

# Deltakelse og deliberasjon: Rapport fra en deliberativ høring i Nordland fylke, Norge<sup>1</sup>

Av AUDUN OFFERDAL OCH JACOB AARS

It is shown in the article that problems arise when local democracy is founded on a deliberative process as well as on representative participation, since these two democracy ideals appear to be opposites. The authors demonstrate, however, that a combination of the two is possible. By letting a representative sample of county district citizens get together to discuss issues of environmental policy in a deliberative process, a so-called hearing, the authors are able to note changes in the participating citizens' opinions. The study shows that a hearing activates other people than those normally participating in political work. The citizens are not disinclined to be persuaded by other people's arguments, at the same time as several of those who at first were unsure of what to think have reached a standpoint as a consequence of the hearing.

## Innledning

I et demokrati er det viktig at folk deltar i utformingen av politikken. At valgdeltakelsen ikke er altfor lav er en grunnleggende forutsetning for at et demokrati skal fungere tilfredsstillende, men i tillegg er det viktig at folk deltar gjennom organisasjoner, politiske partier og offentlige tillitsverv. At folk deltar i *lokalpolitikken* kan sies å være avgjørende for kommunenes legitimitet, men det kan

også argumenteres for at aktiviteten i kommunene legger grunnlaget for et velfungerende demokrati på nasjonalt plan. Den siste tiden har vi i Norge fått flere mulige indikasjoner om at den politiske deltakelsen i lokalpolitikken skranter og at det er vanskelig å trekke folk med. Den tydeligste indikatoren er at valgdeltakelsen ved kommunevalg har falt. Ved forrige kommunevalg, i 1995, var det kun 62% av de stemme-

berettigede som stemte. Vi må tilbake til 1920-årene for å finne en like lav valg-deltakelse ved et kommunevalg. I tillegg rapporterer de politiske partiene om problemer med å rekruttere nye medlemmer og kandidater til valglistene ved kommunevalg. Det kan diskuteres om de nevnte utviklingstendensene virkelig er uttrykk for en deltakelseskrise for lokaldemokratiet, men uansett blir nå spørsmålet reist om det finnes nye måter å trekke folk med i politikken. Denne artikkelen handler om et forsøk på å aktivisere bredere lag av befolkningen til å delta i debatten om miljøspørsmål i en norsk fylkeskommune, nærmere bestemt Nordland fylkeskommune.<sup>2</sup>

Hva skjer når man setter sammen et representativt utvalg av befolkningen over en helg til å gjennomdiskutere viktige politiske spørsmål? Hvordan formes debattaktivitet og holdninger blant folk flest når de blir gitt gode betingelser for å hente inn informasjon og engasjere seg i politiske diskusjoner? Med utgangspunkt i noen demokrati-teoretiske betraktninger skal vi i denne artikkelen presentere enkelte erfaringer og resultater fra en deliberativ høring som ble gjennomført i Nordland fylke i Norge, mars 1998. Den utvidede folkehøringen representerer en annerledes måte å trekke folk med i lokalpolitiske prosesser enn det som er vanlig. Et viktig mål med høringen var å gi folk flest muligheten til å delta i debatten om viktige miljøspørsmål i Nordland. Høringen ga også god anledning til å studere offentlig meningsdannelse. Vi skal for det første gjøre rede for noe av den teoretiske bakgrunnen for forsøket som ble gjennomført i Nordland. For det andre skal vi gi en kort presentasjon av undersøkelsesopplegget som ble brukt.

For det tredje skal vi gi en oversikt over noen av de viktigste resultatene og erfaringene fra forsøket så langt.

## Deliberasjon og representativ deltakelse: To krav til demokratisk politikk

Et viktig kjennetegn ved demokratiske prosesser er at beslutninger skal baseres på åpen og aktiv offentlig debatt. Derfor er det viktig at det i demokratiske politiske systemer skapes rom for at folk kan få diskutere saker som er viktige for dem. Men like viktig som at demokratisk politikk er basert på åpen og fri diskusjon er det at et bredt utsnitt av befolkningen deltar. Vi kan stille opp to ideelle krav til demokratisk politikk:

1. Demokratisk politikk bør bygge på en *deliberativ prosess*. Det innebærer at deltakerne får anledning til å snakke sammen og tenke gjennom spørsmål som er satt på dagsordenen og spørsmål de oppfatter som viktige.
2. Demokratisk politikk bør bygge på *representativ deltakelse*. Det innebærer at deltakerne i politiske prosesser så langt det er mulig bør utgjøre et tverrsnitt av befolkningen.

Dette er, som vi skal begrunne nærmere nedenfor, to sikre demokratiske kriterier. Ikke desto mindre betraktes de ofte som motsetninger. Kravet til deliberasjon har gjort at en har måttet renonsere på kravet til deltakelse og, motsatt, kravet til bred deltakelse har gjort at en har måttet fire på kravene til deliberasjon og grundig offentlig debatt. Det ene hensynet er blitt veiet mot det andre på en

slik måte at mer av det ene oppfattes å føre til mindre av det andre.

Deliberasjon er blitt forbundet med elitetenkning. Samfunnets mest betrodde menn ble tillagt ansvaret for at beslutninger som ble truffet på vegne av fellesskapet var fornuftige og gjennomtenkte. Det har blant annet vært anført som et argument for at representativt styresett er å foretrekke foran styresett basert på direkte deltakelse at tillitsvalgte har større forutsetninger for å heve seg over tilfeldige impulser eller kortsiktige egeninteresser. For eksempel er Edmund Burkes forsvar for at valgte representanter i stor grad skal være uavhengige av elektoratet for en stor grad basert på hensynet til deliberasjon. Det samme argumentet har vært brukt i favør av indirekte valg, det vil si at velgerne stemmer på valgmann, som igjen velger de endelige representantene (Gargarella 1998:265). Det kan i det hele tatt diskuteres om kravet til deliberasjon i seg selv er et demokratisk kriterium eller om det ikke heller representerer et ønske om paternalistisk politikk.

Det er flere grunner til at det i første rekke er sosiale eliter som gjøres ansvarlige for demokratiets deliberative kvalitet. Her kan det skilles mellom normative og praktiske grunner. De normative begrunnelsene går ut på at ikke alle *bør* delta i samfunnets meningsdannelse, mens de praktiske begrunnelsene går på at ikke alle *kan* delta. For det første har man gått ut fra at de med mest dannelse som har vist seg dyktige på ulike samfunnsområder, også har den beste dømmekraften i politiske spørsmål. Dannelse kan tilegnes gjennom formell utdanning eller det kan opparbeides i form av praktisk fornuft gjennom erfaring. For det andre er deliberative prosesser ofte forbundet med bestemte

formelle prosedyrer for hvorledes en fører ordet og hvorledes det skal argumenteres. Prosedyreregler stiller også krav til deltakerne og kan virke ekskluderende. Et tredje argument for å reservere deliberasjon for elitene er bred folkelig deltakelse i politiske debatter vil gi demagoger for stor innflytelse. De vil kunne bruke debatterfaring manipulativt. Derfor er det bedre å la elitene diskutere seg frem til klare politiske alternativer som massene kan velge mellom. Konkurransedemokratiske modeller er basert på et slikt syn på deliberative prosessers plass i demokratiet (Schumpeter 1961). Dette er de normativt baserte argumentene for å ekskludere de brede lag av befolkningen fra deliberative prosesser.

De praktisk baserte argumentene går ut på at det vanskelig lar seg gjennomføre å slippe til i en debatt alle som er meningsberettiget. Vi kan imidlertid tenke oss at valgte representanter fører en debatt og argumenterer overfor et publikum som utgjør et tverrsnitt av befolkningen. I dette tilfellet kan vi ikke si at den jevne samfunnsborger tar aktivt del i debatten, men han er i alle fall adressat for de argumentene som fremmes.

Kravet til deliberasjon er motivert ut fra behovet for fornuftige og gjennomtenkte offentlige avgjørelser. Kravet til deltakelse kan på den ene siden sies å være motivert ut fra ønsket om at så mange som mulig skal kunne bidra med sine interesser og erfaringer i beslutninger som er viktige for fellesskapet. På den andre siden betraktes deltakelse som viktig for politikkens legitimitet. Når deltakelse er viktig for politikkens legitimitet, kan dette tolkes på minst to måter. På den ene siden kan man argumentere for at det er viktig å trekke med

så mange som mulig fordi det da vil være mindre sjanser for at politikken møter motstand når den skal settes ut i livet. Et slikt synspunkt er basert på erkjennelsen av at det kan være vanskelig å sette seg inn i andres situasjon. Når en har deltatt i utformingen av politikken, blir det vanskeligere å klage etterpå. Da rammer man seg selv samtidig. Deltakelse kan være viktig for å skape bindende oppslutning om offentlig politikk. På den annen side kan det argumenteres for at beslutningene faktisk blir rimeligere og mer fornuftige dersom et bredere sjikt av befolkningen deltar i utformingen av den. Dette synspunktet går videre enn det som tar sikte på å forplikte deltakerne overfor den politikken de selv har vært med på å utforme. Her er ikke siktemålet å forplikte deltakerne overfor beslutningsutfall eller å forhindre bråk ved politikken gjennomføring, men å integrere forskjellige menneskers individuelle erfaringer i politiske beslutninger. Erfaringene blir betraktet som verdifulle, og de kan berike den offentlige debatten.

Når en argumenterer på denne måten, svekkes noe av motsetningen mellom deliberasjonshensynet og deltakelseshensynet. Dersom vanlige folks erfaringer betraktes som viktige, og de selv betraktes som de beste til å formidle slike erfaringer, dempes mye av det elitepreget som vanligvis tillegges deliberasjonsidealet. Forskjellige sosiale gruppers genuine erfaringer oppfattes som verdifulle bidrag til offentlig debatt (Phillips 1995:25). I dette perspektivet anses det som viktig at brede lag av befolkningen får anledning til å gi uttrykk for sine synspunkter. Det er viktig at mange sosiale gruppers synspunkter kommer til uttrykk fordi demokratisk styring handler om å aggregere sam-

funnsborgernes holdninger. Det vil si at det er viktig å få kunnskap om hverandres syn. Men i tillegg kan det argumenteres for at det å delta i samfunnets meningsdannelsesprosess er et gode som så langt det er mulig bør fordeles likt mellom samfunnsborgerne. Deliberasjonsprosesser er ikke statiske, de kan for den enkelte bidra til personlig erkjennelse. Deltakelse i offentlig debatt er således et gode for den enkelte, men vel så viktige er implikasjonene av et slikt syn på samfunnsnivå: Opinionsen kan ikke betraktes utelukkende som et aggregat av individuelle holdninger, men som noe som skapes og omskapes i samspill eller konflikt med andre.

Det finnes også et argument for at deliberasjon i seg selv er av demokratisk karakter. Stephen Holmes har tolket John Stuart Mill dithen at han er opptatt av at deliberative prosesser forutsetter at deltagerne er åpne for at de kan ta feil. Deltagerne erkjenner at de kan ha noe å lære av hverandre (Holmes 1995:181). Deliberasjon innebærer å lytte til andres argumenter. Dermed blir det også viktig at forskjellige typer erfaringer får komme til orde i en deliberativ prosess. Forvaltere av sannheten blir derfor sjelden gode demokrater.

Vi har argumentert for at det ikke nødvendigvis er konflikt mellom de to demokratiske kriteriene deltakelse og deliberasjon. Vi har også gitt argumenter for at det er ønskelig å kombinere dem. Hvordan har kommuner tradisjonelt gått frem for å hente inn informasjon om innbyggernes holdninger? Kommunenes metoder for å skaffe til veie informasjon om innbyggernes holdninger kan sies å være preget av det opplevde motsetningsforholdet mellom deltakelse og deliberasjon.

Kommuner og andre offentlige myndigheter tar i bruk flere metoder for å samle inn informasjon om hva innbyggerne mener om forskjellige saker. Slik informasjon skal bedre beslutningsgrunnlaget for de folkevalgte. En metode er den tradisjonelle politiske prosess der folkevalgte selv gjennom kontakten med velgerne formidler mellom borgerne og offentlige myndigheter. Denne metoden blir ofte kritisert ettersom det hevdes at politikerne har for dårlig kontakt med velgerne og ettersom bare mindre grupper av befolkningen kommer til orde. En annen og etterhvert mye benyttet metode for å skaffe kunnskap om hva innbyggerne mener er brukerundersøkelser. De vil gi opplysninger om hva et tverrsnitt av befolkningen mener om saker det blir spurt om. Problemet med brukerundersøkelsene kan imidlertid være at en registrerer holdninger uten å gi folk anledning til å gjøre seg opp noen begrunnet mening. En meningsmåling eller en brukerundersøkelse tar ikke hensyn til at holdninger må tenkes gjennom og formes i samspill eller konflikt med

andre. Tvert imot vil dette forstyrre en meningsmåling fordi holdningene som da fremkommer vil bli mindre representative i forhold til hva folk "egentlig" mener. En hovedinnvending mot brukerundersøkelser er således at de i for liten grad tar hensyn til det deliberative demokratiidealet. Et annet virkemiddel som brukes for å få greie på hva folk mener er høringer eller folkemøter. Et problem med denne teknikken er at det ofte bare er en liten gruppe som møter opp, og at denne gruppen ikke utgjør noe tverrsnitt av kommunens innbyggere. En høring på fylkes- eller regionnivå vil som regel innebære at et utvalg organiserte interessegrupper blir invitert til å fremme sine synspunkter på en sak. Uansett vil det folkelige innslaget være begrenset.

Den utvidede folkehøringen som ble gjennomført i Nordland fylke var et forsøk på å kombinere de to hensynene til demokratisk potikk: Deliberasjon og representativ deltakelse. Dersom vi tar hensyn til begge disse to kravene, får vi fire typer offentlig meningsdannelse, slik det er vist i skjemaet nedenfor.

**Tabell 1: Fire typer av offentlig meningsdannelse**

		Deliberativ	
		Ja	Nei
Representativ	Ja	1) Deliberativ høring/ utvidet folkehøring	2) Brukerundersøkelse/ meningsmåling
	Nei	3) Høring/kommune- styre	4) Høring uten mulighet diskusjon/Undersøkelse med skjevt sammensatt utvalg

Den amerikanske statsviteren James S. Fishkin har utviklet en metode for å gjennomføre høringer eller meningsmålinger på en måte som kombinerer de to kravene vi stilte opp: deliberasjon og representativitet (Fishkin 1995). De viktigste elementene fra denne metoden er tatt i bruk i forsøket som er gjennomført i Nordland. Ved å trekke et representativt utvalg av befolkningen i fylket ville vi gjenscape en «mikro-fylkeskommune» der folk flest fikk muligheten til å drøfte et sett aktuelle miljøpolitiske spørsmål. På denne måten ble det konstruert en arena for offentlig debatt der meningsdannelsesprosessen var mulig å observere. En hovedantagelse har vært at innhenting av informasjon og deltakelse i diskusjoner ville påvirke deltakernes holdninger, i alle fall enkelte grupper blant deltakerne. Hva disse nordlendingene mente etter to dagers samling i Mo i Rana ville ikke være representativt for hva den jevne nordlending mener, men for hva hun eller han kanskje ville komme til å mene dersom de hadde hatt anledning til å gjennomgå en lignende, deliberativ prosess.<sup>3</sup>

## Om undersøkelsesopplegget

Den deliberative høringen i Nordland hadde tre siktemål:

1. Å trekke med et representativt utvalg av befolkningen i offentlig debatt om en del utvalgte miljøpolitiske spørsmål.
2. Å undersøke i hvilken grad og hvordan holdninger hos den enkelte deltaker ble påvirket av at vedkommende var med på høringen.

3. På noe lengre sikt: Å undersøke om deltakelse i den deliberative høringen hadde virket politisk aktiviserende på dem som var med.

De to første problemstillingene kan vi si noe om ut fra det datamaterialet som foreligger nå, men vi vil også kort belyse den siste problemstillingen mot slutten av artikkelen.

Utformingen av prosjektet måtte fange opp endring i holdninger over tid, samtidig som det var viktig å ha en kontrollgruppe for å kunne undersøke om endringer over tid skyldtes ytre forhold. Det kunne tenkes at endringer i holdninger innenfor det utvalget som deltok på samlingen skyldtes andre forhold enn at de hadde deltatt i diskusjoner, for eksempel at en sak var blitt særlig mye diskutert i media nettopp i denne perioden. Derfor ble det som første fase i undersøkelsesopplegget gjennomført telefonintervju med et representativt utvalg av befolkningen i fylket (tidspunkt  $t_0$ ). Skjemaet omfattet spørsmål om generelle miljøhensyn, vern av naturområder, energi, transport, arealforvaltning og biologisk mangfold, avfall og forurensning samt spørsmål om politisk aktivitet og andre bakgrunnsspørsmål.

Første del av undersøkelsen ble gjennomført 23-27 februar 1998 som en telefonundersøkelse av i alt 1.200 tilfeldig utvalgte personer bosatt i Nordland. Mot slutten av intervjuet ble intervjupersonene spurt om de kunne tenke seg å delta i en oppfølging av undersøkelsen ved å være med på en samling i Mo i Rana helgen 28-29 mars. De som ikke kunne tenke seg å delta på samlingen fikk spørsmål om de kunne tenke seg å bli oppringt i slutten av mars måned for å gjennomføre et tilsvarende

intervju.

Av 1.200 spurte sa 417 seg villige til å delta på samlingen. 783 av de resterende intervjupersonene sa seg villige til å la seg intervju en gang til. Disse utgjorde grunnlaget for kontrollgruppen.

Blant de 417 som hadde sagt seg villige til å delta på samlingen i Mo ble det trukket et utvalg på 180 personer. Disse 180 var på alle relevante bakgrunnsvariable representative for det utvalget på 1.200 som var trukket ut i første intervjurunde. Til disse 180 ble det så sendt ut invitasjoner til å delta på samlingen i Mo samt en del materiell som skulle gi bakgrunnsinformasjon til deltakerne på samlingen. Det viste seg imidlertid at frafallet ble betydelig større innenfor denne gruppen enn vi på hadde forhånd antatt. Dette skyldtes trolig at informasjonsmateriellet som ble sendt ut ble opplevd som vanskelig tilgjengelig. I tillegg kan frafallet skyldes at mange da det kom til stykket hadde vanskeligheter med å sette av tid til å reise, samt en kuriositet som starten på et godt Lofotfiske. Ved høringens begynnelse var det påmeldt 114 deltakere. 31 av disse uteble, slik at det endelige utvalget av deltakere var på 83 personer.

De som deltok på samlingen mottok et spørreskjema ved høringens begynnelse. Dette utgjorde tidspunkt  $t_1$ . Sammenlignet med svarene på meningsmålingen ved tidspunkt  $t_0$ , fortalte svarene fra dette skjemaet at det kun hadde skjedd minimale endringer i deltakernes holdninger fra tidspunkt  $t_0$ .

Representanter for forskjellige interesseorganisasjoner i fylket var invitert til å delta på høringen. Formålet var å utsette deltakerne for forskjellige synspunkter på miljøspørsmål, og gi dem anledning til å vurdere argumentene

som ble brukt. Også representanter for de politiske partiene i fylket var invitert. Gruppearbeidet utgjorde den viktigste delen av samlingen. I grupper på om lag 10 personer fikk hver enkelt deltaker anledning til å engasjere seg i debatten om de spørsmålene de skulle ta stilling til i spørreskjemaet. I tillegg ble det på samlingens siste dag avholdt en plenumsdebatt. Deltakerne var således gitt to forskjellige roller på høringen: De skulle være publikum for politikere og interessegruppers debatt, og de skulle selv bidra til debatten gjennom deltakelse i gruppe- og plenumsdiskusjoner. I den første rollen skulle de primært vurdere paneldeltakernes argumenter og innhente informasjon. I den andre rollen skulle de forme og fremme egne synspunkter.

Ved avslutning av høringen mottok deltakerne igjen et spørreskjema (tidspunkt  $t_2$ ). Dette skjemaet var så å si identisk med det som ble delt ut ved høringens begynnelse, bare noe mindre omfattende. Ved hjelp av dette skjemaet kunne vi måle endringer i holdninger som skyldtes deltakelse på høringen.

Om lag samtidig med at høringen i Mo ble avviklet ble det gjennomført intervjuer med kontrollgruppen. I alt ble det gjennomført intervju med 502 personer i denne andre intervjurunden. Spørsmålene som ble stilt kontrollgruppen tilsvarte i all hovedsak det spørreskjemaet som ble besvart av deltakerne på folkehøringen første dag på samlingen. Disse intervjuene viste at kontrollgruppen heller ikke i nevneverdig grad hadde endret oppfatning mellom de to intervjutidspunktene.

## Hovedresultater og erfaringer

Prosjektet i Nordland er et pilotprosjekt i norsk og nordisk sammenheng. Oss bekjent har det ikke vært gjennomført en slik deliberativ høring tidligere i Norden. I forhold til andre tiltak for å trekke folk med i lokale politiske prosesser eller for å få informasjon om folks holdninger, utmerker den modellen som er brukt i Nordland seg ved at den kombinerer de to demokratiske verdiene deliberasjon og representativitet.

Dersom vi tar utgangspunkt i det deliberative siktemålet med høringen, blir det viktig å undersøke i hvilken grad folk endrer holdning som følge av at de får ny informasjon og får delta i diskusjoner med andre. Endringene kan skje som aggregerte holdningsendringer, det vil si at flertallet blant dem som deltar beveger seg i en retning (for eksempel at de blir mer miljøvennlig innstilt som følge av at de har deltatt på samlingen). Men endringer i holdninger kan også skje ved at enkeltindivider eller enkeltgrupper innenfor det utvalget som var samlet i Mo i Rana skifter mening. Vi skal undersøke både de aggregerte og de individuelle endringene som skjer blant deltakerne.

Hvis vi tar utgangspunkt i det representative idealet, blir det viktig å spørre i hvilken grad prosjektet har lyktes i å trekke med et tverrsnitt av Nordlands befolkning. Selv om det skulle vise seg at utvalget på samlingen i Mo ikke utgjorde et speilbilde av Nordlands befolkning, kan det tenkes at vi har kommet i kontakt med en del av befolkningen som ellers ikke er politisk aktive. I forbindelse med sammensetningen av utvalget er det særlig forberedelsene til høringen som må vurderes. En antagelse

er at utformingen av invitasjoner til deltakerne og omfanget av bakgrunnsmateriell vil påvirke deltakelsen og dermed sammensetningen av utvalget. Disse momentene blir derfor særlig viktige å vurdere når en tar utgangspunkt i idealet om representativitet.

Kombinerer vi de to hensynene ovenfor, blir det sentrale spørsmålet i hvilken grad et tverrsnitt av befolkningen vil endre holdning som følge av at de får anledning til å delta i en deliberativ prosess. Dette er et spørsmål vi vender tilbake til i rapportens avslutning og som blir belyst ut fra hva vi vet om endringer i utvalgets holdningsprofil og hva vi vet om utvalgets sammensetning.

En intensjon med den deliberative høringen i Nordland var å trekke med folk flest i debatten om miljøpolitikken i Nordland. Det lyktes å engasjere en stor gruppe av nordlendinger som ikke tidligere hadde vært politisk aktive og som sannsynligvis ikke ville ha blitt hørt dersom de ikke hadde deltatt på folkehøringen i Mo i Rana 28 og 29 mars 1998. Målet var å sette sammen en gruppe deltakere som var fullt ut representativ for Nordlands befolkning. Det lyktes ikke fullt ut å få tak i et tverrsnitt av Nordlands befolkning. Det viste seg at deltakerne hadde mange av de sosiale bakgrunnskjennetegn som tradisjonelt særmerker de politisk aktive. Sett i forhold til befolkningen var middelaldrende menn overrepresentert. Slik sett er dette prosjektet et eksempel på at nye kanaler for innflytelse ofte kommer de grupper som allerede er politisk aktive til gode. Deltakerne på samlingen hadde også mer politisk erfaring enn tverrsnittet av befolkningen. Men i forhold til en høring der kun berørte interesseorganisasjoner blir invitert til å uttale seg



var trolig sammensetningen av utvalget til folkehøringen i Mo mer representativ for befolkningen. Vi vil imidlertid understreke at vi i prosjektet har trukket med en stor gruppe personer som ikke har tidligere politisk erfaring. Vi har også observert, både i gruppe- og plenumsdiskusjon at disse personene tok aktivt del i høringen. Mange av deltakerne uttalte også at de aldri hadde vært med på politiske møter tidligere.

Undersøkelsen viser at Nordlands befolkning i all hovedsak er positiv til miljøvern. Det gjelder også for dem som møtte til folkehøringen i Mo i Rana, og det ble ingen store endringer i dette generelle bildet under selve høringen. Likevel har undersøkelsen vist enkelte interessante tendenser som det kan være nyttig å kommentere noe nærmere.

Det viste seg at selv om befolkningen og deltakerne på folkehøringen i det store og hele var positive til miljøvern, så var de negative til at man burde redusere utbyggingen av veier og heller bruke pengene på kollektivtrafikk som buss, båt og jernbane. De var også negative til at det bør bli høyere avgifter på bruken av privatbil. Det var rundt halvparten som var uenig i å satse på kollektivtrafikk og hele 82% som var uenig i høyere avgifter på bruken av privatbil. Den negative holdningen på disse to spørsmålene kan skyldes at Nordland er et fylke med store avstander og at privatbilen i stor grad blir sett som et nødvendig middel for å opprettholde bosetningen. I svaret på det siste spørsmålet kan det i tillegg ligge en negativ vurdering av bruken av avgifter som virkemiddel.

Miljøproblemene i Nordland oppfattes likevel i liten grad som alvorlige. Over halvparten av deltakerne på høringen mener problemene ikke er al-

vorlige, mens bare vel 1/5 mener miljøproblemene er alvorlige. I første spørreunde på høringen var det mange som var usikre og svarte vet-ikke på spørsmålet. Denne andelen var klart redusert i andre omgang og den usikre gruppen falt ned på det standpunkt at miljøproblemene ikke var alvorlige. Dette illustrerer en effekt vi skal komme tilbake til: at andelen usikre gikk drastisk ned.

Selv om undersøkelsen viser små endringer i holdninger om vi sammenligner resultatene fra første til andre spørreunde samlet for hver av rundene, viser en nærmere analyse av datamaterialet at det har foregått endringer, og til dels store endringer, i hva den enkelte deltaker mener om miljøspørsmål. Fishkins undersøkelse, som vi refererte til innledningsvis, viste store forandringer i aggregerte holdninger mellom de to intervjuetidspunktene (Fishkin 1995). Fishkin har imidlertid ikke gjengitt resultater for holdningsendringer på individnivå. Problemet med en presentasjon kun på aggregatnivå, er at gjennomsnittstallene kan dekke over store forandringer på individ- eller gruppenivå. I en gruppe som er delt på midten i en sak kan vi som et ekstremt eksempel tenke oss at alle deltakerne skifter mening som en følge av diskusjon, men at dette ikke kommer til uttrykk i de aggregerte resultatene. Deltakerne har byttet plass, men andelen av de spurte som oppgir at de er enige i et utsagn er konstant. Vi har derfor lagt stor vekt på å få frem holdningsendringer på individnivå. Til tross for relativt små gjennomsnittlige meningsforandringer når man ser på den samlede deltakergruppen, er det i vår undersøkelse relativt mange av de enkelte deltakerne som har skiftet mening. Når

en analyse på individnivå gir et annet resultat enn en direkte sammenligning av svarene for deltakerne samlet mellom de to spørretidspunktene, skyldes det at deltakerne endrer standpunkt i ulike ret-

ning. Mens noen går fra å være positive til miljøvern til å bli mindre positive eller også negative, går andre fra å være negative til å bli mere positive.

**Tabell 2: Meningsendring etter spørsmål og type endring. Prosent som har endret mening, og forholdet mellom vet – ikke i første og andre spørserunde**

	Endret mening	Markante endringer	Vet-ikke t <sub>1</sub> /t <sub>2</sub>
1a. Miljøvern hensyn må være overordnet alle andre pol. hensyn	38	12	13/5
1b. Beskytte miljøet framfor å øke forbruket	40	4	5/4
1c. Folk flest bør ta ansvar for miljøet framfor offentlige myndigheter	42	11	4/11
2. Naturområder bør vernes	43	8	5/5
3. Mål for energiforbruket i Nordland i fremtiden	13	1	11/5
4. Vassdrag bør utbygges eller vernes	22	1	*
5a. Redusere utbygging av veier og bruke penger på kollektivtrafikk	58	17	13/8
5b. Høyere avgifter på bruken av privatbil	32	11	1/4
6a. Viktigere å ta hensyn til arbeidsplasser enn til miljøverninteresser	48	21	20/10
6b. Skrinlegge utbyggingsprosjekter hvis fare for truede plante- eller dyrearter	43	10	8/3
6c. Motorisert ferdsel i utmark til fritidsbruk må det bli mindre av	36	9	4/6
7. De som leverer mye avfall bør betale mer enn de som leverer lite avfall	34	11	1/1
8. Oppfatter du miljøproblemene i Nordland som alvorlige	21	5	22/9
10. Så alvorlig at det krever snarlige tiltak	26	10	16/5

\* Dette spørsmålet hadde ingen «Vet-ikke»-kategori

De to første kolonnene i tabell 2 viser hvor stor del av deltakerne som har endret mening og hvor stor del som har endret mening markant, det vil si som har gått fra å være enig til å være uenig eller omvendt.<sup>4</sup>

Av den første kolonnen ser vi at andelen som har endret mening varierer fra 13 % på spørsmålet om målet for energiforbruket i Nordland i fremtiden til hele 58 % når det gjelder spørsmålet om å redusere utbygging av veier og heller satse på kollektivtrafikk. Vi ser også at det er store variasjoner når det gjelder i hvilken grad deltakerne har endret mening i markert grad. Det er bare 1 prosent på spørsmålene om energiforbruk og vassdragsutbygging som har endret mening i markert grad mot 21 % når det gjelder spørsmålet om arbeidsplasser og miljøverninteresser.

Det er to hovedtendenser når det gjelder endringenes retning. For det første går andelen deltakere som er usikre og svarer vet-ikke på spørsmålene ned. Som det går fram av den tredje kolonnen i tabellen skjer dette på 10 av de 13 spørsmålene. Debatten i gruppene og i plenum har i de aller fleste tilfeller ført til at det er flere som tar standpunkt, og de som gjør det i løpet av debattene er blitt mere miljøvennlige. I ett tilfelle er det en markert endring i retning av at flere er usikre i den andre spørsmålsomgangen. Når det gjaldt spørsmålet om hvem som bør ha ansvaret for miljøvernet, folk flest eller offentlige myndigheter, førte debatten til at en større del av dem som var enige i påstanden ble mere usikre på rollen folk flest bør spille i miljøvernarbeidet.

På to av spørsmålene er det like mange som er usikre i den andre omgangen som i den første.

Den andre hovedtendensen når det

gjelder retningen på meningsendringene er at debattene på enkelte spørsmål synes å ha ført til at flere har fått et mer nyansert syn på spørsmålene. På de generelle miljøspørsmålene er det en tendens til at andelen som er helt enig eller helt uenig går ned samtidig som andelen som svarer delvis enig eller delvis uenig har øket. Slik sett kan resultatene tolkes i retning av at debatten fører til at flere tar standpunkt, men samtidig også til at det er færre som er skråsikte.

Det er vanskelig å se noen slik tendens på de mere konkrete spørsmålene. I ett tilfelle, spørsmålet om å satse mere på kollektivtrafikk, er det skjedd en polarisering slik at det er ytterkategoriene som øker på bekostning av de som er delvis enig eller delvis uenig.

Alt i alt har forsøket vist at en folkehøring lar seg gjennomføre, og at den trekker med andre personer enn de som vanligvis er aktive i det politiske liv og i tradisjonelle høringer. Folkehøringen viste at svært mange var positive til miljøvern, men at støtten var mindre på de konkrete spørsmålene enn på de mere generelle. En sammenligning av fordelingene av standpunkt til miljøvern på den første og den andre intervju-runden for deltakerne samlet viser små endringer i holdninger til miljøvern. Det kan derfor se ut som om deliberasjon og debatt har liten betydning. En slik slutning vil imidlertid være forhastet. Det viser seg at den tilsynelatende stabilitet i meninger dekker over de mange endringer som har funnet sted om vi ser på i hvilken grad den enkelte deltaker har endret standpunkt. Det er mange personer som skifter standpunkt, men for gruppene samlet vil standpunktene til dem som går fra enig til uenig oppveie standpunktene til dem som går den andre veien. Videre førte debattene til at

det var flere som tok standpunkt, det vil si vet-ikke gruppen skrumpet inn. Samtidig kunne det observeres at det på de generelle spørsmålene også var en tendens til at debatten førte til at deltakerne ble mindre skråsikre enn før.

Dersom en har som intensjon å høre meningen til andre grupper enn de som tradisjonelt er politisk aktive, vil en slik folkehøring være et nyttig alternativ til de vanlige former for høringer. Det er også mulig at denne formen for høring vil kunne føre til at flere av deltakerne blir mere politisk aktive senere, det vil si at deltakelsen i høringen fører til politisk engasjement. Høringen vil dermed ikke bare gi bedre grunnlag for offentlig politikk gjennom at flere grupper deltar og at standpunktene er gjennomdrøftet med andre, men vi kan tenke oss at høringen i seg selv også bidra til at den generelle politiske deltakelsen øker. Dette spørsmålet skal vi drøfte i artikkelens siste del.

## Aktivisering?

Vi har sagt at den deliberative høringen i Nordland representerte et forsøk på å trekke vanlige folk inn i politiske prosesser. Metoden som ble brukt var tilfeldig utvalg. En slik fremgangsmåte reiser spørsmålet om tilfeldighet som prinsipp for rekruttering av politisk aktive. En slik tankegang bryter med tradisjonelle ideer om politisk aktivisering. Den konvensjonelle motivasjonsantagelsen går ut på at engasjerte samfunnsborgere aktiviserer seg politisk for å påvirke politiske saker eller for å gjøre politisk karriere. Forskning på lokalpolitisk rekruttering i Norge viser at mange har en instrumentell motivasjon for å delta i politikken. De ønsker å

øve innflytelse over bestemte saker. Ikke særlig mange er motivert ut fra ønsket om å gjøre politisk karriere. Men i tillegg viser det seg at svært mange havner i lokalpolitiske verv så å si uten å ha tenkt tanken på forhånd. Det viser seg at mange oppfatter det som en samfunnsplikt å la seg nominere til en kommunevalgliste når de blir spurt om det. Mange av disse forbeholdne kandidatene blir valgt inn i kommunestyret eller andre kommunale verv. Når de først er valgt inn, oppgir mange at de har opplevd vervet som stimulerende. Det er til og med mange som gjennom tillitsverv i kommunen blir aktivisert til å delta i videre politisk arbeid i kommunen eller til å delta politisk på andre måter, gjennom partier eller organisasjoner (Offerdal og Aarethun 1995, Aars og Offerdal 1998).

En lignende observasjon er gjort av partimedlemmer som oppgir at de melder seg inn i et politisk parti som passive støtte-medlemmer. Disse kan på mange måter sammenlignes med de forbeholdne listekandidatene. De går inn i partiet, men reserverer i utgangspunktet seg mot å delta aktivt i parti-arbeidet. En kunne vente at disse ville utgjøre et passivt sjikt innenfor medlemsmassen. De som har andre, mer instrumentelle innmeldingsgrunner viser seg da også å bli de mest aktive partimedlemmene, når vi ser på antall partiverv og offentlige tillitsverv. Mer interessant er det imidlertid å registrere at også de medlemmene som kun ønsket å være passive støtte-medlemmer over tid blir aktivisert til å inneha verv, både partiverv og offentlige verv. Dette gjelder faktisk over halvparten av dem som oppga at de ønsket å være passive støtte-medlemmer (Offerdal og Ringkjøb 1997:17). Også disse observasjonene ty-

der på at deltakelse i politisk arbeid i seg selv genererer videre politisk deltakelse.

En slik beskrivelse kan gi grunnlag for en annen motivasjonsantagelse enn den vi skisserte innledningsvis i dette avsnittet. I tillegg til at engasjement skaper deltakelse, ser vi at deltakelse skaper engasjement. Ved at "vanlige folk" trekkes med i politisk arbeid kan det synes som om det skapes grunnlag for et politisk engasjement som ikke så helt sjelden fører til at disse personene aktiverer seg i langt større utstrekning enn de opprinnelig hadde planlagt.

Med høringen som ble gjennomført i Nordland tar vi sikte på å kaste lys over denne problemstillingen. I hvilken grad har deltakelse på den deliberative høringen ført til at folk som fra før av ikke har deltatt i politiske aktiviteter nå faktisk deltar? Vi vil undersøke om deltakelse på den utvidede folkehøringen i Nordland kan ha en slik aktiverende effekt på dem som var med. Derfor planlegger vi å gjennomføre en ny spørreundersøkelse om lag et år etter at høringen i Nordland ble avviklet. I denne undersøkelsen vil vi kartlegge den politiske aktiviteten til dem som var med på samlingen og sammenligne deres politiske delttagelsesmønster med det vi observerte på tidspunktet da samlingen ble avviklet. Også her planlegger vi å gjennomføre intervjuer med en kontrollgruppe.

## Avslutning

Denne artikkelen har drøftet noen resultater og erfaringer fra en deliberativ høring i lys av de to demokratikriteriene deliberasjon og representativ deltakelse. Den deliberative høringen har vært et forsøk på å forene disse to demokrati-

ske verdiene. En første viktig konklusjon er at høringer av denne typen lar seg gjennomføre. Forsøket synes vellykket både i den forstand at vi maktet å trekke med mange som ellers ikke er politisk aktive og ved at engasjementet som ble oppvist på selve samlingen var stort. Dette gjaldt også dem som fra før av ikke hadde særlig erfaring i å delta politisk.

I tillegg kan vi konkludere med at deltakelse på den deliberative høringen hadde virkning på deltakernes holdninger. Relativt mange skiftet mening som følge av å ha utsatt seg for argumenter og deltatt i diskusjoner. Blant dem som skiftet mening i løpet av de to dagene samlingen varte, var det også mange som gjorde markante menings-skifter, det vil si at de for eksempel gikk fra å være enige i et utsagn til å være uenige eller vice versa. På bakgrunn av dette er det også rimelig å konkludere med at det har noe for seg å kombinere de to demokratihensynene deliberasjon og representativ deltakelse. Dette kan vi si fordi deltakelse på høringen i seg selv gjorde at deltok i diskusjonene og fordi engasjementet i diskusjonene har hatt betydning for hva den enkelte mener. Det er med andre ord ikke slik at folk har fasttømrede meninger som ikke kan forandres av andres argumenter. Det viktigste uttrykket for at deliberasjon gjorde noe med deltakernes holdninger var at andelen som svarte vet-ikke ble klart redusert i løpet av samlingen.

Vi har argumentert for at utfallet av høringen var verdifullt fordi et representativt utvalg av befolkningen fikk anledning til å delta i en deliberativ prosess. Vi vet positivt at utfallet av en slik høring skiller seg fra en resultatet av en meningsmåling eller brukerundersøkelse. Det ser vi ved å sammenligne svarene deltakerne ga før og etter høringen. Vi

vet imidlertid ikke om utfallet når det gjaldt holdninger til miljøspørsmål hadde blitt annerledes dersom det var blitt gjennomført en tradisjonell høring i stedet for den utvidede folkehøringen. Men uansett om innholdet i deltakernes holdninger hadde vært det samme som

ved en vanlig høring, er det et viktig argument for å la representative utvalg av befolkningen delta i politiske prosesser at slik deltakelse vil virke aktiviserende på mange som ikke fra før av er aktive.

<sup>1</sup>Vi vil gjerne rette en takk til personer og instanser som har bidratt til å gjøre prosjektet i Nordland mulig. Prosjektet ble gjennomført som ledd i Kommunenes Sentralforbunds satsingsområde "Demokrati, deltakelse og styring". Vi har hatt stor hjelp av tre hovedfagsstudenter i Administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen: Kasper Møller Hansen, Karen Nørskov Laursen og Natacha Rivera Vallebona. Nordland fylkeskommune sto for den praktiske avviklingen av høringen. Her nedla miljøkonsulent Arne Opdahl et stort arbeid for å få høringen i stand og for å få den avviklet på en skikkelig måte. I tillegg vil vi takke dem som har bidratt med finansiell støtte til prosjektet: Kommunenes Sentralforbund, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

<sup>2</sup>De norske fylkeskommunene tilsvarende de svenske landstingene

<sup>3</sup>Vi skal ikke ta standpunkt til om utfallet av prosessen, det vil si om innholdet i meningene, er blitt bedre. Men uansett om det er godt eller dårlig er det i alle fall blitt bedre begrunnet.

<sup>4</sup>Å endre mening innebærer i dette tilfellet at man har krysset av for en annen verdi på en skala fra 1 til 5 enn man hadde gjort i det første skjemaet. Ofte vil det innebære at den enkelte svargiveren har beveget seg fra "Helt enig" i første intervjurunde til "Enig" i andre runde. Men det kan også bety at man har gått fra å svare "Helt enig" eller "Enig" til å svare "Helt uenig" eller "Uenig". Dette betraktes som markante meningsskifter.

## Referenser

Aars, Jacob och Audun Offerdal, 1998

"Local Political Recruitment in Crisis? A comparison of Finland and Norway". I *Scandinavian Political Studies*, 3/21:205-228.

Fishkin, James, 1995

"The Voice of the People: Public Opinion and Democracy". New Haven and London: Yale University Press.

Gargarella, Roberto, 1998

"Full Representation, Deliberation and Impartiality". I Jon Elster (red) "Deliberative democracy". Cambridge: Cambridge University Press.

Holmes, Stephen, 1995

"Passions and Constraints". Chicago: University of Chicago Press.

Offerdal, Audun och Hans Erik Ringkjøb, 1997

"Om partimedlemsundersøkinga i Telemark 1997. Ein gjennomgang av data-materialet". SEFOS-notat nr. 145/desember 1997. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap/SEFOS.

Offerdal, Audun och Thorbjørn Aarethun, 1995

"Rekruttering av folkevalde: Plikt, engasjement og karriere". I Tore Hansen och Audun Offerdal (red) "Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift til Francesco Kjellberg". Oslo: TANO.

Phillips, Anne, 1995

"The Politics of Presence". Oxford: Clarendon Press.

Schumpeter, Joseph A., 1961

"Capitalism, Socialism and Democracy". London: George Allen & Unwin Ltd.