer strømmen af politisk menings- og viljesdannelse og dermed forlener deres fejlbarlige resultater med en antagelse af praktisk rationalitet" (Habermas, 1992b: 452; min oversættelse JL) (jf. Eriksen & Weigård, 2003: 188-189).

## Åbenhed i den politiske proces

Uanset de betydelige teoretiske og begrebsmæssige ændringer ideen om et offentligt ræsonnement er undergået, står det tilbage, at en væsentlig forudsætning for at realisere den i praksis er en høj grad af åbenhed omkring den politiske proces i almindelighed og lovgivningen i særdeleshed. Demokratisk legitimitet beror på, at de politiske beslutninger er så godt begrundede som muligt, og det kræver, at de er eller kan gøres tilgængelige for offentlig diskussion og argumentation. Det er en central borgerdyd at støtte det politiske fællesskab ved loyalt at efterleve loven, uafhængigt af om den er i overensstemmelse med den enkeltes overbevisning. Men modstykket til denne dyd er, at den politiske myndighed viser borgeren anerkendelse ved at basere beslutningerne på begrundelser, hvis bonitet kan afprøves i borgerens arena: offentligheden (jf. Loftager, 2004: 194). Meningen med det fri mandat er, at repræsentanterne skal lade sig binde af det bedre argument.

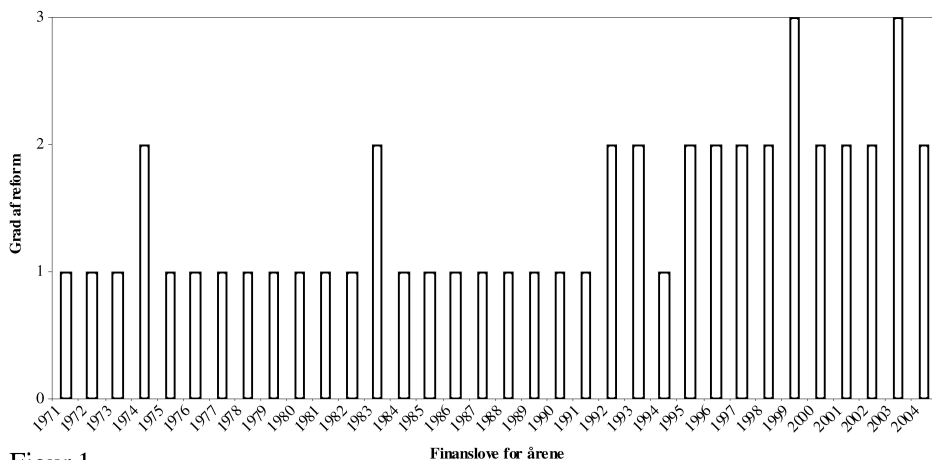
Hvordan står det da til med den reelle offentlighed omkring dansk lovgivning? Er den af en sådan art, at den offentlige diskussion og debat kan gøre forskel til gavn for kvaliteten af det videns- og informationsgrundlag, lovgivningen baseres på? Spørgsmålet er naturligvis især påtrængende, når det drejer sig om gennemførelse af større reformer, og som bidrag til belysning heraf har jeg gennemført en analyse af omfanget af reformlovgivning som led i indgåelse af finanslovsaftaler i perioden 1971-2004 (jf. Loftager, 2004: kap. 8). Relevansen af denne afgrænsning skyldes naturligvis den lukkethed, der typisk omgærdet forlig om finansloven. Paradeeksemplet er den allerede nævnte efterlønsreform, der blev til bag lukkede døre i en sen nattetime som del af forliget om finansloven for 1999. Den udløste en meget omfattende kritisk offentlig debat, der ikke mindst rettede sig mod forligets reelle underkendelse af offentlighedsprincipperne.

Den pågældende undersøgelse skelner med henvisning til den britiske politolog Peter Hall (1993) mellem reformer af 1. orden, der alene vedrører (sats)ændringer af eksisterende instrumenter, 2. orden, der indfører nye instrumenter, og endelig reformer af 3. orden, som indebærer paradigmatisk ændringer inklusive nye problemforståelser og målsætninger. Derfor siger det også sig selv, at manglende offentlighed navnlig er problematisk, for så vidt angår reformer af 2. og 3. orden.

En sammenfatning af undersøgelsens resultater er fremstillet grafisk i figur 1, som viser den højeste grad af ændring, der er foretaget i de enkelte år i perioden.

Figuren viser kort fortalt, at finanslovsaftalerne i stigende grad har indeholdt reformer af i hvert fald 2. orden. I 1970'erne og 1980'erne er der således kun to tilfælde af reformer af 2. orden og ingen reformer af 3. orden. Fra 1992 og frem er derimod kun et enkelt år, 1994, som kun omfatter reformer af 1. orden. Desuden ses periodens eneste to eksempler på reformer af 3. orden. Pladsen tillader ikke en nærmere gennemgang af indholdet af de forskellige aftaler, men det kan nævnes, at ud over den omdiskuterede efterlønsreform er væsentlige dele af de vidtgående reformer på arbejdsmarkedsområdet gennemført som led i finanslovsforlig (for en uddybning se Loftager, 2004).

Den voldsomme kritik af efterlønsreformens tilblivelse har altså ikke forhindret, at de efterfølgende finanslovsaftaler har været benyttet til gennemførelse



Figur 1

af vigtige politiske reformer. Derfor kan det også afvises, at denne praksis var speciel for Nyrup-regeringerne og måske navnlig bundet til daværende chefforhandler, Mogens Lykketoft, og hans “kludetæppeforlig”. I stedet kan en del tyde på, at der har udviklet sig en ny praksis med tilhørende normer for, hvordan reformlovgivning rimeligvis kan og bør foregå.

### Medier mellem “spil” og “substans”<sup>1</sup>

Medierne udgør naturligvis en helt central instans for det offentlige ræsonnement. Fremvæksten af en politisk offentlighed i moderne forstand er betinget af udbredelsen af aviser, bøger og tidsskrifter, og også udviklingen af det danske folkestyre var i betydelig grad knyttet til et læsende publikums diskussioner og meningsdannelse. Uden medier ingen fungerende offentlighed. Kommunikation mellem det politiske system og borgerne foregår for størstedelen gennem medierne. Ganske vist skal man ikke se bort fra betydningen af ansigt til ansigt-kommunikationen for dannelsen af politiske meninger og standpunkter, ligesom uddannelsessystemets rolle ikke skal undervurderes. Men når det drejer sig om den løbende udveksling af informationer og offentlig diskussion og afprøvning af meninger og argumenter, varetager medierne uundværlige funktioner.

I endnu højere grad end tilfældet er med de politiske partier, har det her været almindeligt at anstille stærkt negative og pessimistiske vurderinger, også i *Borgerlig Offentlighed*. Men som allerede antydet må forfaldshistorien om offentligheden også på dette punkt revideres. Habermas konstaterer selv, at diagnosen “Fra kulturræsonnerende til kulturkonsumerende publikum” var alt for simpel (Habermas, 1992b: 438). Blandt andet viste den sig i eklatant modstrid med de senere tiårs mange eksempler på, at medierne faktisk har været med til at sætte væsentlige problemfelter på den offentlige dagsorden. Samtidig er de pessimistiske vurderinger dog interessante, for så vidt som nogle af de udviklingstræk, de henviser til, åbenlyst gør sig gældende og vidner om en demokratisk set modsætningsfyldt situation.

Centralt er her spørgsmålet om graden af mangfoldighed og i den forbindelse forholdet mellem spil og substans i nyhedsdækningen. Forekomsten af og spændinger mellem forskellige synspunkter, perspektiver, informationer og argumenter i offentligheden er så at sige motoren i den demokratiske politiske kommunikation. Det offentlige rums medieformidlede virkelighed vil nødvendigvis være en redigeret virkelighed i den trivielle forstand, at der altid vil være uendeligt meget mere at informere om og diskutere og problematisere, end medierne er i stand til at rumme, og borgerne og politikerne i stand til at kapere. Derfor er spørgsmålet ikke *om*, men *hvordan* medierne fungerer som filtre i offentlighedens kommunikationskanaler. Ensrettes og homogeniseres informationsstrømme og diskussioner med konformitet som resultat, eller gives der plads til den mangfoldighed, der er forudsætningen for et dynamisk offentligt ræsonnement, som kan bidrage til rationaliseringen af den politiske problemløsning?

I og med det stærkt reducerede antal dagblade er der sket en markant nedgang i den *strukturelle* mangfoldighed. Det afspejler imidlertid ikke nødvendigvis en tilsvarende reduktion i den *indholdsmæssige* mangfoldighed, som læseren stifter eller kan stifte bekendtskab med. Og det drejer sig både om den *ydre* mangfoldighed mellem de forskellige medieorganisationer og det enkelte medies *indre* mangfoldighed. Her viser en undersøgelse, der sammenligner syv danske dagblades nyhedsdækning i en uge i henholdsvis marts 1967 og marts 2001, at der både med hensyn til kilder og vinkler er tale om en større intern såvel som ekstern mangfoldighed i 2001 end i 1967 (Horn, 2002). Det tyder på, at offentligheden i 2001 præsenteres for et bredere udsnit af informationer, vinkler og synspunkter i nyhedsdækning, sammenlignet med 1967.

På den anden side berettiger analysen ikke til en entydig positiv vurdering af mediernes nyhedsdækning. Og måske væsentligst her er en tendens til prioritering af det politiske spil om magten frem for politikens substans – altså den fortsatte diskussion af de fælles anliggender og deres politiske behandling, som ud fra ideen om et offentligt ræsonnement *burde* være det primære. Det store paradoks i den forbindelse er, at denne forestilling i meget stor udstrækning deles af samtlige de medvirkende aktører: politikere, journalister og borgere (Lund, 2002). Ligeledes kunne der i lyset af forfaldshistorien om offentligheden synes at foreligge et “objektivt” bedre grundlag for en mere demokratisk og “sandhedssøgende” form for kommunikation, idet politikerne er blevet frigjort fra de mere eller mindre bundne mandater, som tidligere var knyttet til repræsentationen af bestemte sociale klasser og fastlåste ideologiske positioner.

Når de hermed forbundne potentialer kun i begrænset udstrækning kommer til udfoldelse, hænger det sammen med de koder, som såvel parti- som mediesystemet fungerer efter. Både hver for sig, men ikke mindst i deres samspil, fremhæver de systematisk det aspekt af politikken, der drejer sig om spillet om magten. Samtidig med at de ændrede sociale strukturer delvist har undermineret de traditionelle ideologiske positioner, har de betydet en reduktion i antallet af kernevælgere og dermed ført til en skærpet konkurrence partierne imellem. Udviskningen af de gamle identiteter går hånd i hånd med et stigende behov for synliggørelse og profilering i konkurrencen om vælgernes gunst. Derfor er det heller ikke overra-



skende, at der er sket en fortsat professionalisering af partierne med øget brug af meningsmålinger, fokusgrupper, spindoktorer etc. og ikke blot i forsøg på at "sælge" politikken effektivt, men også med henblik på at opfinde den og finde ud af, hvad det kan betale sig at stå fast på (jf. Petersson et al., 2000). Der sker en med andre ord en forskydning fra politikens brugsværdi til dens bytteværdiside og dermed en bekræftelse af Anthony Downs' klassiske tese: "Partier vinder ikke stemmer for at formulere politik, men formulerer politik for at vinde stemmer" (Downs, 1957: 28). At der i den forbindelse også foregår en moralisering af den politiske kommunikation (jf. Luhmann, 1990: 236) med tendenser til, at der går "efter manden snarere end efter bolden", kan heller ikke overraske.

Hvis eller når medierne i stigende grad koncentrerer sig om spillet frem for substansen (Lund, 2002: 192), kan det derfor siges at være en realistisk afspejling af udviklingen i den politiske virkelighed selv; men det er tillige i god overensstemmelse med de nyhedskriterier, medierne betjener sig af i deres forsøg på at gøre en forskel i kommunikationen. Fokusering på konflikter, det dramatiske, det personbunde, det simple og letforståelige mv. er i stigende grad blevet karakteristisk for den logik, der præger medierne, efter at de har aflagt deres partipolitiske tilhørsforhold (Hjarvard, 1999). Men i den udstrækning behandlingen af det politiske stof tager udgangspunkt i spillet og strategien som det naturlige og forventelige snarere end at betragte det med kritiske øjne, kan medierne – som en selvopfyldende profeti – bidrage aktivt til en forstærkning af faktiske tendenser i den retning. Dynamikken i henholdsvis parti- og mediesystem kan gensidigt forstærke hinanden og danne en fælde, det bliver sværere og sværere at komme ud af (jf. Loftager, 2004: 188). På sin side "ved" journalisten, at det er omsonst at forvente saglighed og oprigtighed fra politikerens. Opgaven bliver derfor bestandigt at afsløre bagtanker og strategiske motiver. Og ikke nødvendigvis med henblik på at søge ind til sagen og afdække dens substans, men for at vurdere, om givne strategiske udspil vil virke efter hensigten. Tilsvarende er politikerens klar over, at forudsætningen for at komme til orde er, at der spilles med på mediernes betingelser, og herunder "ved" han eller hun, at det er omsonst at regne med en reel interesse hos journalisterne for problemerne og deres politiske løsning.

På den anden side betyder eksistensen af sådanne systemiske mekanismer ikke, at situationen er fastlåst. Det fremgår alene af de forskelle, der åbenlyst kan iagttages i de måder, hvorpå såvel politiske repræsentanter som medier og journalister optræder. Men det fremgår tillige af den rolle, som publikum spiller både manifest og – måske nok så vigtigt – latent. Nok sættes den politiske dagsorden som oftest af en relativ lille gruppe journalister i samspil med elitepersoner, men, med Anker Brink Lunds ord, "kritiske dele af publikum spiller på kontroversielle områder en aktiv fortolker-rolle, der selvstændigt udøver definitionsmagt" (Lund, 2002: 192).

Derfor er det ikke afgjort på forhånd, hvilken rolle det offentlige ræsonnements vil spille i konkrete tilfælde – heller ikke, når det gælder mediernes behandling af spørgsmålet om en kommunalreform og behovet herfor.<sup>2</sup>

## En eksemplarisk case

Fredag den 9. januar 2004 fremlagde Strukturkommissionens formand, Johannes Due, kommissionens 1600 siders lange betænkning på et storstilet møde i Vingsted Centeret ved Vejle. Godt 1000 lands-, amts- og kommunalpolitikere, embedsmænd, kommunaldirektører og et stort presseopbud var samlet for at overvære Strukturkommissionens gennemgang af seks forskellige modeller, der herefter lå til høring frem til 7. april. Den store politiske opmærksomhed og mediebevågenhed svarede godt til sagens rækkevidde – “Danmarkshistories største reform af den offentlige sektor”, som den er blevet kaldt (Mouritzen, 2004: 9).

Til den slags omfattende reformer knytter der sig erfaringsmæssigt store usikkerheder og risici – så store, at det har fået toneangivende liberale tænkere som blandt andre Karl Popper til i stedet at anbefale “piecemeal social engineering” (Popper, 1993: 164). I denne sag kan for eksempel peges på omstillingsomkostninger og tab af viden, erfaring og rutiner opstået gennem de læreprocesser over mere end 40 år, som den fungerende kommunale struktur kan ses som et resultat af (Puggaard, 2005: 5). Derfor kunne man forvente, at der både ville foreligge veldokumenterede, alvorlige og presserende problemer samt relativt sikkert virkende løsningsforslag som baggrund for at iværksætte en sådan reform. Det synes imidlertid ikke at være tilfældet (Puggaard, 2005; Mouritsen, 2004; Christensen, 2004). Således fandt den tidligere nedsatte Opgavekommission i 1998 den eksisterende opgavefordeling mellem de tre administrative niveauer grundlæggende hensigtsmæssig (Opgavekommissionen, 1998: 227). Hvad specielt sundhedsvæsenet angår, konkluderede et udvalg i 2003, at det danske sundhedsvæsen var velfungerende, og at amterne havde løst deres opgaver tilfredsstillende (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Rådgivende Udvalg, 2003: 11), og også Strukturkommissionen konkluderede, at den hidtidige struktur havde skabt gode rammer for løsningen af de offentlige opgaver (Strukturkommissionen, 2004: I-25). Tillige viser internationale undersøgelser, at små kommuner er mindst lige så økonomisk effektive som store (Boyne, 1998; jf. Christensen, 2004), og at dømme efter danske undersøgelser lever små kommuner i højere grad end store kommuner op til borgernes ønsker (Lolle, 2000; Kristensen, 2002).

Dette misforhold mellem reformens radikalitet og sagkundskabens påpegning af *fraværet* af dokumenterede alvorlige problemer er en hovedgrund til, at man kunne forvente, at offentliggørelsen af betænkningen fra Reformkommissionen ville give anledning til en udfoldet og kritisk debat om behovet for en reform. I samme retning kunne det tænkes at trække, at spørgsmålet om en kommunalreform ikke blev rejst og dermed ikke diskuteret i den senest forudgående valgkamp og ikke indgik i regeringsgrundlaget fra 2001 – ikke mindst i lyset af den form for “kontraktpolitik”, som den siddende regering har gjort til sit varemærke. Tværtimod forelå der også fra politisk hold klare signaler om, at der ikke var behov for en omfattende strukturreform. Så sent som i juni 2002 fastslog indenrigsministeren: “Regeringen har ingen planer om at foretage ændringer i den kommunale struktur” (efter Mouritzen, 2004: 9). Endelig kunne det også forven-

tes, at det ville give anledning til debat, at der i kommissionen var uenighed om betænkningens konklusioner og grundlaget herfor, hvilket kom til udtryk i en mindretalsudtalelse fra kommissionens ekspertmedlemmer.

Alt i alt er der altså en række væsentlige grunde til, at det basale spørgsmål om *behovet* for en gennemgribende reform af de kommunale strukturer kom højt på mediernes dagsorden og gjort til genstand for et udfoldet offentligt ræsonnement. Også fordi det kunne gøres i overensstemmelse med væsentlige af de kriterier, der antages at styre nyhedsdækningen. Blandt andet var der flere konflikter at hægte sig på: den mellem, hvad størstedelen af sagkundskaben hævdede, og hvad kommissionen nåede frem til; den mellem flertallet og mindretallet; den, der knytter sig til kontraktpolitikken og konkret til indenrigsministerens sene forudgående afvisning af behovet for en reform og eventuelt også til kendte uenigheder mellem de to regeringspartier på dette område.

Omvendt er der også aspekter af sagen, der snarere trækker i modsat retning. Det gælder i særdeleshed den logik, der går i gang, så snart det fornemmes, at en reform vil blive gennemført. Når "sammenlægningstoget" kører, drejer det sig for de kommunalpolitiske aktører om at være med og positionere sig, og på deres side får mediernes foræret et utal af spændende historier og konflikter om det nye danmarkskorts udseende, garneret med masser af interessante personhistorier om tabere og vindere. Tillige foreligger også i relation til dette spørgsmål det landspolitiske spil som en vinkel, der rutinemæssigt kan anlægges: Hvilken stillingtagen i denne sag vil positionere partiet gunstigst forud for det tilstundende valg til Folketinget?

Alligevel forekommer det af de anførte grunde rimeligt at karakterisere denne case som eksemplarisk eller kritisk. Hvis ikke en væsentlig del af opmærksomheden her koncentrerer sig om politikens (reformens) begrundelser eller mangel på samme, i hvilke situationer vil det da kunne ske? Og vil det i det mindste ikke kunne forventes, at medier, der angiveligt forstår sig selv som fjerde statsmagt og demokratiets vagthund, *forsøger* at sætte spørgsmålet om behovet for en kommunalreform på den politiske dagsorden?

### **Mediernes behandling**

Hvordan behandlede da medierne spørgsmålet om en kommunalreform i forbindelse med offentliggørelsen af strukturkommissionens betænkning? Det skal belyses lidt nærmere i den følgende omtale af fire landsdækkende avisers dækning af sagen i perioden 10. januar til 18. januar. Det drejer sig om samtlige artikler i *Politiken*, *Berlingske Tidende*, *Jyllands-Posten* og *Information*, idet der dog er set bort fra læserbreve og "sket i ugen". Indsamlingen af data er foregået via en søgning på infomedia med søgeordene: "strukturreform" og "strukturkommission(en)", og resultater er 65 artikler: 13 fra *Politiken*, syv fra *Information*, 21 fra *Berlingske* og endelig 24 fra *Jyllands-Posten*.

Sigtet er inden for de begrænsede rammer at give et indtryk af mangfoldigheden i dækningen og herunder af karakteren og hyppigheden af de forskellige behandlede emner. Desuden vil der blive set på, hvem der inddrages i interviews, og hvad der spørges om. Og i forlængelse af ovenstående vil interessen samle

sig om forholdet mellem henholdsvis "spil" og "substans" og med specielt henblik på spørgsmålet om behovet for en kommunalreform.

Allerførst er der grund til at slå fast, at offentliggørelsen af Strukturkommissionens betænkning får en omfattende dækning i medierne, hvilket ses af, at ca. halvdelen af samtlige artikler og indlæg er fra 10. januar, altså dagen efter præsentationen. De resterende artikler er spredt over ugen og udgør en blanding af indsendte indlæg, journalistiske artikler og ledere. Mere end halvdelen af artiklerne kan placeres under overskriften "danmarkskortet", idet de handler om, hvilke kommuner der skal lægges sammen med hvilke, om der skal være regioner og hvor mange, og hvem der er for og imod hvilken løsning. Herudover er der en relativ stor emnemæssig spredning. En del emner og vinkler går igen i de fire aviser – såsom som placeringen af beskæftigelsesområdet og sundhedsvæsenet, spørgsmålet om udligning og om tempoet for reformens gennemførelse. Andre berøres kun af en eller to aviser. Det gælder konsekvenserne af en reform for skattestoppet, omkostninger og problemer på it-området, konsekvenser for specialundervisningen og for det reformarbejde, der er påbegyndt inden for politiet, og spørgsmålet om gymnasierne skal være selvejende. Altså behandles en mangfoldighed af emner i umiddelbar relation til opgavefordelingen eller inden for områder, der kan blive berørt af reformen. Eksempelvis har *Jyllands-Posten* et indlæg om kommunesammenlægningernes konsekvenser for jyske fodboldklubber.

Inddragelse af forskere og andre med kommunalpolitisk sagkundskab sker i alle fire aviser, men i begrænset omfang. *Information* og *Politiken* vælger på præsentationsdagen at interviewe kommunalforskere – henholdsvis Thomas Pallesen, Aarhus Universitet ("Borgerne er fortsat på herrens mark", 10.01.) og Kurt Klaudi Klausen, Syddansk Universitet ("Småt er ikke altid godt", 10.01.). I *Berlingske Tidende* er forskningsverdenen til stede i en enkelt artikel i form af en indflettet kommentar fra Roger Buch, Syddansk Universitet ("V-borgmester vil udskyde reform", 16.01.), mens *Jyllands-Posten* bringer en kritisk kronik af Kjeld Møller Pedersen, Syddansk Universitet.

Der er ikke mange indlæg af politiske aktører. I *Politiken* bringes dog en kritisk artikel af borgmester Kjeld Merstand ("Makværk fra Strukturkommissionen", 11.01.), og *Jyllands-Posten* bringer et kort polemisk indlæg af rådmand Flemming Knudsen ("En reform med mange gevinster", 16.01.). Desuden bringes i *Information* en kritisk kronik af formanden for Gymnasielærerforeningen, Gorm Leschly ("Det markedsstyrede gymnasium er et skridt tilbage", 16.01.). Alle aviser har dog indhentet kommentarer til de forskellige modeller i betænkningen og til den overordnede opgavefordeling fra flere forskellige politikere og fagforeningsrepræsentanter, ligesom der er flere interviews med Lars Løkke Rasmussen.

I et vist begrænset omfang kan avisernes generelle politiske orienteringer eventuelt siges at slå igennem i dækningen. *Information* forholder sig klart mest kritisk til Strukturkommissionens arbejde, hvilket blandt andet kommer til udtryk i en leder på dagen for offentliggørelsen. Omvendt får betænkningen ros med på vejen i *Berlingske Tidendes*. *Jyllands-Posten* tager ikke stilling til valg af mo-

del, men mener, at reformen er en nødvendighed. Karakteristisk er det antageligt også, at *Information* vælger at fokusere på en kritik af skattestopet (“Strukturformand kritiserer Foghs skattestop”, 10.01.), mens *Berlingske* og *Jyllands-Posten* bekymrer sig om, hvordan man i fremtiden kan få skatten ned (“Spar på skatten – effektiviteten af skattesystemet”, *Berlingske Tidende*, 12.01.). Endvidere er det ikke overraskende, at samme avis undersøger erhvervslevets holdning til kommunesammenlægninger (“Erhvervslivet bakker op om reform”, 10.01.). *Politikens* leder den 10.01. kalder betænkningen en succes, fordi de fleste borgere i landet nu er klar over, at det kommunale danmarkskort skal ændres, og der argumenteres for tre regioner ud fra et princip om solidaritet – regionerne skal modvirke skævhed (“3 regioner”, 10.01.).

Lighederne i dækningen er dog klart mere fremtrædende end forskellene, blandt andet i form af personliggørende rapporter, hvor stemningsbeskrivelser fra Vingstedcentret og udtalelser af Johannes Due og Lars Løkke Rasmussens bringes, samtidig med at man følger en bestemt lokalpolitiker. *Politiken* har desuden valgt at omtale, hvordan den tv-transmitterede præsentation blev modtaget på et plejehjem under overskriften “ikke så populær som Frede og Mary” (10.01.). Ligeledes er fokuseringen på danmarkskortet et fællestræk, og karakteren af de informationer, man som læser opnår, er temmelig ensartet, blandt andet i form af præsentation af holdninger til de forskellige løsningsforslag.

Ensartetheden gælder også det i denne forbindelse centrale spørgsmål om behovet for en reform, idet det stort set er fraværende. Eneste undtagelse er i interviewet i *Information*, hvor Thomas Pallesen udtrykker overraskelse over den pludseligt opståede generelle forståelse af nødvendigheden af en strukturreform (“Borgere fortsat på herrens mark”, *Information*, 10.01.). Af artiklerne om præsentationen af betænkningen, herunder Lars Løkke Rasmussens oplevelse af situationen, fremgår blot, at det nu ikke længere er et spørgsmål om, om der kommer en reform, men hvordan den skal se ud.

De fleste godtager Strukturkommissionens arbejde og flere med ros (for eksempel “Kommunalreform for borgerne”, *Berlingske Tidende*, 10.01.), men uden mange overvejelser om kommissionen leverer tydelige og velbegrundede anbefalinger. Det eneste reelle journalistiske indlæg i den forbindelse er lederen i *Information* 10.01., hvor det påpeges, at betænkningen ikke rummer klare og entydige anbefalinger, hvorfor man også mener, at det er af begrænset værdi som legitimation for beslutningstagerne (“Sygehus Danmark”). En tilsvarende kritik fremgår af en kronik i *Jyllands-Posten* den 16.01 af Kjeld Møller Pedersen, Syddansk Universitet. Heri påpeges, at der er langt mellem klare og entydige anbefalinger, og at de, der findes, ofte tangerer almindeligheder. I den forbindelse pointerer han, at hvis man vil læse klare anbefalinger, skal man læse mindretalsudtalelsen (“Sundhedsvæsenet og strukturreformen”). Og dette er samtidig det eneste sted, kommissionsmindretallet nævnes. Ligeledes har ingen af aviserne indhentet kommentarer til Strukturkommissionens arbejde fra mindretallets medlemmer – altså de uvildige eksperter.

Derudover retter et af ugens mest kritiske indlæg, “Makværk fra Strukturkommissionen” af borgmesteren fra Karup Kommune, Kjeld Merstrand (*Politi-*

ken, 11.01), en markant kritik mod betænkningen for manglende saglige argumenter, ikke mindst hvad angår kommunestørrelsen. Han finder, at *Politiken* og andre medier kritikløst har godtaget denne størrelsessnak og beklager, at debatten ikke er kommet til at dreje sig om, hvilke opgaver kommunerne skal varetage. Også Thomas Pallesens udtalelser til *Information* er kritiske over for Strukturkommissionens arbejde. Som antydnet af overskriften på interviewet – “Borgere fortsat på herrens mark” – påpeges, at kommissionen ikke leverer en løsning med en klar ansvarsfordeling mellem stat og kommune; hvorfor det fremtidige offentlige system ikke kan forventes at blive mere overskueligt for den enkelte borger. En orientering i retning af spørgsmålet om en kommunalreforms *raison d’être* findes også i interviewet med Kurt Klaudi Klausen. Her peges på, at der nok ikke er økonomiske stordriftsfordele ved en sammenlægning, men at en kvalitetsforøgelse kan blive resultatet, idet en lidt længere afstand til borgerne kan gøre det lettere at træffe ubehagelige, men nødvendige beslutninger (“Småt er ikke altid godt”, *Politiken*, 10.01.).

Det gennemgående tema i løbet af ugen er imidlertid ikke betænkningen som sådan og spørgsmålet om grundlaget og behovet for en strukturreform. Det er i stedet det fremtidige danmarkskort. Hvilke kommuner skal lægges sammen med hvilke? Regioner til afløsning af amter og hvor mange? Skal København have særstatus? Hvad betyder det for det politiske danmarkskort – hvilke partier vil vinde, hvilke vil tabe? Og ofte med fokus på netop det politiske spil og magtkampe om sammenlægningen under overskrifter som “Borgmestre på vej til skæbnemøde” (*Jyllands-Posten*, 10.01.), “Kamp om fremtidens Danmark” (*Berlingske Tidende*, 10.01.) og med sætninger som “Nu indledes det politiske opgør om, hvordan de kommunale og regionale brikker” og “med indenrigsministeren i spidsen blev magtkampen om fremtidens borgmesterkæder fløjtet i gang” (*Berlingske Tidende*, 10.01.).

At perspektivet generelt er lagt på det politiske spil kommer også til udtryk derved, at de kommentarer, der indhentes fra formænd for KL, Amtsrådsforeningen og diverse politikere, koncentrerer om, hvilken model der foretrækkes, og uden at journalisten tilsyneladende spørger til den nærmere begrundelse herfor. Tilsvarende er der overvejelser omkring, hvorvidt regeringen tør gå uden om Socialdemokratiet, og flere aviser forfølger den splittelse mellem to fløje, der de første par dage eksisterer i KL – Anker Boye på den ene side og Erling Rasmussen på den anden (eksempelvis “KL-splid om kommunestørrelse”, *Jyllands-Posten*, 10.01.). Og *Berlingske Tidende* bringer en artikel om splittelse i Venstres bagland (“Venstres bagland advarer Fogh”, 10.01.) Altså fokus på konflikten frem for på begrundelse for, hvorfor den ene kommunestørrelse er at foretrække frem for den anden.

Diskussionen om det nye danmarkskort og i den forbindelse spørgsmålet om kommunerne og regionernes størrelse hænger uløseligt sammen med opgavefordelingen – hvem der skal varetage hvilke opgaver – hvor de centrale temaer er sundhedsvæsenet og beskæftigelsesområdet. Men også her fokuseres på, *hvem* der gerne vil have opgaverne placeret hvor, frem for på *hvorfor*. Dog bringes der omkring beskæftigelsesindsatsen en del saglige, dvs. sagsorienterede og

-interesserede, indlæg. Således forholder den førnævnte leder i *Information* sig kritisk til et forslag om at samle beskæftigelsesindsatsen i kommunerne med ensartede vilkår som dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Det vil indebære en geografisk betinget indskrænkning i arbejdsformidlingen, der ikke vil svare til efterspørgslen på det nuværende arbejdsmarked. *Berlingske Tidendes* leder den 12.01. argumenterer derimod for, at beskæftigelsen bør samles et sted, nemlig i kommunerne, blandt andet fordi man her tager udgangspunkt i den enkelte, og fordi kommunerne, modsat AF-systemet, har et økonomisk incitament til at få folk i arbejde ("Overflødige systemer", 12.01.). I en artikel i *Information* er indhentet udtalelser fra forskellige parter, heriblandt LO's formand Hans Jensen, der fremfører, at flere analyser, herunder Strukturkommissionens egne, viser, at der er stor forskel på effektiviteten og kvaliteten i kommunernes indsats i forhold til at få kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Der er intet, der tyder på, at større kommuner kan løse opgaven bedre end små ("Strukturkamp om beskæftigelsesindsatsen", 16.01.).

Heller ikke med hensyn til placeringen af opgaverne inden for sygehusvæsenet fylder substantiel argumentation meget. En undtagelse er den tidligere omtalte kronik af Kjeld Møller Pedersen, der forholder sig kritisk til nogle af kommissionens anbefalinger, ikke mindst forslaget om et delt sundhedsvæsen. Der henvises især til, at hovedparten af sygehusaktiviteterne vedrører forhold, som kommunerne ikke kan påvirke (for eksempel hjerneblødninger, grå stær mv.) og derfor dårligt være økonomisk ansvarlige for.

Substantiel argumentation er der også i GL-formanden, Gorm Leschlys kronik i *Information*, hvor der argumenteres imod et markedsstyret gymnasium med udgangspunkt i hidtidige erfaringer ("Det markedsstyret gymnasium er et skridt tilbage", 16.01.). Det samme kan siges om to andre artikler i *Jyllands-Posten*, der behandler spørgsmålet om specialundervisningens varetagelse. To journalister beskriver konkrete, aktuelle problemer, der hænger sammen med, at kommunerne og amterne i dag deler ansvaret. Artiklerne indeholder blandt andet facts om klagesager og argumentation for forskellige løsningsmodeller ("Flere klager over specialundervisning" og "Ny struktur på specialundervisning", *Jyllands-Posten*, 17.01.).

Flere artikler retter opmærksomheden mod tidsdimensionen. Dog knyttes i den forbindelse ingen bemærkninger endelige bekymringer til den korte tid, Strukturkommissionen har haft til sit arbejde. I stedet drejer det sig om det tempo, reformen skal gennemføres i. Af en artikel i *Berlingske Tidende* med overskriften "V-borgmester vil udskyde reform" fremgår et forslag fra Sønderjyllands amtsborgmester, Carl Holst, om, at kommunalreformen gennemføres som en tottrinsraket, fordi der ellers i hans øjne vil blive tale om hastværksarbejde. Artiklen har ligeledes indhentet en udtalelse fra Roger Buch, Syddansk Universitet, der deler Carl Holsts frygt. Han modsiges af formanden for Amtsrådsforeningen med det argument, at man ikke kan byde offentligt ansatte at leve i en lang periode med usikkerhed. Det samme argument er også at finde i "Reform i lyntempo" i *Jyllands-Posten* (10.01.) fremsat af flere af de involverede parter. Omvendt plæderer flere socialdemokrater for tanken om en tottrinsreform ("Socialdemokrater overvejer trinvis kommunalreform" *Berlingske Tidende*, 18.01.).

Endelig skal nævnes nærdemokrati som et tema, der i flere artikler giver anledning til substansargumentation. I det allerede nævnte interview i *Politiken* begrundet Kurt Klaudi Klausen sit synspunkt om, at småt ikke nødvendigvis er godt, med, at demokratiets tilstand mere end kommunistørrelse handler om land-by relationer og befolkningssammensætning – hvilken type job har folk, hvor mange socialt belastede personer bor i kommunen mv. Og i *Jyllands-Postens* leder den 14.01. argumenteres der for, at tingene vendes voldsomt på hovedet, når mange politikere kalder en regionalisering med færre amter for et øget nær-demokrati og forbedring af servicen; omvendt gøres der også overvejelser om, hvorvidt direkte valg til disse regioner bør være et folkekrav, idet meningsmålinger viser, at borgernes føling med amtspolitikkerne er uhyre beskeden (“De usynlige amter”).

### **Sammenfatning og konklusion**

Det tegnede billede af avisernes behandling af spørgsmålet om en kommunal strukturreform efter offentliggørelsen af Strukturkommissionens betænkning er sammensat. Det er præget af en ret høj grad af mangfoldighed målt på emner, perspektiver og kilder både i den enkelte avis og i de fire aviser betragtet under et. Tilsvarende medvirker og høres mange forskellige parter og interesser i et omfang, som ikke tyder på nogen politisk skævvridning. Der kan ganske vist iagttages forskelle i dækningen svarende til sædvanlige forestillinger om avisernes generelle politiske orientering, men de er ikke væsentlige i forhold til den dominerende ensartethed. De fire dagblade rummer i den pågældende periode flere artikler af relevans for spørgsmålet om behovet for en strukturreform, men det er relativt få, og nærmere beskrivelser af de problemer, reformen skal tjene til at løse – ud over generelle aktørudsagn a la “fremtidens udfordringer” – leder man forgæves efter. Selve det her påpegede centrale spørgsmål om behovet gøres aldrig til det tematiske omdrejningspunkt for dækningen, og i de ganske få tilfælde, hvor mere generelt problematiserende argumenter bringes frem, er det ikke på initiativ af journalister, men personer udefra. Bortset fra den nævnte leder i *Information* synes det samlede pressekorps uden videre at have godtaget nødvendigheden af reformen og Lars Løkke Rasmussens vurdering af betænkningen. Der er ingen overordnet kritiske vurderinger af Strukturkommissionens arbejde og tidsrammen herfor og ingen omtale af mindretalsudtalelsen fra kommissionens uafhængige kommunaleksperter. Dækningen er i stedet domineret af “det nye danmarkskort” og alle de spændinger, konflikter, strategiske spil, personhistorier og -dramaer, der knytter sig hertil. Dermed bekræftes til fulde de forventninger, der som nævnt ovenfor på forhånd kunne næres til mediernes prioritering af – generelt sagt – spillet frem for substansen.

Nu kan det tegnede billede siges at hvile på et spinkelt grundlag. Dels på grund af den korte undersøgelsesperiode, dels fordi de elektroniske mediers nyhedsdækning ikke er inddraget. Hvad det sidstnævnte angår, vil den heraf forårsagede skævhed dog antagelig være ret beskeden, idet disse medier typisk ligger efter aviserne i den “journalistiske fødekæde” og kun selv i ret ringe omfang bidrager til den originale nyhedsproduktion (Lund, 2002: 23). Med hensyn til den



korte undersøgelsesperiode forekommer den rimelig i sammenhængen her, hvor det afgørende er mediernes rolle og ansvar for etableringen og vedligeholdelsen af et virkningsfuldt offentligt ræsonnement. Det skyldes den førnævnte egendynamik, der forudsigeligt ville præge situationen omkring kommunalreformen. Hvis ikke spørgsmålet om en kommunalreform straks kommer på dagsordenen, må chancen for, at det efterfølgende kan ske anses for hurtigt at forsvinde.

Naturligvis kan medierne ikke alene gøres ansvarlig for den udeblevne diskussion. Men kan de ikke sætte den politiske dagsorden efter behag, så kan de dog gøre forsøget og navnlig i en sag som denne, der til fulde opfylder ethvert tænkeligt væsentlighedskriterium, og som også synes at honorere flere af de gældende nyhedskriterier. Når det alligevel ikke sker, må det i henhold til denne artikels perspektiv ses i lyset af nogle mere generelle udviklingstendenser. Som påpeget i forbindelse med undersøgelsen af reformlovgivning gennem finanslovsaftaler har der i det politiske system gennem en årrække tilsyneladende udviklet sig en tradition for *ikke* at leve op til de idealer om åbenhed og dialog, som ellers praktisk taget alle angiveligt hylder. Det tyder på en svækket interesse og fornemmelse hos såvel medier som politiske aktører for den basale sammenhæng mellem begrundelse og legitimitet, der er essensen af ideen om et politisk virkningsfuldt offentligt ræsonnement.

Sociologisk kan det tolkes som en situation, hvor politikens taktiske og saglige momenter i vidt omfang er vokset fra hinanden som følge af opløsningen af tidligere tiders repræsentationsforhold mellem partierne og bestemte befolkningsgrupper i takt med den socio-strukturelle udvikling. Er det tilfældet, kunne man umiddelbart fristes til at vende Habermas' historie om offentlighedens udvikling på hovedet. Hvor den så klasseinteressernes og ideologiernes erobring af det politiske rum som det afgørende anslag mod offentligheden, der tyder meget i dag på, at den *mindskede* betydning af samme interesser og ideologier kan true med at gøre ideen om et offentligt ræsonnement illusorisk.

Imidlertid er det givetvis en forhastet konklusion. Rigtigt er det at gøre op med forfaldshistorien, og når Habermas i den forbindelse henviser til de politiske opbrud fra 1960'erne og frem, forekommer det mig lige så indlysende at pege på, at offentligheden faktisk også forud herfor spillede en afgørende rolle for den politiske og samfundsmæssige udvikling. For eksempel kan det såkaldte "samarbejdende danske folkestyre" ikke forstås som blot en fortløbende kompromisdannelse mellem fastlåste særinteresser. Det omfattede også over genuine læreprocesser og med offentligheden som et væsentligt formidlingsforum (jf. Loftager, 2004: kap. 3).

Dernæst er der næppe grund til at antage, at det er af uafvendelige årsager, at et offentligt ræsonnement i praksis har svært ved at folde sig ud. Nok synes det at hænge sammen med systemlogikker, men også systemer kan påvirkes. Og hvem siger for eksempel, at det eksisterende politisk-institutionelle *set-up*, der blevet til under meget anderledes samfundsmæssige omstændigheder, er det, som bedst kan danne baggrund for en velfungerende offentlighed?

## Noter

1. Jeg benytter mig i dette afsnit af formuleringer fra en tidligere publiceret artikel (Loftager, 2005)
2. Jeg støtter mig i det følgende til data indsamlet og bearbejdet af Lise Loftager (2005).

## Litteratur

- Berlingske Tidende* 10.-18.01.2004.
- Boyne, George A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government*, London: MacMillan Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2004). "Kommunalreformen og venstre", *Synspunkt*, Amsrådsforeningen.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper Collins Publication.
- Elklit, Jørgen (1986). "Det klassiske danske partisystem bliver til", pp. 21-28 i Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (red.), *Valg og vælgeradfærd*, Århus: Politica.
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (2003). *Kommunikativt demokrati*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Habermas, Jürgen (1975). *Borgerlig Offentlighed*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Habermas, Jürgen (1992a). *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1992b). "Further Reflections on the Public Sphere", pp. 421-461 in Craig Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press.
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.
- Hjarvard, Stig (1999). "Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation", pp. 30-51 i Jørgen Goul Andersen et al., *Den demokratiske udfordring*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Horn, Line (2002). *Mangfoldighed eller konformitet?*, specialeopgave, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Rådgivende Udvalg (2003). Rapport: Sundhedsvæsenets organisering  
*Information*, 10.-18.01.2004.
- Jensen, Johan Fjord et al. (1983). *Dansk litteraturhistorie*, bd. 4, København: Gyldendal.
- Jyllands-Posten*, 10.-18.01.2004.
- Kristensen, Thomas Balle (2002). "Kommunestrukturernes konsekvenser – politik, økonomi eller politisk økonomi?", pp. 47-66 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier*, Århus: Systime.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Magtudredningen, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loftager, Lise (2005). *Medierne og strukturreformen*, opgave (sidefagssupplering), Aalborg Universitet.
- Lolle, Henrik (2000). *Kommunestørrelse og tilfredshed med offentlig, kommunal service*, København: AKF Forlaget.
- Luhmann, Niklas (1990). *Political Theory in the Welfare State*, Berlin and New York: Walter de Gruyter.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mouffe, Chantal (2005). *On the political*, London: Routledge.
- Mouritzen, Poul Erik (2004). "Strukturreformen som en skraldespand", *Administrativ Debat*, nr. 4, pp. 9-14.

- Opgavekommissionen (1998). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sector*, betækning nr. 1366, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Petersson, Oluf, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby og Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*, Stockholm: SNS Förlag.
- Politiken*, 10.-18.01.2004.
- Popper, Karl (1993). *The Open Society and its Enemies*, Vol. I, London and New York: Routledge.
- Puggaard, Kristian Mørk (2005). *Viden og politik i videnssamfunde. Strukturereformens grundlag i et systemteoretisk perspektiv*, specialeopgave, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Seip, Jens A. (1957-58). "Teorien om den opinionsstyrede enevælde", *Historisk tidskrift*, pp. 397-463.
- Strukturkommissionen (2004). *Strukturkommissionens betækning*, betækning nr. 1434, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.