

ER DEMOKRATIET I KRISE?

Analyser og anbefalinger til
at styrke demokratiet i Danmark



ER DEMOKRATIET I KRISE?

Analyser og anbefalinger
til at styrke demokratiet i Danmark

ER DEMOKRATIET I KRISE?

Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark

© Demokratikommisionen / DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd og forfatterne.
22. januar 2020

Redaktion: Jakob Kaastrup Sørensen og Daniel Honoré Jensen

Layout: Anne-Mette Thomsen, grafiliokus.net

Forside-illustration: Grethe Nielsen

Fotos: Colourbox, Morten Rode, Astrid Rasmussen (Folketinget), Palle Peter Skov,
Simon Læssøe og DUF

Tryk: KLS Pureprint

Udgiver:

Demokratikommisionen

c/o DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd

Scherfigsvej 5

2100 København Ø.

www.demokratikommisionen.dk

1. oplag 1.000 eks.

ISBN: 978-87-87486-13-2

INDHOLDS= FORTEGNELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	7
RESUMÉ	11
VURDERINGER & ANBEFALINGER	17
TEMA 1: Partierne, politikudvikling og repræsentativitet	19
DET VED VI – Færre og færre er medlem af et politisk parti	19
DET MENER VI – Partierne skal være en stærk platform for politisk engagement	23
DET ANBEFALER VI – Styrk deltagerdemokratiet i partierne	26
TEMA 2: Medierne og den demokratiske samtale	31
DET VED VI – Medielandskabet er under forandring	31
DET MENER VI – Den demokratiske samtale skal udvikles og tilliden til medierne styrkes	36
DET ANBEFALER VI – Den demokratiske samtale skal genskabes	40
TEMA 3: Borgerne, civilsamfundet og den deltagerdemokratiske tradition ..	45
DET VED VI – Foreningernes fællesskaber favner ikke alle	45
DET MENER VI – Civilsamfundet skal bidrage mere til deltager- demokratiet og borgerens ansvar skal i fokus	48
DET ANBEFALER VI – Den deltagerdemokratiske tradition skal udbredes og udvides	51
TEMA 4: Folkestyret og lov- og beslutningsarbejdet	55
DET VED VI – Lov og beslutningsarbejdet er vokset både i mængde og kompleksitet	55
DET MENER VI – Den demokratiske forankring af lovgivnings- arbejdet skal forbedres	59
DET ANBEFALER VI – Der er behov for at nytænke vores lov- og beslutningsprocesser.	62
KONKLUSION: Er demokratiet i krise?	67

DET VIL VI NU	68
OM DEMOKRATIKOMMISSIONEN	69
DEMOKRATIKOMMISSIONENS ARBEJDSPAPIRER	75
Baggrundsnotat 1: Er verdens demokratier i krise?	77
Baggrundsnotat 2: Partiernes rolle i samfundet – før og nu.....	90
Baggrundsnotat 3: Den demokratiske samtale i de ”nye” og i de ”etablerede” medier	104
Baggrundsnotat 4: Foreningerne og demokratiet	114
Baggrundsnotat 5: Lovgivningsarbejdet – forholdet mellem Folketing og regering og inddragelsen af civilsamfundet	138
Baggrundsnotat 6: Danskernes demokratisk deltagelse – Hvem deltager mindst?	156
Baggrundsnotat 7: Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne.....	166



2018 er det trettende år i træk,
hvor demokratiet er i
tilbagegang globalt.
Der er noget galt, og vi skal
være varsomme,
selv i de lande som ellers
bør være stabile demokratier

*Demokratiforsker Yascha Mounk til Demokratikommisionen
den 26. november 2018*

FORORD



AF LISBETH KNUDSEN,
FORMAND FOR DEMOKRATIKOMMISSIONEN

Det er ikke svært at få øje på, at vi, i en global sammenhæng, står i en brydningstid for demokratiet. Antallet af lande med frit liberalt demokrati som styreform falder. 2018 var trettende år i træk, hvor antallet af lande, som blev mindre demokratiske, var flere end dem, der blev mere demokratiske, målt på regelmæssige og frie valg, frie medier, retsstatsprincipper og mindretalsrettighederⁱ.

I lande selv helt tæt på os opleves en voksende resignation over for den demokratiske styreform og en søgen efter stærke ledere med populære og lette løsnninger. I flere lande kan vi også se, at unge sætter spørgsmålstegn ved demokratiets kvalitet. For eksempel viser undersøgelser, at i USA ville 46 % mellem 18 og 29 år foretrække at blive styret af eksperter frem for folkevalgteⁱⁱ. En anden analyse gennemført i syv EU-lande, herunder Frankrig og Tyskland, viser, at kun halvdelen af de unge i disse lande mener, at demokrati er en god styreformⁱⁱⁱ.

I Danmark er tilliden til demokratiet heldigvis fortsat intakt med godt 80 %, som udtrykker tillid til demokratiet som styreform^{iv}. Det gælder også danske unge, som har en høj tillid til både regering, domstole og folketing og – i international sammenhæng – en relativt høj politisk selvtillid^v. Der er med andre ord en fortsat stor opbakning til demokratiet som institution.

Men det betyder ikke, at det danske demokrati i dag har opnået sin idealtilstand, eller at vi er immune overfor nogle af de markante forandringer, som vi ser i disse år både udefra og indefra. For der eksisterer en række presserende paradokser for demokratiet:



**I Danmark er tilliden
til demokratiet
heldigvis fortsat intakt.
Men det betyder ikke,
at det danske
demokrati har opnået
sin idealtilstand**

- Mulighederne for at deltage i den offentlige samtale har aldrig været mere mangfoldige, men tonen på de sociale platforme afskrækker flertallet af borgerne fra at diskutere holdninger online.
- Danskerne ligger stadig i toppen af verdensranglisten, når det handler om at deltage i det repræsentative demokrati gennem valg, men tilliden til politikere er bemærkelsesværdigt lav og antallet af medlemmer i de politiske partier er faldet til under 4 procent af vælgerne. Den aktive deltagelse i opstillingen af kandidater til folketingsvalg, kommunal- og regionvalg er endnu lavere.
- Mængden af nyheder om politik er massiv som aldrig før, men færre og færre stoler på de etablerede medier. Tilliden til journalister er lige så lav som tilliden til politikerne.
- Endelig blomstrer frivilligheden og det lokale engagement mange steder, men store grupper af danskerne deltager slet ikke og føler ikke, at demokratiet fungerer for dem. Til trods for en generelt stigende frivillighed giver civilsamfundets organisationer altså ikke alle borgere en platform for demokratisk engagement.

Der er med andre ord et antal røde lamper, der blinker for vores demokrati, og som rejser spørgsmålene: ***Er det danske demokrati stadig levende og sundt? Er demokratiet i krise? Eller er det udfordret?***

Det er de centrale spørgsmål, som vi i Demokratikommisionen har diskuteret henover det sidste år, og som vi i denne betænkning forsøger at give et svar på. Den gode nyhed er, at danskerne ikke er på vej væk fra demokratiet som styreform, men i stedet efterspørger mere inddragelse og ejerskab. Hver fjerde mener faktisk, at der i dag ”ikke er nok demokrati” i Danmark^{vi}. Ligeledes findes der en lang række initiativer i Danmark, som allerede er i gang med at nytænke og udvikle det danske demokrati, f.eks. Folkemøder, som vokser både på Bornholm og i andre områder af landet, i kommunerne som arbejder med inddragelse af borgerne eller i skolevalgene, som udbredes til flere og flere grundskoler og unge.



Den gode nyhed er, at danskerne efterspørger mere demokrati

For at få hånd om kompleksiteten i denne svære og omfattende problematik har Demokratikommisionen igennem 2019 diskuteret fire centrale områder af demokratiet i Danmark, som vi mener viser en række udfordringer, og som viser et stærkt behov for at blive styrket eller udviklet:

- Tema 1: Partierne, politikudvikling og repræsentativitet
- Tema 2: Medierne og den demokratiske samtale
- Tema 3: Borgerne, civilsamfundet og den deltagerdemokratiske tradition
- Tema 4: Folkestyret og lov- og beslutningsarbejdet

Det er netop samspillet mellem borgerne, de folkevalgte, medierne og vores institutioner, der udgør fundamentet i det danske demokrati, og det er det samspil, der er under hastig forandring. Vi har begrænset vores fokus til disse fire emner, selvom der naturligvis også er andre områder, der har stor betydning for tilstanden af vores demokrati i Danmark (f.eks. Grundloven, retssystemet, ligestillingen, nydanskere eller vores forhold til EU og det folkevalgte Europa-Parlament).

Til trods for de udfordringer, som vi ser på inden for disse fire områder, har samtalerne i Kommissionen været kendetegnet af en insisterende tro på, at det danske demokrati ikke har set sine bedste dage endnu. Der er basis for en positiv udvikling, hvis vi griber om udfordringerne allerede nu.



I en global sammenhæng er det unikt, at alle de, som er repræsenteret i Demokratikommisjonen, har kunne sidde i samme rum og diskutere fælles udfordringer og løsninger

I en global sammenhæng er det unikt, at alle interessenter, som er repræsenteret i Demokratikommisjonen, har kunnet sidde i det samme rum og diskutere fælles udfordringer og løsninger frem for at bekrige hinanden. Demokratikommisjonenens arbejde spænder meget bredt, og kommisjonen er derfor også sammen-sat meget bredt. Det har været en stor styrke for debatten og for vores arbejde.

Medlemmerne har haft særligt kendskab og viden inden for forskellige områder af vores demokrati, og det er også i det lys, anbefalingerne skal ses. Anbefalingerne er således et udtryk for de forslag, der har været lagt størst vægt på i Demokratikommisjonenens drøftelser, og som har kunnet opnå et flertal blandt Kommisjonenens medlemmer for at komme med i betænkningen.

Præmissen for de anbefalinger, Demokratikommisjonen kommer med, er først og fremmest at anviser mulige veje til at styrke vores demokrati og invitere til debat om dem.

Vi håber derfor, at denne betænkning fra Demokratikommisjonen vil blive modtaget af beslutningstagere og i den offentlige debat som et konstruktivt indspark med mulige svar på, hvordan vi sammen kan løse nogle af de vigtigste demokratiske udfordringer, som vores samfund står overfor.

Tiden er inde til at udvikle og styrke det danske demokrati!

Lisbeth Knudsen

Formand for Demokratikommisjonen

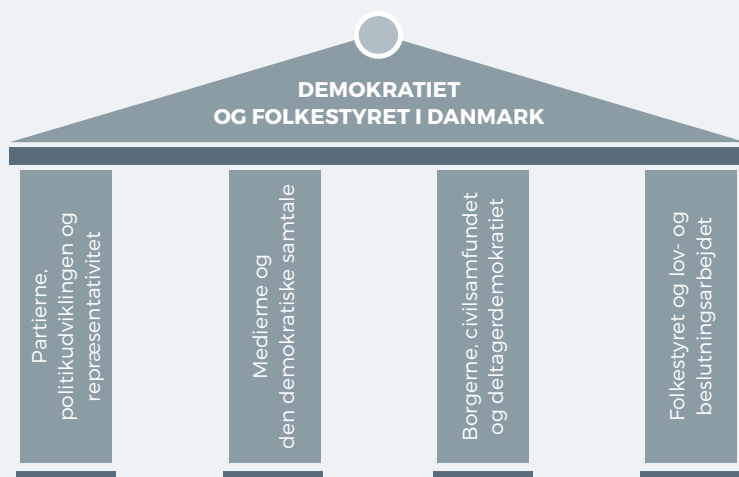


- i Freedom House (2019). *Democracy in Retreat – Freedom in the World 2019*. Washington: Freedom House Indhentet juli 2019 på https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf
- ii Pew Research Center (2017). *Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy*". Washington: Pew Research Center Indhentet juli 2019 på <https://www.pewglobal.org/2017/10/16/democracy-widely-supported-little-backing-for-rule-by-strong-leader-or-military/>
- iii TUI Stiftung (2017). *Young Europe 2017 – The Youth Study of TUI Foundation*. Hannover: TUI Stiftung Indhentet juli 2019 på https://www.tui-stiftung.de/wp-content/uploads/2017/05/All-results-TUI-Stiftung_European-Youth.pdf
- iv DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd (2019). *Demokratianalysen 2019*. Meningsmåling foretaget af Epinion for Dansk Ungdoms Fællesråd
- v Jens Bruun, Jonas Lieberkind og Heidi Bay Schunck (2017). *Unge, skole og demokrati – Hovedresultater af ICCS 2016*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag Indhentet november 2019 på http://edu.au.dk/fileadmin/edu/Udgivelser/IEA-ICCS/Unge_skole_og_demokrati_2018.pdf
- vi Dalia Research (2019). *Democracy Perception Index 2019*. Dalia Research for the Alliance of Democracies Foundation. Berlin: Dalia Research Indhentet juli 2019 på <https://daliaresearch.com/democracy/>

RESUMÉ

RESUMÉ

Demokratikommisionens drøftelser har taget udgangspunkt i fire områder af vores demokrati i Danmark. Det er fire områder, som udgør fundamentale grundpiller under vores folkestyre, og som i disse år gennemgår betydelige forandringer. Demokratikommisionen har derfor under disse arbejdstemaer, identificeret de mest centrale demokratiske udfordringer inden for hvert område og formuleret en række løsningsforslag hertil. Vores konklusion er, at det danske demokrati ikke er i en systemisk krise eller på vej ud over afgrunden, men at der dog er en række bekymrende tendenser og vigtige udfordringer, som skal håndteres nu, hvis vi fortsat skal bevare et af de mest velfungerende demokratier i verden. Det er disse som vi adresserer i denne betænkning.



Vore problemanalyse og dertilhørende anbefalinger kan læses i fuld længde i kapitlet 'Vurderinger & Anbefalinger' og i reduceret form på de følgende sider. Baggrundsnotaterne, som har fungeret som arbejdsPapirer for Demokratikommisionen, findes bagerst i betænkningen.

TEMA 1

PARTIERNE, POLITIKUDVIKLING OG REPRÆSENTATIVITET

Demokratikommisionen konstaterer, at færre og færre danskere er medlem af et politisk parti, og at der er en bekymrende lav tillid til politikerne i befolkningen. Det mener vi er en alvorlig udfordring, fordi partierne spiller en central rolle som brobygger mellem borgerne og de beslutninger, der træffes i det politiske system, og fordi det er igennem partierne, at fremtidens beslutningstagere rekrutteres. Partiernes forandrede rolle har forskellige årsager, men vi vil særligt fremhæve følgende:

- Vi mener, at borgerne har svært ved at identificere sig med et partimedlemskab, fordi mange føler, at de skal være fuldstændigt enige i et helt parti-program og derfor i stedet engagerer sig i enkeltsager, som optager netop dem.
- Vi mener ikke, at partierne opleves som den oplagte vej til politisk indflydelse, fordi mange borgere er i tvivl om deres mulighed for medindflydelse på den politiske linje i partierne.
- Vi mener, at der er for få ressourcer til lokalt engagement og politikudvikling i partierne.
- Vi mener, at bagsiderne ved et politisk engagement opleves som for store blandt borgerne, og at dette kan afskrække mange fra et medlemskab i partierne eller deltagelse i politik.

DET ANBEFALER VI:

- At styrke medlemsindflydelsen og politikudviklingen i partierne
- At skabe en partistøtte, der styrker det lokale arbejde
- At få større åbenhed om private bidrag til partierne
- At sikre demokratisk uddannelse til alle unge
- At etablere et mere levende demokrati på uddannelserne
- At opdyrke flere tværpoltiske arrangementer og kampagner med partierne
- At oprette en online portal om partiernes rolle i demokratiet

TEMA 2

MEDIERNE OG DEN DEMOKRATISKE SAMTALE

Demokratikommisionen konstaterer, at den demokratiske samtale i vores samfund er udfordret både i dele af de professionelle medier og på de sociale platforme. Det er bekymrende, at tilliden til de journalister, som skal facilitere denne demokratiske samtale, er lige så lav som tilliden til politikerne, og at flertallet af borgerne oplever en hadefuld og truende debatkultur på de sociale platforme. Det har en række årsager, men vi vil særligt fremhæve følgende:

- Politikere og journalister har forskellige opgaver og roller. Men vi mener, at der foregår en usund kamp om den politiske dagsorden i offentligheden mellem journalister og politikere, som understøttes af politisk spin og konfliktsøgende journalistik.
- Vi mener, at proces fylder for meget i forhold til substansen i dækningen af politik og at omfanget af politiske analytikere, eksperter og meningsdannere er for stort i medierne. Det forstærkes, når politikerne ikke stiller op til de kritiske interviews.
- Vi mener, at mange professionelle mediers forretningsmodel er presset af techgiganternes indhug i annonceomsætningen og af de sociale platforme, som ikke leverer journalistisk kvalitetsindhold til gengæld for deres kommercielle indtjening.
- Vi mener, at den digitale debatkultur på de sociale platforme er for rå og skader vores tillid til hinanden.
- Vi mener, at misinformation og disinformation online undergraver vores fælles demokratiske samtale, og at der bør sættes effektivt ind over for det.

DET ANBEFALER VI:

- At der indføres en national handlingsplan for digital dannelse
- At de sociale platforme pålægges at give et økonomisk bidrag af hensyn til den lige og fair konkurrence
- At medierne frivilligt arbejder med brugen af redaktionelle regnskaber
- At der sættes mere fokus på demokrati i mediernes rammevilkår
- At den journalistiske uddannelse og efteruddannelse har fokus på mediernes demokratiske rolle online
- At journalistuddannelsen i højere grad kan kombineres med øvrige fagdiscipliner
- At der etableres et demokratisk dialogforum for bl.a. politikerne og medierne

TEMA 3

BORGERNE, CIVILSAMFUNDET OG DEN DELTAGERDEMOKRATISKE TRADITION

I Demokratikommissionen ser vi med bekymring på, at foreningerne ikke favner alle danskere, og på borgernes ændrede følelse af ansvar over for fællesskabet. Det gør vi, fordi alle borgere har et demokratisk ansvar og en demokratisk rolle at spille. Civilsamfundet udgør for mange en platform for netop det. Uligheden i danskernes deltagelse i foreningslivet og deltagelsesdemokratiet har en række årsager, hvor vi vil fremhæve følgende:

- Vi mener, at foreningslivet ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at det når ud til flere af de borgere, som ikke engagerer sig i dag.
- Vi mener, at medlemsdemokratiet i visse foreninger presses af en professionalisering, der skaber distance til medlemmerne, og at nogle civile organisationer får færre aktive medlemmer, som forpligter sig på foreningsmodellens præmisser.
- Vi mener, at der ikke er tilstrækkelig bevidsthed om den enkelte frivilliges værdi for demokratiet, og at der er et behov for at bevidstgøre de frivillige om, at et engagement i "det lille foreningsdemokrati" har stor betydning for "det store samfundsdemokrati".
- Vi mener, at civilsamfundets rammevilkår ikke er tilstrækkeligt gode alle steder, særligt i de store byer, hvor foreningerne efterspørger flere mødesteder.
- Endelig mener vi, at vi mangler en fælles forståelse af borgerens demokratiske ansvar, og at vi bør have en offentlig debat om, hvilket borgerideal eller hvilken vision for medborgerskabet, vi ønsker at fremme i vores demokrati.

DET ANBEFALER VI:

- Et fritidspas for udsatte grupper til at deltage i civilsamfundet
- En debat om og udbredelsen af et fælles demokratisk borgerideal
- At vilkårene for civilsamfundet styrkes og at der sker en afbureaukratisering af rammevilkårene
- At nye debat- og engagementsformer udbredes gennem civilsamfundet
- At der laves forsøg med 16 års valgret ved bestemte valg og at Skolevalget gøres obligatorisk
- At der etableres et Center for Demokrati og Borgerinddragelse

TEMA 4

FOLKESTYRET OG LOV- OG BESLUTNINGSARBEJDET

Demokratikommisionen konstaterer, at der på visse niveauer af lov- og besluthningsarbejdet i vores folkestyre i de senere år opleves en mindre demokratiske forankring. Det er bemærkelsesværdigt, fordi der ud fra et demokratisk perspektiv bør være gennemsigtighed og tæt inddragelse af samfundets mange forskellige interesser i forberedelsen af politiske beslutninger, ligesom der bør være en bred offentlig debat om større reformer og ændringer i samfundet. Den negative udvikling har en række årsager, og vi vil gerne fremhæve følgende:

- Vi mener, at de folkevalgtes vilkår er pressede, og at der i takt med, at kompleksiteten og omfanget af lov- og besluthningsarbejdet er steget, er blevet en utilstrækkelig kvalitet og kontrol med, hvad der vedtages.
- Vi mener, at der er for meget forhastet lovarbejde, og at den stigende hastighed og kompleksitet giver mindre kapacitet til de folkevalgte til at kunne inddrage interessenter og borgere uden for det etablerede politiske system.
- Vi mener ikke, at forligsnormen i Folketinget tager tilstrækkeligt hensyn til åbenhed og en bred forankring af lovarbejdet.
- Vi mener, at der ofte er uklarhed om det politiske ansvar, og at der i for mange tilfælde i den offentlige debat opstår uklarhed om hvorvidt beslutninger træffes på kommunalt, regionalt eller statsligt niveau.

DET ANBEFALER VI:

- At give politikerne både nationalt, regionalt og lokalt en bedre adgang til efteruddannelse og opkvalificering
- At der skabes mulighed for flere analytiske værktøjer til de folkevalgte uden om ministerierne
- At der laves solnedgangsklausuler i forligftalerne
- At der etableres praksis for genbehandling af hastebehandlet lovgivning
- At der etableres en Folkestyrekommisionen eller besluthes en opdatering af Magtudredningen fra 2003
- At flytte beslutningerne tættere på borgerne i kommunerne og fortsat arbejde aktivt med borgerinddragelse
- At offentlighedsloven tages op til revision

VURDERINGER OG ANBEFALINGER



69 % af danske politikere
er helt eller delvist enige i, at det
er et demokratisk problem
for den politiske ideudvikling samt
opstillingen af kandidater til byråd,
regionsråd og Folketinget,
at under 4 % af vælgerne er medlem
af et politisk parti

*Kilde: Megafon for Demokratikommisionen.
Resultat baseret på meningsmåling foretaget i august 2019 blandt
valgte politikere i kommunerne, regionerne og Folketinget.*

TEMA 1

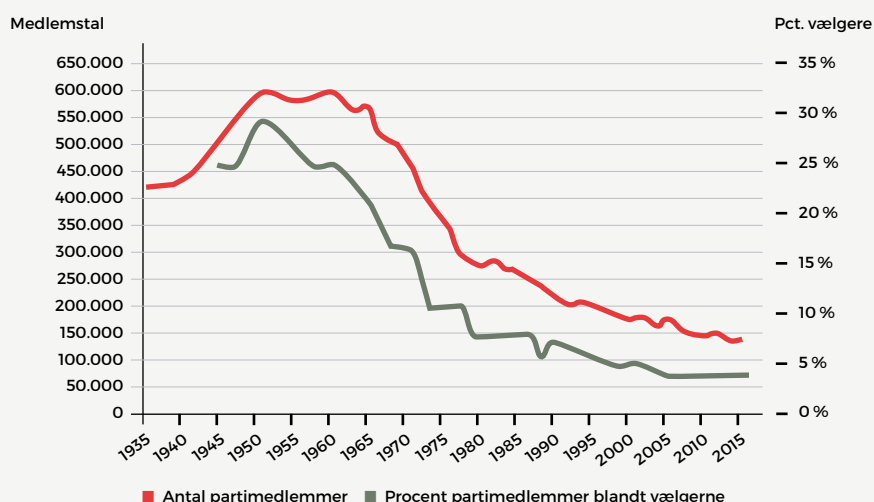
PARTIERNE, POLITIKUDVIKLING OG REPRÆSENTATIVITET

DET VED VI

FÆRRE OG FÆRRE ER MEDLEM AF ET POLITISK PARTI

I et deltagerdemokratisk perspektiv er det vigtigt, at borgerne deltager aktivt i det politiske liv. Her spiller partierne en afgørende rolle, idet de udgør et forbindelsesled mellem vælgerne og de folkevalgte og dermed de samfundsbeslutninger, der træffes. Det gør partierne dels gennem udviklingen af politik, dels gennem udvælgelsen af kandidater og dels gennem udbredelsen af kendskabet til disse. I moderne Danmarkshistorie har det i høj grad været igennem partierne, at borgerne har kunnet udleve et politisk engagement og derigennem have indflydelse på samfundet. Således har partierne haft en stor betydning for et stærkt dansk deltagerdemokrati.

FIGUR 1: Udviklingen i antal partimedlemmer 1935-2015



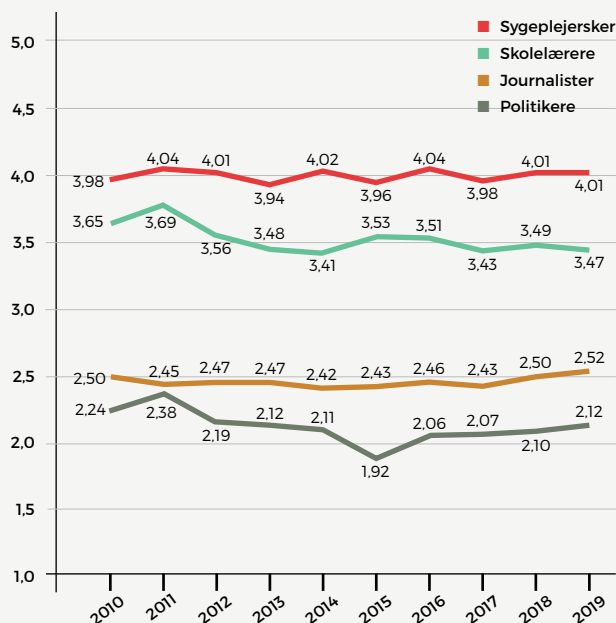
Kilde: Karina Kosiara-Pedersen (2019). Partiernes rolle i samfundet – før og nu. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokratikommisionen.



Men partiernes rolle i Danmark er forandret. Hvor der i 1960 var 600.000 vælgere, som var medlem af et politisk parti, var det i 2016 blot omkring 150.000 vælgereⁱ. Tages befolkningstilvæksten in mente, er dette fald endnu tydeligere. Der var således næsten 25 % af vælgerne, som var medlem af et politisk parti i 1960, mens det i dag er knap 4 % af vælgerne, som har et partimedlemskabⁱⁱ. Det betyder, at færre danskere i dag er med til at bestemme, hvad og hvem vi kan stemme på til valgene, og færre bidrager til udviklingen af den politik, som landet ledes på baggrund af.

”
**Knap 4 % af
 vælgerne er
 medlem af et
 politisk parti**

Vi ved dog også, at et partimedlemskab ikke nødvendigvis er lig med engagement og medlemsindflydelse. Kun omkring en tredjedel af de partimedlemmer, der har deltaget i partimedlemsundersøgelsen fra 2012, har deltaget i deres partis årsmøde/landsmøde/kongres/landsråd, har formuleret politiske forslag til vedtagelse i partiet eller deltaget i opstilling af folketingskandidaterⁱⁱⁱ. Engagementet og dermed medlemsindflydelsen, ligger derfor også inden for partierne på et relativt snævert antal hoveder. Med dette in mente er det dog væsentligt at fremhæve, at deltagelse på kongresser og lignende ikke er den eneste vej til medindflydelse på den politiske linje. Det er

FIGUR 2: Udviklingen i troværdighed: Journalister, Politikere, Sygeplejersker og Skolelærere.

Kilde: Radius (2019). Troværdighedsanalysen 2019.

blot en af flere kanaler for engagement af medlemmer, og der er også i nyere tid opstået mange andre metoder i partierne, hvorpå der udvikles politik sammen med medlemmerne.

Med det historisk lave medlemstal i partierne ser vi dog et billede af, at partierne ikke længere er lige så folkeligt bredt forankrede som tidligere. Det medfører også, at medlemssammensætningen og kandidaterne i partierne derfor ikke afspejler befolkningens sammensætning bredt set. Grundet det indskrænkede rekrutteringsgrundlag kæmper mange partier derfor også med at opstille en repræsentativ liste af kandidater til stemmesedlerne.

Hvis vi kigger på sammensætningen af vores folkestyrede organer, ses det, at f.eks. Folketinget domineres af akademikere. Hvor blot 10 % af befolkningen har en akademisk uddannelse, havde 56 % af medlemmerne af Folketinget efter valget i 2015 en akademisk uddannelse^{iv}. På samme vis er der meget få faglærte i Folketinget sammenlignet med andelen i den generelle befolkning. Skævvridningen forstærkes af, at der også er en ulighed i opstillingsvilligheden blandt de partiaktive. F.eks. er mænd i højere grad interesserede i stille op til valg end



kvinder. Sandsynligheden for at være potentiel kandidat er lidt over 10 pct. højere for mandlige end for kvindelige partimedlemmer^v.

Endelig skal ovennævnte udfordringer ses i lyset af, at tilliden fra borgerne til de politikere, som er tilbage i partierne, er den laveste blandt alle de faggrupper, som kommunikationsvirksomheden Radius har undersøgt^{vi}. Siden Radius begyndte at publicere sine troværdighedsanalyser i 2009 har politikerne opnået svagere tillid og hvert år indtaget den laveste placering i rapporten – omend vi har set en mindre fremgang i tilliden i det seneste år^{vii}.

Der er flere tegn på, at partierne er udfordrede på at kunne sikre engagement og deltagelse fra borgerne til trods for deres fortsat vigtige funktion i samfundet som forbindelsesled mellem vælgerne og de folkevalgte.

Læs mere i baggrundsanalysen til dette kapitel: *Baggrundsnotat 2: Partiernes rolle i samfundet – før og nu*

DET MENER VI

PARTIERNE SKAL VÆRE EN STÆRK PLATFORM FOR POLITISK ENGAGEMENT

Kommissionen konstaterer, at partiernes rolle er forandret. Mens mange af partiernes funktioner fortsat varetages tilfredsstillende, er deres evne til at mobilisere medlemmer og kandidater svækket. Det påvirker mange borgeres oplevelse af forankringen af de demokratiske beslutninger. Der er mange borgere, der engagerer sig i at udvikle samfundet, og et stort flertal af borgerne er gode til at stemme på partierne til både Folketings-, regional- og kommunalvalgene. Det er rigtig godt, men Kommissionen ser med bekymring på, at engagementet i partierne er faldende. For de politiske partier er en hjørnesten i vores repræsentative demokrati, fordi de spiller en central rolle som brobygger mellem borgerne og de beslutninger, der træffes i det politiske system, og det er gennem partierne, at fremtidens beslutningstagere rekrutteres.

Demokratikommissionen har drøftet følgende områder, som kan være en begrænsning for borgernes politiske engagement i partierne:

BORGERNE HAR SVÆRERE VED AT IDENTIFICERE SIG MED ET PARTIMEDLEMSKAB

Kommissionen mener, at borgerne har svært ved at identificere sig med indholdet af og formålet med et partipolitisk medlemskab. Mange borgere føler, at de skal være fuldstændigt enige i et partiprogram, og at det er illegitimt at have divergerende holdninger på enkelte mærkesager. I stedet engagerer mange borgere sig i stigende grad i enkeltsager, som optager netop dem. Kommissionen vurderer, at den stigende individualisering i samfundet og af borgeren passer dårligt med et bredt værdi- og holdningsmæssigt engagement, som kendetegner et medlemskab af et politisk parti. Det stiller partierne over for en svær opgave og rejser også spørgsmålet, om borgerne egentlig er tilstrækkeligt bevidste om partiernes rolle i samfundet som helhed. På den ene side er partierne nødt til at vise, at de er en attraktiv platform også for politisk engagement, som er drevet af en enkelt sag. På den anden side har borgeren også en forpligtigelse til at se ud over egne smalle interesser og forholde sig til samfundet som helhed. Det vil være problematisk, hvis kun et fåtal har lyst til at deltage i de tværgående prioriteringer om økonomi, velfærd og andre brede politikområder. Dermed er der behov for også at styrke borgernes demokratiske dannelse og ansvarsfølelse.

! PARTIERNE OPLEVES IKKE SOM DEN OPLAGTE VEJ TIL POLITISK INDFLYDELSE

Kommissionen mener, at det kan være svært at rekruttere medlemmer i partierne, fordi mange borgere er i tvivl om deres mulighed for medindflydelse på den politiske linje i partierne. På den ene side er det naturligt, at mange beslutninger om den politiske linje træffes i den øverste ledelse af partierne på Christiansborg i en krævende politisk virkelighed, hvor tingene ofte skal gå stærkt. På den anden side er partierne nødt til at være en adgangsbillet til en grad af indflydelse, ikke mindst i lokalsamfundet, og en vej til at være med til at udvikle fremtidens politiske svar. Der findes mange gode eksempler på et levende demokrati i partierne, f.eks. i lokale partiforeninger, der formår at lave innovative initiativer, som har succes med at inddrage flere nye medlemmer og borgere. Det er en god ting, og det skal vi have mere af, for det skal være attraktivt at være med i et parti, og medlemmerne skal opleve mere meningsfuld medlemsinddragelse og have adgang til at være en del af politikudviklingen.



! DER ER FOR FÅ RESSOURCER TIL LOKALT ENGAGEMENT OG POLITIKUDVIKLING

Kommissionen mener, at de ressourcer, der er til rådighed for partierne i dag til politikudvikling og medlemsinddragelse, ikke er tilstrækkelige. Partierne har flyttet sig fra rollen som brede folkebevægelser og i retning mod professionelle kampagneorganisationer, der skal vinde valg og føre kampagner. På den ene side er det forståeligt, at partierne først og fremmest er optagede af at få deres budskab ud til vælgerne, hvilket også er en væsentlig del af deres rolle i demokratiet. På den anden side har partierne, og vi som samfund, en langsigtet interesse i, at partierne også har de nødvendige ressourcer til at kunne engagere medlemmer samt borgere i politikudvikling mellem valgene. Det handler derfor både om, hvordan partierne prioriterer deres ressourcer, men også om at vi som samfund dedikerer tilstrækkelige ressourcer til den lokale medlemsaktivitet. Samtidigt er det vigtigt, at borgerne oplever åbenhed om hvordan, midlerne til det partipolitiske arbejde bruges, og hvor de kommer fra.

! PRISEN FOR ET POLITISK ENGAGEMENT OPLEVES FOR HØJ

Kommissionen mener, at prisen for at være en offentlig person, der følger med det at være politiker, kan afskrække mange borgere fra at overveje et engagement i partierne eller i politik. Medieomtale om politikeres privatliv eller chikanerende kommentarer online, som mange politisk valgte må lægge øre til, opleves af mange borgere som en høj pris at betale for at stille sig til rådighed i partipolitik. På den ene side er det vigtigt, at man som politiker står til rådighed for vælgerne, og at medierne har ret til at forholde sig kritisk over for politikernes holdninger og handlinger. På den anden side er det vigtigt, at der eksisterer en respekt for det private liv hos de politisk valgte, og at disse har muligheden for at opretholde et liv uden trusler fra andre medborgere. Debatten skal handle om politikken og føres på en ordentlig måde. Vi skal sikre gode arbejdsbetingelser, hvis man er aktiv i politik. Det er afgørende for at tiltrække flere borgere og dermed nye kræfter og idéer til det politiske system.

DET ANBEFALER VI

STYRK DELTAGERDEMOKRATIET I PARTIERNE

Målsætningen for Demokratikommisionen er at finde ud af, hvordan vi både kan øge borgernes deltagelse i partierne og styrke medlemsindflydelsen samtidig med, at partierne bevarer den professionalisme og kommunikative slagkraft, som den politiske virkelighed kræver i dag. Med udgangspunkt i denne målsætning foreslår Demokratikommisionen følgende:



AT STYRKE MEDLEMSINDFLYDELSEN OG POLITIKUDVIKLINGEN I PARTIERNE

Partierne skal finde nye veje og bruge flere ressourcer på at inddrage flere borgere i politikudvikling. Det kan eksempelvis gøres gennem flere politiske værksteder, arbejdsgrupper tilknyttet partiernes ordførere eller ved yderligere brug af digitale værktøjer til at drøfte og vejlede holdningen til politiske spørgsmål. Dette kan også opnås ved at arbejde med alternative tilknytningsformer, hvor flere bliver en del af arbejdet, ved siden af det klassiske partimedlemskab. Ikke alle har de samme grunde til at være medlem af et parti, men hvis flere skal være med, skal adgangen til at påvirke samfundet opleves som en realistisk mulighed igennem partimedlemskabet.



AT SKABE EN PARTISTØTTE, DER STYRKER DET LOKALE ARBEJDE

En partistøtte fokuseret på at sikre det nære demokrati regionalt og lokalt bør fremmes med det formål at sikre flere ressourcer til medlemsaktiviteter og styrke partiernes incitament til at lave ikke-valgkampsrettede aktiviteter. Det kunne både være en omlægning af den eksisterende støtte eller indførslen af en helt ny. Eksempelvis kan støtten gives på baggrund af antallet af partimedlemmer, modsat i dag hvor der kun kan opnås støtte på baggrund af stemmer. En ny model kunne også udformes med Folkeoplysningsmodellen som inspiration, så partistøtten udmåles på baggrund af foreningernes antal lokale aktiviteter. Der er flere modeller for dette, og indførslen af nye modeller kræver grundige undersøgelser, men målet bør være at finde en model, som i højere grad kan styrke partiernes lokale arbejde.



AT FÅ STØRRE ÅBENHED OM PRIVATE BIDRAG TIL PARTIERNE

For at skabe mere åbenhed om størrelsen af partiernes private bidrag, samt hvorfra de kommer, pålægges det partierne at offentliggøre størrelsen og afsenderen

på alle donationer over 20.000 kr. (eller anden beløbsgrænse). Det skal i dag oplyses hvem der har doneret, men ikke hvor meget der er givet i støtte. Ligeledes kan det kræves, at foreninger, som bruger mere end halvdelen af deres omsætning på partistøtte, skal oplyse deres medlemslister, idet det må antages, at den primære funktion for en sådan forening er at fungere som klub for partidonationer.



AT SIKRE DEMOKRATISK UDDANNELSE TIL ALLE UNGE

For at styrke demokratiseringen af ungdommen igennem uddannelse skal demokratisk dannelse og deltagelse have en fremtrædende plads på alle ungdomsudannelser. Alle ungdomsudannelserne bør have et fælles dannelsesmæssigt udgangspunkt i deres formålsparagraffer, som den enkelte uddannelse kan fremme via de forskellige metoder og tilgange, som passer til elevgruppen og uddannelsens øvrige formål. Der er i dag stor forskel på, hvordan politisk holdningsdannelse og deltagelse stimuleres, hvor f.eks. gymnasiernes formålsparagraf bygger oven på folkeskolens, når det kommer til elevernes dannelse, og bl.a. sikrer, at alle har samfunds-fag på minimum c-niveau. Dette er ikke tilfældet for erhvervsuddannelserne, hvor fokus i høj grad er på en række andre kompetencer. Mere demokratisk uddannelse til unge bør også fremmes ved at prioritere demokratiserende initiativer som f.eks. Skolevalget og andre demokrati-forløb, som kan spille sammen på tværs af flere forskellige fag og i samarbejde med aktører uden for klasseværelset.



AT ETABLERE ET MERE LEVENDE DEMOKRATI PÅ UDDANNELSERNE

For at sikre den demokratiske debat og oplysning blandt de unge skal de demokratiske og samfundsengagerende ungdomsorganisationer, herunder partierne og andre politiske organisationer, have mulighed for at besøge uddannelsesinstitutionerne. I dag er mange af disse organisationer forment adgang til eleverne, medmindre der er tale om en officiel begivenhed arrangeret af skolerne. Det er vigtigt, at der er et levende demokrati med foreninger og engagement, som ikke er en del af undervisningen, men som har uddannelsesinstitutionerne som ramme, fordi det er her, de unge er. Derfor skal demokratisk samfundsengagerende organisationer have bedre adgang med henblik på at komme i dialog med eleverne både i og uden for et formelt undervisningsrum.



AT OPDYRKE FLERE TVÆRPOLITISKE ARRANGEMENTER OG KAMPAGNER MED PARTIERNE

Med målet om at sætte fokus på indholdet og mulighederne i at være engageret i et parti bør der afholdes flere tværpolitiske arrangementer og fælles kampagner, hvor partierne i fællesskab mødes med borgerne uden for rammen af valgkamp.

Sådanne arrangementer skal bruges til at give borgerne større indsigt i mulighederne for indflydelse på den førte politik både lokalt og nationalt ved at engagere sig politisk. Tværpolitiske arrangementer kan også afholdes i samarbejde med civilsamfundsorganisationer og uddannelsesinstitutioner og kan eventuelt tage udgangspunkt i et konkret tema med det formål at illustrere, at partierne kan være en platform for borgerne for meningsfuld adgang til politisk indflydelse, selvom de alene er optaget af et specifikt område som f.eks. klima eller sundhed.



AT OPRETTE EN ONLINE PORTAL OM PARTIERNES ROLLE I DEMOKRATIET

Med det formål at formidle viden til borgerne om partimedlemskabet som en platform for at skabe forandring i samfundet bør der oprettes en selvstændig online portal om partiernes rolle i demokratiet. En sådan portal bør indeholde læringsmateriale, der fremviser de mange måder, hvorpå et partimedlemskab kan give mulighed for diskutere, udvikle og påvirke politik, både lokalt og nationalt. Folketingets hjemmeside indeholder i dag en sektion med de rent faktuelle oplysninger om struktur, regnskaber og andre fakta i partierne. Men der eksisterer et stort behov for en digital platform, der gennem kreativ, nytænkende og vedrørende formidling udbreder fortællingen om partierne som en brobygger mellem borgeren og de politiske beslutninger, som træffes af vores folkevalgte politikere.



- i Karina Kosiara-Pedersen (2019). *Partiernes rolle i samfundet – før og nu*. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokrati-kommissionen og Dansk Ungdoms Fællesråd
- ii ibid
- iii ibid
- iv Jens Reiermann (2017). *Demokratiet i Danmark: Mindre tryghed, mindre tillid og mere lukkethed*. Udgivet af Mandag Morgen
Indhentet august 2019 på <https://www.mm.dk/artikel/demokrati-i-danmark-mindre-tryghed-mindre-tillid-og-mere-lukkethed>
- v Karina Kosiara-Pedersen (2019). *Partiernes rolle i samfundet – før og nu*. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokrati-kommissionen og Dansk Ungdoms Fællesråd
- vi RADIUS (2019). *Troværdighedsanalysen 2019*. København: RADIUS
Indhentet september 2019 på <https://radiuscph.dk/politikerne-er-stadig-danmarks-mindst-tillidsvaekkende-faggruppe-men-valgkampen-viste-hvad-der-virker/>
- vii Jens Reiermann og Torben K. Andersen (2019). *Historisk skifte: Vælgerne har fået større tillid til politikerne*. Udgivet af Mandag Morgen: TjekDet.
Indhentet oktober 2019 på <https://www.mm.dk/tjekdet/artikel/16556-historisk-skifte-vaelgerne-har-faaet-stoerre-tillid-til-politikerne#.XZRHBaRXYb4.email>



88 % af danske politikere er helt eller delvist enige i, at den hårde tone i debatten på de sociale medier er skadelig for den offentlige demokratiske samtale.

Ligeledes mener 87 %, at falske nyheder og misinformation på nettet og på de sociale medier har svækket den offentlige demokratiske samtale

Kilde: Megafon for Demokratikommisionen.

Resultat baseret på meningsmåling foretaget i august 2019 blandt valgte politikere i kommunerne, regionerne og Folketinget.

TEMA 2

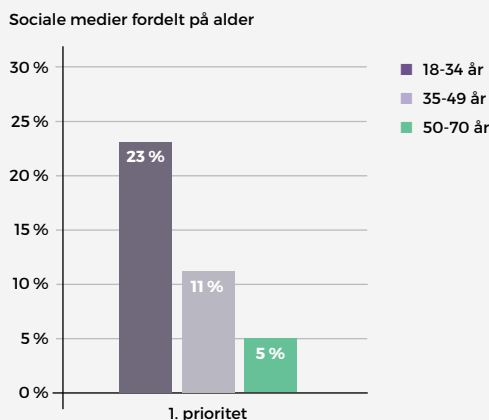
MEDIERNE OG DEN DEMOKRATISKE SAMTALE

DET VED VI

MEDIELANDSKABET ER UNDER FORANDRING

Medierne i Danmark er centrale bidragsydere til demokratiet og til den demokratiske samtale. Det gælder i særlig grad de professionelle, publicistiske medier, som faciliterer en offentlig debat, hvor borgerne og civilsamfundet kan komme til orde, og hvor magthaverne stilles til ansvar for deres holdninger og handlinger. Disse medier kan betragtes som en vigtig demokratisk institution og ses af nogle som en slags fjerde statsmagt, idet de udøver en kontrolfunktion over for magthaverne i vores samfund. Men bidraget til den demokratiske samtale kommer også i stigende grad via de sociale platforme, hvor indholdet er bruger-genereret og med fri adgang for alle. De sociale platforme har ”demokratiseret” ytringsfriheden og givet en hidtil uset mulighed for, at flere borgere

FIGUR 1: Andel som har sociale medier som sin primære nyhedsplatform



Kilde. SIRI-Kommissionen (2019). *AI, Medier, Demokrati – Sådan styrker vi vores demokratiske immunforsvar.*

frit kan engagere sig i debatten om vores samfunds tilstand og diskutere direkte med beslutningstagerne. Det er i udgangspunktet positivt. Men samtidig har det forandrede medielandskab også medført udfordringer for den demokratiske samtale.

For selvom de traditionelle publicistiske medier som TV, radio og de klassiske mediehuse med avisudgivelser som baggrund fortsat er den dominerende nyhedskilde for de fleste danskere, er det i stigende grad på Facebook og Twitter, borgerne får deres nyheder fra. Pew Research Center finder i en rapport fra maj 2018, at 66 % af voksne danskere får deres nyheder via de sociale medieplatforme, heriblandt 46 % der får dem dagligtⁱ. Dette billede bekræftes af en rapport udarbejdet af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole for Kulturstyrelsen, som viser, at Facebook er den altdominerende platform i Danmarkⁱⁱ.

Som rapporten beskriver, bruges platformen af mange ”som en decideret filtermekanisme til at sortere i og forholde sig til nyhederne”. Dette gælder i særlig grad for unge medieforbrugere, hvor de sociale platformes er den primære kanal for nyheder og viden om aktuelle politiske dagsordener. Medieudviklingen har øget antallet af kanaler og tilbud om underholdning, nyheder og adspredelse enormt. Kampen om forbrugernes tid, penge og opmærksomhed er stor.



Samtidig er de professionelle mediers forretningsmodel stærkt presset på annonceomsætningen af konkurrencen fra de internationale tech-giganter, og det presser igen ressourcerne til den omkostningstunge kvalitetsjournalistik.



**59 % af danskerne
afholder sig fra
at ytre deres
holdning online
pga. tonen i
debatten**

Det er i det lys, man skal se den kritik, der til tider lyder af nogle af de publicistiske eller professionelle medier, som kritiseres for at have et for stort fokus på konflikthistorier og favorisering af det underholdende eller det ekstreme. Dele af dette billede bekræftes af en meningsmåling gennemført af SIRI-kommissionen, som viser, at over halvdelen af medlemmerne af Folketinget mener, at det er 'let' eller 'meget let' at komme igennem medierne med kritik af politiske modstandere og deres politiske forslagⁱⁱⁱ. Tilsvarende mener 55 % af folketingsmedlemmerne, at det er svært eller meget svært at komme i medierne med positive historier og konkrete forslag. Den politiske nyhedsdækning og debat opleves således af mange af dens deltagere som fyldt med negative og sensationelle vinkler med det formål at lokke læserne til frem for at oplyse. Dette synes også at afspejle sig i danskernes tillid til journalisterne. For ligesom politikerne, som blev diskuteret i foregående afsnit, er journalisterne således i dag også bundskrabere, når danskere skal rangere faggrupper i samfundet efter troværdighed^{iv}.

En anden ofte hørt kritik af de professionelle medier lyder, at de fremstiller politik som en kamp eller et spil. Eksempelvis viser forskning, at i årrækken fra 1995 til 2013 er antallet af artikler med ordene 'politisk kommentator', 'politisk redaktør' eller 'politisk analytiker' steget fra tæt på 0 om året til omkring 12.000^v. Politisk nyhedsdækning handler således i stigende grad om at kunne forstå og motivere partiernes politiske taktik, hvilket kritikere påpeger afstedkommer både politikerlede og medieledede. Klart er det i hvert fald, at danskerne ønsker mindre plads i debatten til politiske kommentatorer og deres fokus på skandalesager, personopgør og vælgervandringer. I en undersøgelse fra Magisterbladet svarer hver femte, at de gerne vil høre mindre til de politiske kommentatorer i medierne. Dermed scorer de førstepladsen foran både lobbyister og politikere^{vi}. Politikerne i Danmark synes enige i dette, idet 72 % af dem er helt eller delvist enige i, at de publicistiske mediers stigende brug af såkaldte politiske analytikere, eksperter og kommentatorer reducerer politik til en tilskuersport, som fremmer både politiker- og medieleden^{vii}.

Med ovennævnte kritik in mente skal det nævnes, at såvel mange af de publicistiske medier som institutioner i vores demokrati fortsat nyder stor tillid fra

mange danskere. Der er ligeledes solid evidens for, at public service-medierne har en positiv demokratisk effekt gennem at give større politisk viden til borgerne^{viii}. Der er således snarere opstået en ulighedsproblematik med hensyn til borgernes forhold til medierne, hvor ”mange borgere føler sig klædt på og forholder sig til nyhederne, mens andre føler sig klædt af som kompetente samfundsborgere, fordi traditionelle nyhedsmedier er uudholdelige med konflikter og katastrofer eller præget af kalorietomt tidsfordriv.”^{ix}

Selvom danskernes forbrug af sociale platforme som nyhedskilde er vokset hastigt, er tilliden til platforme som Facebook og Twitter i bund. DR's Medieforskning gennemfører hvert år en rapport om udviklingen i danskernes brug af medier, og tallene fra 2017 viser, at kun 7 % af danskerne har tiltro til nyheder fra sociale medier som Facebook og Twitter^x. Paradoksalt nok har danskerne ikke tillid til de medieplatforme, som de i stigende grad bruger.

Den lave tiltro til de sociale platforme kan skyldes danskernes bekymring for den udbredte misinformation, mangel på faktatjek og såkaldt ”fake news”, som eksisterer på de sociale medieplatforme. Dette understøttes af DR Medieforskning, som finder, at 28 % af danskerne har oplevet fake news



**Foruden danskernes
bekymringer om mis-
information og fake news,
er den demokratiske samtale
på de sociale platforme
udfordret af en den rå
debatton, som eksisterer
online**

i en hvilken som helst definition af begrebet. Eller som DR Medieforskning formulerer det: ”Om man har mødt falske nyheder eller ej, så er der en vis bekymring blandt danskerne. Mere end en ud af tre danskere er i nogen eller høj grad bekymret for fake news”^{xi}. Falske nyheder og manipulation synes at være et fænomen, som mange borgere støder på i deres omgang med de sociale platforme, og som endnu flere frygter. Endelig er det værd at påpege, at foruden danskernes bekymringer om misinformation og fake news, er den demokratiske samtale på de sociale platforme yderligere udfordret af den rå debatton, som eksisterer online. Rap-

porter fra Institut for Menneskerettigheder viser, at tonen i debatten har en afskrækkende effekt på folks deltagelse og engagement i den offentlige debat: 59 % af borgerne i denne undersøgelse svarer, at de afholder sig fra at give deres mening til kende i debatter på Facebook på grund af tonen^{xii}. I tillæg til dette er det kun 23,5 % som svarer, at de ’altid’ eller ’ofte’ bliver konfronteret med holdninger, der adskiller sig fra deres egne. Der synes derfor at tegne sig et billede af, at der på de sociale platforme også eksisterer en vis ekkokammer-tendens, som kan være med til at polarisere debatten yderligere^{xiii}.



På internationalt plan er de digitale udfordringer for demokratiet også i fokus. Senest er der på fransk initiativ blevet formuleret en multilateral strategi for at imødegå truslen fra den voksende mængde falske nyheder^{xiv}. I alt 75 stater, 340 civilsamfundsorganisationer og 616 virksomheder har således erklæret bl.a. truslen fra falske nyheder som en alvorlig udfordring for demokratiet.

Samlet set synes den demokratiske samtale således udfordret på flere fronter: Dels i de professionelle, publicistiske medier, f.eks. i den politiske nyhedsdækning, hvor borgerne sætter spørgsmålstegn ved journalisternes rolle som troværdig, demokratisk vagthund. Dels med de sociale platforme, hvor borgernes stadigt stigende nyhedsforbrug har medbragt en række nye problemer med hadefulde ytringer og falske nyheder.

Læs mere i baggrundsanalysen til dette kapitel: *Baggrundsnotat 3: Den demokratiske samtale i de "nye" og i de "etablerede" medier*

DET MENER VI

DEN DEMOKRATISKE SAMTALE SKAL UDVIKLES OG TILLIDEN TIL MEDIERNE STYRKES

Demokratikommisionen konstaterer, at den demokratiske samtale i vores samfund er udfordret både i dele af de professionelle medier og på de sociale platforme. En levende samfundsdebat, hvor meninger mødes og holdninger brydes, er afgørende for vores demokrati, og heldigvis bidrager rigtig mange danske medier både lokalt og nationalt med dette i et langt højere omfang, end vi ser det i udlandet. Det er et positivt og vigtigt kendetegn ved det danske mediebil-
lede. Men det er samtidig en udfordring, at troværdigheden til de journalister og medier, som skal facilitere denne demokratiske samtale, er udfordret, og at flertallet af borgerne oplever en hadefuld og truende debatkultur på de sociale platforme. Udfordringerne for den demokratiske samtale har en række årsager, hvoraf Demokratikommisionen har drøftet følgende:

ET USUNDT FORHOLD MELLEM JOURNALISTER OG POLITIKERE

Kommisionen mener, at den relation, der ofte eksisterer mellem journalister og politikere, er med til at fostre både politikerlede og journalistlede blandt borgerne. Dette er et demokratisk paradoks, idet begge parter forsøger at udfylde deres vigtige funktioner i vores demokrati, men at den gensidige relation på trods af dette ender med at gøre skade på kvaliteten af den demokratiske samtale. Fra partiernes perspektiv opleves det f.eks., at intern debat og diskussion af den politiske linje ofte udstilles som personlig rivalisering mellem politikerne eller eksistentielle kriser i partierne snarere end levende demokratiske samtaler om holdninger. Politikerne anerkender, at medierne skal være en demokratisk vagthund, men der er i nogle medier en uheldig tendens til, at politikere fremstilles, som om de i udgangspunktet vil magtmisbruge og manipulere, hvis de får chancen. Det fører til, at udgangspunktet for dialogen oftere er mistillid end tillid. På lignende vis opleves der fra mediernes perspektiv f.eks., at en stigende grad af professionalisering af kommunikationen i partierne over for kritiske journalistiske spørgsmål er en barriere for en ægte og levende debat, der kan oplyse borgerne. Den gode nyhed er, at Kommisionen vurderer, at der også eksisterer et oprigtigt ønske blandt både journalister og politikere om at fremme den demokratiske samtale. Dette ønske har været udbredt i Demokratikommisionen, og det er opløftende, at der er en stor vilje til at fortsætte den konstruktive dialog om journalisters og politikeres respektive roller i demokratiet.



! PROCES FYLDER FOR MEGET I DÆKNINGEN AF POLITIK

Kommissionen mener, at en udfordring for den demokratiske samtale er omfanget af politiske analytikere, eksperter og meningsdannere i nogle professionelle medier. I dele af den politiske nyhedsdækning fylder politiske analytikers udredning af det politiske spil eller "spin" fra politikerne mere end det substantielle indhold på et givet sagsområde. På den ene side kan kommentatorerne være værdifulde for borgerne, fordi de kan etablere en vigtig kontekst i forhold til et politisk forløb. På den anden side kan fortolkningen tage tid og plads fra politikerne selv eller andre, som kan tale om det politiske indhold, og det kan give et indtryk af, at politik alene handler om taktik. Sidstnævnte er et vigtigt hensyn at holde sig for øje, og når politisk proces fylder for meget, risikerer politik på den måde at blive reduceret til en tilskuersport for de få.

! MANGE MEDIERS FORRETNINGSMODEL ER PRESSET

Kommissionen mener, at de publicistiske medier er blevet udfordret som "gate-keepere" på viden og debat af Internettet og af de sociale platforme, hvor indhold er brugergenereret, gratis og ikke er underlagt nogen form for kvalitetskontrol. Udbuddet af platforme og kanaler er steget, og konkurrencen om opmærksomheden og folks tids er blevet øget markant. Samtidig er villigheden blandt borgerne til at betale for indhold begrænset. I praksis betyder det, at visse af de professionelle, private mediers økonomi undergraves af tech-giganter, som ikke

leverer journalistisk kvalitetsindhold til gengæld for deres fortjeneste på f.eks. annonceomsætning. På den ene side er det sundt med lettere adgang til information og nyhedsdækning, og det er et grundvilkår, at medielandskabet altid vil forandre og forny sig. På den anden side er det vigtigt for demokratiet at sikre professionelle medier, der fungerer som vagthunde om magthaverne, og hvor der arbejdes ud fra solide journalistiske standarder og principper for kvaliteten af indholdet i nyhederne, og ikke mindst hvor der er en tydelig redaktionel afsender på det journalistiske indhold.

! DEN DIGITALE DEBATKULTUR ER FOR RÅ

Kommissionen mener, at når danskerne mødes fysisk, har den demokratiske samtale det grundlæggende godt. Men den demokratiske samtale har det svære, når den flytter over på de sociale platforme. Her eksisterer der mange gange en meget rå digital debatkultur, hvor trusler og hadefulde ytringer lukker ned for samtalen og afholder mange borgere fra at engagere sig i debatten. Den grove tone kan også finde sted i virkeligheden, men den store eksponering vi får for denne online, hvor interaktioner driver opslagene frem til topplaceringer i feedet på de sociale platforme, kan få ekstreme eller truende holdninger til at fremstå disproportionalt udbredte og anerkendte i befolkningen og medfører polarisering af befolkningen. Facebook, Twitter og YouTube er ikke blevet de nye forsamlingshuse for danskerne, og den digitale samtale synes ikke at kunne erstatte det fysiske møde, hvor holdninger udveksles mellem borgere, civilsam-



fund og politikere. Kommissionen mener, at det er vigtigt for vores demokrati, at vi har en debatkultur, både offline og online, som giver plads til, at meninger kan brydes uden hadefulde ytringer og trusler, og at det er vigtigt, at vi holder fast i samtalen om, hvordan vi kan sikre dette med respekt for ytringsfrihed og andre demokratiske rettigheder.



MISINFORMATION OG DISINFORMATION UNDERGRAVER TILLIDEN

Kommissionen mener, at de politiske debatter i højere og højere grad foregår på de sociale platforme, hvor der ses øget misinformation og disinformation. De digitale medier kan være en god adgang til vigtig information og oplysning for borgerne, så længe informationen er transparent og pålidelig. Den lettere tilgang til distribution af nyheder har medført en større forekomst af online historier, som ikke bygger på vigtige journalistiske principper som faktatjek og kildekritik. Det er og vil i stigende grad være svært at gennemskue for borgerne, hvilken nyhedsdækning der er fakta og hvilken der er fiktion, og denne udfordring er relevant på tværs af alle generationer. Ikke mindst med fremkomsten af "deep fake news", hvor det er umuligt for den almindelige borgere at vurdere indholdets troværdighed. Kommissionen mener, at denne udvikling bidrager til mistillid, som skader vores fælles demokratiske samtale, og derfor påhviler der både politikere, medier og ikke mindst sociale platforme et ufravigeligt ansvar for at imødegå mis- og disinformation uden at gå på kompromis med ytringsfriheden.

DET ANBEFALER VI

DEN DEMOKRATISKE SAMTALE SKAL GENSKABES

I Demokratikommisionen mener vi, at det er mediernes opgave at være kritiske og holde magthaverne til ansvar for deres handlinger og politiske holdninger. Samtidig skal medierne sikre, at borgerne er klædt på til og kan se formålet med at engagere sig i demokratiet og i samfundsdebatten. Vi ønsker en demokratisk samtale, både i den fysiske og digitale verden, hvor alle både kan og føler sig trygge ved at deltage. Med udgangspunkt i denne målsætning foreslår Demokratikommisionen følgende:



AT DER INDFØRES EN NATIONAL HANDLINGSPLAN FOR DIGITAL DANNELSE

For at øge borgernes kapacitet til at kunne indgå i den demokratiske samtale online udarbejdes en national handlingsplan med henblik på at styrke borgernes kompetencer til at navigere i den digitale debat. Det er vigtigt, at der etableres uddannelsesmuligheder for alle aldersgrupper i samfundet, da det både er unge og ældre, der bruger sociale medier, og som også kan bidrage til en usund omgangsform på nettet. Initiativerne skal klæde borgerne på til at kunne adskille fakta fra fiktion på nettet, men også diskutere rammerne for en debatkultur i en digital verden, hvor man ikke fysisk kan se eller høre hinanden.



AT DE SOCIALE PLATFORME PÅLÆGGES AT GIVE ET ØKONOMISK BIDRAG AF HENSYN TIL DEN LIGE OG FAIR KONKURRENCE

Med henblik på at sikre en større indsats fra de sociale platforme til fremme af den demokratiske samtale bør de sociale platforme pålægges at yde et økonomisk bidrag. Idet danskerne i stigende grad bruger de sociale platforme som en kanal for deres nyheder, flytter indtægten fra f.eks. annoncer fra de publicistiske medier, som laver professionel journalistik, til de sociale platforme, som i udgangspunktet ikke selv producerer indhold og ikke har nogen demokratiske forpligtelser. De sociale platforme skal i højere grad være med til at bidrage til demokratiet igennem et økonomisk bidrag. Modellerne kan være mange, men kunne eksempelvis være en skat udregnet som en procentsats af de sociale mediers annonceomsætning.



AT MEDIERNE FRIVILLIGT ARBEJDER MED BRUGEN AF REDAKTIONELLE REGNSKABER

For at tilliden til journalistfaget forbedres, kan det gøres mere gennemsækeligt, hvilke redaktionelle standarder og etiske kriterier de publicistiske medier arbejder ud fra, når der produceres nyheder. Konkret bør medierne udarbejde redaktionelle årsregnskaber, hvor de fremlægger, hvordan de lever op til eksempelvis reglerne for god presseskik, hvordan der gennemføres faktatjek, eller hvordan der arbejdes med at anvende pålidelige kilder. Hensigten er at sikre større synlighed omkring kvaliteten af den professionelle journalistik, som de publicistiske medier bidrager med.



AT DER SÆTTES MERE FOKUS PÅ DEMOKRATI I MEDIERNES RAMMEVILKÅR

De økonomiske rammevilkår for de publicistiske medier, herunder de public service-forpligtede medier og ikke mindst mediestøtten til de private medier, kan tilføjes et yderligere formål om at fremme mere demokratiopbyggende indhold. Konkret kan Radio- og Fjernsynsloven udvides således, at det fremgår af loven, at programvirksomheden også skal lægge mere vægt på at facilitere den demokratiske samtale. En sådan præcisering af mediernes ansvar for at formidle en demokratisk samtale bør dog bevare fuld respekt for mediernes uafhængighed samt allerede eksisterende forpligtigelser (f.eks. formidling af historie, kultur mv).



AT DEN JOURNALISTISKE UDDANNELSE OG EFTERUDDANNELSE HAR FOKUS PÅ MEDIERNES DEMOKRATISKE ROLLE ONLINE

Journalistuddannelserne bør sikre, at de studerende i højere grad uddannes til at få en større teknologisk forståelse og viden om dynamikkerne bag disinformation, misinformation, fake news og andre digitale udfordringer. En stærk demokratisk samtale er afhængig af saglige, dygtige journalister med stor indsigt i deres fag, men også indsigt i hvordan deres arbejde kan påvirke demokratisk bæredygtighed.



AT JOURNALISTUDDANNELSEN I HØJERE GRAD KAN KOMBINERES MED ØVRIGE FAGDISCIPLINER

For at øge antallet af fagstærke journalister bør journalistuddannelsen i højere grad gøres adgangsgivende til andre akademiske kandidat- eller bacheloruddannelser. Dette er som udgangspunkt ikke muligt i dag grundet restriktive adgangskriterier på mange kandidatuddannelser samt reglerne om begrænsning af dobbeltuddannelse. Det er vigtigt med fagtunge journalister, som dygtiggør sig inden for de mange områder, f.eks. digitalisering, jura eller økonomi, som har stor indflydelse på vores demokrati. Ikke mindst for at kunne holde kontrol med magthaverne inden for disse specifikke felter.



AT DER ETABLERES ET DEMOKRATISK DIALOGFORUM FOR BL.A. POLITIKERNE OG MEDIER

Demokrati er samtale. Derfor er den bedste vej, vi kan styrke vores demokrati, ved at styrke samtalen. Vi anbefaler etableringen af et forum, hvor ledende samfundsaktører fra henholdsvis medierne, partierne og civilsamfundet mødes regelmæssigt for at drøfte demokratiske dilemmaer og for at styrke den gensidige forståelse. Forummet kan ses som en direkte forlængelse af Demokratikommisionen, der i høj grad har været rammen om en udviklende demokratisk samtale mellem netop disse parter, og hvor samtalen i sig selv har bidraget til at styrke forståelsen blandt centrale demokratiaktører.



- i Pew Research Center (2018). *In Western Europe, Public Attitudes towards News Media More Divided by Populists View than Left-Right Ideology*. Udgivet af Pew Research Center
Indhentet august 2019 på <https://www.journalism.org/2018/05/14/in-western-europe-public-attitudes-toward-news-media-more-divided-by-populist-views-than-left-right-ideology/>
- ii Danmarks Medie- og Journalisthøjskole (2019). *Mediernes udvikling i Danmark: Aktiv, Overvældet, Adspredt eller Afhængig?*. København: Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og Kulturministeriet
Indhentet oktober 2019 på https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2019/Specialrapporter/Nyheder-_og_aktualitet/Aktiv__overvaeldet__adspredt_eller_afhaengig_2019.pdf
- iii SIRI-Kommissionen (2019). *AI, Medier, Demokrati – Sådan styrker vi vores demokratiske immunforsvar*. København: Ingeniørforeningen i Danmark (IDA)
Indhentet august 2019 på <https://ida.dk/media/3441/ai-medier-og-demokrati-2019-siri-kommissionen.pdf>
- iv Radius (2019). *Troværdighedsanalysen 2019*. København: Radius
Indhentet juli 2019 på <https://radiuscp.dk/politikerne-er-stadig-danmarks-mindst-tillidsvaekkende-faggruppe-men-valgkampen-viste-hvad-der-virker/>
- v Kristian Jensen (2015). *Eksplisiv stigning i antallet af politiske kommentatorer*. Udgivet af Information. Kilde i artikel: Ph.D.-afhandling fra Mette Bengtson, Københavns Universitet
Indhentet august 2019 på <https://www.information.dk/databloggen/2015/05/eksplisiv-stigning-antallet-politiske-kommentatorer>
- vi Mette Stender Pedersen (2015). *Danskerne er trætte af politiske kommentatorer*. DR Nyheder
Indhentet august 2019 på <https://www.dr.dk/nyheder/kultur/medier/danskerne-er-traette-af-politiske-kommentatorer-0>
- vii Megafon for Demokratikommissionen (2019).
- viii Aalberg, Toril, and James Curran (2012). *How Media Inform Democracy: A Comparative Approach*. London: Routledge.
- ix Danmarks Medie- og Journalisthøjskole (2019). *Mediernes udvikling i Danmark: Aktiv, Overvældet, Adspredt eller Afhængig?*. København: Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og Kulturministeriet
Indhentet oktober 2019 på https://mediernesudvikling.slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2019/Specialrapporter/Nyheder-_og_aktualitet/Aktiv__overvaeldet__adspredt_eller_afhaengig_2019.pdf
- x DR Medieforskning (2018). *"Medieudviklingen 2017 - DR Medieforsknings årlige rapport om udviklingen i danskernes brug af elektroniske medier"*.
Indhentet august 2019 på <https://www.dr.dk/om-dr/fakta-om-dr/medieforskning/medieudviklingen/2017>
- xi ibid
- xii Institut for Menneskerettigheder (2019). *"Demokratisk Deltagelse på Facebook"*.
Indhentet august 2019 på <https://menneskeret.dk/demokratiskdeltagelse>
- xiii ibid
- xiv Paris Call for Trust and Security in Cyberspace (2018).
Indhentet november 2019 på <https://pariscall.international/en/call>



75 % af danske politikere er helt eller delvist enige i, at uligheden i frivillighed er en udfordring for den demokratiske dannelse og den deltagerdemokratiske tradition, som borgerne opnår gennem engagement i civilsamfundet

*Kilde: Megafon for Demokratikommisionen.
Resultat baseret på meningsmåling foretaget i august 2019 blandt valgte politikere i kommunerne, regionerne og Folketinget.*

TEMA 3

BORGERNE, CIVILSAMFUNDET OG DEN DELTAGERDEMOKRATISKE TRADITION

DET VED VI

FORENINGERNES FÆLLESSKABER FAVNER IKKE ALLE

Frivilligt engagement i samfundet udgør en grundpille i det danske demokrati. Foreningsliv og frivillighed anerkendes blandt andet i Danmarkskanonen fra 2016 som en central værdi for fremtidens samfund, *”fordi de bidrager til at lære om fællesskab, deltagelse, samarbejde, selvstændighed, lighed og oplysning. Foreninger spiller en stor rolle for udviklingen af et aktivt civilsamfund og for at fremme mødet mellem mennesker fra forskellige dele af samfundet”*.ⁱ En måling fra Dansk Ungdoms Fællesråd viser også, at danskere, som er foreningsmedlemmer, er mere politisk aktive end danskere, som aldrig har været foreningsmedlemmerⁱⁱ. Det gælder, når det handler om at stemme, men også om at diskutere med venner og familie, deltage i underskriftsindsamlinger eller at købe/fravælge bestemte varer af politiske hensyn.

Landsdækkende undersøgelser fra 1979, 1998 og 2009 viser samstemmende, at godt 90 procent af befolkningen er medlem af mindst én forening eller organisationⁱⁱⁱ. De seneste tal fra værdiundersøgelsen gennemført i 2017 viser sågar en lille vækst i foreningsmedlemsskabet, så det i dag er over 90 procent af danskerne, som er medlem af en forening.

Dette høje foreningsengagement er grundlæggende et stærkt fundament for demokratiet. Men ikke alle er med i foreningsfællesskaberne som aktive deltagere. Måler man f.eks. på frivilligheden, viser Frivillighedsrapporten fra 2018, at cirka to tredjedele af den voksne danske befolkning ikke har udført frivilligt arbejde de seneste 12 måneder - og at 37 procent af danskerne aldrig har udført frivilligt arbejde^{iv}.

Det er kedelige tal, for det er på flere måder gennem et engagement i civilsamfundet, at borgerne i Danmark tillærer sig vigtige demokratiske kvalifikationer. Det er her, vi danner fællesskaber på tværs af vores forskelligheder. Det er her, vi lærer at løse konflikter i foreningernes indre organisatoriske liv. Det er her, vi har de uundværlige demokratiske samtaler om stort og småt, som på sigt vokser og forankrer sig til fundamentale samfundsforandringer. På rigtig mange områder er det i foreningslivet og civilsamfundet, at danskerne får demokrati og deltagelse ind under huden.



**Der er stor skævhed
i danskernes
engagement
i deltager-
demokratiet**

Men måden vi engagerer os i civilsamfundet på, er under forandring. Der er stor ulighed i, hvem som deltager i foreningernes fællesskaber, og dermed også en ulighed i hvem, som tillæres de demokratiske kvalifikationer, som et frivilligt engagement i civilsamfundet giver. F.eks. er borgere med kortere uddannelse i mindre grad medlem af en forening end borgere med længere uddannelse^v. Ligeledes er ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i mindre grad frivillige end resten af borgerne^{vi}. Der er således stor skævhed i danskernes engagement i deltagerdemokratiet.

Men også blandt de borgere, som allerede er foreningsaktive, ses der udfordringer med en forandret form for deltagelse. Selvom der mange steder opleves stigende aktivisme blandt medlemmerne, tager færre og færre del i det organisatoriske arbejde med bestyrelsesmøder, generalforsamlinger og lignende formelle møder. Således viser en undersøgelse f.eks. at kun 21 % af unge i håndboldklubber har været med til en generalforsamling, og kun 9 % deltager i diskussioner eller møder om emner, der vedrører hele foreningen^{vii}.

Men deltagerdemokratiets styrke i civilsamfundet rækker naturligvis også ud over deltagelsen i det formelle organisatoriske arbejde i foreningerne. Også her ser vi tegn på udfordringer. Fra danske opgørelser ser vi f.eks., at medlemsfrivilligheden i Danmark er dalende fra 81 % i 1993 til 57 % i 2017^{viii}. Med andre



**Der er noget som
tyder på, at folk
i mindre grad er
frivillige, der hvor de
er medlemmer**

ord er der noget, der tyder på, at folk i mindre grad er frivillige, der hvor de er medlemmer. Set i et demokratisk perspektiv kan det være problematisk, at de civile organisationer får færre aktive medlemmer. Det er det, hvis foreningerne i stedet for frivillige bliver drevet af lønnet professionel arbejdskraft, mens medlemmerne alene bidrager med donationer og kontingent, men ikke aktivt er involveret i organisationernes daglige virke og



demokratiske processer. Det påvirker den borgerdannelse, som sker, når danskerne engagerer sig i frivillige fællesskaber.

Endelig er der, til trods for vanskelighederne med at engagere alle borgere i foreningsfællesskaberne, lykkeligvis også flere steder et stigende engagement i civilsamfundet. For eksempel steg DIF og DGI's medlemstal sidste år med mere end 26.000 nye foreningsaktive^{ix}. Dette har dog affødt en udfordring med manglende plads til at dyrke foreningernes aktiviteter og fællesskaber, særligt i urbane områder. Med tryk på urbaniseringen, en stigende befolkningsvækst og byfortætning, særligt i landets største byer, er forenings- og fritidslivet presset på faciliteter og mødesteder med store udfordringer for fortsat udvikling af civilsamfundsstrukturer til følge.

Overordnet kan det derfor siges, at foreninger i dag favner mange, men ikke alle borgere i samfundet, og at der er udfordringer med ulighed i frivillighed. Den deltagerdemokratiske tradition, som foreningslivet på mange måder står for at videregive til borgerne, kan således ikke tages for givet i fremtidens folkestyre, men kræver nye svar og løsninger.

Læs mere i baggrundsanalysen til dette kapitel: *Baggrundsnotat 4: Foreningerne og demokratiet*

DET MENER VI

CIVILSAMFUNDET SKAL BIDRAGE MERE TIL DELTAGER-DEMOKRATIET OG BORGERENS ANSVAR SKAL I FOKUS

I Demokratikommisionen mener vi, at alle borgere har et demokratisk ansvar at udfolde og en demokratisk rolle at spille. Civilsamfundsorganisationerne spiller derfor en afgørende rolle som platform for borgernes deltagelse i demokratiet. I foreningslivet kan borgerne ofte tage et meningsfuldt ansvar for samfundet og lade deres holdninger blive hørt, og civilsamfundet har ofte været der, hvor ideer og tanker med transformativ betydning for samfundsudviklingen er opstået som eksempelvis andelsbevægelse, fagbevægelse, ligestillingsbevægelse eller klima- og miljøbevægelsen. Civilsamfundet har også afgørende betydning for opbygningen af den sammenhængskraft, som er en særlig styrke ved det danske demokrati. Det er ofte i foreningernes fællesskaber, at en vigtig tillid og forståelse etableres mellem borgere, når de mødes, samtaler og løser udfordringer med hinanden på tværs af forskelligheder. Det er særligt vigtigt for unge borgere, som i foreningslivet tillæres mange essentielle demokratiske kvalifikationer, som de tager med sig i resten af livet.

I Demokratikommisionen mener vi, at det er udtryk for enormt demokratisk potentiale, at foreningerne og civilsamfundet engagerer flere end nogensinde før. Men det sker kun hvis civilsamfundet i tilstrækkeligt omfang formår at omsætte engagementet til en yderligere demokratisering af borgerne og samfundet, og Demokratikommisionen vil særligt fremhæve følgende udfordringer, som trækker i modsatte retning:

GRUPPER AF DANSKERE STÅR UDEN FOR DE FRIVILLIGE FÆLLESSKABER

Kommisionen mener, at der ligger en vigtig udfordring for det etablerede civilsamfund i at sikre muligheder for fællesskaber, som alle kan føle sig som en del af. Årsagerne til, at de ”ikke-frivillige” står uden for foreningerne og de frivillige fællesskaber, er mangeartede. På den ene side er der en vigtig opgave for foreningslivet i at sikre, at de når ud til flere af de borgere, som ikke engagerer sig i dag, og at civilsamfundet udvikler sin kapacitet til at inddrage flere. På den anden side er der blandt alt for mange borgere en opfattelse af, at man ikke er forpligtet til at engagere sig, og at man kan overlade ansvaret til nogle andre, samtidig med at man forventer at blive hørt. Kommisionen vurderer, at det er

afgørende for den demokratiske samfundsmodel, at vi får alle – eller i hvert fald langt de fleste – borgere engagerede i deltagerdemokratiet i foreningerne og i civilsamfundet. involvering i dette, og som vi ikke kan være foruden, hvis vi fortsat ønsker at den deltagerdemokratiske tradition i Danmark skal forblive stærk.

MEDLEMSDEMOKRATIET PRESSES AF PROFESSIONALISERING

Kommissionen mener, at det er problematisk, at de civile organisationer får færre aktive medlemmer, som forpligter sig på foreningsmodellens præmisser, og at disse i visse foreninger erstattes af professionel arbejdskraft. Den stigende professionalisering er til dels en naturlig konsekvens af den intensiverede kamp om ressourcer, både lokalt og nationalt niveau, hvor der også er stor forskel mellem forskellige typer af civilsamfundsorganisationer. Men set i et deltagerdemokratisk perspektiv har frivillige ildsjæle i foreningerne og civilsamfundet en stor værdi i sig selv, når de inddrages og engagerer sig i sagen og dermed tillæres stærke demokratiske kvalifikationer. Det afgørende for styrken af deltagerdemokratiet i civilsamfundet er ikke, om et sekretariat har mange eller få ansatte, men om foreningen har en demokratisk opbygning, der reelt formår at engagere medlemmerne demokratisk. Civilsamfundet løfter ikke i dag i tilstrækkeligt omfang de forpligtende fællesskaber, hvor ansvarsfølelsen for det kollektive udvikles.

DER ER IKKE TILSTRÆKKELIG BEVIDSTHED OM DEN ENKELTE FRIVILLIGES VÆRDI FOR DEMOKRATIET

Kommissionen mener, at der er et behov for at bevidstgøre de frivillige om, at et engagement i ”det lille foreningsdemokrati” har stor betydning for ”det store demokrati”. Det er givet, at eksempelvis en håndboldforenings primære formål er at dyrke håndbolden lokalt. Men det betyder noget, om de enkelte medlemmer bliver ansvarliggjort og føler ejerskab over for klubben og medlemmerne. Handling og samfundsengagement, om det er i den lokale sportsklub, spejderforening eller ungdomspolitiske organisation, er med til at skabe gode demokrater, og dette skal dyrkes og hyldes.

CIVILSAMFUNDETS RAMMEVILKÅR ER IKKE TILSTRÆKKELIGE ALLE STEDER

Kommissionen mener, at deltagerdemokratiet også i mange tilfælde er presset af, at rammerne lokalt ikke er gode nok til at kunne rumme alle og ikke er tilstrækkelige til at kunne indfri et stigende behov. Civilsamfundet efterspørger flere rum til aktiviteter og frivillighed, og i øjeblikket er deltagelsesmulighederne under pres, særligt i de store byer. Civilsamfundsorganisationerne har først og fremmest brug for mødesteder lokalt og stabile og ubureaukratiske tilskuds-



ligheder. Kommissionen mener, at hvis civilsamfundet i højere grad skal løfte sit demokratiske ansvar, er det er vigtigt, at der er gode rammevilkår, som reelt gør det muligt at inddrage flere på nye måder.

! DER MANGLER EN FÆLLES FORSTÅELSE OM BORGERENS DEMOKRATISKE ANSVAR

Endelig mener Demokratikommissionen, at vi som samfund i dag mangler en fælles samtale om, hvilket borgerideal eller visioner for medborgerskab vi ønsker at fremme i vores demokrati. Vi taler meget om borgernes demokratiske rettigheder, men ved siden af dette står også en række pligter, som rækker ud over at betale skat og overholde loven. Hvad kan vi for eksempel forvente af hinanden som borgere i forhold til ansvar og demokratisk engagement? Hvilken rolle spiller vi over for hinanden som medborgere i et folkestyre? Kommissionen mener, at dette er en vigtig debat, som har stor betydning for forventningen til borgeres involvering i civilsamfundet, og som vi ikke kan være foruden, hvis vi fortsat ønsker, at den deltagerdemokratiske tradition i Danmark skal være stærk.

DET ANBEFALER VI

DEN DELTAGERDEMOKRATISKE TRADITION SKAL UDBREDES OG UDVIDES

I Demokratikommisionen mener vi, at der er behov for at styrke deltagerdemokratiet igennem et stærkt foreningsliv. Dette ansvar har både foreningerne samt de politikere, som fastsætter vilkårene for civilsamfundet. Som borgere og samfund har vi desuden en pligt til at diskutere, hvad vi forventer af hinanden som demokratiske medborgere. Med udgangspunkt i denne målsætning foreslår Demokratikommisionen derfor følgende:



ET FRITIDSPAS FOR UDSATTE GRUPPER TIL AT DELTAGE I CIVILSAMFUNDET

For at sikre, at alle bliver en del af foreningernes fællesskab, bør der gives økonomisk tilskud eller gratis adgang til, at unge kan dyrke en fritidsaktivitet i en civilsamfundsorganisation. Fritidspasset, som allerede fungerer godt i mange kommuner, kan indføres i alle landets kommuner. Der bør tilføres tilstrækkeligt med ressourcer til at understøtte, at alle kan blive en del af et foreningsfællesskab i civilsamfundet for at sikre, at vi for hver generation dyrker stærke demokrater med vilje og mod på at forandre deres samfund.



EN DEBAT OM OG UDBREDELSEN AF ET FÆLLES DEMOKRATISK BORGERIDEAL

Med inspiration fra Kulturkanonen og Danmarkskanonen bør der igangsættes en offentlig debat om det demokratiske borgerideal. Formålet med en offentlig debat om et demokratisk borgerideal vil være, at vi som samfund diskuterer borgernes rettigheder og pligter i demokratiet og udvikler forståelsen for, hvilket engagement i demokratiet vi kan kræve af hinanden som medborgere. Særligt det, der rækker ud over at stemme til valgene. Initiativet kan forankres i Kulturministeriet eller eksempelvis i partnerskaber mellem centrale demokratiaktører i lighed med dem, der er repræsenteret i Demokratikommisionen. Som en del af denne kampagne bør et øget fokus på diskussionen om borgerideal og medborgerskab også indtænkes i undervisningen i folkeskole og på ungdomsuddannelserne.



AT VILKÅRENE FOR CIVILSAMFUNDET STYRKES OG AT DER SKER EN AFBUREAUKRATISERING AF RAMMEVILKÅRENE

Med henblik på at frigive ressourcer til at arbejde for de formål, som forenin-

gerne og civilsamfundet er sat i verden for, bør der gennemføres en proces for at identificere unødigt bureaukrati og uhensigtsmæssige administrative ben-spænd i foreningslivet. Civilsamfundets primære fokus bør være at dyrke sine respektive fællesskaber og budskabet om at skabe en forandring i samfundet. Derfor bør det sikres, at kommuner og staten, som understøtter civilsamfundet, har enkle regler og tilskudsrammer samt tilstrækkeligt med faciliteter og mødesteder for foreningerne, særligt idet civilsamfundet skal nå ud til flere grupper af danskerne, der i dag ikke er en del af et fællesskab.



AT NYE DEBAT- OG ENGAGEMENTSFORMER UDBREDES Gennem CIVILSAMFUNDET

Civilsamfundet bør i stigende grad påtage sig et ansvar for at udvikle og invitere ind i den demokratiske samtale og i de forandrende fællesskaber i foreningerne. For civilsamfundet har et vigtigt ansvar for at udvikle mulighederne for deltagelse, som styrker det folkelige engagement i demokratiet. Det gælder ikke mindst med hensyn til at udbrede nye debatformater, der styrker den demokratiske dialog mellem forskelligartede borgere. Konkret bør civilsamfundet derfor lave en fælles kortlægning af de engagementsformer, som har succes med at gøre flere borgere aktive i civilsamfundet.



AT DER LAVES FORSØG MED 16 ÅRS VALGRET VED BESTEMTE VALG OG AT SKOLEVALGET GØRES OBLIGATORISK

For at skabe en større bevidsthed om det demokratiske ansvar blandt borgerne kan der eksperimenteres med at give valgret til unge ved bestemte valg. Der er behov for, at unges store villighed til at engagere sig i civilsamfundets handlingsdemokrati også oversættes til et stærkt engagement i det repræsentative demokrati ved valgene. Det kan man gøre på flere måder inden for rammerne af grundloven, og der kan konkret igangsættes forsøg med 16 års valgret til f.eks. kommunal-, regions- eller europaparlamentsvalgene.



AT DER ETABLERES ET CENTER FOR DEMOKRATI OG BORGER-INDDRAGELSE

Med det formål at sikre, at der forskes, udvikles og uddannes i demokratisk dannelse, som rækker ud over valghandlingen, bør der etableres et nationalt center for demokrati, hvorfra der kan bestilles og gennemføres analyser, forskningsprojekter m.v., som kan understøtte en udvikling af demokratiet, en nytænkning af forvaltningsstrukturer og politikskabelse i Danmark. Det er vigtigt, at et sådant demokrati-center får tæt forbindelse til hverdagen hos de centrale demokrati-aktører, så forskning tilknyttes praksis i videst mulige omfang.



- i Kulturministeriet (2016). *Danmarkskanon – 10 værdier for fremtidens samfund*. Kulturministeriet: København. Indhentet august 2019 på <https://www.danmarkskanon.dk/>
- ii DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd (2019). *Demokratianalysen 2019*. Meningsmåling foretaget af Epinion for Dansk Ungdoms Fællesråd
- iii Bjarne Ibsen (2019). *Foreningerne og demokratiet*. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokratikommisionen og Dansk Ungdoms Fællesråd
- iv Center for Frivilligt Socialt Arbejde (2018). *Tal om frivillighed i Danmark*. Udgivet i Odense Indhentet august 2019 på https://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/frivilligrapporter/tal_om_frivillighed_i_danmark_frivilligrapport_2016-2018.pdf
- v Bjarne Ibsen (2019). *Foreningerne og demokratiet*. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokratikommisionen og Dansk Ungdoms Fællesråd
- vi Center for Frivilligt Socialt Arbejde (2018). *Tal om frivillighed i Danmark*. Udgivet i Odense Indhentet august 2019 på https://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/frivilligrapporter/tal_om_frivillighed_i_danmark_frivilligrapport_2016-2018.pdf
- vii Bjarne Ibsen (2019). *Foreningerne og demokratiet*. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokratikommisionen og Dansk Ungdoms Fællesråd
- viii Rambøll (2017). *Frivillighedsundersøgelsen 2017*. Udgivet af Rambøll for Børne- og Socialministeriet. Indhentet august 2019 på https://socialministeriet.dk/media/19009/rapport_frivillighedsundersoegelsen_2017.pdf
- ix DIF (2019). *Nye rekorder i foreningsidrætten*. Udgivet af DGI og DIF. Indhentet November 2019 på https://www.dif.dk/da/forening/nyheder/viaritzauforening/presse/2019/4/20190409_prmnyerekorderiforeningsidrctten



55 % af danske politikere
er helt eller delvist enige i, at den
stigende mængde lovgivning og
lovgivningens kompleksitet i vores
samfund i dag har medført et mindre
velkvalificeret og demokratisk
funderet lovgivningsarbejde

*Kilde: Megafon for Demokratikommisionen.
Resultat baseret på meningsmåling foretaget i august 2019 blandt
valgte politikere i kommunerne, regionerne og Folketinget.*

TEMA 4

FOLKESTYRET OG LOV- OG BESLUTNINGSARBEJDET

DET VED VI

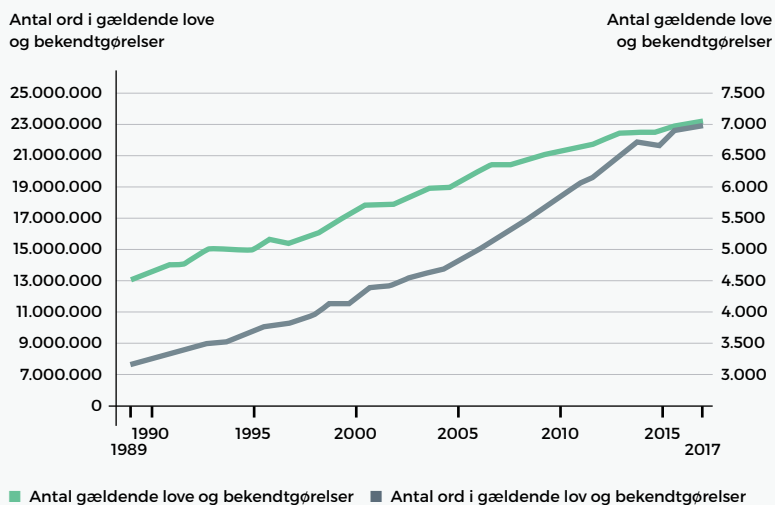
LOV- OG BESLUTNINGSARBEJDET ER VOKSET BÅDE I MÆNGDE OG KOMPLEKSITET

Internationaliseringen har øget kompleksiteten i det politiske arbejde. Mange politiske problemstillinger kan ikke længere løses inden for vores egne grænser, men kræver europæisk eller internationalt samarbejde og grænseoverskridende løsninger. Hvad er den bedste løsning imod klimaforandringerne? Hvad gør vi med grænseoverskridende skattesnyd og med tech-giganternes stigende indflydelse? For blot at nævne et par eksempler.

I de seneste årtier er lov- og beslutningsarbejdet for politikerne således også vokset både i mængde og kompleksitet, og det sætter vores folkevalgte i kommunerne, regionerne og særligt i Folketinget under pres. Eksemplerne på dette er tydeligst dokumenteret på nationalt niveau. For eksempel løb antallet af dokumenter, som tilgår Folketingets udvalg i folketingsåret 1985-86, op i cirka 10.000 og i 1995-96 i ca. 20.000. Men i folketingsåret 2015-16 var antallet steget til 38.588 dokumenterⁱ. Antallet af sider i de papirer, som skal klæde vores politikere på til at kunne behandle lovene, skal snart tælles i hundredtusinder.

Arbejdsmængden for et folketingsmedlem synes i dag så stor, at det går ud over den tid, der skal bruges på at sætte sig grundigt ind i de lovforslag, som det er medlemmernes hovedopgave at forholde sig til. Forberedelsestiden til de mange lov- og beslutningsforslag, som medlemmer af Folketinget skal igennem på et år, lægges oven i forberedelsestiden til et stort antal udvalgsmøder og gruppemøder. Samtidig skal politikerne stå til rådighed for både borgere og medier. Samlet set bliver det derfor praktisk talt umuligt at være tilstrækkeligt forberedt som folkevalgt lovgiver. Det gælder i endnu højere grad for EU-lovgivning, som det beskrives i baggrundsanalysen til dette kapitel.

FIGUR 1: Væksten i love og bekendtgørelser 1989-2017



Kilde: Eva Kjer Hansen og Morten Flindt (2018). *Det forsømte Folketing. En opsang til folkestyret*

Mens vores folkevalgte tid og dermed medindflydelse på lovarbejdet er mindsket, synes de politiske og administrative beslutningsprocesser i embedsværket også at være blevet mere lukkede og med mindre folkelig inddragelse i de seneste år. En gammel tradition med beslutningsforberedelse i råd, udvalg og kommissioner med embedsmænd, interesseorganisationer og eksperter som medlemmer er erstattet af en langt mere selektiv inddragelse af interessenter og eksperter. I 1980 fandtes der 186 beslutningsforberedende udvalg i centraladministrationen med deltagelse af forskellige interesseorganisationer. I 2015 var antallet blot 15ⁱⁱ. En tidlig og tæt inddragelse af interesseorganisationer og civilsamfundsorganisationer er altså blevet sjældnere og er i stigende grad reguleret af ministerierne.

Til gengæld gennemføres der oftere en administrativ høring lige før forslaget fremsættes for Folketinget. Men det lyder ofte fra de inviterede aktører, at de ikke kan udøve nogen nævneværdig indflydelse, fordi lovforslag sendes i høring med meget korte varsler og ofte er afstemt med forligskredsen på forhånd, så der ikke er plads til reelle ændringer. Et par enkelte sværvægtede af interesseorganisationer, typisk økonomiske aktører som erhvervsorganisationer og fagbevægelse, er ofte tidligt inde i beslutningsforberedelsen og bliver hørt meget og ofte. Men langt størstedelen af de mindre, men ofte fagligt vidende og nogle gange medlemstunge organisationer, er sjældnere tidligt involveret i beslutningsforberedelsen, og må nøjes med de mindre indflydelsesrige – og ofte meget hurtige – høringer.ⁱⁱⁱ

Den begrænsede inddragelse i formuleringen af nye love er særligt udpræget ved de større reformer af samfundet, som aftales gennem den forligskultur, der er opbygget i Folketinget i de seneste årtier. Forligskulturen indebærer, at regeringen indgår forlig med et eller flere partier, før regeringen fremsætter væsentlige lovforslag i Folketinget. I disse aftaler mellem forligspartierne defineres spørgsmål som hvor længe et forlig varer, hvad et forlig omfatter, hvordan forlig kan opsiges, og hvordan en forligskreds kan udvides m.v. Om end forligskulturen sikrer stabilitet i lovgivningen, holder den også undertiden folkevalgte politikere og andre centrale aktører uden for politisk medindflydelse på centrale samfundsemner. Som beskrevet af professor emeritus Jørgen Grønnegaard Christensen, er ”*Forlignsinstitutionen stærkt bevaringsværdig, men det betyder ikke, at det er i orden at Folketinget køres over*”^{iv}

Konsekvensen er, at borgerne, civilsamfund, interesseorganisationerne og i nogle tilfælde folketingspolitikere har meget lidt at sige, når det kommer til lovgivningsarbejdet og vigtige politiske beslutninger. Som samfund går vi således glip af en mulighed for at involvere de relevante dele af samfundet, som med deres praktiske viden og erfaringer kan kvalificere de love, der skal implementeres i virkeligheden uden for ministerierne.

Når vores folkevalgte i stigende grad har fået mindsket muligheden for indsigt i lovgivningsarbejdet, og civilsamfundet høres i et mindre omfang end tidligere, tegner der sig et billede af, at magten til at træffe beslutninger er mere begrænset og mindre transparent snarere end at være bredt samfundsmæssigt og folkeligt forankret. Det flytter mere magt til de embedsmænd, som fagligt dygtigt, men uden folkeligt mandat, kan formulere og implementere love med mindre tilsyn og inddragelse af Folketinget. Ikke mindst skal disse udfordringer ses i lyset af en stigende mistillid til Folketinget, idet andelen af danskere med lav tillid til parlamentet steg fra 17,5 % til 26,2 % i perioden 2002-2014^v.

Endelig viser en ny kortlægning foretaget af professor Ulrik Kjær for Demokratikommissionen, at der i de danske kommuner inddrages borgere i mange forskellige sammenhænge i den kommunalpolitiske beslutningsproces^{vi}. Det sker f.eks. i forbindelse med lovpligtige høringsprocesser på det tekniske område og lovpligtige råd som ældreråd og handicapråd. Men det sker også, når der oprettes borgerpaneler, afholdes borgermøder eller nedsættes opgaveudvalg, hvor borgere og politikere i fællesskab udvikler politik. På den ene side kan borgerinddra-



Andelen af danskere med lav tillid til parlamentet steg fra 17,5 % til 26,2 % i perioden 2002-2014

gelsen bidrage til bedre afdækning af borgernes præferencer og dermed bedre prioriteringer, ligesom der kan åbnes op for samarbejde og samskabelse. Men borgerinddragelse kan imidlertid også være udfordrende, for ikke alle borgere har lige meget tid og lyst til at deltage og specielt ikke, når det er de mere overordnede politiske spørgsmål, der er til debat, og helhedssynet der kaldes på. Det er således ikke entydigt nemt at sikre en større inddragelse af borgerne i det politiske arbejde, selv ikke i det lokale nærdemokrati.

Læs mere i baggrundsanalysen til dette kapitel: *Baggrundsnotat 5: Lovgivningsarbejdet – forholdet mellem Folketing og regering og inddragelsen af civilsamfundet samt Baggrundsnotat 7: Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne*



DET MENER VI

DEN DEMOKRATISKE FORANKRING AF LOVGIVNINGS- ARBEJDET SKAL FORBEDRES

I Demokratikommissionen mener vi, at det er vigtigt med en demokratisk funderet lovgivningsproces. I det danske demokrati er det derfor afgørende, at arbejdet med at formulere love og beslutninger er forankret i vores institutioner i Folketinget, regionsråd og kommunalbestyrelser, og at de folkevalgte dermed tydeligt kan udøve deres rolle i demokratiet. For kommissionen betyder en demokratisk funderet lovgivningsproces også, at der sker en stærk involvering af borgere og civilsamfund. Dette arbejde fungerer på visse områder godt i Danmark, f.eks. på det kommunale niveau, hvor der er mange eksempler på borgerinddragelse og et velfungerende nærdemokrati, mens der på andre niveauer af vores folkestyre er blevet mindre inddragelse af borgere og civilsamfund gennem de senere år. Demokratikommissionen finder, at der ud fra et demokratisk perspektiv bør sikres større gennemsigtighed og tættere inddragelse af samfundets mange forskellige interesser i forberedelsen af politiske beslutninger. Der er en række udfordringer, hvoraf vi ønsker at fremhæve følgende:

DE FOLKEVALGTES VILKÅR ER PRESSEDE

Kommissionen mener, at i takt med at kompleksiteten af og omfanget i lovgivningsarbejdet er steget, er de folkevalgte politikeres kapacitet til at kunne vurdere og kvalificere konsekvenserne af love og beslutninger ikke fulgt med. Manglen på tid og analytisk kapacitet betyder, at de folkevalgte politikere ikke altid har tilstrækkelig kontrol over den lovgivning og de beslutninger, som de selv vedtager. Mulighederne for efteruddannelse og opkvalificering af den enkelte politiker er også begrænset. Udfordringerne gælder både på kommunalt, regionalt og nationalt niveau. Folketingspolitikerne drukner f.eks. i dokumenter fra udvalgene i Folketinget og har begrænsede ressourcer til at kunne kvalificere det daglige lovgivnings- og beslutningsarbejde. Men også kommunal- og regionspolitikere er udfordrede, fordi de løfter en ofte tung politisk opgave på deltid. Ved siden af dette vokser ønsket om involvering fra borgere og organisationer, og mængden af henvendelser, der kræver politikernes opmærksomhed, stiger. Kommissionen mener, at det er vigtigt, at forudsætningerne for at kunne løfte den demokratiske opgave som folkevalgt og sikre en demokratisk forankring er til stede.

! DER ER FOR MEGET FORHASTET LOVARBEJDE MED MANGLENDE INDDRAGELSE

Kommissionen mener også, at det er en demokratisk udfordring, at stigende hastighed og kompleksitet giver mindre kapacitet til at kunne inddrage interessenter uden for det etablerede politiske system. Kommissionen ser med bekymringen på denne tendens, idet vi ikke ønsker et demokrati hvor afstanden mellem de love, der vedtages, og de borgere, virksomheder, myndigheder og civilsamfundsaktører, der skal leve efter dem, bliver større og større. Det er derfor problematisk, at der ikke sker en tidligere inddragelse af civilsamfundsorganisationer og borgere i det beslutningsforberedende arbejde. Ligeledes er det problematisk med korte høringsfrister i forbindelse med høring af lovforslag og bekendtgørelser. Særligt med hensyn til bekendtgørelser er høringsprocesserne uigennemskuelige, hvilket markant indsnævrer kredsen af interessenter som har kapacitet til at deltage i magtens forhandlingsrum. Ikke mindst i lyset af at politiske reformer mange gange forventes gennemført kort efter, at de er vedtaget.

! FORLIGSNORMEN TAGER IKKE TILSTRÆKKELIG HENSYN TIL EN BRED FORANKRING AF LOVARBEJDET

Kommissionen mener, at forlignormen, hvor forligspartnere i Folketinget fastlægger hovedindholdet af større reformer, kan bidrage til eksklusion i lovgivningsarbejdet. På den ene side har forlignormen bidraget til at sikre brede flertal, også under mindretalsregeringer, og dermed til demokratisk stabilitet og fremdrift i lovgivningsarbejdet, modsat den politiske handlingslammelse vi har set i andre demokratier. På den anden side har udbredelsen af forlignormen også medført en indsnævret involvering af interessenter i den politiske proces. Fordi forhandlingerne ikke foregår i udvalg eller i folketingsalen, men i ministerierne med en begrænset mængde partier i forligskredsen, udelukker det visse partier samt borgerne og civilsamfundet fra at yde tilstrækkelig indflydelse. Kommissionen mener, at det er vigtigt, at vi både fastholder et effektivt og handlekraftigt folkestyre, og at der tages hensyn til, at lovene og beslutningerne forankres bredt.

! DER ER OFTE UKLARHED OM DET POLITISKE ANSVAR

Kommissionen mener, at det udfordrer borgernes tillid til de demokratiske institutioner, at der i for mange tilfælde opstår uklarhed om, på hvilket niveau beslutninger træffes. Det er vigtigt, at borgerne oplever, at de folkevalgte har indflydelse og kan påvirke udviklingen af samfundet, uanset om dette er på lokalt, regionalt eller nationalt niveau. Fra lokalt niveau opleves det, at lokale politikere holdes uretmæssigt til ansvar for beslutninger, som de ikke har haft indflydelse



på, men som de har implementeringsmæssigt ansvar for. Men dette forhold kan også gå den anden vej, hvor nationale politikere holdes ansvarlig for beslutninger truffet lokalt. Tilbage står borgeren med en oplevelse af ansvarsfralæggelse fra politikerne og manglende gennemsikuelighed i den politiske proces. Der er gode grunde til, at vi har indrettet vores samfund, som vi har, men der er behov for et sammenhængende folkestyre med en tydelig rolle- og opgavefordeling. Vi skal værne om og styrke det sammenhængende repræsentative folkestyre, hvor der er gensidig respekt om hinandens roller og opgaver. Den decentrale samfundsmodel, hvor velfærden tilpasses borgerne og de lokale behov, er ikke alene effektiv, den giver også et godt grundlag for det nære demokrati, og at medborgerskab lokalt styrkes.

DET ANBEFALER VI

DER ER BEHOV FOR AT NYTÆNKE VORES LOV- OG BESLUTNINGSPROCESSER

I Demokratikommissionen mener vi, at der er behov for at styrke vores centrale demokratiske institutioner. Det politiske arbejde, som foregår i vores byråd, regionsråd og i Folketinget, er for borgerne en synlig manifestation af tilstanden af vores demokrati. Derfor er det vigtigt, at vi sikrer en stærk demokratisk forankring af lov- og beslutningsarbejdet, som er tidssvarende med de ønsker, som borgerne har til de folkevalgte i dag. Med udgangspunkt i denne målsætning foreslår Demokratikommissionen derfor følgende:



AT GIVE POLITIKERNE BÅDE NATIONALT, REGIONALT OG LOKALT EN BEDRE ADGANG TIL EFTERUDDANNELSE OG OPKVALIFICERING

For at klæde de folkevalgte politikere bedre på til lovgivningsarbejdet og til deres specifikke arbejdsområde og ordførerskaber skal der stilles flere og bedre efteruddannelsesmuligheder til rådighed for politikerne. Særligt for folketingsmedlemmer er der stærkt begrænsede muligheder for opkvalificeringer af faglige kompetencer, men også på kommunalt og regionalt niveau ses der et behov. Det er problematisk set i lyset af stigende kompleksitet i lovgivningsarbejde. En forbedring af uddannelsesmulighederne bør derfor gennemføres gerne i tæt samarbejde med universiteterne og med civilsamfundet.



AT DER SKABES MULIGHED FOR FLERE ANALYTISKE VÆRKTØJER TIL DE FOLKEVALGTE UDEN OM MINISTERIERNE

For at sikre, at de folkevalgte i Folketinget har den nødvendige faglige ekspertise til at udføre deres arbejde som lovgivere, skal Folketinget tilføres flere ressourcer til at kunne etablere uafhængige analytiske enheder. Enhederne skal f.eks. understøtte folketingsmedlemmerne med juridisk eller økonomiske analysemuligheder, som kan frigøre ressourcer blandt de folkevalgte til at kunne bruge mere tid på selve politikudviklingen, herunder en tættere dialog med borgere og interessenter uden for Christiansborg.



AT DER LAVES SOLNEDGANGSKLAUSULER I FORLIGAFTALERNE

Med det formål at sikre større inddragelse i lovarbejdet i Folketinget, som indebærer, at de tidsbegrænses og udløber automatisk, medmindre der aftales en forlængelse bør der etableres solnedgangsklausuler i forligene i Folketinget. Ved

større reformer skal der indbygges en udløbsdato for forliget, således at forligskredsen automatisk genåbnes med fastlagte mellemrum og sikrer en inddragelse af alle Folketingets partier samt andre relevante aktører.



AT DER ETABLERES PRAKSIS FOR GENBEHANDLING AF HASTE-BEHANDLET LOVGIVNING

Med det formål at sikre gennemskuelighed af lovgivning, som hastebehandles i Folketinget, bør der etableres en fast praksis for, hvorledes denne lovgivning genbehandles. Der kan eksempelvis etableres klausuler i den hastebehandlede lovgivning, som præciserer, at loven som udgangspunkt altid skal genbehandles med tre behandlinger og vedtages igen inden for 12 måneder.





AT DER ETABLERES EN FOLKESTYREKOMMISSIONEN ELLER BESLUTTES EN OPDATERING AF MAGTUDREDNINGEN FRA 2003

For at belyse tilstanden af det politiske arbejde i og imellem kommunerne, regionerne og Folketinget bør der nedsættes en folkestyrekommission eller besluttes en opdatering af den tidligere magtudredningen fra 2003. I direkte forlængelse af Demokratikommissionens drøftelser er der blevet identificeret en række væsentlige udfordringer, herunder vilkårene for de folkevalgte og samspillet mellem de forskellige politiske niveauer (kommuner, regioner og stat), som kræver en mere dybdegående analyse. Formålet med den tidligere Magtudredning fra 1994-2003 var at belyse ”folkestyrets funktion i bred forstand, herunder organisationers, bevægelers og økonomiske magtstrukturers indflydelse i samfundet samt internationaliseringens konsekvenser for gennemsigtighed og synliggørelse af beslutninger, indflydelse og magt i samfundslivet”. Dette er fortsat relevante spørgsmål, og der bør i det lys igangsættes en opdatering af Magtudredningen eller etableres en Folkestyrekommission med samme fokus.



AT FLYTTE BESLUTNINGERNE TÆTTERE PÅ BORGERNE I KOMMUNERNE OG FORTSAT ARBEJDE AKTIVT MED BORGERINDDRAGELSE

Kommunerne skal til stadighed have fokus på at inddrage borgere, skole- og borgerbestyrelser, boligforeninger, foreninger, civilsamfundsorganisationer m.fl. i politikudviklingen på velfærdsområderne og i udviklingen af kommunen som bosted og fællesskab. Inddragelsen skal bidrage til hele tiden at sikre, at kommunalbestyrelsen får værdifuldt input, men også til at flere bliver en del af fællesskabet omkring udfordringer og løsninger, og at flere efterfølgende aktivt kan støtte op om beslutningerne og bidrage til, at de bliver implementeret.



AT OFFENTLIGHEDSLOVEN TAGES OP TIL REVISION

Med henblik på at gøre det nemmere at få indsigt i den dokumentation og argumentation, som ligger til grund for de politiske beslutninger i vores demokrati, bør der gennemføres en revision af offentlighedsloven. Det er afgørende i et oplyst demokrati, at vælgerne kan følge med i de politiske processer. En større transparens i det politiske arbejde kan medvirke til at genvinde tillid mellem borgerne, politikerne og medierne.



- i Eva Kjer Hansen og Morten Flindt (2018). *Det forsømte Folketing*. En opsang til folkestyret. København: Gyldendal
- ii Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Aage Frandsen og Rune Gregersen (2019). *PolitikNU - holdninger, magt og politiske systemer - Tematekst 1: Korporatisme og pluralisme*. Forlag: Systime
Indhentet september 2019 på <https://politiknu.systime.dk/index.php?id=725>
- iii Peter Munk Christiansen (2019). *Lovgivningsarbejdet: forholdet mellem Folketing og regering og inddragelsen af civilsamfundet*. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokratikommisionen og Dansk Ungdoms Fællesråd
- iv Jørgen Grønnegaard Christensen (2019). Oplæg for Demokratikommisionen den 2. september 2019.
- v Nordisk Ministerråd (2019). *Don't worry, be happy - en tilstandsrapport for de nordiske demokratier*. København.
Indhentet september 2019 på <https://www.norden.org/da/news/dont-worry-be-happy-en-tilstandsrapport-de-nordiske-demokratier>
- vi Ulrik Kjær (2019). *Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne*. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokrati-kommisionen og Dansk Ungdoms Fællesråd.



62 % af danske politikere
er helt eller delvist enige i, at demokratiets
tilstand i Danmark kræver
politisk handling, og der er behov for,
at der prioriteres nye ressourcer,
ændres på lovgivningen og igangsættes
nye tiltag for at styrke demokratiet

*Kilde: Megafon for Demokratikommisionen.
Resultat baseret på meningsmåling foretaget i august 2019 blandt
valgte politikere i kommunerne, regionerne og Folketinget.*

KONKLUSION: ER DEMOKRATIET I KRISE?

I over et år har vi i Demokratikommissionen undersøgt det danske demokratis tilstand. Vores konklusion er, at det danske demokrati ikke er i en systemisk krise eller på vej ud over afgrunden, men at der er en række bekymrende tendenser og vigtige udfordringer, som skal håndteres nu, hvis vi fortsat skal bevare et af de mest velfungerende demokratier i verden.

Når vi konkluderer, at det danske demokrati i udgangspunkt er stærkt, både historisk og i sammenligning med andre lande, handler det bl.a. om, at tilliden til demokratiet som styreform er høj, og at valgdeltagelsen er stabil og blandt de højest i verden.

Men når det samtidigt er vigtigt, at vi handler nu, er det, fordi vi ser med bekymring på de udfordringer, som vi har beskrevet i de foregående fire afsnit. Samlet set står det klart for os, at vigtige institutioner, som udgør fundamentet under det danske demokrati, er udfordret af forandrede forventninger, stigende kompleksitet og andre tendenser, som også påvirker demokratier i resten af verden.

Vores demokrati er ikke og vil aldrig være en statisk størrelse, men noget, der løbende skal fornyes og tilpasses. Når resten af samfundet er under forandring, er vores demokrati også nødt udvikle sig.

Hvis vi ikke sammen tager ansvar for at udvikle vores demokrati nu, så kan vi på sigt risikere at sætte dets bæredygtighed på spil i lighed med den udvikling, vi har set i en række af vores europæiske nabolande.

Demokratikommissionen mener derfor, at der er et stærkt behov for at styrke fundamentet for vores demokrati, og vi er kommet med en række forslag her til, som vi håber kan inspirere til en fornyet samtale om, hvordan vi bedst tager ansvar for en positiv udvikling af vores demokrati.



**Vores konklusion er,
at det danske demokrati ikke
er i en systemisk krise,
men at der samtidig er en
række vigtige udfordringer,
hvis vi skal bevare et
af de mest velfungerende
demokratier i verden**

DET VIL VI NU

Med lanceringen af Demokratikommisionens betænkning ønsker vi at sætte gang i en debat om folkestyrets tilstand og give vores bud på, hvordan vi sammen kan løse nogle af de vigtigste demokratiske udfordringer, vi står overfor som samfund. Men det er også først nu, at det rigtige arbejde begynder. For der er behov for at samle alle gode kræfter, der vil tage ansvar for vores demokrati. Der er brug for, at ord bliver til handling!

Derfor igangsætter vi nu en debat-turné, hvor der vil blive afholdt en række borgermøder rundt i hele landet for at diskutere vores betænkning med danskerne. Vi ser frem til at diskutere vores problemanalyse af demokratiets tilstand og ikke mindst modtage danskernes bud på, hvordan vi styrker og udvikler vores folkestyre.

Derudover ønsker DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd, som initiativtager til Demokratikommisionen, at invitere til et bredt samarbejde mellem landets centrale demokratiaktører og at igangsætte partnerskaber, kampagner og nye tiltag inden for nogle af de temaer, som Demokratikommisionen har identificeret. Vi har i Demokratikommisionen udpeget en række relevante arbejdsområder, og flere af Demokratikommisions medlemmer har udtrykt et ønske om at fortsætte arbejdet i nye partnerskaber. Vi håber samtidigt, at betænkningen kan være startskuddet til en række nye samarbejder om at adressere og løse tidens mest presserende demokratiske udfordringer. Vi vil i DUF derfor igangsætte en række konkrete initiativer og samarbejder over de kommende måneder. Alle der vil være med til at tage ansvar for vores demokrati er velkomne.

Det er nu, at Danmark skal rykke demokratiet fremad – sammen!

DEBAT-TURNÉ MED DEMOKRATIKOMMISSIONEN

I starten af 2020 vil vi afholde en række borgermøder for at diskutere vores betænkning med danskerne.

Se listen af arrangementer på www.demokratikommisionen.dk og kontakt os her, hvis vi skal lægge turen forbi din by, forening eller uddannelsesinstitution.

OM DEMOKRATI= KOMMISSIONEN



DEMOKRATIKOMMISSIONENS NEDSÆTTELSE

Demokratikommisionen blev nedsat i oktober 2018 af DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd. DUF har siden sin grundlæggelse den 25. juni 1940 haft som sin opgave at politisere ungdommen samt engagere og oplære unge til demokrati med afsæt i en demokratiform, der bygger på oplysning, deltagelse og samtale.

Derfor tog DUF i 2018 initiativ til at samle en række demokratiaktører i Danmark og nedsætte Demokratikommisionen, idet DUF så en række demokratiske udfordringer og paradokser i det danske samfund: Blandt andet har mulighederne for at deltage i den offentlige samtale aldrig været mere mangfoldige, men tonen på de sociale medier afskrækker flertallet af unge fra at diskutere holdninger online. Og mens vi ligger i toppen af verdensranglisten, når det handler om at deltage i det repræsentative demokrati gennem valg, er tilliden til de centrale institutioner og repræsentanter i demokratiet, særligt politikerne, bemærkelsesværdig lav. Samtidig er mængden af nyheder om politik massiv som aldrig før, men færre og færre opfatter de etablerede medier som troværdige aktører. Endelig blomstrer frivilligheden og det lokale engagement, men flere og flere føler sig koblet af samfundsudviklingen og marginaliseret.

Der var med andre ord et utal af dilemmaer, som rejste spørgsmålet: *Er det danske demokrati i krise?*

DEMOKRATIKOMMISSIONENS OPGAVE

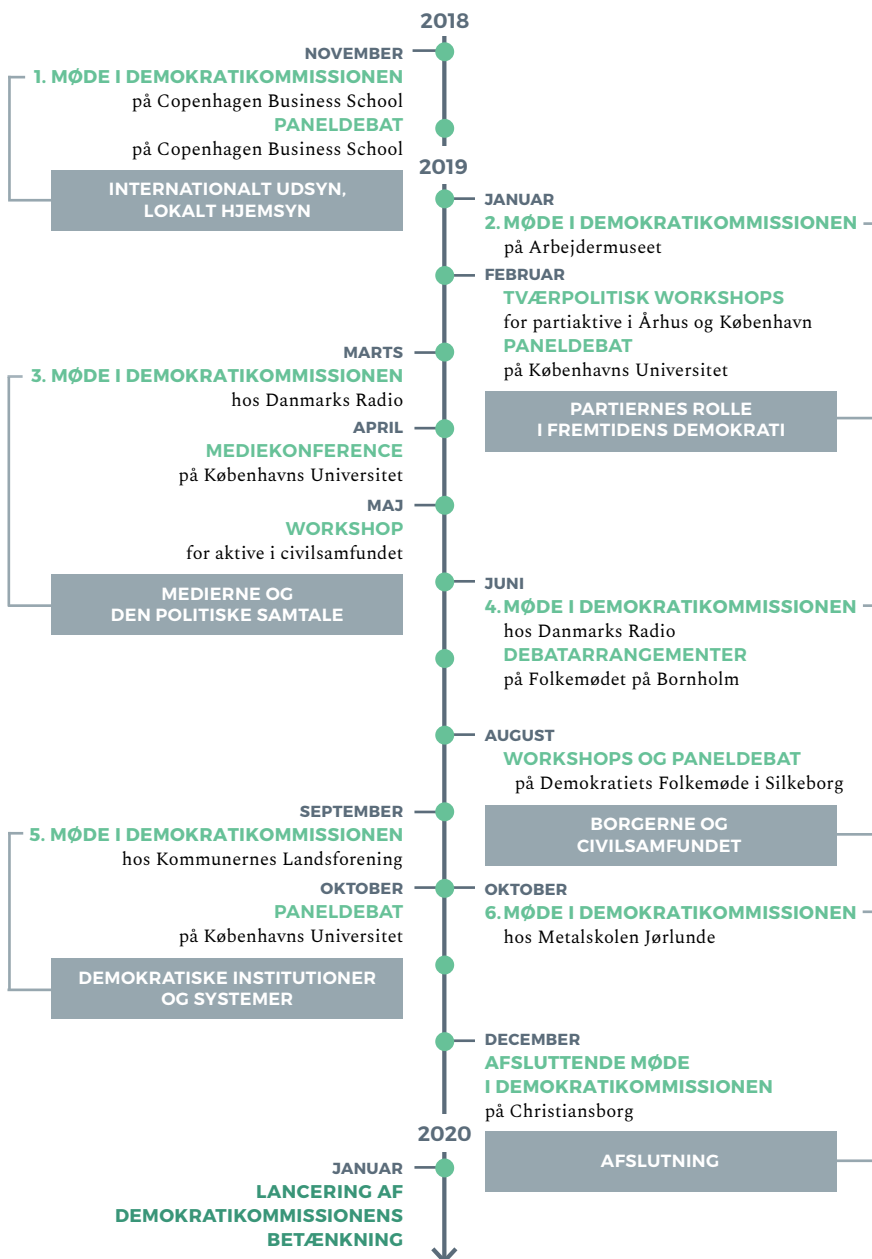
Demokratikommisionens arbejde har taget udgangspunkt i nedenstående overskrifter, hvorunder den har analyseret og vurderet demokratiets tilstand samt foreslået løsninger inden for hvert af områderne:

- Internationalt udsyn og lokalt hjemsyn
- Medierne og den politiske samtale
- Partierne og moderne populisme
- Borgerne og civilsamfundet
- Demokratiske institutioner og systemer

Demokratikommisionen har også selv kunne bringe yderligere områder og emner til debat og analyse, og således har *danskernes demokratiske deltagelse og kommunernes borgerinddragelse* også været sat til debat.

TIDSLINJE OVER MØDER OG AKTIVITETER I DEMOKRATIKOMMISSIONEN

Vi har i 2018-2020 haft en række møder i Demokratikommisionen med udgangspunkt i en række forskellige arbejdstemaer. Hvert møde i Kommissionen har ligeledes været understøttet af en række forskellige aktiviteter: paneldebatter, workshops, konferencer mv., som har haft til formål at indsamle inputs til Kommissionens arbejde.



DEMOKRATIKOMMISSIONENS MEDLEMMER

Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF) har samlet nogle af landets mest væsentlige demokratiaktører fra alle dele af samfundet for i fællesskab at se nærmere på nogle af de udfordringer, som påvirker vores demokrati og folkestyret i Danmark. Demokratikommissionen er sammensat af følgende personer:

- **Lisbeth Knudsen**, formand for Demokratikommissionen, tværgående chefredaktør for Altinget og Mandag Morgen
- **Alex Ahrendtsen**, medlem af Folketinget for Dansk Folkeparti
- **Anders Ladekarl**, generalsekretær for Røde Kors
- **Charlotte Bach Thomassen**, formand for DGI
- **Chris Preuss**, formand for DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd
- **Christian Elmelund-Præstekær**, tidl. institutleder for Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
- **Eva Kjer Hansen**, medlem af Folketinget for Venstre og fhv. minister
- **Lisbeth Bech Poulsen**, medlem af Folketinget for Socialistisk Folkeparti
- **Jan Juul Christensen**, partisekretær for Socialdemokratiet
- **Jonas Christoffersen**, direktør for Institut for Menneskerettigheder
- **Lisbeth Trinskjær**, formand for Folkehøjskolernes Forening
- **Mette Abildgaard**, medlem af Folketinget for Det Konservative Folkeparti
- **Morten Mølholm Hansen**, administrerende direktør for DIF – Danmarks Idrætsforbund
- **Rasmus Meyer**, forstander for Krogerup Højskole
- **Per Lyngby**, fhv. formand for Danske Medier, Danske Dagblades Forening og European Newspaper Publishers' Association
- **Peter Munk Christiansen**, professor og institutleder for Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- **Peter Skov-Jakobsen**, Biskop over Københavns Stift
- **Victoria Velásquez**, medlem af Folketinget for Enhedslisten
- **Tom Jensen**, chefredaktør for Berlingske Tidende
- **Torsten Gejl**, medlem af Folketinget for Alternativet
- **Sandy French**, nyhedsredaktør for DR Nyheder
- **Svend Thorhauge**, landsformand for Radikale Venstre
- **Solvejg Schultz-Jakobsen**, sekretariatschef i KL – Kommunernes Landsforening

Desuden har Dansk Arbejdsgiverforening og Fagbevægelsens Hovedorganisation bidraget med vigtige indspark til kommissionens arbejde, og har deltaget i flere af kommissionens drøftelser.

- **Morten Skov**, næstformand i FH – Fagbevægelsens Hovedorganisation
- **Pernille Knudsen**, Viceadministrerende direktør i DA – Dansk Arbejdsgiverforening

ÆNDRINGER I KOMMISSIONENS SAMMENSÆTNING

- **Chris Preuss** erstattede den 11. juni 2019 Kasper Sand Kjær som ny formand for DUF grundet sidstnævntes valg til Folketinget.
- **Jan Juul Christensen** erstattede den 24. juni 2019 Dan Jørgensen som medlem af Demokratikommissionen.
- **Henrik Dahl** fra Liberal Alliance udtrådte af Kommissionen den 2. september 2019

SEKRETARIATET

Demokratikommissionens arbejde har været forankret i et sekretariat hos DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd. Dette sekretariat har bestået af:

- **Daniel Honoré Jensen**, politisk konsulent og projektleder for Demokratikommissionen
- **Jakob Kaastrup Sørensen**, chef for afdelingen for Demokrati & Unge

Derudover har flere medarbejdere hos DUF bidraget til Demokratikommissionens aktiviteter:

- **Line Novél**, politisk konsulent
- **Esther Bæk Farsøe**, politisk konsulent
- **Majbritt Bæk Dalgaard**, politisk konsulent
- **Jakob Esmann**, public affairs- og pressekonsulent
- **Henriette Tarris-Tramm**, juridisk konsulent
- **Celine Lilienhoff Jagd**, kommunikationskonsulent
- **Mathias Ottesen Leinum**, kommunikationskonsulent
- **Sidsel Stybe Vestergaard**, kommunikationskonsulent
- **Rie Ljungmann**, organisationskonsulent
- **Merle Singer-Lippert**, ledelseskonsulent
- **Alicja Czajkowska**, studentermedhjælper

DEMOKRATI= KOMMISSIONENS ARBEJDSPAPIRER

Denne sektion indeholder en række baggrundsnotater, som er blevet anvendt til at kvalificere Demokratikommissionens arbejde. Baggrundsnotaterne er forfattet af forskellige videnspersoner, og er således alene udtryk for den respektive forfatters holdning.

BAGGRUNDSNOTAT 1

ER VERDENS DEMOKRATIER I KRISE?

Udarbejdet i november 2018 af analyse- og managementrådgivningsvirksomheden, Pluss

INTRODUKTION

Notatet søger at besvare tre spørgsmål: 1) Bliver verden mere eller mindre demokratisk? 2) Hvad er forskellen mellem liberale og illiberale demokratier? 3) Hvad kendetegner den internationale opblomstring af populistiske bevægelser, og hvordan påvirker denne udvikling demokratiet? I notatet beskrives det, at:

- Antallet af liberale demokratier i verden er fordoblet siden 1970erne, men samtidig også, at der i dag er færre liberale demokratier i verden, end der var i 2005. Dertil viser notatet, at det seneste årti har medført en reduktion i politiske rettigheder og civile rettigheder i verden. En del af udviklingen er drevet af, at diktatoriske regimer er blevet endnu mere diktatoriske. Men der er også eksempler på forværring af rettigheder i europæiske lande og demokratier.
- En bevægelse, som er blevet anvendt til at beskrive forværringen i demokratiets udvikling, er udviklingen fra liberale til illiberale demokratier. I illiberale demokratier kan en politisk leder være valgt frit og samtidigt ignorere forfatningsbestemte begrænsninger på magten og/eller fratage borgere rettigheder.
- En del af argumentationen, som finder sted i demokratier under forandringer, er blevet beskrevet som populistisk. Populisme er som begreb ikke klart defineret i debatten, men rummer som udgangspunkt en forestilling om, at samfundet er opdelt i to homogene grupper - "det rene folk" mod "den korrupte elite". Folkesuverænitet hævdes og det gennemsyrlige argumentationen, at verden ville blive et bedre sted, hvis folkets vilje fik lov at vinde frem. Bevægelsen er med til at polarisere den politiske debat.
- Populismen er en "tynd" ideologi, der kan sammenkædes med ideologier på hele det politiske spektrum. Det ses også i Europa, hvor der findes både venstrepopulistiske partier (Syriza i Grækenland og Podemos i Spanien) og

højrepopulistiske partier (f.eks. Front National i Frankrig, Jobbik og Fidesz i Ungarn samt Lov og Retfærdighed i Polen). Fælles for partierne er, at de søger at repræsentere et samlet folk og dets retmæssighed til at regere politisk, ligesom de har fællestræk i forhold til spørgsmål om globalisering og europæisk integration.

- Populisme kan ikke entydigt beskrives som negativt for demokratiet. Men det kan betragtes som et symptom på en utilfredshed med demokratiets evne til at leve op til befolkningens forventninger, der kan føre til et opgør med elementer i de liberale demokratier. Det kalder på, at de demokratiske og politiske institutioner må gennemføre reformer, der sikrer befolkningernes oplevelse af, at deres politiske krav bliver mødt.

Notatets resultater rejser tre demokratiske dilemmaer og spørgsmål.



DEMOKRATI TIL DEBAT

Hvordan vil fordelingen af styreformer i verden og Europa se ud, når vi ser 10 år frem i tiden?

Hvordan skal vi i en dansk sammenhæng reagere i situationen, hvor stadigt flere af de lande, vi arbejder sammen med, bevæger sig i en gradvist mindre demokratisk retning?

Hvor langt skal vi gå for at stå vagt om værdien af det liberale demokratis grundlæggende rettigheder i situationer, hvor befolkningen måtte ønske at indskrænke dem? F.eks. i forbindelse med antiradikalisering og terrorbekæmpelse.

Hvad er konsekvenserne af den tiltagende populisme, og hvad er redskaberne til at ændre på udviklingen?

Hvordan indretter vi et demokratisk system, der evner at balancere hensynet til befolkningens forventninger om effektive løsninger og værdien af den demokratiske proces?

BLIVER VERDEN MERE ELLER MINDRE DEMOKRATISK?

Der har aldrig været så mange af verdens lande, der har defineret sig selv som demokratier, som der er i dag (Grundholm, 2018). Der er dog ingen entydig og alment accepteret forståelse af, hvad der skal til for at betragte et land som et demokrati. På trods af forskellene i demokratimål tegner der sig et billede af, at

verden siden 1970'erne har oplevet en markant fremgang i liberale demokratier og frie lande.

Der har dog i det seneste årti været tale om en lille nedgang i antallet af liberale demokratier eller frie lande – afhængigt af det valgte demokratimål. Denne negative udvikling er f.eks. fremhævet i 2018-rapporten fra Freedom House med overskriften ”Democracy in Crisis” (Freedom House, 2018a). Her peges der på, at politiske rettigheder og civile frihedsrettigheder er forværret til det laveste niveau i over 10 år globalt. En del af den negative udvikling er drevet af, at diktatoriske regimer er blevet endnu mere diktatoriske – f.eks. på grund af borgerkrig og ustabilitet. Men der er også eksempler på forværring i demokratier som Ungarn og Polen.

MØLLER OG SKAANING: ANTALLET AF LIBERALE DEMOKRATIER ER FORDOBLET SIDEN 1970'ERNE, MEN UDVIKLINGEN ER IKKE ENTYDIGT POSITIV

I en dansk sammenhæng er et af de mest anerkendte demokratimål Jørgen Møller og Svend-Erik Skaanings demokratitypologi, der også har opnået bred international anerkendelse (Hansen, 2012; Møller og Skaaning, 2010). Typologien fremgår herunder.

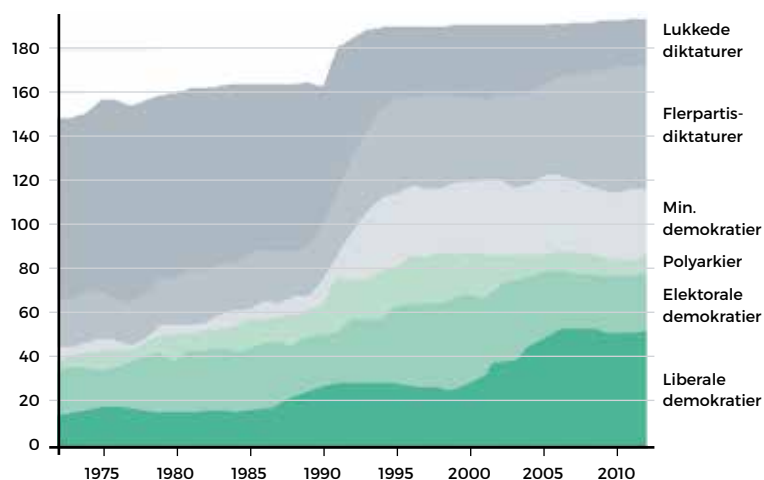
Møller og Skaaning har med afsæt i deres typologi genereret data, der viser udviklingen i verdens lande. Datamaterialet kommer fra andre forskningsdatabaser samt Freedom House. Resultaterne er illustreret i figur 1. Figuren viser, *at antallet af liberale demokratier er mere end fordoblet siden 1970'erne: Fra 19 lande i 1973 til 49 af slagsen i 2012*. Der har i samme periode fundet et fald i antallet af diktaturer sted.

TABEL 1: Møller og Skaanings regimetytologi

Regimetype	Konkurrencefyldte valg	Inkluderende valg med høj integritet	Civile friheder	Tilstedeværelse af en retsstat
Autokrati/diktatur	Nej	Nej	Nej	Nej
Minimalistisk demokrati	Ja	Nej	Nej	Nej
Elektoralt demokrati	Ja	Ja	Nej	Nej
Polyarki	Ja	Ja	Ja	Nej
Liberal demokrati	Ja	Ja	Ja	Ja

Pluss egen fremstilling af Møller og Skaaning (2010)

FIGUR 1: Udviklingen i forskellige regimetyper



Pluss egen fremstilling af data fra Møller og Skaaning (2013); data tilgængelig via Aarhus Universitet (2018).

Udvikling i verdens demokratier er dog ikke entydigt positiv. Der er i dag færre liberale demokratier i verden, end der var i 2005, og der er flere lande i dag, der kategoriseres som flerpartisdiktaturer – dvs. lande, hvor der er flere partier, men valgene ikke er frie nok til at kunne klassificeres som minimalt demokratiske. Nogle af landene har tidligere været lukkede diktaturer, men gruppen indeholder også lande, der tidligere har været minimalistiske demokratier.

FREEDOM HOUSE:

OO'ERNE HAR MEDFØRT EN REDUKTION I ANTALLET AF FRIE LANDE

Et andet af de mest anvendte og udbredte demokratimål internationalt stammer fra amerikanske Freedom House (FH). Deres arbejde hviler på analyser og evalueringer af regionale eksperter. Sammenlignet med andre anvendte demokratimål, lægger FH i høj grad vægt på individuelle rettigheder og personlig frihed. Selvom der har været rejst kritik af FHs vurderinger, er deres demokratimål til stadighed et af de mest anvendte demokratimål i verden.

I FHs demokratimål modtager verdens lande og territorier en score på syv forskellige parametre. På baggrund af de syv parametre modtager hvert land en score, der indplacerer landet som værende frit, delvist frit eller ikke-frit. Frie lande inkluderer f.eks. Danmark, Sverige og Tjekkiet. Delvist frie lande inkluderer f.eks. Albanien, Marokko og Mexico. Ikke-frie lande inkluderer f.eks. Hviderusland, Kina og Tyrkiet.



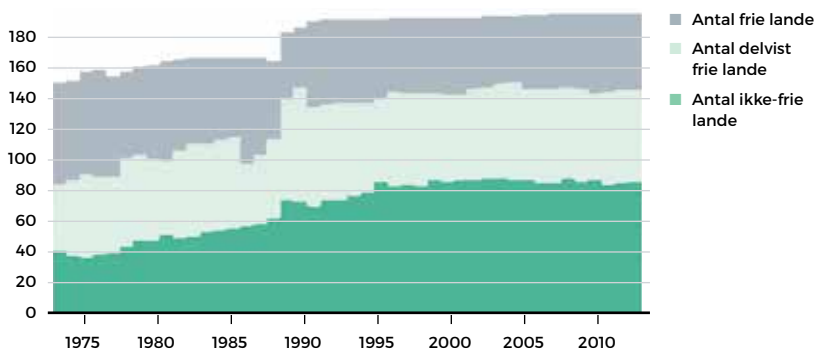
FREEDOM HOUSE: DE 7 PARAMETRE

1. Den elektorale proces
2. Politisk pluralisme og deltagelse
3. Regeringens funktionsdygtighed
4. Ytrings- og trosfrihed
5. Forsamlings- og foreningsfrihed
6. Rule of law
7. Personlig autonomi og rettigheder

Den seneste måling viser, at antallet af frie lande er faldet en smule de seneste 10 år, imens der er sket en tilsvarende lille vækst i antallet og andelen af ikke-frie lande. Den historiske udvikling fremgår af figur 2.

Resultaterne påvirkes af, at der siden de første landerapporter i 1973 er kommet flere lande til i verden. Antallet af lande er steget fra ca. 150 til næsten 200. Det betyder også, at den største vækst i antallet af frie lande fandt sted i løbet af 1990'erne efter Sovjetunionens sammenbrud.

FIGUR 2: Udviklingen i antallet af frie/ikke-frie lande i verden



Pluss egen fremstilling af data fra Freedom House (2018d)

UNGARN OG POLEN: EKSEMPLER PÅ BEVÆGELSER VÆK FRA LIBERALE DEMOKRATIER

To eksempler på lande, der tidligere er blevet betragtet som demokratier, men som de seneste 10 år er blevet mindre demokratiske, er Ungarn og Polen.

UNGARN fik i 2010 en ny regering, da Viktor Orbáns parti, Fidesz, etablerede en koalitionsregering med landets kristendemokratiske parti, KDNP. Tilsammen udgjorde de 52% af stemmerne. Men på grund af valgsystemet i Ungarn opnåede de to partier tilsammen 68 % af sæderne i parlamentet – et såkaldt ”superflertal”. Det muliggjorde forfatningsændringer.

Forfatningsændringerne skulle angiveligt placere Fidesz centralt i det politiske system og cementere dets position i længere tid, hvilket skulle gøre ”uproduktive” politiske debatter unødvendige (Batory, 2015). I sin første periode vedtog den nye ungarske regering således en ny forfatning, fjernede kontrolforanstaltninger over for regeringen og fratog parlamentet flere af dets magtbeføjelser.

Herudover har Freedom House noteret en forringelse af ytringsfriheden, eftersom regeringsloyale medier til stadighed dominerer mediebildet, ligesom der er oprettet en omdiskuteret og kontroversiel tilsynsmyndighed for landets medier (Kelemen, 2017; Freedom House 2018b). Ligeledes lavede man markante ændringer i de ungarske valgdistrikter (såkaldt ”gerrymending”), hvorfor regeringen på trods af en nedgang i stemmetallet ved 2014-valget sikrede sig flere sæder i parlamentet end før. Det er blevet kritiseret af OSCE, der kaldte det ungarske valg for ”frit, men ikke fair” (Buzogány, 2017; OSCE, 2014).

I **POLEN** er særligt retsstatsprincipperne blevet udfordret af det siddende regeringsparti ”Lov og Retfærdighed”. Partiet har f.eks. ekskluderet medlemmer af den polske forfatningsdomstol, der var udpeget af den tidligere regering. Det har medført skarp kritik fra Europa-Kommissionen (EU-Kommissionen, 2017; Freedom House 2018c).

Ydermere har den polske justitsminister grebet ind i forfatningsdomstolens sammensætning, ligesom ministeren har fået øgede magtbeføjelser over udnævnelsen af dommere på tværs af domstolsniveauer. Ministeren anvendte i 2017 beføjelserne til at afskedige 10 domstolsansatte i det sydlige Polen (ibid.).

Polen og Ungarns ændringer på Freedom Houses parametre er opsummeret i Tabel 2. med Danmark som reference.

TABEL 2: Udvikling på FH-parametre, 2010-2018

#	Parameter	Ungarn	Polen	Danmark
1	Den elektorale proces	Tilbagegang (9/12)	Status quo (12/12)	Status quo (12/12)
2	Politisk pluralisme og deltagelse	Tilbagegang (12/16)	Status quo (16/16)	Status quo (16/16)
3	Regeringens funktionsdygtighed	Tilbagegang (7/12)	Tilbagegang (8/12)	Status quo (12/12)
4	Ytrings- og trosfrihed	Tilbagegang (11/16)	Tilbagegang (14/16)	Status quo (16/16)
5	Forsamlings- og foreningsfrihed	Tilbagegang (10/12)	Tilbagegang (10/12)	Forbedring (12/12)
6	Rule of law	Tilbagegang (10/16)	Tilbagegang (11/16)	Status quo (14/16)
7	Personlig autonomi og rettigheder	Tilbagegang (13/16)	Status quo (14/16)	Status quo (15/16)

Pluss egen fremstilling af data fra Freedom House (2018d)

Forklaring: Tallene i parentes angiver 2018-scoren, hvor førstnævnte tal er landets score, mens sidstnævnte tal er maksimalscoren. Farven indikerer, hvorvidt der er sket tilbagegang, forbedring eller status quo mellem 2010 og 2018.

HVAD ER FORSKELLEN MELLEM LIBERALE OG ILLIBERALE DEMOKRATIER?

Fælles for Ungarn og Polen er, at der enten er begyndende eller etablerede udfordringer af de elementer, der udgør liberale demokratier. At nogle liberale demokratier gør op med ellers liberale institutioner, er imidlertid ikke noget nyt. Det nye er, at det sker for ellers *liberale demokratier* i Europa.

Således identificerer Fareed Zakaria allerede i 1997, at en politisk leder kan være valgt frit i en stat, men alligevel ignorere forfatningsbestemte begrænsninger på magten og/eller fratage borgere rettigheder eller friheder. Zakaria kalder disse stater for illiberale demokratier (Zakaria, 1997).

De illiberale ledere søger typisk et opgør med det liberale demokrati, når regimet opfatter, at det liberale demokrati har slået fejl (Zakaria, 2003). I illiberale demokratier afholdes regulære og frie valg, men retsstaten og rettigheder udfordres (Rakner et al., 2008). Opgøret med det liberale demokrati kan være helt bevidst og argumentationen være baseret på det liberale demokratis opfattede fejl. Et eksempel fra Ungarn lyder:

"Det er derfor, (...) at det er et populært anliggende at forstå systemer, der ikke er vestlige, ikke er liberale, ikke er liberale demokratier og måske ikke engang er demokratier, der kan gøre nationer succesfulde. (...) vi gør vores bedste for at finde måder at gøre op med vesteuropæiske dogmer og gøre os selv uafhængige af disse"

– Viktor Orbán, Ungarns premierminister, 26. juli 2014

På grund af sin form bliver det illiberale demokrati betragtet som et "hybrid-regime" mellem diktatur og demokrati. Illiberale demokratier kan være tidligere diktaturer undervejs i en demokratiseringsproces, hvor der bliver etableret demokratiske valg, men uden borgerne endnu nyder civile frihedsrettigheder. Men regimerne kan også være demokratier, hvor de liberale institutioner og rettigheder udfordres.

Hvor langt eksempelvis Ungarn er i sin transition mod illiberalt demokrati er netop nu genstand for diskussion både akademisk og journalistisk (se fx Amnesty International, 2018; Buzogány, 2017; Reuters, 2018), mens det samme gør sig gældende for årsagen hertil.

? DEMOKRATI TIL DEBAT

Væksten i antallet af liberale demokratier synes stagneret – og vi har i det seneste årti set forandringer i verden og sågar i Europa, der peger mere i retning af demokratiets tilbagetog end fremmarch. Det rejser to spørgsmål:

Hvordan vil fordelingen af styreformer i verden og Europa se ud, når vi ser 10 år frem i tiden?

Hvordan skal vi i en dansk sammenhæng reagere i situationen, hvor stadigt flere af de lande, vi arbejder sammen med, bevæger sig i en gradvist mindre demokratisk retning?

HVAD KENDETEGNER DEN INTERNATIONALE OPBLOMSTRING AF POPULISTISKE BEVÆGELSER, OG HVORDAN PÅVIRKER DE DEMOKRATIET?

En anden international, politisk strømning, der har opnået massiv opmærksomhed de seneste år, er såkaldte populistiske bevægelser. Antallet af populistiske partier i Europa er således steget fra 33 i 2000 til 63 i 2017 (Eiermann et al, 2017). Populisme er ikke noget nyt fænomen og det hævdes, at populisme har været brugt som et mobiliseringsværktøj siden antikkens første regeringer (Mounk, 2014).

Populisme som fænomen er ligesom demokrati også genstand for stor debat. Men populisme betegnes ofte som en "tynd" ideologi, der i praksis ofte eksi-

sterer sammen med etablerede ideologier (Stanley, 2008). Populisme kan altså kombineres både med venstreorienterede såvel som højreorienterede ideologier. Konceptuelt er populismen opbygget af fire elementer (ibid.):

- Eksistensen af to homogene enheder: Folket og eliten
- Et modstridende, fjendtligt forhold mellem folket og eliten
- Princippet om folkesuverænitet
- En positiv omtale af folket og massiv kritik af eliten

I populismen beskrives samfundet som ultimativt opdelt i to homogene grupper - "det rene folk" mod "den korrupte elite" - og der argumenteres for, at politik skal være et udtryk for folkets generelle vilje (Mudde, 2004). Populismen skaber en social division mellem "os" og "dem", hvor eliten ("dem") sidder på magten. Populismen skaber en fortælling, hvor folket kan identificeres som kontrasten til dem, der sidder på magten (Stanley, 2008). Det er med til at polarisere den politiske debat.

Her træder princippet om folkesuverænitet ligeledes ind. Folket generelle vilje, som står i modsætning til elitens, skal artikulere og være elitens præferencer overlegne. Opfattelsen er således, at verden kan blive et bedre sted, hvis folkets vilje får lov at vinde frem, og derfor skal denne have lov til dette (ibid.).

EKSEMPLER PÅ POPULISTISKE PARTIER I EUROPA

Væksten i populistiske partier og bevægelser det seneste årti forklares ofte ud fra finanskrisen (Mounk, 2014), og populistiske bevægelser vinder oftest frem, når bestemte politiske krav ikke mødes (Stanley, 2008). Der er dog forskelle i, hvilke krav der opfattes som "ikke mødt".

En type af populistiske partier, der har vundet frem i Europa det seneste årti, er de populistiske venstrepartier, f.eks. Syriza i Grækenland og Podemos i Spanien, der er opstået som kritikere efter finanskrisen og som ligeledes deler en skepticisme overfor EU.

På den anden politiske fløj er de populistiske højrepartier opstået i form af f.eks. Front National i Frankrig, Jobbik og Fidesz i Ungarn samt Lov og Retfærdighed i Polen. Disse partier er ligeledes i varierende grader EU-skeptiske og samtidig stærkt kritiske overfor ikke-vestlig immigration (Mudde, 2015; Zaslove 2008).

Mens de europæiske populistbevægelser og -partier hviler på forskellige grundideologier, er der fællestræk i deres populistiske udgangspunkter. Fælles for partierne er, at partiet søger at etablere et folk og dets retmæssighed til at regere politisk, og partierne på de to fløje deler også fællestræk om politiske spørgsmål vedrørende globalisering og europæisk integration (Zaslove, 2008).

ER POPULISME EN TRUSSEL MOD DEMOKRATIET?

Når populisme er blevet nævnt som begreb de seneste år, har det ofte været som en negativ måde at beskrive udviklingen i demokratier på. Populisme er ofte blevet kædet til ekstreme ideologier, der ønsker grundlæggende at forandre de europæiske samfund og deres demokratiske institutioner. Populisme som fænomen er imidlertid ikke ubetinget udemokratisk i sig selv. Der findes i litteraturen således argumenter for og imod populisme i forhold til forskellige perspektiver, der typisk anvendes til at analysere og vurdere styreformer og demokratiske systemer. Eksempler på argumenterne er oplistet i Tabel 3.

Populismen er altså ikke som koncept antidemokratisk i sig selv. Populismen søger ikke nødvendigvis at afskaffe demokratiske valg. Populisme udgør derfor ikke nødvendigvis en trussel for demokrati i sin minimalistiske form, hvor demokrati blot sættes lig med valg til politiske poster. Men populisme kan udgøre en trussel mod det liberale demokrati – f.eks. ved at udfordre kompromisvillighed og minoritetsrettigheder. Truslen mod det liberale demokrati består altså i populismens illiberale karakter, der kan gå udover retsstatsprincipper eller civile frihedsrettigheder (Mounk, 2018).

De illiberale elementer er i Ungarn kommet til udtryk ved at underminere ellers uafhængige institutioner, manipulere den politiske konkurrence med oppositio-

TABEL 3: Argumenter for og imod populisme i flere perspektiver

Perspektiv	Argument for	Argument imod
Repræsentation	Giver en stemme til grupper, der ikke føler sig hørt i det eksisterende system	Idéen om strengt flertalsstyre kan underminere minoritetsrettigheder
Mobilisering og deltagelse	Kan mobilisere og sikre deltagelse fra ekskluderede grupper eller sektorer	Ekskluderer "de andre". Underminerer institutioner, der beskytter rettigheder
Responsivitet	Formulerer nye idéer og politikker, der ikke findes i status quo	Uberegnelige og volatile politikker samt ustabilt partisystem
Effektivitet	Kan genstarte "frosne" politikker og skaber nye idéer	Moralisering med afsæt i "folket" gør politiske kompromiser svære at opnå
Demokrati	Promoverer idéen om et folkestyre	Underminerer institutioner, der beskytter rettigheder. Øger sandsynlighed for politisk kollaps

cf. Aslanidis (2016); Mudde (2004); Schmitter (2006); Weyland (2001)

nen og at udfordre de ellers frie medier (ibid.). Fordi populismen er drevet af et folks vilje og dets retmæssighed til at regere, er der ikke behov for den demokratiske diskussion, som det f.eks. kommer til udtryk i Orban-citatet – denne diskussion er ”uproduktiv”.

Populisme og populistiske bevægelser kan forstås som et symptom på en utilfredshed med det demokratiske systems evne til at leve op til befolkningens behov og forventninger, hvilket kan føre til et opgør med elementer i de liberale demokratier. For at sikre de liberale demokratiers overlevelse og stabilitet, er det blevet fremført, at de demokratiske og politiske institutioner derfor må gennemføre nødvendige reformer, der sikrer, at befolkningerne oplever deres politiske krav som mødt (Mounk, 2014).



DEMOKRATI TIL DEBAT

Vi lever i en tid, hvor globalisering og den teknologiske udvikling forandrer de samfund, vi lever i. Det giver os nye muligheder og måder at skabe fællesskaber på. Men det stiller også vores demokratier og fællesskaber over for nye udfordringer. Der kaldes på effektive løsninger og politiske resultater. Disse kald taler populistiske bevægelser ind i, og notatet har vist, at det også i en europæisk sammenhæng kan føre til en reduktion i det liberale demokratis grundlæggende rettigheder. Det rejser to spørgsmål:

Hvor langt skal vi gå for at stå vagt om værdien af det liberale demokratis grundlæggende rettigheder i situationer, hvor befolkningen måtte ønske at indskrænke dem? F.eks. i forbindelse med antiradikalisering og terrorbekæmpelse.

Hvordan indretter vi et demokratisk system, der evner at balancere hen synet til befolkningens forventninger om effektive løsninger og værdien af den demokratiske proces?

NOTATET ER BASERET PÅ FØLGENDE LITTERATUR:

- Amnesty International (2018): "What is going on in illiberal democracy Hungary?", tilgængelig via <https://www.amnesty.nl/actueel/what-is-going-on-in-illiberal-democracy-hungary> (16.11.2018).
- Aslandis, Paris (2016): "Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective", *Political Studies*, 64(1 supp.), s. 88-104.
- Batory, Agnes (2015): "Populists in government? Hungary's "system of national cooperation"", *Democratization*, 23(2), s. 283-303.
- Buzogány, Aron (2017): "Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?", *Democratization* 24(7), s. 1307-1325.
- Eiermann, Martin, Yascha Mounk og Limor Gultchin (2017): "European Populism: Trends, Threats and Future Prospects", Tony Blair Institute, tilgængelig via <https://institute.global/insight/renewing-centre/european-populism-trends-threats-and-future-prospects> (16.11.2018).
- EU-Kommissionen (2017): "Press release – Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland", tilgængelig via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm (16.11.2018).
- Freedom House (2018a): "Democracy in Crisis", tilgængelig via <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (16.11.2018).
- Freedom House (2018b): "Hungary", tilgængelig via <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/hungary> (16.11.2018).
- Freedom House (2018c): "Poland", tilgængelig via <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/poland> (16.11.2018).
- Freedom House (2018d): "Freedom in the World Data and Resources" <https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources> (16.11.2018).
- Grundholm, Alexander Taaning (2018): "Er verden virkelig mere demokratisk end nogensinde før?", tilgængelig via <https://videnskab.dk/kultur-samfund/er-verden-virkelig-mere-demokratisk-end-nogensinde-foer> (16.11.2018).
- Hansen, Mogens Herman (2012): "Demokratiets historiske fra oldtid til nutid", Museum Tusculanums Forlag.
- Kelemen, R. Daniel (2017): "Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union", *Government and Opposition*, 52(2), s. 211-238.
- Mounk, Yascha (2014): "Pitchfork Politics: The Populist Threat to Democracy", *Foreign Affairs*, 93(5), s. 27-36.
- Mounk, Yascha (2018): "How populist uprisings could bring down liberal democracy", *The Guardian*, tilgængelig via <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/mar/04/shock-system-liberal-democracy-populism> (16.11.2018).

- Mudde, Cas (2004): "*The populist Zeitgeist*", Government and Opposition, 39(4), s. 541-563.
- Mudde, Cas (2015): "*The problem with populism*", The Guardian, tilgængelig via <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/17/problem-populism-syriza-podemos-dark-side-europe> (16.11.2018)
- Møller, Jørgen og Svend-Erik Skaaning (2010): "*Beyond the Radial Delusion: Conceptualizing and Measuring Democracy and Non-democracy*", International Political Science Review, 31(3), s. 261-283.
- Møller, Jørgen og Svend-Erik Skaaning (2013): "*The Third Wave: Inside the numbers*", Journal of Democracy, 24(4), s. 97-109.
- OSCE (2014): "*Parliamentary Elections, 6 April 2014*", tilgængelig via <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/116077> (16.11.2018)
- Rakner, Lise, Alina Rocha Menocal og Verena Fritz (2008): "*Hybrid regimes and the challenges of deepening and sustaining democracy in developing countries*", South African Journal of International Affairs, 15(1), s. 29-40
- Reuters (2018): "*Hungarian PM sees shift to illiberal Christian democracy in 2019 European vote*", tilgængelig via <https://www.reuters.com/article/us-hungary-orban/hungarian-pm-sees-shift-to-illiberal-christian-democracy-in-2019-european-vote-idUSKBN1KI0BK> (16.11.2018)
- Schmitter, Philippe C. (2006): "*A balance sheet of the vices and virtues of 'populisms'*", tilgængelig via <https://www.eui.eu/Documents/Departments Centres/SPS/Profiles/Schmitter/Populism2.pdf> (16.11.2018).
- Skaaning, Svend-Erik (2018): "*Different Types of Data and the Validity of Democracy Measures*", Politics and Governance, 6(1), s. 105-116
- Stanley, Ben (2008): "*The thin ideology of populism*", Journal of Political Ideologies, 13(1), s. 95-110.
- Zakaria, Fareed (1997): "*The rise of illiberal democracy*", Foreign Affairs, 76(6), s. 22-43.
- Zakaria, Fareed (2003): "*The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*", W.W. Norton.
- Zaslove, Andrej (2008): "*Here to Stay? Populism as a New Party Type*", European Review, 16(3), s. 319-336.
- Weyland, Kurt (2001): "*Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics*", Comparative Politics, 34(1), s. 1-22
- Aarhus Universitet (2018): "*Datasets*", tilgængelig via <http://ps.au.dk/en/research/research-projects/dedere/datasets/> (16.11.2018)

BAGGRUNDSNOTAT 2

PARTIERNES ROLLE I SAMFUNDET – FØR OG NU

*Karina Kosiara-Pedersen, lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
kp@ifs.ku.dk*

INTRODUKTION

Politiske partier udgør en central institution i det moderne demokrati og varetager en række centrale demokratiske funktioner, hvormed de skaber en forbindelse mellem vælgerne og de folkevalgte. Men partierne er, som altid, under forandring. Forandringer der udfordrer deres demokratiske rolle, fordi det angår deres traditionelle rolle som en deltagelseskanal. Partimedlemstallene er faldet, hvormed partierne i mindre grad udgør en kanal for politisk deltagelse, rekrutteringspuljen bliver mindre, og der er færre, der er med til at bestemme, hvem alle vælgere kan stemme på. Det er en udfordring både for de politiske partier og for det danske repræsentative demokrati.

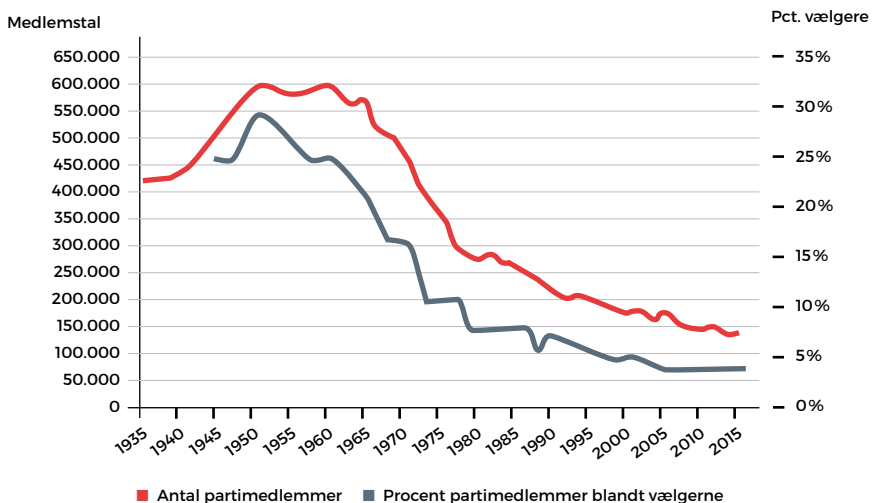
PARTIERNES HISTORISKE ROLLE I SAMFUNDET

Politiske partier er defineret ved, at de opstiller kandidater til offentlige valg. Derfor udgør de et unikt forbindelsesled mellem vælgerne og de valgte. Kandidatopstilling er ikke den eneste opgave, partierne varetager. Traditionelt har de været tillagt opgaver som stemmestrukturering, fordi de gennem kampagner præsenterer vælgerne for forskellige kandidater og politiske holdninger, som de kan vælge mellem. Partierne forventes at aggregere interesser og formulere politiske programmer. De udgør en kanal for politisk deltagelse gennem medlemskab og andre former for engagement. De rekrutterer, uddanner og udvælger politiske kandidater og ledere, og i kraft af deres repræsentation på den parlamentariske arena har de i praksis monopol på at organisere det parlamentariske arbejde. Men ud over kandidatrekruttering og organisering af det parlamentariske arbejde er det opgaver, partierne ikke har og aldrig har haft monopol på, men som de altid har været udfordret på: Interesseorganisationer, sociale bevægelser og ad hoc kampagner formulerer og diskuterer også politiske forslag og problemer, de deltager i valgkampagner for at fremme disse, og de fungerer som kanal for politisk deltagelse. Medierne dækker partier og kandidaters karakteristika og politiske holdninger, så vælgerne kan træffe et oplyst valg på valgdagen, og de kommunikerer budskaber mellem vælgerne og de valgte.

Vi har i Danmark en tradition for, at politiske partier organiserer medlemmer med rettigheder og pligter i medlemsorganisationer. I massepartiernes gyldne tidsalder i 1950'erne mobiliserede de 25 pct. af vælgerne i deres medlemsorganisationer, og de havde derfor en solid forankring i civilsamfundet. Det tilsvarende tal er nu under 4 pct. Partiernes samlede medlemstal er faldet markant. Faldet var specielt drastisk indtil slutningen af 1970'erne (til 7,5 pct.), hvorefter det har været mere moderat. I en international sammenligning med (vestlige) lande, der også har haft tradition for partimedlemsorganisationer, ligger Danmark lidt over gennemsnittet på ca. 3 pct. Men da vi i udgangspunktet havde et højere niveau end de fleste andre lande, har faldet været større. Mens tendensen er klar, er der forskel mellem de enkelte partier; nye partier har oplevet fremgang, og flere partier har oplevet både frem- og tilbagegang. De samlede tal dækker over, at der i alle partier kommer nye medlemmer hvert år, men at nye medlemmer ikke kan kompensere for det større antal medlemmer, der forlader specielt de store, gamle partier – mange af naturlige årsager.

Med færre medlemmer er medlemsorganisationerne som bindeled skrumpet. Til gengæld betyder nye muligheder i medier, teknologi og politisk marketing, at partierne kan skabe andre forbindelser mellem vælgerne og de valgte. Partierne

FIGUR 1: Antal partimedlemmer (1935-2015)



Kilde: Kosiara-Pedersen, Karina (2017). *Demokratiets Ildsøje. Partimedlemmer i Danmark*. København: DJØF Forlag.

Note: Medlemstallene er indsamlet af Lars Bille og Karina Kosiara-Pedersen fra partiets landsorganisationer. De findes også på <http://www.projectmapp.eu/databases/> og www.ft.dk. Antal vælgere er ved folketingsvalg.

har mindre brug for medlemmerne som deres lokale øjne og ører, når de gennem meningsmålinger, fokusgrupper, og (sociale) medier kan holde øje med vælgerne politiske holdninger og prioriteringer. Partier og kandidater når mange vælgere gennem TVs nyhedsudsendelser og de trykte mediers politiske dækning, der dog medierer deres budskaber. Anderledes forholder det sig med nyere sociale medier, hvor partier og kandidater, som i partipressens tid, har mulighed for at kommunikere direkte til og med vælgerne. Partierne skaber dermed fortsat forbindelser mellem vælgerne og de valgte både i og mellem valg.

Den høje valgdeltagelse og dét at nye partier i høj grad, om ikke totalt, organiserer sig som de eksisterende og etablerede partier indikerer, at de politiske partier skaber en tilstrækkelig forbindelse mellem vælgerne og de valgte. Når der er opør i partisystemet, har resultatet indtil nu ikke været partier, der organiserer sig markant anderledes. Selvom der er rum for forandring, specielt når det gælder de politiske partiers rolle som kanal for politisk deltagelse og i forbindelse med opstilling af kandidater.

HVORFOR MELDER FÆRRE BORGERE SIG IND I ET POLITISK PARTI I DAG?

I forskningen skelner man mellem forskellige typer af motivation for at melde sig ind og blive aktiv i politiske organisationer. For det første de kollektive incitamenters der f.eks. er at fremme partiets ideologi eller lokale eller nationale politiske mærkesager, eller for at opponere mod andre partier(s) politik. For det andet de ekspressive incitamenters så som at støtte partiet eller partiets leder. For det tredje de altruistiske incitamenters at følge normer og støtte demokratiet. Den fjerde gruppe af incitamenters er de sociale, der handler om familie, venner og kolleger, og at være sammen med ligesindede. Den sidste gruppe er de selektive incitamenters, der er mere håndfaste fordele for dem, der engagerer sig, f.eks. adgang til information, mulighed for en politisk karriere eller politisk indflydelse. Blandt danske partimedlemmer er de oftest angivne årsager til at melde sig ind partiets ideologi, dét at støtte partiet, og partiets landspolitik, dvs. de kollektive og ekspressive incitamenters.

Der er mange forskellige forklaringer på partiernes faldende medlemstal. Det skyldes både, at partierne i mindre grad giver ovenstående incitamenters, at incitamenternes gives af andre aktører, og at vælgerne i mindre grad har brug for dem. Vælgerne oplever ikke, at partimedlemskab er en norm, når så få er medlem. Sidste nyt fra partiet fås ikke bare i partiets medlemsblad men er tilgængeligt i traditionelle og nyere redigerede medier såvel som umedieret gennem

partier og politikeres profiler på sociale medier. Ønsket om at gøre en politisk forskel kan udledes i interesseorganisationer, sociale bevægelser samt ad hoc kampagner og begivenheder. Dette er blot nogle eksempler på, at incitamentstrukturen for potentielle medlemmer har forandret sig.

Vælgerne er ikke villige til at 'købe hele pakken' hos et enkelt parti. Det skal ses i sammenhæng med opløsningen af båndene mellem klasser og partier, samt den stigende betydning af holdninger til specifikke områder frem for ideologier. Der er en stigende andel vælgere, der først i valgkampen bestemmer sig for, hvem de skal stemme på, og denne elektorale volatilitet betyder, at det kan være sværere for potentielle medlemmer at forpligte sig på partimedlemskab i et enkelt parti. Der er flere gode partier at vælge mellem. Det kan pege på nytten af løsere tilknytning til partierne.

Ser potentielle partimedlemmer nærmere på fordele og ulemper ved partimedlemskab, er der en del, der vil opleve, at det er begrænset, hvor meget politisk indflydelse de kan udøve bortset fra kandidatopstilling. Kampagnebudskaberne, partiets politiske program og dag-til-dag politik er i de færreste partier et resultat af medlemsdemokrati, men formuleres primært af partiets ledelse og ansatte. Selvom partiformanden formelt vælges af partiets højeste organ på årsmødet/landsmødet/kongressen/landsrådet, er det de facto i mange partier afgjort på forhånd. (Potentielle) medlemmer kan dermed have oplevelsen af, at de ikke har indflydelse på meget mere end opstilling af kandidater. Og dermed ikke får så meget 'ud af' deres medlemskab. Selvom kontingenterne i de fleste partier (men ikke alle) er relativt lave, kan cost-benefit kalkulen nemt blive negativ.

Det sociale samvær, hyggen, har stor betydning for partimedlemmerne. Dét at være sammen med ligesindede øger deltagelsen og mindsker medlemmernes overvejelser om at melde sig ud. Når der er få medlemmer, er der færre til at hive venner, familie og kolleger med i partiet. Færre medlemmer betyder også, at det i lokale partiforeninger kan være svært at sikre, at der er noget for alle typer medlemmer. Gennemsnitsalderen er høj i de danske partier, specielt i de gamle, og det kan være svært at skabe rammer, der opleves som både politisk og socialt givende for både unge og pensionister.

Motivationen for indmeldelse og mobilisering er en vigtig, men ikke den eneste del af beslutningen. Der er to andre faktorer, der er vigtige. Den ene er anledningen. De politiske partier rekrutterer primært deres medlemmer ved valg og andre eksterne politiske begivenheder, men de kobler også rekrutteringstiltag til

deres egne politiske kampagner. En af de største barrierer for potentielle medlemmer, der har motivationen, er at de ikke bliver spurgt, om de vil være medlem. Den anden faktor, der også skal medtages, er vejen ind i partiet. De danske partier har digitaliseret indmeldelsesprocessen, og medlemskabet kan via online betaling iværksættes øjeblikkeligt. Der er dermed ikke hindringer som i de partier, hvor lokalafdelinger skal tage sig af et mere omstændeligt papirarbejde. Men det betyder ikke, at medlemmer, der er meldt ind, bliver modtaget i de lokale partiforeninger. Der er stor forskel på, om nye medlemmer inviteres indenfor og integreres i partiet. Manglende integration er årsagen til, at mange medlemmer kun er medlem i en kort periode. De betaler kontingent én gang – de kommer aldrig ud af svingdøren.

Det er op til partierne, hvordan de vil engagere medlemmer og andre støtter. Om de er interesserede i at rekruttere medlemmer og skabe medlemskaber, der er attraktive for vælgerne. Der er ikke noget der indikerer, at det samlede antal af partimedlemmer vil forøges; tværtimod. Men tallene forventes at stagnere på et lavt niveau, fordi der vil være en lille gruppe af ildsjæle for hvem dét at holde liv i den lokale partiorganisation, en politisk karriere eller samværet med deres politiske venner bærer engagementet.



DEMOKRATI TIL DEBAT

Der er forskellige typer incitamenter, der tiltrækker medlemmer til partierne. Hvilke incitamenter tilbyder partierne, og hvilke kan de med fordel tilbyde for at tiltrække nye medlemmer? Tiltrækker forskellige incitamenter forskellige typer af medlemmer?

Det er ikke kun motivation, men også en konkret anledning og nem indmeldelsesprocedure, der er afgørende for, at potentielle medlemmer melder sig ind i et parti. Hvilke tiltag tager partierne, og hvilke tiltag kan de med fordel tage for at få flere til at melde sig ind?

ER DET VIGTIGT FOR DEMOKRATIET, AT PARTIERNE HAR EN STÆRK MEDLEMSTILSLUTNING?

Repræsentativt demokrati forudsætter ikke, at partierne har medlemsorganisationer. I et konkurrencedemokratisk perspektiv er partiernes opgave at opstille kandidater og føre valgkamp, så vælgerne kan sætte deres kryds på valgdagen. Medlemsorganisationer er ikke nødvendige for, at partierne kan opstille kandidater, formulere politik og føre valgkamp. Enkelte europæiske partier fungerer

uden medlemmer, mens andre partier er på vej til at sløre grænsen mellem medlemmer og andre støtter. Men der er en (vesteuropæisk) tradition for partier med medlemsorganisationer. Den deltagerdemokratiske tradition er stærk i Danmark. I et deltagerdemokratiske perspektiv er det vigtigt, at borgerne deltager i det politiske liv, og her har partierne en speciel opgave, fordi de udgør et unikt forbindelsesled mellem vælgerne og de valgte.

Det er ikke, og har aldrig været, alle partimedlemmer, der er aktive – ud over at betale kontingent. Omkring en tiendedel af de medlemmer, der har deltaget i partimedlemsundersøgelsen fra 2012, har ikke i løbet af de seneste fem år diskuteret partiets politik med folk uden for partiet, mens en tredjedel har deltaget i partiets årsmøde/landsmøde/kongres/landsråd, formuleret politiske forslag til vedtagelse i partiet eller deltaget i opstilling af folketingskandidaten. Partimedlemskab er ikke lig med omfattende engagement. Vi kan groft opdele medlemmerne i fire grupper: Traditionelle *aktivister*, der deltager i mange forskellige aktiviteter; *ambassadører*, der primært diskuterer partiets politik med vælgerne og opfordrer dem til at stemme på partiet; (potentielle) *kandidater*, der gerne vil stille op, og *veteraner*, der tidligere har haft en tillidspost i partiet eller været folkevalgt, men som ikke er aktive mere.

For at kompensere for de faldende medlemstal ses der internationalt – og efterhånden også i Danmark – en tendens til, at partierne åbner op for andre former for tilknytning end traditionelt partimedlemskab. Tilknytningsformer med og uden formelle rettigheder i partiet. For det første 'B' medlemskaber karakteriseret ved færre rettigheder og pligter end traditionelt partimedlemskab. Hvor nogle partier tilbyder et prøvemedlemskab i en periode for at få rekrutteret traditionelle partimedlemmer, er der andre partier, der anvender denne type medlemskab for at give sympatisør eller venner af partiet, som ikke ønsker et traditionelt medlemskab, mulighed for at blive formelt tilknyttet. For det andet åbner nogle (ikke danske) partier op for, at registrerede vælgere/støtter kan være med til at opstille kandidater gennem urafstemninger/primærvalg.

Derudover har partierne institutionaliseret en række tilknytningsformer uden formelle rettigheder i partiet. For det første bidragsydere, der støtter partiet finansielt med store eller små donationer. Partierne registrerer donorer, fordi det er lettere at få donationer fra støtter, der har givet før, end at rekruttere nye donorer. Derudover giver registrering partiet mulighed for at kontakte donorerne efterfølgende for at engagere dem på anden vis. For det andet støtter og følgere på sociale medier, der får information og budskaber fra partiet, og som

i forskellig grad også selv er aktive i interaktion med partiet eller i den øvrige offentlighed. For det tredje tilknytter partierne 'informationsmodtagere', der er de støtter, der får envejskommunikation fra partiet, f.eks. gennem nyhedsbreve. Fælles for følgere på sociale medier og nyhedsbrev-modtagere er, at partiet med målrettet kommunikation kan mobilisere en bred offentlighed til at være ambasadører for partiet – såvel i som uden for valgkampagner.

Politisk mobilisering sker dermed også uden om det traditionelle partimedlemskab. Det interessante ved denne sløring af grænsen mellem medlemmer og andre støtter er, at den politiske deltagelse, forskellige former for tilknytning indeholder, ikke er gensidigt udelukkende men derimod overlappende. Der er

TABEL 1: Partimedlemmernes deltagelse inden for fem år (andel partimedlemmer, der har deltaget), procent

	EL	SF	S	RV	KD	V	DF	K	LA	Alle vægtet
Lokal generalforsamling	41	49	66	49	60	65	44	67	36	61
Socialt eller kulturelt arrangement	59	56	66	48	53	60	42	64	37	60
Uddelt partimateriale	62	58	63	48	66	50	34	54	29	55
Rekrutteret medlemmer	41	36	46	33	49	48	43	43	47	45
Deltog i opstilling af folketingskandidat 2011 ²⁷	26	35	46	25	34	34	19	35	10	37
Formuleret politiske forslag til vedtagelse i partiet i løbet af seneste fem år	30	31	38	32	31	34	17	35	19	34
Årsmøde/ landsmøde/ kongres/landsråd	26	27	27	32	45	31	27	40	37	31
Mindst én af ovenstående	78	77	86	67	81	79	67	81	69	80
n (min)	3.078	4.098	3.309	556	502	3.046	1.386	2.987	367	15.671
n (max)	3.137	4.211	3.373	563	518	3.084	1.417	3.014	370	15.919

Note: Folkevalgte indgår ikke i analysen. ²⁷ Opstillingsmøde, urafstemning eller på anden vis.

Kilde: Kosiara-Pedersen, Karina (2017). *Demokratiets Ildsjele. Partimedlemmer i Danmark*. København: DJØF Forlag.

kontingentbetalende medlemmer, der i deres deltagelse ligner donorer, støtter på sociale medier eller nyhedsmodtagere, fordi de udelukkende deltager ved at betale kontingent, følge partiet online eller modtage information.

Mens partimedlemstallene kun stiger, hvis partierne for alvor vælger at rekruttere og mobilisere traditionelle partimedlemmer, ser der ud til at være større potentiale i at udvide formerne for tilknytning. Et internationalt, komparativt studie viser, at de partier, der har åbnet op for andre tilknytningsformer end traditionelt partimedlemskab har færre traditionelle medlemmer (men de er mere aktive), men de har flere tilknyttede i alt. Det tyder på, at partier ved at åbne op kan bibeholde deres aktive kerne af medlemmer og samtidig få flere tilknyttede støtter, der måske primært agerer ambassadør for partiet og måske også er aktive i kampagner.



DEMOKRATI TIL DEBAT

I vores deltagerdemokratiske forståelse af det danske demokrati er det vigtigt at vide og kunne diskutere, hvorvidt og hvordan partierne fungerer som en kanal for politisk deltagelse, fordi de har en unik position som forbindelsesled mellem vælgerne og de valgte. Men partiernes medlemstal er et utilstrækkeligt mål for partiernes rolle som kanal for politisk deltagelse og dermed også for, hvorvidt og i hvilket omfang de bidrager til deltagerdemokratiet. Medlemsorganisationer er ikke en forudsætning for repræsentativt demokrati, og partimedlemskab er hverken en garant for deltagelse eller den eneste måde, hvorpå partierne kan fungere som kanal for politisk deltagelse.

Hvordan og i hvilket omfang mobiliserer partierne andre støtter end partimedlemmerne?

Hvad kan supplere partiernes medlemstal som et passende mål for partiernes mobilisering?

HVILKEN BETYDNING HAR DE FALDENDE MEDLEMSTAL FOR KANDIDATOPSTILLINGEN?

Partierne spiller en central rolle i kandidatopstillingen i det danske demokrati. De har i praksis monopol på at få indvalgt kandidater til Folketinget, og de dominerer valg til kommunalbestyrelser, regionsråd og Europa-Parlamentet. Det betyder, at det er de politiske partier, der afgør, hvilke kandidater alle vælgerne kan vælge imellem.

Partimedlemmerne spiller en central rolle for partiernes kandidatopstillingen. For det første har de gennem det partiinterne demokrati indflydelse på, hvem partiet stiller op. Da kandidatopstilling er en meget central opgave for de politiske partier, har det været svært at forestille sig, at partimedlemmerne ikke skulle have mulighed for at deltage. Det betyder ikke, at det altid er de menige medlemmer i de lokale parti-/vælgerforeninger, der afgør, hvem der bliver stillet op. Der har altid været forsøg fra partiernes hovedkontorer på at fremme visse kandidater, og partierne har også hentet kandidater udefra. Men det er den opgave, partimedlemmerne har mest indflydelse på. De faldende medlemstal betyder for det første, at det er en mindre og mindre andel af vælgerne, der er med til at afgøre, hvem alle vælgere kan stemme på og dermed hvem der skal repræsentere danskerne i de folkevalgte forsamlinger. Når under 4 pct. af vælgerne er medlem af et politisk parti, og når partimedlemsundersøgelsen viser, at ca. 1/3 har deltaget i kandidatopstilling, betyder det, at kun ca. 1 pct. af vælgerne afgør, hvem vælgerne kan stemme på.

Partimedlemmerne opstiller ikke bare kandidater. De udgør også den pulje, hvorfra partierne rekrutterer kandidater, selvom medlemsorganisationerne ikke har monopol på at levere partiernes kandidater; de kan også rekrutteres udefra. Færre medlemmer betyder, at partiernes rekrutteringspulje bliver mindre. Der er stor variation i, hvorvidt partiernes medlemmer er interesserede i at stille op til valg. Partimedlemsundersøgelsen viser, at andelen af medlemmer, der svarer 'ja' til spørgsmålene om, hvorvidt de er villige til at stille op til kommunalvalg, regionsrådsvalg eller folketingsvalg, hvis de blev opfordret dertil af deres parti, er henholdsvis 19, 8 og 11 pct. på tværs af partierne, mens 22 pct. svarer ja til mindst ét af de tre spørgsmål.

Er denne pulje tilstrækkelig stor? Under antagelse af, at de medlemmer, der har deltaget i partimedlemsundersøgelsen, er repræsentative for alle ca. 150.000 danske partimedlemmer, har partierne henholdsvis 3x, 10x og 20x så mange potentielle kandidater til kommunalvalg, regionsrådsvalg og folketingsvalg, som der opstilles. Det er en markant pulje til både regionsråds- og folketingsvalg, selv hvis partimedlemsundersøgelsen overestimerer andelen af potentielle kandidater. Men der er et knap så stort udvalg til kommunalvalg, og udvalget er endnu mindre hvis det f.eks. primært er de engagerede, der har deltaget i medlemsundersøgelsen, og hvis de potentielle medlemmer ikke er tilstrækkeligt fordelt i kommuner og partier.

Derudover er det relevant at se på rekrutteringspuljens sammensætning. Partimedlemmerne er ikke fuldt repræsentative for partiernes vælgere både hvad angår den deskriptive og substantive repræsentation. En del af denne skævvridning forstærkes på det næste trin i rekrutteringsstigen. Mænd er i højere grad interesserede i stille op end kvinder. Sandsynligheden for at være potentiel kandidat er lidt over 10 pct. højere for mandlige end for kvindelige partimedlemmer. Det indikerer, at de kønsbetingede årsager til, at kvinder i mindre grad end mænd melder sig ind i politiske partier også påvirker deres villighed til at stille op. Det er derfor ikke sådan, at de kvinder, der har meldt sig ind, i lige så høj grad som mændene er potentielle kandidater. Kønsforskellen er også markant, når der er kontrolleret for en række andre, gængse forklaringer som politisk selvtilid og politisk interesse. Mens medlemmerne er ældre end vælgerne, er de opstillingsvillige yngre end alle medlemmer. Sandsynligheden for at være opstillingsvillig stiger med yngre alder. Men der er ikke nogen effekt af uddannelse og indkomst. De opstillingsvillige medlemmer har ikke i gennemsnit hverken kortere eller længere uddannelse, eller højere eller lavere husstandsindkomst end de andre medlemmer. Den uddannelsesmæssige skævvridning, der er mellem partiernes medlemmer og vælgere, styrkes ikke blandt potentielle kandidater. Børn er ikke en hindring for at ville stille op til offentlige valg. Sammenlignet med medlemmer, der ikke har hjemmeboende børn, er sandsynligheden for at være opstillingsvillig for medlemmer med hjemmeboende børn ca. 5 pct. større. Familieliv er ingen hindring for en

TABEL 2: Potentielle kandidater blandt partimedlemmerne 2012 (pct.)

	EL	SF	S	RV	KD	V	DF	K	LA	Alle vægtet
Kommunalvalg	18	17	16	21	12	18	24	22	21	19
Regionsrådsvalg	10	7	7	10	6	6	12	8	13	8
Folketingsvalg	13	11	8	13	8	9	15	11	24	11
På mindst et af de tre niveauer	21	21	18	26	15	21	28	26	32	22
n	3.211	4.307	3.462	574	529	3.182	1.456	3.211	377	15.919

Kilde: Kosiara-Pedersen, Karina & Asmus Harre (2017) Kandidatrekruttering i politiske partier. *Økonomi & Politik*, årgang 90, no. 3, 2017.

politisk karriere. Medlemmer har signifikant mere politisk interesse og politisk selvtillid end vælgerne, og det samme gælder for potentielle kandidater sammenholdt med andre medlemmer.

DEMOKRATI TIL DEBAT

Når under 4 pct. af vælgerne er partimedlemmer, og kun en tredjedel af dem deltager i opstilling af folketingskandidater, er det en lille andel af vælgerne, der er med til at afgøre, hvem alle vælgerne kan stemme på. Kan så lille en gruppe have føling med, hvad vælgerne ønsker? Er det demokratisk, at det er så få, der opstiller kandidaterne?

Med de færre medlemmer skrumper partiernes interne rekrutteringspulje. Har partierne tilstrækkelig med kandidater? Og har de tilstrækkelige kandidater med de kompetencer og karakteristika, der er vigtige for dem og deres vælgere? Hvilken betydning har det, hvis partierne henter (flere) kandidater udefra? Hvilken betydning har det for repræsentativiteten? Betyder det, at der kommer færre (politisk) ressourcetsvage, fordi de ikke gennem partiernes organisatoriske ressourcer er blevet mobiliseret, trænet og uddannet til at være gode kandidater og politikere? Hvilken betydning har det, at partier rekrutterer kandidater blandt støtter, der ikke er uddannede og trænedes internt i en medlemsorganisation?

OPSUMMERING

Historisk har de politiske partier været tillagt en række opgaver, men det er kandidatopstilling og hvad der deraf følger af valgkamp og organisering af det parlamentariske arbejde, der er deres definatoriske opgave. Denne kerneopgave har de ikke været udfordret på. Anderledes forholder det sig med deres rolle som en kanal for politisk deltagelse. Partiernes medlemstal er faldet drastisk fra et i en international sammenligning højt niveau i 1950'erne og 1960'erne til omkring gennemsnittet nu. Vi har i Danmark tradition for, at partier har medlemsorganisationer. Men medlemsorganisationer er ikke en forudsætning for repræsentativt demokrati, og partimedlemskab er hverken en garant for deltagelse eller den eneste måde, hvorpå partierne kan fungere som kanal for politisk deltagelse. Det rejser spørgsmålet, hvorvidt partierne også i fremtidens demokrati vil spille en rolle som kanal for politisk deltagelse, og hvis ja, hvordan de organiserer dette. Når under 4 % af vælgerne er partimedlemmer, og kun en tredjedel af dem deltager i opstilling af folketingskandidater, er det en lille andel af vælgerne, der er med til at afgøre, hvem alle vælgerne kan stemme på. Samtidig betyder de faldende og lave medlemstal, at partiernes traditionelle rekrutteringspulje – medlemmerne – skrumper. Et andet centralt spørgsmål for partiernes rolle i fremtidens demokrati er derfor, hvordan partierne udvider rekrutteringspuljen og tilpasser kandidatopstillingen, så de sikrer repræsentative og kompetente kandidater?

De politiske partier har altid været under forandring og er det også i disse år med tendenser til øget personliggørelse, professionalisering og centralisering. Det giver anledning til det tredje og overordnede spørgsmål om, hvorvidt fremtidens partier vil være elitestyrede, personfokuserede kampagneorganisationer, eller om vi også vil se partier, der også formår at mobilisere til politisk deltagelse og kandidatopstilling.



NOTATET ER BASERET PÅ FØLGENDE LITTERATUR:

- Achury, Susan, Susan E. Scarrow, Karina Kosiara-Pedersen and Emilie van Haute (2018). *The Consequences of Membership Incentives: Do Greater Political Benefits Attract Different Kinds of Members?* Party Politics. Article first published online: January 31, 2018. <https://doi.org/10.1177/1354068818754603>.
- Bille, Lars (1997) *Partier i forandring*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Faucher, Florence (2015) 'New Forms of Political Participation. Changing Demands or Changing Opportunities to Participate in Political Parties?'. *Comparative European Politics* 13: 409-59.
- Gauja, Anika (2015) 'The Construction of Party Membership'. *European Journal of Political Research* 54(2): 232-248.
- Harre, Asmus, & Karina Kosiara-Pedersen (2015). *Politiske ungdomsorganisationers ildsjæle*. In J. N. Nielsen, J. M. Olsen, C. Klauber, & M. D. Sørensen (eds.), *Tag del i fremtiden – en antologi om unges deltagelse i den politiske offentlighed*. København: DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd, København.
- Heidar, Knut (1994) 'The Polymorphic Nature of Party Membership'. *European Journal of Political Research* 25(1): 61-86.
- Heidar, Knut, Marie Demker & Karina Kosiara-Pedersen (eds.) (2019) *Nordic Party Members: Linkages in Troubled Times*. London: ECPR Press/Rowman & Littlefield.
- Katz, Richard S. (1990) 'Party as linkage: A vestigial function?'. *European Journal of Political Research* 18(1): 143-161.
- Kosiara-Pedersen, Karina (2017) *Demokratiets ildsjæle*. Partimedlemmer i Danmark. København: DJØF forlag.
- Kosiara-Pedersen, K. (2015). *Party membership in Denmark: fluctuating membership figures and organizational stability*. In E. V. Haute, & A. Gauja (eds.), *Party Members and Activist*. (pp. 66-83). Kapitel 5. London: Routledge. (Routledge Research on Social and Political Elites).
- Kosiara-Pedersen, Karina & Asmus Harre (2017) *Kandidatrekruttering i politiske partier*. Økonomi & Politik, årgang 90, no. 3, 2017.
- Kosiara-Pedersen, Karina, Scarrow, Susan E. & van Haute, Emilie (2017). *Rules of Engagement? Party Membership Costs, New Forms of Party Affiliation, and Partisan Participation*. In T. Poguntke, S.E. Scarrow & P. Webb (eds.) *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Kristensen, Amalie M. & Karina Kosiara-Pedersen (2016). *Alternativ partimedlemskab?*. In Karina Kosiara-Pedersen, Gustav P. Nedergaard, & Emil L. Suenson (eds.), *Statskundskab i praksis: Klassiske teorier og moderne problemer*. Kapitel 3. Kbh.: Karnov Group.

- Pedersen, Mogens N. (1989) 'En kortfattet oversigt over det danske partisystems udvikling'. *Politica* 21: 265-278.
- Scarrow, Susan E. (2015) *Beyond Party Members. Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford: Oxford University Press
- van Haute, Emilie & Anika Gauja (eds.) (2015) *Party Members and Activist*. (pp. 66-83). Kapitel 5. London: Routledge. (Routledge Research on Social and Political Elites).

BAGGRUNDSNOTAT 3

DEN DEMOKRATISKE SAMTALE I DE "NYE" OG I DE "ETABLEREDE" MEDIER

Daniel Honoré Jensen, politisk konsulent, Dansk Ungdoms Fællesråd, dhj@duf.dk

INTRODUKTION: HVEM ER MEDIERNE?

Med den enorme vækst af nye digitale medier, har medielandskabet ændret sig hastigt over det seneste årti og mudret forskellen mellem de "traditionelle" medier og de sociale medieplatforme. Grundlæggende kan man dog skelne mellem de professionelle, publicistiske medier, som er underlagt medieansvarsloven og de digitale, sociale medier, hvor indholdet er brugergenereret og kontrolleret af private virksomheder, som f.eks. Facebook eller Twitter. Som SIRI-kommissionen beskriver i deres rapport fra 2019, er de digitale, sociale medieplatforme "ofte gratis at anvende og er derfor på sin vis et meget demokratisk værktøj, da alle kan have adgang" (SIRI Kommissionen, 2019). Men platformene har også medført en række udfordringer for den demokratiske og politiske samtale herunder en øget spredning af misinformation og "fake news", dannelsen af ekkokamre og ikke mindst en mere rå debat om politik. Denne ændrede medievirkelighed er med til at udfordre de publicistiske mediers forretningsmodel og stiller krav til deres tilstedeværelse på sociale medier for at gøre sig selv relevante, særligt blandt den yngre generation. Og selv foruden denne nye digitale virkelighed er den politiske samtale udfordret af ændringer i den politiske journalistik. Således er tilliden til de publicistiske medier, som leverandøren af objektiv nyhedsdækning og demokratisk vagthund under pres. Det er disse emner, som dette baggrundsnotat søger at belyse.

HVILKE MEDIEPLATFORME ANVENDES AF BORGERNE TIL AT FÅ POLITISKE NYHEDER OG INDGÅ I DEBAT?

Selvom de traditionelle medier som TV, radio og aviserne fortsat er den dominerende nyhedskilde for de fleste danskere, er det i stigende grad på Facebook og Twitter, at de får deres nyheder fra. Pew Research Center finder i en rapport fra maj 2018, at 66 % af voksne danskere får deres nyheder via de sociale medier, heriblandt 46 % der får dem dagligt (Pew Research Center, 2018). Det bekræftes af SIRI-kommission som finder i deres analyse fra 2019 at TV, radio og aviser fort-

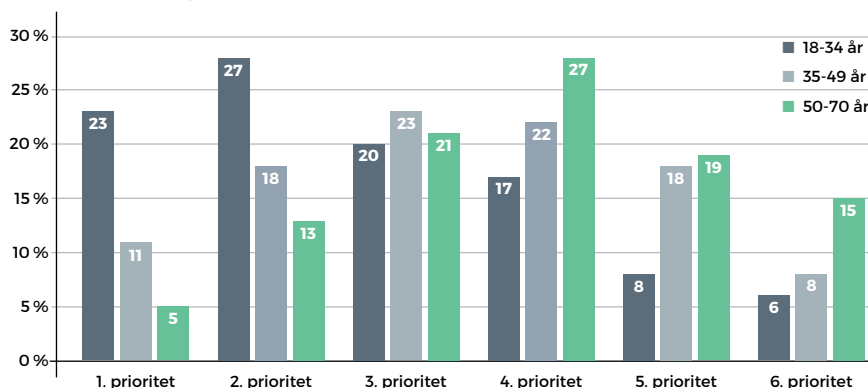
sat er enten 1. eller 2. prioritet for den gennemsnitlige dansker (SIRI Kommissionen, 2019). Brydes denne statistik yderligere ned på alder, ser man desuden at hos gruppen af unge mellem 18-34 er de sociale medier for 23 % den primære nyhedskilde og for 27 % den næstvigtigste. Selvom nyhedslæsningen er flyttet på de sociale medier, særligt for de unge, så er det naturligvis vigtigt at notere, at det som læses på de sociale medier, kan være et nyhedsfeed fra de professionelle medier eller være links til mediernes egne sider. Det kan dog med rimelighed forventes at den politiske samtale, også i fremtiden, vil forsætte med at flytte sig fra at blive konsumeret direkte fra de traditionelle medieplatforme, som er kontrolleret af professionelle, publicistiske medier underlagt medieansvarsloven, til i stedet at finde sted på de sociale medie-platforme, hvor reguleringen foretages af de globale udbydere.

Selvom danskernes forbrug af sociale medie som nyhedskilde er vokset hastigt, er tilliden til platforme som Facebook og Twitter i bund. DRs enhed for medieforskning gennemfører hvert år en rapport om udviklingen i danskernes brug af medier, og tallene fra 2017 viser at kun 7 % af danskerne har tiltro til nyheder fra sociale medier som Facebook og Twitter (DR Medieforskning, 2017). Til sammenligning er tiltroen til de klassiske medier som TV, radio og aviserne på omkring 50-70 %, hvilket også i international sammenhæng er relativt højt.

Den lave tiltro til sociale medier kan skyldes danskernes bekymring for den udbredte misinformation, mangel på faktatjek og såkaldt "fake news" som ekssi-

FIGUR 1: Hvor får du primært dine nyheder og viden om aktuelle politiske dagsordener fra?

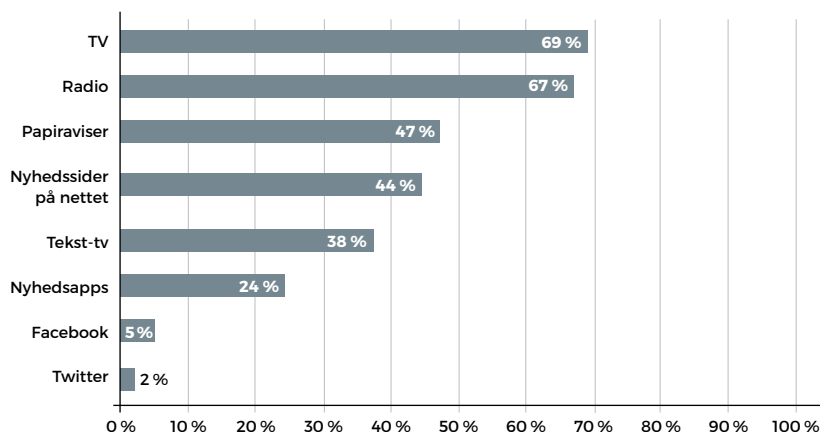
Sociale medier fordelt på alder



Kilde: IDA Analyse (2019): Al. demokrati og sociale medier 2 – en analyse blandt befolkningen

Note: Respondenterne blev i forbindelse med dette spørgsmål bedt om at rangere de forskellige muligheder i forhold til hinanden.

FIGUR 2: Danskernes generelle tiltro til nyheder fra forskellige typer af medier



Kilde: Megafon for DR Medieforskning.

sterer på de sociale medieplatforme. I DR Medieforskningens undersøgelse svarer 28 %, at de har oplevet fake news i en hvilken som helst definition af begrebet (DR Medieforskning, 2017). Det betyder også, at tre ud af fire danskere efter egen opfattelse ikke er stødt på det. Men tallene kompliceres naturligvis af, at den mest effektive "fake news" ikke nødvendig opdages af brugeren. SIRI Kommissionen måler således også, at kun 41 % af danskerne er uenige i udsagnet at "sociale medier hjælpe til at skelne fakta fra fiktion" (SIRI-Kommissionen, 2019). Som DR Medieforskning formulerer det: "Om man har mødt falske nyheder eller ej, så er der en vis bekymring blandt danskerne [for fake news]. Mere end en ud af tre danskere er i nogen eller høj grad bekymret for fake news" (DR Medieforskning, 2017).

? DEMOKRATI TIL DEBAT

Det skiftende medieforbrug fra de traditionelle platforme, som er drevet af professionelle mediehus, til de sociale medieplatforme, hvor meget indhold er bruger-genereret, risikerer at svække vores politiske samtale. Som SIRI-kommissionen beskriver er "en stor del af den demokratiske debat, og dermed begrundelsen for at de professionelle medier havde en særlig rolle i demokratiet, er flyttet til SoMe medierne. Men det er oplysningsforpligtelsen og den alsidige demokratiske grundforsyning af viden om det samfundsmæssige fællesskab ikke" (SIRI Kommissionen, 2019).

Hvordan sikrer vi, at vi også i fremtidens demokrati, kan have en offentlig politisk debat med substans og saglighed?

Hvem har ansvaret og hvilke tiltag kan hhv. de publicistiske medier og de nye sociale medieplatforme tage?

DEN DIGITALE DEBATKULTUR

Foruden bekymringer om misinformation og fake news, er den politiske samtale på de sociale medier yderligere udfordret af den rå debattone, som eksisterer online. En rapport fra Institut for Menneskerettigheder viser, at tonen i debatten har en afskrækkende effekt på folks deltagelse og engagement i den offentlige debat. 59 % i denne undersøgelse svarer, at de afholder sig fra at give deres mening til kende i debatter på Facebook på grund af tonen (Institut for Menneskerettigheder, 2019). Det viser af Dansk Ungdoms Fællesråds Demokratianalyse fra 2018, som bekræfter at over halvdelen af unge ikke ytrer sig i den digitale debat af frygt for hadefulde kommentarer (Dansk Ungdoms Fællesråd, 2018).

Men hvem deltager så i den online debat i Danmark? Undersøgelser fra Institut for Menneskerettigheder viser, at i gruppen som tilkendegiver, at de deltager i samfundsdebatterne på Facebook, er det danskerne over 50+ som dominerer med 64 % (Institut for Menneskerettigheder, 2018). Til sammenligning udgør de 18-29-årige blot 8 % af gruppen, som er aktive i debatterne på Facebook. Skævvridningen eksisterer også på tværs af kønnene, og det generelle billede viser med al tydelighed, at de der debatterer mindst er unge kvinder mellem 18-29 år i hele landet, mens de der debatterer mest, er mænd over 40 år. Således konkluderer Institut for Menneskerettigheder, at *"når tonen afholder så mange fra at deltage, særligt blandt unge og kvinder, så mister debatten nuancer og den demokratiske samtale bliver fattigere"* (ibid.)

Endelig bør det fremhæves, at selv blandt nogle af de som ytrer sig allermest – vores folkevalgte politikere – opleves det, at tonen i den politiske samtale er blevet meget rå. Senest har flere politikere beskrevet, hvordan de afholder sig fra at engagere sig i den offentlige debat af frygt for at få tilsvininger, chikane og trusler af dem eller deres nærmeste (Berlingske, 2019).



DEMOKRATI TIL DEBAT

77 % af danskerne mener, at medierne har et ansvar for at facilitere en god online debat (SIRI Kommissionen, 2019). Men hvordan opnås dette? Hvem har ansvaret for at fjerne hadefulde eller krænkende kommentarer på nettet?

Hvis særlige grupper afholder sig fra at engagere sig i den politiske samtale på nettet, mister vi repræsentativitet i debatten. Hvordan skaber vi en digital debatkultur, hvor alle føler sig inddraget?

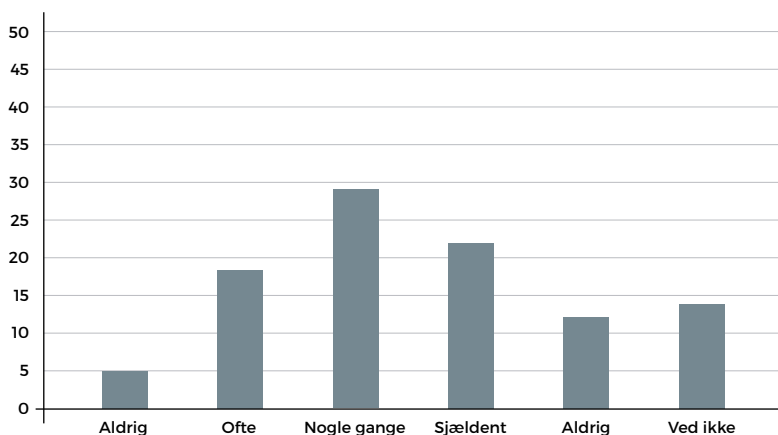
EKKOKAMRE

Det fremhæves ofte, at den personalisering af nyhedsfeedet og vores generelle informationsmiljø som de sociale medier tillader, har ført til dannelsen af ekkokamre, hvor vælgerne kun bliver bekræftet i deres holdninger og sjældent bliver udfordret på deres grundlæggende antagelser. *"Vi har tendens til at tale med dem, vi i forvejen kan lide, og læse nyheder, der bekræfter vores tro, mens vi filtrerer den information og de mennesker væk, som vi er uenige med eller finder ubehagelige. Teknologien giver os i stigende grad mulighed for at gøre det og vælge vores ekkokamre."* (SIRI Kommissionen, 2019). Ydermere bliver "valget" af ekkokammer i stigende grad truffet af algoritmer, idet automatiserede systemer afkoder vores adfærd og præferencer og tilbyder nyheder eller sponsoreret indhold, som er tilpasset den enkelte bruger.

En undersøgelse fra IT Universitet viser dog, at danskerne ikke nødvendigvis selv deler opfattelsen af, at de lever i ekkokamre på sociale medier. 62 % rapporterer for eksempel, at de lærer noget nyt *"engang imellem på"* de sociale medier, og godt en tredjedel oplyser at de ændrer holdning efter at have deltaget i en Facebook diskussion (IT Universitetet, 2017).

Samme undersøgelse viser dog også, at cirka 45 % sjældent ændrer holdning af at have læst nyheder eller indgået i debat på de sociale medier. Endelig er det kun 23,5 % som svarer at de *'altid'* eller *'ofte'* bliver konfronteret med holdninger, der adskiller sig fra deres egne. Der synes derfor at tegne sig et billede af, at der på de

FIGUR 3: Hvor ofte bliver du konfronteret med holdninger, der adskiller sig fra dine egne (når du diskuterer politik eller nyheder på Facebook)?



Kilde: IT Universitetet, 2017

sociale medier eksisterer en vis ekkokammer-tendens, som kan være med til at polarisere debatten yderligere, ved at bekræfte vælgerne i deres allerede kendte verdensbillede og ved ikke at fostre en forståelse blandt borgerne for alternative synspunkter.



DEMOKRATI TIL DEBAT

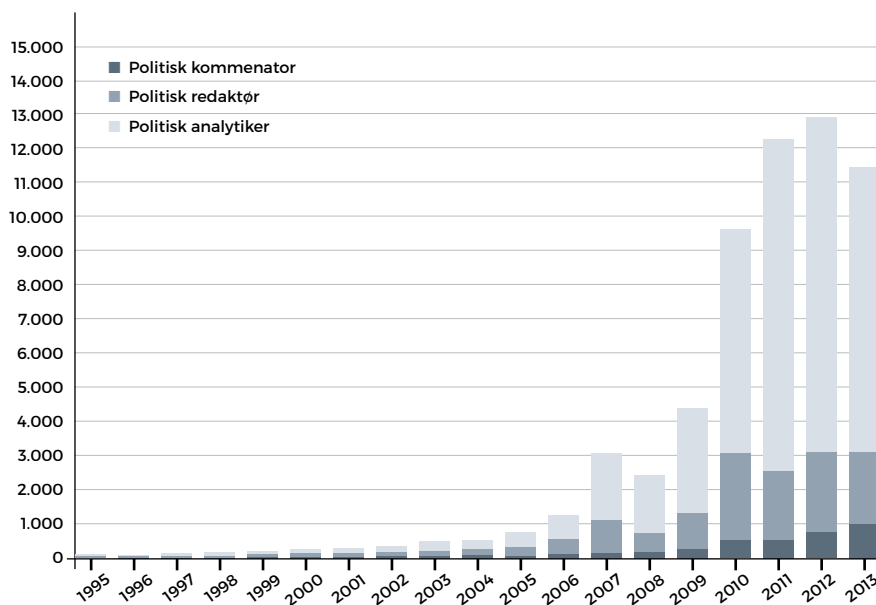
Danskerne bliver tilsyneladende sjældent udfordret på deres holdninger på de sociale medier, som de i stigende grad forbruger. Er der brug for at sociale medier udfordrer danskerne mere i deres holdninger? Og hvorledes kan medierne, både de publicistiske og de sociale, være med til at sikre dette?

HVORDAN DÆKKER DE PUBLICISTISKE MEDIER POLITIK, OG HVAD ER BORGERNES FORSTÅELSE AF KVALITETEN I DÆKNINGEN?

Selv når udfordringer med den ny digitale medievirkelighed fraregnes, er den politiske samtale som finder sted i de publicistiske medier ofte kritiseret. Når de publicistiske medier kritiseres, handler det tit om en fokus på konflikt og favorisering af det underholdende eller det ekstreme. Om en konfliktsøgende journalistisk tilgang, som kritiseres for at fremme politikerleden, mens den samtidig sikrer taletid til populister og eksperter og en overvægt af politiske kommentatorer. Dele af dette billede bekræftes af en survey gennemført af SI-RI-kommissionen, som viser at over halvdelen af medlemmerne af Folketinget mener det er 'let' eller 'meget let' at komme igennem medierne med kritik af politiske modstandere og kritik af politiske forslag i de publicistiske medier (SIRI Kommissionen, 2019). Tilsvarende siger 55 % af Folketingsmedlemmerne, at det er svært eller meget svært at komme i medierne med positive historier og konkrete forslag (ibid.).

Ligeledes har indholdet af den politiske nyhedsdækning i det seneste årti fokuseret mere på analysen af "det politiske spil". Undersøgelser viser eksempelvis, at i årrækken fra 1995 til 2013 er antallet af artikler med ordene '*politisk kommentator*', '*politisk redaktør*' eller '*politisk analytiker*' eksploderet (Information, 2015). Kritikere fremhæver, at denne form for nyhedsdækning ikke tilbyder læseren en egentlig faktuel udredning af den politiske debat, men derimod er kendetegnet ved rene postulater uden belæg eller kilder, som blot efterlader læseren som tilskuere til den politiske arena, snarere end at klæde borgeren på til konstruktiv samfundsdebat (ibid.). I en undersøgelse foretaget af Magisterbladet, var de politiske kommentatorer således dem som danskerne helst så mindre af i debatten.

FIGUR 4: Antallet af politiske kommentatorer i danske medier fra 1995 til 2013



Kilde: Mette Bengtson, Ph.D.-afhandling (Information, 2015)

Note: Graf over antal hits på "politiske kommentator", "politisk redaktør" og "politisk analytiker" på Infomedia ved en søgning på "præcis sådan" i "alle medier".

21 % af danskerne svarede, at de gerne ville høre mindre fra kommentatorerne, 18 % at de ville høre mindre fra lobbyisterne og 17 % fra politikerne. Tilsvarende ville 30 % af danskerne gerne høre mere fra borgere og 27 % fra forskerne (Magisterbladet, 2015).

Foruden denne kritik af den politiske nyhedsdækning, synes troværdighed til medierne generelt også at være under pres. Omend TV, radio og avismedierne fortsat scorer højt i international sammenhæng og relativt til de sociale medier, er journalisterne en af de faggrupper, som danskerne har mindst tillid til. Således viser Troværdighedsanalysen fra 2017 også at journalister, sammen med politikere, ligger nederst på listen af de fag, som danskerne har tillid til: "Sammenlignet med de andre faggrupper synes danskerne ikke, at journalisternes arbejde er specielt vigtigt for det danske samfund, og samtidig mener de, at journalisterne er for dårlige til at indrømme deres fejl. Begge parametre har massiv betydning for journalisternes troværdighed. I en medievirkelighed med mange stemmer og trusler om fake news skal journalisterne i højere grad kunne overbevise befolkningen om, at de er vigtige for

samfundet" (SIRI Kommissionen, 2019). En direkte sammenhæng til kvaliteten af den journalistiske nyhedsdækning kan ikke påvises, men statistikken vidner om en tillidskrise, som udfordrer danskernes syn på medierne som leverandøren af objektiv nyhedsdækning og demokratisk vagthund.

DEMOKRATI TIL DEBAT

Man kan argumentere for, at kritik og konfliktsøgen er en indlejret del af medierne. Dels for at leve op til nyhedskritikerne, og dels for at leve op til idealet som den fjerde statsmagt. Men kan kritik og konfliktsøgen komme til at fylde for meget? Og vil det i så fald være et demokratisk problem? Og hvordan kan borgerne klædes bedre på til at kunne indgå konstruktivt i samfundsdebatten?

OPSUMMERING

I en god demokratisk samtale hører det med, at politikere, medier og borgere indgår i dialog, hvor der bliver diskuteret på tværs af politiske holdninger og interessesynspunkter. De publicistiske medier har altid betragtet sig selv som en af grundpillerne i demokratiet - den fjerde statsmagt og befolkningens vagthund - og de etablerede medier har i mange år faciliteret denne samtale. Ovenstående opgørelser tegner dog et billede af, at de publicistiske medier, som er underlagt presseansvarsloven, i dag er udfordret som "gatekeepere" på viden og debat af Internettet og af de sociale medier, hvor indhold er brugergenereret. Udfordringerne med denne ændrede medievirkelighed videreføres til den politiske samtale, hvor de centrale problemstillinger er den øgede misinformation, den grove debatkultur og ekkokammer-dannelsen som ses i den digitale sfære. Det er udfordringer som disse, som sammen med en mere konfliktorienterede politisk journalistik og øget brug af politiske kommentatorer, gør at man kan spørge, hvem der i fremtiden demokrati skal stå op for den politiske samtale?



NOTATET ER BASERET PÅ FØLGENDE LITTERATUR:

- Berlingske (2019), '*Pia Kjærsgaard: Folk må forstå, at vi politikere gør vores arbejde bedst muligt*', 1. sektion, onsdag d. 27. februar 2019.
- Dansk Ungdoms Fællesråd (2018), '*Demokratianalysen*'. Tilgængelig via https://duf.dk/fileadmin/user_upload/Editor/documents/DUF_materialer/DUF_Analyser/Demokratianalysen_2018.pdf (25.09.2019)
- DR Medieforskning (2017), '*Medieudviklingen 2017*'. Tilgængelig via: <https://www.dr.dk/om-dr/fakta-om-dr/medieforskning/medieudviklingen/2017> (25.09.2019)
- Information (2015), '*Ekspløsiv stigning i antallet af politiske kommentatorer*'. Tilgængelig via: <https://www.information.dk/databloggen/2015/05/eksplosiv-stigning-antallet-politiske-kommentatorer> (25.09.2019)
- Institut for Menneskerettigheder (2018), '*Hadefulde ytringer i den offentlige debat*', Tilgængelig via: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2017/rapport_om_hadefulde_ytringer_2._oplag_2017.pdf (25.09.2019)
- Institut for Menneskerettigheder (2019), '*Demokratisk deltagelse på Facebook*', Tilgængelig via: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/04_april_19/Rapport%20om%20demokratisk%20deltagelse.pdf (25.09.2019)
- IT Universitetet (2017), '*Ny undersøgelse: Forestillingen om Facebooks ekkokamre er overdrevet*', Tilgængelig via: <https://www.itu.dk/om-itu/presse/nyheder/2017/forestillingen-om-facebook-ekkokamre-er-overdrevet> (25.09.2019)
- Magisterbladet (2015), '*Hold så kæft!*'. Tilgængelig via: https://www.magisterbladet.dk/magisterbladet/2015/042015/042015_p24 (25.09.2019)
- Pew Research Center (2018), '*In Western Europe, Public Attitudes towards News Media More Divided by Populists View than Left-Right Ideology*'. Tilgængelig via: <http://www.journalism.org/2018/05/14/in-western-europe-public-attitudes-toward-news-media-more-divided-by-populist-views-than-left-right-ideology/> (25.09.2019)
- Radius Kommunikation (2017), '*Troværdighedsanalysen 2017*'. Tilgængelig via: <https://radiuscph.dk/wp-content/uploads/2017/09/Trovaerdighedsundersogelsen-2017-af-Radius.pdf> (25.09.2019)
- SIRI-Kommissionen (2019), '*AI, Medier og Demokrati – Sådan styrker vi vores demokratiske immunforsvar*'. Tilgængelig via: <https://ida.dk/om-ida/temaer/siri-kommissionen/ai-medier-og-demokrati#rapport-og-delanalyser> (25.09.2019)

BAGGRUNDSNOTAT 4

FORENINGERNE OG DEMOKRATIET

Bjarne Ibsen, professor og centerleder, Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Syddansk Universitet

INTRODUKTION

Såvel i offentligheden som i lovgivningen tillægges foreningslivet særlige kvaliteter. Det kom bl.a. til udtryk i Danmarkskanonen, hvor 'Foreningsliv og Frivillighed' var en af de værdier, som efter en afstemning blev valgt som en af de 10 vigtigste værdier i Danmark. I beskrivelsen af foreningslivets kvaliteter står der bl.a. på hjemmesiden for Danmarkskanonen: *'Frivillighed og foreningsliv betragtes ofte som centrale – og positive – elementer i det danske samfund, fordi de bidrager til at lære om fællesskab, deltagelse, samarbejde, selvstændighed, lighed og oplysning'.*

Troen på foreningslivets demokratiske betydning er den primære begrundelse for den kommunale støtte til aftenskoler, idrætsforeninger, børne- og ungdomskorps og andre foreninger for børn og unge: *'Formålet med det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde er at fremme demokratiforståelse og aktivt medborgerskab'.*

Denne tro på foreningslivets kvaliteter og demokratiske betydning er så stærk, at der ikke har været større interesse for at få viden om, hvorvidt foreningerne er så gode til demokrati, som det påstås. Dette til trods for, at det er en udbredt opfattelse i foreningslivet, at det mange steder er svært at engagere medlemmerne i foreningsdemokratiet.

Formålet med dette notat er derfor at samle og diskutere den forskningsbase-rede viden, der findes om foreningernes demokratiske rolle. Første del af notatet giver et kort overblik over foreningslivets historie. Andel del belyser foreningslivets omfang og udbredelse. Tredje del ser på de væsentligste ændringer i foreningslivet i nyere tid. Fjerde del samler op på nyere undersøgelser af, hvilken betydning foreningslivet har for demokratiet, og hvor godt det interne demokrati i foreningerne fungerer. Til sidst diskuteres og perspektiveres notatets analyser.

FORENINGSLIVETS ETABLERING OG HISTORISKE UDVIKLING

Foreningslivets etablering og udvikling kan opdeles i tre faser, som centrale kendetegn ved foreningerne i dag kan spores tilbage til. Indførelsen af den demokratiske forfatning, de folkelige bevægelsers opståen og tilblivelsen af vel-

færdsstaten. De tre er naturligvis tæt forbundne, men overordnet set kan deres betydning for foreningerne og den frivillige sektor sammenfattes således, at den demokratiske forfatning udgør selve grundlaget, folkebevægelserne giver liv og indhold, og velfærdsstaten definerer en arbejdsdeling¹.

Grundlaget: Den demokratiske forfatning

Da den nye forfatning blev indført i 1849, gav Grundloven mulighed for en opblomstring af det civile samfund. Borgerne kunne nu frit slå sig sammen i organisationer og foreninger. Selvom der siden den tidlige middelalder har eksisteret forskellige former for organiseringer (laugsvæsen, stiftelser, fonde og ikke mindst kirken) som en slags forløbere for vore dages frivillige sammenslutninger, var det først med overgangen fra det traditionelle samfund til det moderne samfund, at man kan tale om en egentlig 'frivillig sektor'. At slutte sig sammen var ikke nyt, men foreningen var en ny måde at slutte sig sammen på, og foreningsformene brød for alvor igennem på næsten alle samfundsområder: Politiske partiforeninger, interesseorganisationer (godsejerforeninger, håndværkerforeninger, husmandsforeninger mv.), fagforeninger, økonomiske foreninger (sparekasser, sygekasser, brugsforeninger), filantropiske foreninger, idrætsforeninger og andre fritids- og kulturforeninger, religiøse foreninger m.v.

Indhold, liv og værdier: De folkelige bevægelser – og filantropien

Fra midten af 1800-tallet opstod de store folkelige bevægelser: bondebevægelsen, arbejderbevægelsen, de religiøse vækkelser (den grundtvigianske bevægelse og Indre Mission), afholdsbevægelsen og den folkelige idræt (Klausen og Selle 1995). Folkebevægelserne opstod som et forsøg på at løse de problemer, som en ny samfundsorden medførte, og hvor nye sociale skel gik mellem gårdmænd og husmænd, arbejdere og virksomhedsejere, tjenestefolk og borgerskab. Herfra stammer værdier og traditioner, som indholdsmæssigt stadig præger foreningslivet, selvom det er stærkt aftagende. Bevægelserne har været med til at give den danske frivillige sektor nogle særlige træk. For det første de mange medlemskaber, som vi i dag finder ved et meget højt gennemsnitligt antal forenings-medlemskaber pr. indbygger med stor tilslutning til især fagbevægelsen og foreningssidrætten (uddybes senere). For det andet den relativt store frivillige indsats i foreninger og organisationer. For det tredje kerneområderne i den skandinaviske frivillige sektor koncentreret om kultur / idræt / fritid og langt mindre om social hjælp og sundhed end i andre vestlige lande. Dette afspejler naturligvis den velfærdsstatslige kontekst, organisationerne befinder sig i (Wollebæk og Selle 2000, Svedberg og Jeppsson Grassman 2001, Goul Andersen et al. 2000).

¹ Denne korte historiske beskrivelse af foreningslivets etablering og udvikling bygger især på denne kilde: Bjarne Ibsen og Ulla Habermann. Definition af den frivillige sektor.

Arbejdsdelingen: Velfærdsstaten

I forhold til udviklingen af velfærdsstaten kan man inddеле foreningslivet og den frivillige sektors historie i tre perioder: Før 1930, 1930 – 1980 og efter 1980.

Perioden før 1930 er blevet kaldt for moraldannelsens og det sociale engagements og selvforståelses tid (Lorentzen 2001, Klaudi Klausen 1995) præget af de kirkelige og religiøse bevægelser og af arbejderbevægelsens og bondebevægelsens fremmarch. Både borgerskabet og arbejderklassen markerede deres standpunkter og interesser i særskilte organisationer. Det var også i denne periode, at kvinderne blev mere synlige i det offentlige rum. Foreninger og organisationer opstod som interessemarkering og i modstrid til det bestående, men dette til trods var der i denne periode ingen stærke modsætninger mellem staten og den frivillige sektor, og en del af sektoren (især på det socialpolitiske område) havde stor politisk bevågenhed og modtog tidligt offentlig støtte. Foreningerne blev set som et redskab til løsning af forskellige opgaver og sociale problemer (Klaudi Klausen 1995, Habermann og Ibsen 1997).

Tiden mellem de to verdenskrige var på mange måder en gylden tid for foreningerne og de frivillige organisationer. De voksede i antal, og de fik mange medlemmer. Samtidig blev der lagt op til et stadigt tættere samarbejde med det offentlige, men på nogle områder overtog staten opgaver, som foreningerne tidligere tog sig af. Socialreformen i 1933 blev et vendepunkt i måden at tænke samarbejde på. Efter 2. Verdenskrig overtog staten langsomt men sikkert ansvaret for flere og flere af de sociale og sundhedsmæssige opgaver – ofte efter politisk pres fra de frivillige interesseorganisationer, som har overtaget velfærdsstatens måde at tænke solidarisk opgaveløsning på. I løbet af 1950'erne slog universalismen - tankegangen om lige ydelser til alle – igennem, og de frivillige organisationer (især på det sociale område) blev i stigende grad fraskrevet betydning som opgaveløsere og fungerede primært som interesseorganisationer og 'nytænkere'. På kultur- og idrætsområdet er perioden præget af voksende offentlig støtte og mere offentlig regulering i form af lovgivning på området (Tipsloven i 1948 og Fritidsloven i 1968), men det er fortsat de frivillige initiativer, som præger feltet, og der er modstand mod flere forsøg på stærkere offentlig styring.

Efter 1980 voksede antallet af foreninger og frivillige organisationer, selvejende institutioner og almennyttige fonde voldsomt. Samtidig øgedes den politiske interesse for den frivillige sektor, bl.a. pga. en begyndende tvivl om velfærdsstaten evne og legitimitet til at klare alle kollektive opgaver. Den frivillige sektor får med et slag større ideologisk legitimitet og dermed følger øget offentlig støtte - men også stadig mere offentlig styring og kontrol. Fra begyndelsen af 1980'erne

etableredes forskellige samarbejdsfora og forsøgs- og udviklingsprogrammer, som støttede samarbejdet mellem den offentlige og den frivillige sektor, og som i slutningen af 1990'erne resulterede i bl.a. lovgivning på det sociale område (Den sociale servicelov 1998), hvor kommunerne blev påbudt at samarbejde med de frivillige organisationer. De seneste to årtier er denne tendens forstærket med en voksende interesse fra politisk og offentlig sektors side i at involvere og integrere foreninger og frivillige organisationer i løsningen af kommunale opgaver (Ibsen og Levinsen 2019). Samtidig har den frivillige sektor undergået væsentlige forandringer. Bl.a. at foreninger og frivillige organisationer i mindre grad end tidligere er en del af sociale og folkelige bevægelser samt en stærk professionalisering af især de større landsorganisationer (Selle et al. 2018)

HVOR UDBREDT ER FORENINGSLIVET I DANMARK I DAG?

Udbredelsen af foreningslivet i Danmark kan opgøres på forskellige måder: Økonomisk, antal medlemmer samt antal foreninger. I det følgende belyses de to sidstnævnte mål for foreningslivets udbredelse.

Medlemskab af foreninger

Mens der de seneste tyve år er gennemført en række undersøgelser af udbredelsen af frivilligt arbejde, er der meget få undersøgelser af medlemskabet af foreninger og frivillige organisationer. Landsdækkende undersøgelser fra 1979, 1998 og 2009 viste samstemmende, at godt 90 procent af befolkningen var medlem af mindst en forening eller organisation (Ministeriet for Flygtninge, indvandrere og integration, 2011; Selle et al. 2018). I den seneste undersøgelse af danskernes værdier, gennemført i 2018, har man også spurgt om dette, men resultaterne deraf er endnu ikke offentliggjort. Derfor refereres i det følgende resultaterne af en helt ny – og endnu ikke offentliggjort – undersøgelse i en sjællandsk kommune af borgernes deltagelse i kultur-, fritids- og idrætslivet og derunder også deres medlemskab af foreninger (alle typer) samt deres deltagelse i frivilligt arbejde.

Tabel 1 viser, at 83 procent af de 2510 borgere, der besvarede spørgeskemaet, svarede, at de på undersøgelsestidspunktet var medlem af en forening på mindst en af foreningsområderne. Yderligere ni procent svarede, at de tidligere havde været medlem, men ikke var det, da spørgsmålet blev besvaret. 47 procent svarede, at de inden for den seneste måned eller inden for det seneste år havde udført et frivilligt arbejde.

TABEL 1: Andel af voksne borgere i sjællandsk kommune, der er medlem af forskellige typer af foreninger og har arbejdet frivilligt inden for det seneste år, på forskellige samfundsområder (2019) (N = 2478 – 2.495)

	Er medlem af en forening	Har tidligere været medlem af en forening	Arbejdet frivilligt inden for det seneste år
Kultur	15	12	9
Idræts- og sport	35	34	17
Fritid- og hobbies (fx spejder, jagt eller hobbyavl)	18	23	8
Skole, uddannelse, forskning	6	19	7
Sundhed, forebyggelse- og patient	14	7	7
Sociale hjælp, ældre mv.	23	7	8
Miljø- og natur	13	12	6
Bolig (ejere og lejere) og lokalsamfund	35	13	13
Arbejde, erhverv, brancher	46	21	6
Rådgivning, retshjælp, menneske-rettigheder, forbrug	7	7	1
Politik (partier, arbejde for en sag)	9	12	4
Internationale mål og aktiviteter	8	9	3
Religion og kirke	4	4	3
Andre mål og aktiviteter	11	5	6
Er medlem af mindst en forening	83	9	47

Det største foreningsområde er 'Arbejde, erhverv og brancher', hvor knap halvdelen er medlem af en forening, som vedrører personens arbejde, og yderligere hver femte har tidligere været det. Det kan være en fagforening, en faglig forening eller en erhvervs- og brancheforening. Det er imidlertid forholdsvis få, seks procent, som arbejder frivilligt på dette samfundsområde. Det næststørste foreningsområde, hvis det opgøres på antal medlemmer, er idrætten. Hver tredje er medlem af en idrætsforening, og en lige så stor andel har tidligere været det. Det er helt i overensstemmelse med andre studier, der viser, at omkring hver tredje voksen er medlem af en idrætsforening. Det er også dette område, hvor flest arbejder frivilligt. Det tredje største foreningsområde er bolig- og lokalforeninger, fx en grundejerforening, en ejerforening, en lejerforening, en borger-

forening eller en antenneforening. Hver tredje borger er medlem af en sådan forening, og godt hver tiende har tidligere været det. Det er også det næststørste område for frivilligt arbejde. De mere politiske og værdiorienterede foreninger har i sammenligning med de største foreningsområder en noget mindre tilslutning.

Undersøgelsen viser, at borgere med en erhvervsuddannelse i højere grad er medlem af en forening end borgere, der ikke har en erhvervsuddannelse (både dem som endnu går i skole, og dem som har forladt skolen, men ikke har fået en erhvervsuddannelse). Men der er ikke en tendens til, at jo længere uddannelse man har, jo større er sandsynligheden for, at man er medlem af en forening. Det gælder dog for de fleste foreningstyper, at borgere med en længerevarende eller mellemlang uddannelse i højere grad er medlem af en forening på det pågældende foreningsområde, end borgere med en kortere uddannelse eller uden en erhvervsuddannelse.

De unge mellem 16 og 29 år er i mindre grad medlem af en forening, end de midaldrende og ældre er, men fra 30 årsalderen er andelen, der har et medlemskab af en forening, forholdsvis konstant. Der er imidlertid en stærk sammenhæng mellem alder og deltagelse i en række foreningstyper.

Endelig er borgere, der er født i Danmark eller et andet nordisk land, i højere grad medlem af en forening end personer, der er født i et andet land i Europa, og især personer der er født i et land udenfor Europa. For de fleste foreningstyper er andelen af borgerne, som er medlem af en forening, klart højere blandt borgere, der er født i Danmark eller et andet nordisk land, end blandt borgere, der er født i et andet land i Europa eller i et land udenfor Europa. Den eneste undtagelse er religiøse foreninger.

Antal foreninger

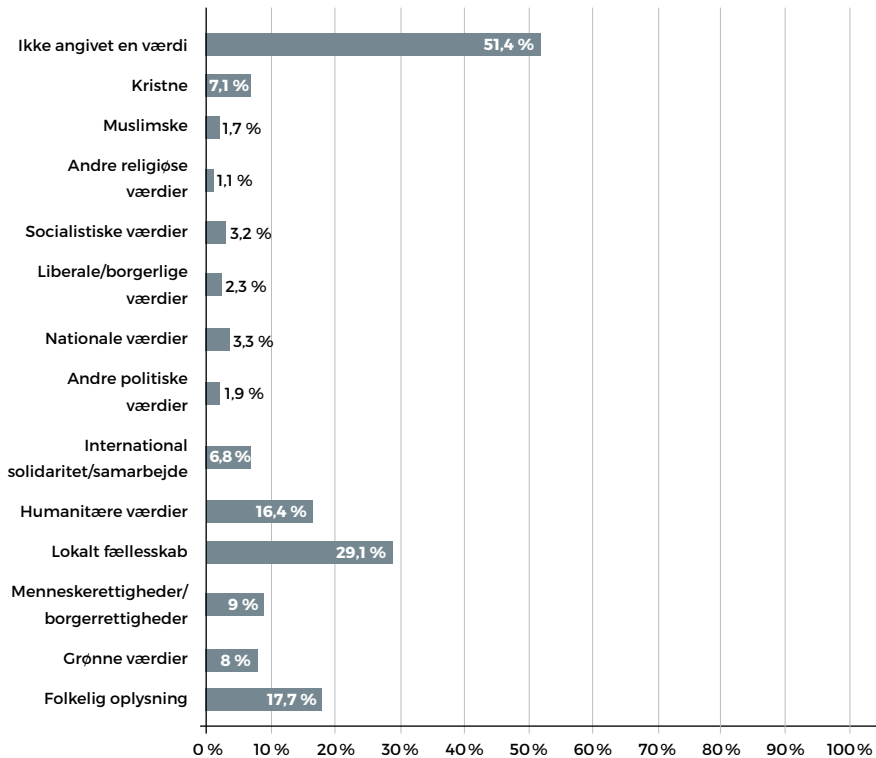
En anden måde at beskrive foreningslivets udbredelse er at opgøre, hvor mange foreninger der findes, og hvordan de er fordelt på samfundsområder. Undersøgelser foretaget på Fyn, Langeland og Ærø i 2004 og 2010 viser, at det største foreningsområde – målt på antallet af foreninger – er idrætten, som omfatter hver fjerde forening. Dertil kommer andre fritids- og kulturforeninger, som tilsammen udgør lidt over en fjerdedel af alle foreningerne. Idræts-, fritids- og kulturforeninger udgør således mere end halvdelen af alle foreningerne i Danmark. Foreninger på velfærdsområderne (sociale indsatser, sundhed og forebyggelse samt uddannelse) udgjorde i 2010 14 procent, og lokal- og boligforeningerne udgjorde næsten samme andel. Foreninger for særlige interesser (i relation til arbejde, politisk, religiøst mv.) udgjorde i 2010 knap hver femte forening (Ibsen, Thøgersen og Levinsen 2013).

FORENINGSLIVETS UDVIKLING I NYERE TID

Den mest iøjnefaldende ændring i foreningslivet fra 2004 til 2010 var en betydelig ændring i sammensætningen af foreningerne. Først og fremmest har der været en ganske stor reduktion i antallet af foreninger vedrørende politik, arbejde, internationale forhold samt natur og miljø. Det kan først og fremmest forklares som en følge af kommunalreformen, fordi denne type af foreninger er tæt koblet til den kommunale politiske struktur, og at disse foreninger i mange tilfælde har tilpasset sig de nye politisk definerede grænser. For mange af de politiske foreninger samt natur og miljøforeningerne er reduktionen sket ved, at eksisterende foreninger fra de tidligere mindre kommuner nedlagde sig selv og genoprettede sig i nye større fusionerede foreninger. Modsat finder vi en betydelig tilvækst i antallet af foreninger, som er orienteret mod 'lokalsamfund og bolig' samt 'social hjælp og støtte'. Vi finder også en vækst blandt foreninger, hvor man er medlem for at dyrke en idræts- eller motionsaktivitet eller anden fritids- eller kulturaktivitet. Det er dog først og fremmest kulturforeningerne, som bærer denne vækst, mens tilvæksten af foreninger inden for idræt og andre fritidsinteresser er mere beskeden. Det må være en følge af generelle tendenser i befolkningens fritids- og kulturliv med øget deltagelse og differentiering i interesser, som bl.a. fører til dannelsen af nye foreninger.

Den anden større ændring i foreningslivet er et markant fald i andelen af foreninger, som svarer, at de bygger på særlige værdier eller ideologier, og at der især er sket et fald i tilslutningen til politiske værdier. I foreningsundersøgelsen på Fyn, Langeland og Ærø i 2004 angav 66 procent af foreningerne mindst en værdi eller ideologi, som foreningen bygger på. I den tilsvarende undersøgelse i 2010 var denne andel faldet til 58 procent. I en nyere undersøgelse af foreningslivet fra 2016 er andelen yderligere faldet til 49 procent. Dertil kommer at de værdier, som især får tilslutning, er forholdsvis upolitiske og almengyldige værdier som 'lokalt fællesskab', 'humanitære værdier' og 'folkelig oplysning' (figur 1). På den ene side bekræfter dette en langvarig ændring af foreningslivet fra at være forbundet med større samfundsmæssige, kulturelle, sociale eller folkelige bevægelser (se afsnit 2 om foreningslivets historiske udvikling) til i stigende grad at være selvforvaltende fællesskaber om afgrænsede interesser og aktiviteter. På den anden side kunne man måske have forventet, at den såkaldte kultur- og værdikamp de seneste to årtier havde sat sit præg på foreningslivet. Men det synes ikke at være tilfældet. I de to nævnte foreningsundersøgelser i 2004 og 2010 blev foreningerne også spurgt om, i hvilken grad de opfattede sig som værende i opposition til dominerende holdninger i samfundet eller i overensstemmelse dermed. I 2010 tilsluttede fire procent af foreningerne sig entydigt standpunktet,

FIGUR 1: Andel af foreninger som 'bygger på bestemte værdier, holdninger, ideologier og bevægelser af åndelig, politisk eller samfundsmæssig karakter?' (2016) (pct.)



Kilde: Levinsen og Ibsen, 2017.

at 'foreningen er i opposition til dominerende holdninger i samfundet', mens hele 59 procent entydigt tilsluttede sig standpunktet, at 'foreningen er i overensstemmelse med gængse holdninger i samfundet'.

Den tredje større ændring af foreningslivet er, at det i højere grad end tidligere er for de ældre. Det kommer til udtryk på flere måder. For det første er der sket en væsentlig stigning i andelen af foreningerne, som beskæftiger sig med ældre. I 2004 svarede 46 procent af foreningerne, at ældre var en af foreningens målgrupper (Ibsen, Thøgersen og Levinsen, 2013). I den seneste undersøgelse fra 2018 var denne andel øget til 58 procent (Ibsen og Levinsen, 2019). For det andet udgør de ældre en voksende andel af foreningerne i foreningsområder, som tidligere primært var for unge. Det gælder især idræt, hvor andelen af ældre over 60 år, som er medlem af en idrætsforening, i dag er på samme niveau, som andelen af de unge mellem 20 og 29 år (Pilgaard og Rask, 2016)). Efter alt at dømme be-

folkes foreningslivet i stigende grad af en meget engageret og ressourcestærk generation af ældre borgere (Torpe 2011). For det tredje udgør de ældre også i stigende grad de frivillige. Mens andelen af unge, som udfører et frivilligt arbejde, er stabilt eller svagt faldende, er andelen af de ældre, som arbejder frivilligt, klart stigende (Fridberg og Henriksen, 2014: 48).

Den fjerde markante udvikling er, at foreningernes ressourcer synes at være øget de seneste to årtier. For det første er de samlede indtægter i foreningerne i gennemsnit vokset signifikant og mere end prisudviklingen. Samtidig er der ikke sket ændringer i foreningernes vurdering af, hvor svært det er at skaffe de nødvendige indtægter til foreningens aktiviteter. Den finansielle krise og pressede kommunale budgetter synes altså ikke at have påvirket foreningernes økonomi nævneværdigt. Endvidere er foreningernes opbakning til idealet om, at foreningerne først og fremmest skal drives af frivillige, ikke ændret de seneste 15 år; andelen af foreningerne, der udelukkende fungerer ved frivilligt arbejde, er heller ikke ændret; og der er flere foreninger, som svarer, at de inden for de seneste fem år har fået flere frivillige, end antallet der har færre frivillige (Ibsen, Thøgersen og Levinsen 2013. Levinsen og Ibsen 2017. Ibsen og Levinsen 2019).

Den femte markante udvikling er et begyndende skifte i foreningernes forankring i lokalsamfundet. Tidligere foreningsstudier tydede på, at foreningens tilknytning til et lokalsamfund var svækket. Undersøgelsen af foreningslivet i 2010 på Fyn, Langeland og Ærø viste, at der var forholdsvis færre foreninger i 2010, som orienterede sig mod et geografisk afgrænset område (fx et boligkvarter eller en landsby), end der var i 2004. Men samtidig viste samme undersøgelse, at der var sket en stigning i antallet af bolig- og lokalforeninger. Måske er dette tvetydige resultat af undersøgelsen et udtryk for, at kommunalreformen har haft en dobbelt effekt på foreningslivets forhold til lokalsamfund. På den ene side er der dannet nye foreninger med det klare mål at styrke lokalsamfundet som en reaktion på den kommunale centralisering. På den anden side har mange foreninger gjort lige det modsatte og så at sige fulgt med den større geografiske orientering og mindre lokalbundethed, som de større kommuner er udtryk for. Den seneste undersøgelse af foreningslivet fra 2018 viser, at andelen af foreninger, som svarer, at en af deres målgrupper er 'personer og husstande fra et bestemt bolig- eller lokalområde' er vokset fra godt ti procent i både 2004 og 2010 til 17 procent i 2018. I den seneste undersøgelse svarer godt en tredjedel af foreningerne, at det har meget stor eller stor betydning for foreningen, at 'kunne bidrage til lokalsamfundets udvikling'. Måske knyttes dele af foreningslivet i disse år stærkere til det lokalsamfund, de hører til i.

Den sidste markante ændring i foreningslivet finder vi i foreningernes samarbejde med kommunale institutioner, som i meget højere grad end tidligere er blevet et politisk ideal for foreningslivets samfundsmæssige rolle, hvilket er et grundlæggende skifte i forhold til idealet om 'demokratisk selvstyre', som bl.a. Folkeoplysningsloven bygger på (Ibsen og Levinsen 2019).

FORENINGERNES DEMOKRATISKE ROLLE

Foreningerne er tæt forbundet med det moderne demokrati. Da demokratiet blev indført som styreform i Danmark, blev dannelsen af en forening en realisering af de samme demokratiske idealer og principper. Det er da også en udbredt opfattelse, at foreningerne er et vigtigt fundament – ja måske ligefrem en forudsætning for demokratiet. Forestillingen om foreningernes betydning for demokratiet bygger på den antagelse, at 'det lille demokrati' i en forening på mange måder fungerer på samme måde som 'det store demokrati' (samfundet). Dette ideal for foreningslivet er stadig en næsten uanfægtet diskurs blandt såvel politikere som i foreningslivet, og det er det formelle mål for den offentlige støtte til idræts-, fritids- og kulturaktiviteter for børn og unge i foreninger (Folkeoplysningsloven).

For det første en opfattelse af, at foreningslivets demokratiske betydning hænger sammen med foreningernes betydning for det repræsentative demokrati, dvs. hvordan et engagement i en forening fører til et engagement i samfundsspørgsmål og deres deltagelse i valg.

For det andet en opfattelse af, at foreningerne er et forbindelsesled mellem borgerne og politikerne og offentlige myndigheder ved at repræsentere medlemmernes interesser.

For det tredje en opfattelse af, at foreningernes demokratiske værdi er den demokratiske organisering af kollektive interesser som en del af et deltagelsesdemokratisk ideal, hvor medlemmerne engagerer sig i foreningens fælles anliggender, påtager sig frivilligt arbejde i foreningen, stiller op til bestyrelse og udvalg mv.

Foreningernes betydning som 'skoler i demokrati'

Inden for dette demokratiideal antages det, at aktive foreningsmedlemmer tilegner sig nogle demokratiske færdigheder og normer gennem foreningsarbejdet, som de tager med sig i andre sammenhænge, fx at man lærer at lytte til andre samt få interesse og forståelse for andre holdninger og interesser (Dekker, 2014). Endvidere antages det, at man i foreningsarbejdet lærer og bliver mere fortrolig



med demokratisk organisationsarbejde såsom mødedeltagelse, planlægning og kommunikation. Endelig antages det, at foreninger kan mobilisere medlemmerne til politisk handling (Dekker, 2014). Disse færdigheder kan gøre det lettere at tage aktiv del i samfundet og give sin stemme til kende. Hvis samfundet består af aktive medborgere, der engagerer sig i kollektive opgaver og beslutninger, og som har tilstrækkeligt gode civile færdigheder til at lade deres stemme blive hørt, kan det bidrage til at skabe og vedligeholde et velfungerende demokrati. Det er denne del af foreningernes demokratiske værdi, som de fleste undersøgelser af foreningslivets demokratiske værdi har studeret. Adskillige studier har vist en forholdsvis stærk sammenhæng mellem deltagelse i foreninger og politisk interesse, politisk selvtillid samt viden om samfundet (se for eksempel Verba, Schlozman & Brady, 1995; Warren, 2001; Putnam, 1993, 2000). Andre undersøgelser har dog har stillet spørgsmålstegn ved denne påståede sammenhæng - eller har nuanceret antagelsen betydeligt (Freise og Hallmann, 2014).

For det første kan sammenhængen skyldes, at folk, der allerede er politisk involverede, i højere grad er medlem af en forening, end de mindre politisk interesserede er. En belgisk undersøgelse af unge viser, at begge processer er på spil, men at et langsigtet engagement i flere foreninger har en politisk engagerende effekt (Quintelier, 2013).

For det andet har undersøgelser sat spørgsmålstegn ved påstanden om, at enhver form for medlemskab i både politisk orienterede og ikke-politiske (fritid) orien-

terede foreninger fører til mere kompetente demokratiske borgere. Selv om undersøgelser (meget naturligt) har fundet en stærk sammenhæng mellem deltagelse i politiske orienterede foreninger og generel politisk deltagelse og aktivisme, er det betvivlet, at deltagelse i ikke-politisk orienterede frivillige foreninger har samme betydning. Fritidsforeninger opfylder dog en række faktorer, der menes at have en positiv indvirkning på politisk interesse og deltagelse, herunder at sociale kontakter normalt er ansigt til ansigt, at de fleste foreninger har en lokal tilknytning, og at de normalt har en relativ horisontal kommunikation og beslutningstagningsstruktur. Men selvfølgelig er medlemmer af fritidsforeninger ikke lige så interesserede i politiske spørgsmål, som medlemmer af politiske foreninger er. De statistiske analyser i en hollandsk undersøgelse bekræfter, at deltagelse i religiøst og kulturelt orienterede foreninger har en statistisk signifikant indflydelse på den politiske deltagelse, og at deltagelse i frivilligt arbejde i fritidsforeninger også har en positiv indvirkning på interesse i lokale politiske forhold. Påstanden om, at enhver form for medlemskab af en forening har indflydelse på politisk engagement, kunne dog ikke bekræftes (Dekker 2014). En dansk undersøgelse af frivilligt arbejde viser tilsvarende, at frivilligt arbejde har en betydning for den politiske interesse, men kun hvis man deltager i politisk orienteret frivilligt arbejde, mens personer, der deltager i aktivitetsorienteret frivilligt arbejde eller velfærdsorienteret frivilligt arbejde, ikke kan forventes at blive mere politisk interesserede (Qvist 2015).

DEMOKRATI TIL DEBAT

På baggrund af ovenstående har den generelle antagelse om foreningslivets betydning for demokratisk engagement ændret sig til spørgsmålet: Hvilke former for foreninger er gode for demokratiet? (Warren, 2001; Fung 2003). Har det en betydning for den 'demokratiske effekt', hvad foreningen beskæftiger sig med? Hvilken betydning har det, hvordan foreningen fungerer? Har det en betydning for medlemmernes deltagelse i foreningsdemokratiet og den socialiserende effekt deraf, hvordan medlemmerne deltager i foreningen? Hvilken betydning har foreningens størrelse og struktur?

En dansk undersøgelse af demokratiet i foreninger for børn og unge, som refereres nedenfor, kunne ikke give et entydigt svar på, om foreningstypen har betydning for, hvor politisk aktive unge medlemmer er (Ibsen og Levinsen, 2016). Når vi ser bort fra den klare – og forventede – sammenhæng mellem medlemskab af en politisk ungdomsorganisation og interesse for politik, så er der kun svage sammenhænge mellem foreningstype og interesse for og deltagelse i politik. Der

er dog en svag sammenhæng mellem det at være aktiv i foreningen (deltage i generalforsamling, deltage i møder eller forsøge at ændre på foreningen, hvis man er utilfreds) og politisk interesse. Den politiske interesse synes også at hænge svagt sammen med, hvor længe de unge har været medlem. Men de fundne sammenhænge gælder ikke for alle de mål for politisk interesse og deltagelse, som blev analyseret, og derfor er disse resultater usikre.

Interviewene med de unge nuancerede dette. På den ene side var mange af de unge, som blev interviewet, engageret i samfundet og interesserede sig for politik, men de forbandt det i lille grad med deres engagement i foreningen. Undersøgelsen tydede da også på, at foreningerne hver især tiltrækker forskellige typer af unge, som på forhånd er mere eller mindre interesserede i politik og samfundsforhold.

Undersøgelsen indikerede imidlertid, at de unges engagement i foreningsdemokratiet har lært de unge noget om demokratisk kultur. Mange af de interviewede unge fortalte, at de har lært, hvordan man omgås andre, og hvordan man kan diskutere og være uenig uden at blive uvenner. *'Jeg har lært at omgås mennesker, som er forskellige fra en selv'*, sagde en ung FDF-leder. En anden fortalte, at hun havde lært at *'... acceptere andre folks holdninger'*. En af de unge fra en håndboldklub sagde tilsvarende, at: *'...nu er jeg måske ikke helt så stort et brok hoved længere (...), det har hjulpet på det'*. En af de interviewede fra en rollespilforening syntes, at hun havde lært, at man kan *'... have en diskussion med folk, uden at man skal være uvenner, jeg tror, man lærer at snakke på en lidt anden måde'*. En ung fra en fitnessforening syntes, at foreningsarbejdet har lært ham, *'... det med, at man er flere om at bestemme ting. Give plads til alle'*.

Foreningernes betydning som interessevaretager

Nyere skandinavisk forskning har bl.a. peget på, at foreningernes relation til det offentlige er ved at ændre sig, fordi der i stigende grad fokuseres på foreningers og frivilliges bidrag til det offentlige 'output' i form af velfærdsservices mv., mens deres 'input' rolle som politiske aktører er vigende. Dvs. en påstand om, at aktører i civilsamfundet, fx foreninger og frivillige, i mindre grad end tidligere bidrager med ideer til og søger indflydelse på den offentlige sektor og det politiske system (Amnå 2006).

Tidligere blev der forsket meget i interesseorganisationers rolle, men fokus var som regel på landsorganisationerne, mens vores viden om foreningernes politiske rolle er lille. De to ovenfor refererede foreningsundersøgelser fra 2004 og 2010

kaster dog lys over, hvor meget foreningerne benytter forskellige indflydelseskana-
naler (Ibsen, Thøgersen og Levinsen 2013). Foreningernes svar viser, at de først
og fremmest søger indflydelse i en lokal og kommunal kontekst. Således svarede
kun ni procent af foreningerne i 2010, at de på et tidspunkt havde taget kontakt til
medlemmer af Folketinget og endnu færre, fire procent, til statsadministrationen
(og det er først og fremmest 'interesseforeninger', der gør det, mens næsten ingen
idræts-, fritids- og kulturforeninger gør det). Endvidere viser begge undersøgel-
ser, at foreningerne i lille grad søger indflydelse gennem regional- og landsor-
ganisationer. Det bekræfter den tese, som den norske civilsamfundsforsker Per
Selle har fremsat, at den traditionelle politiske forbindelse mellem de lokale for-
eninger og en eller flere landsorganisationer spiller en forholdsvis lille rolle i dag.

Ikke overraskende viste analyserne i ovennævnte undersøgelse, at foreningernes
involvering i offentlige politiske spørgsmål først og fremmest relaterer sig til
forhold, som har betydning for deres egne aktiviteter. Omkring hver tredje for-
ening havde inden for de seneste to år (før spørgeskemaet blev besvaret) invol-
veret sig i offentlige/politiske forhold, som har betydning for foreningens egne
aktiviteter. Det var især foreninger, som står for aktiviteter (idrætsforeninger,
andre fritids- og kulturforeninger samt såkaldte velfærdsforeninger (sociale for-
eninger, ældreforeninger, forebyggelsesforeninger mv.)), som søgte indflydelse
på forhold, der vedrører foreningen. Det er forståeligt i lyset af, at mange af disse
foreninger benytter kommunale lokaler og faciliteter og får kommunal støtte.

Knap hver fjerde af foreningerne (24 procent) svarede, at de havde involveret sig
i spørgsmål, der vedrører det område, som foreningen mere generelt beskæftiger
sig med. Det gælder især bolig- og lokalforeninger og velfærdsforeningerne. En
lidt mindre andel på knap en femtedel, oplyste, at de har involveret sig i gene-
relle politiske emner i løbet af de seneste to år. Det er især bolig- og lokalfor-
eningerne, interesseforeningerne (bl.a. partiforeninger og andre foreninger, der
arbejder for bestemte politiske interesser). Endelig involverede knap hver fjerde
af foreningerne sig i spørgsmål, som vedrører lokale forhold. Det gælder især
bolig- og lokalforeninger.

Der er en relativt stærk positiv sammenhæng mellem involveringen i politiske
spørgsmål på tværs de forskellige områder. Foreninger, der eksempelvis involve-
rer sig i generelle politiske spørgsmål, er også mere tilbøjelige til at involvere sig
spørgsmål vedrørende lokalsamfundet. Graden af involvering i offentlige politi-
ske spørgsmål afhænger af foreningens størrelse. Store foreninger med mere end
500 medlemmer har en signifikant højere andel, som involverer sig i offentlige/
politiske spørgsmål, end de mindre foreninger har.

TABEL 2: Andel af de unge, som deltager i foreningsdemokratiet, opdelt på foreningstyper (pct.).

	Deltager sædvanligvis i foreningens generalforsamling	Jeg deltager i diskus- sioner / møder om emner der vedrører hele foreningen.	Jeg giver min mening til kende over for nøgle- personer i foreningen	N =
Politisk ungdoms- organisation	60	31	34	113-146
Børne- og ungdomskorps	45	24	35	1124-1289
Rollespilforening	32	9	16	193-240
Håndboldklubber	21	9	16	110-132
Fitnessforeninger	14	7	17	104-127

Kilde: Ibsen og Levinsen 2016

Foreningernes betydning for 'deltagelses-demokratiet'

Det repræsentative demokrati udgør ét demokratisk ideal. Et andet ideal er deltagelsesdemokrati, hvor borgere kollektivt er ansvarlige for arbejdet for fælles interesser og mål (Pateman 1970, 2012; Barber 1984; Hirst 1994; Streeck 1995; Kaspersen & Ottesen 2007)). Foreninger er det helt dominerende deltagelsesdemokratiske fora i Danmark. Et velfungerende deltagelsesdemokrati forudsætter, at medlemmerne har gode muligheder for at påvirke beslutninger og handlinger og også bruger disse muligheder.

Flere undersøgelser af medlemmers deltagelse i idrætsforeningers demokrati viser, at en forholdsvis lille del af medlemmerne deltager i foreningsdemokratiet. I en europæisk undersøgelse – omfattende 10 lande – svarede 22 procent af medlemmerne fra et udvalg af forskellige typer af idrætsforeninger i Danmark, at de deltog på den seneste generalforsamling i foreningen; 21 procent at de mindst en gang om måneden gav udtryk for deres mening overfor foreningens ledere; og 15 procent havde inden for den seneste måned forsøgt at påvirke beslutninger vedrørende foreningen. På alle tre mål for deltagelse i medlemsdemokratiet lå Danmark sidst eller næstsist blandt de 10 lande, som deltog i undersøgelsen (van der Roest, van der Werff og Elmoose-Østerlund, 2017: 30-33). Tallene for Danmark er i god overensstemmelse med resultaterne fra en tidligere undersøgelse af medlemmer af idrætsforeninger (Østerlund, 2014).

En undersøgelse af unges deltagelse foreningsdemokratiet i foreninger for børn og unge viser også, at forholdsvis få unge i både håndboldklubber og fitnessforeninger deltager i de respektive foreningers demokrati (Tabel 2). Men det gør de til gengæld i andre typer af børne- og ungeforeninger. Især i den politiske ungdomsorganisation og børne- og ungdomskorpset, som indgik i undersøgelsen, er der en høj deltagelse i såvel det formelle som det uformelle foreningsdemokrati (Ibsen og Levinsen, 2016).

HVAD KAN FORKLARE DE STORE FORSKELLE I MEDLEMMERS DELTAGELSE I FORENINGSDEMOKRATIET?

Overordnet kan man antage, at det afhænger af a) hvor stærk demokratiske værdier er forankret i det enkelte land, b) foreningens struktur og ledelse, c) hvem der er medlem af foreningen, d) den måde medlemmerne deltager i samt deres forhold til foreningen samt e) foreningskulturen (måden at være forening).

Ad. a) Demokratiske værdier i landet

I den europæiske idrætsforeningsundersøgelse forventede forskerne, at de ville finde, at medlemmerne var mere aktive i foreningsdemokratiet i lande med en stærk demokratisk tradition og kultur end i lande med en svagere demokratisk tradition og kultur. Den statistiske analyse kunne imidlertid ikke konkludere, at landet har en særlig indflydelse på deltagelsen i foreningsdemokratiet i idrætsforeningerne, og det skyldes, at det i højere grad er særlige karakteristika ved foreningerne, som har betydning for, hvor meget medlemmerne engagerer sig i medlemsdemokratiet – og mellem landene er der væsentlige forskelle på disse foreningskarakteristika (bl.a. foreningernes størrelse) (Ibsen et al., 2019).

Ad. b) Foreningens størrelse, struktur og ledelse

Den statistiske analyse i den europæiske idrætsforeningsundersøgelse viser, at idrætsforeningens størrelse har stor betydning for, hvor meget medlemmerne engagerer sig i foreningsdemokratiet. Jo større foreningen er, jo lavere er andelen af medlemmerne, som deltager i generalforsamlingen og på anden vis forsøger at få indflydelse på beslutninger i foreningen. Det er imidlertid overraskende, at det ikke har betydning for medlemmernes deltagelse i foreningsdemokratiet, hvordan foreningen er organiseret, og i hvilken grad foreningen uddelegerer opgaver til udvalg og grupper i foreningen.

Ad. c) Hvem medlemmerne er

Den europæiske undersøgelse viser også, at medlemssammensætningen har væsentlig betydning for, hvor meget medlemmerne deltager i foreningsdemo-

kratiet. Mænd deltager i højere grad i foreningsdemokratiet, end kvinder gør, deltagelsen vokser i takt med medlemmernes alder, og jo højere uddannelse medlemmerne har, jo større er sandsynligheden for, at de engagerer sig i foreningsdemokratiet.

Ad. d) Medlemmernes forhold til og deltagelse i foreningen

Endelig viser den europæiske idrætsforeningsundersøgelse, at det har stor indflydelse på medlemmernes deltagelse i foreningsdemokratiet, hvordan de er engageret i foreningen. Medlemmer som udfører frivilligt arbejde i foreningen (især det formelle og vedvarende frivillige arbejde), medlemmer som deltager i foreningens sociale aktiviteter, samt medlemmer der tillægger medlemskabet stor betydning, er mere engagerede i foreningsdemokratiet, end andre medlemmer er. Derimod har varigheden af medlemskabet, og hvor ofte medlemmet dyrker idræt i foreningen, forholdsvis lille betydning for deltagelsen i foreningsdemokratiet.

Ad. e) Foreningskulturen (måden at være forening)

Men hverken forskellene i medlemssammensætningen eller varigheden af og intensiteten i medlemskabet kan alene forklare forskellene mellem foreningstyper på, hvor meget de unge engagerer sig i foreningsdemokratiet. De kvalitative interview med ledere og unge fra de forskellige foreningstyper i undersøgelsen af 'Unge, foreninger og demokrati' indkredsede en række forhold, som synes at fremme eller begrænse de unges deltagelse i de forskellige sider af foreningsdemokratiet (Ibsen og Levinsen 2016).

Medlemsbegrebet

Undersøgelsen 'Unge, foreninger og demokrati' tyder på, at de unges engagement i foreningsdemokratiet ikke afhænger af foreningens formål, men snarere af den måde aktiviteterne foregår, og den forståelse man har af, hvad et medlem er, og hvad der forventes deraf. Mellem foreningerne er der store forskelle på, hvad der forventes af et medlem. I nogle foreninger er det svært at skelne mellem 'medlem' og 'frivillig'. Hvis ikke man på forskellig vis arbejder frivilligt i foreningen, så er man nærmest passivt medlem. I andre foreninger er der et meget skarpere skel mellem medlem og frivillig, hvor man sagtens kan være et aktivt 'nydende' medlem uden at 'yde' noget til og engagere sig i det fælles anliggende i foreningen. Det synes at være en begrænsende faktor for de unges engagement i foreningsdemokratiet.

'Åben' contra 'lukket' aktivitet.

De unges engagement i foreningen synes også at afhænge af, hvor åbent eller lukket aktiviteten er defineret. Interviewene tyder på, at det er fremmede for de unges involvering og engagement i foreningen, hvis der er en stor grad af åbenhed, og det ikke på forhånd er bestemt eller defineret, hvad det er, som skal foregå i foreningen, hvilke aktiviteter den skal beskæftige sig med, samt hvordan det skal ske.

'Individuel' contra 'kollektiv' aktivitet

Mellem de forskellige foreningstyper er der store forskelle på, om foreningens aktiviteter kan dyrkes individuelt, eller om det foregår på et hold eller i en gruppe. Fitness kan dyrkes individuelt, selvom mange træner sammen, og selvom eSport forudsætter, at man spiller med andre, kan man spille det hver for sig. Omvendt kan man kun spille håndbold på et hold, og i både FDF og rollespil forudsætter aktiviteterne, at det foregår i grupper. De unges engagement i foreninger med politiske, humanitære og religiøse mål behøver ikke at foregå i grupper, men aktiviteterne foregår som regel sammen med andre fra foreningen. Det tyder således på, at det kollektive element i foreningsdeltagelsen er fremmede for de unges engagement i foreningsdemokratiet. Bl.a. fordi små, relativt selvstyrende grupper engagerer flere til forskel fra større enheder eller grupper. Det kan hænge sammen med, at det er lettere at undslå sig i store grupper end i små, hvor man kender hinanden godt, og hvor der er stærkere gensidighedsforventninger.

Fællesskabets betydning for foreningsengagementet

I overensstemmelse med den statistiske analyse af idrætsforeningsmedlemmers deltagelse foreningsdemokratiet viser interviewene med de unge i ungdomsforeningerne, at det sociale fællesskab er en vigtig årsag til, at de er medlem af og engageret i den pågældende forening. Undersøgelsen tyder på, at oplevelsen af et socialt fællesskab hænger tæt sammen med det bredere engagement i såvel den formelle som den mere uformelle side af foreningsdemokratiet. Jo mere de unge medlemmer oplever og deltager i det sociale fællesskab, jo mere er de også aktive på forskellig vis i foreningslivet – som frivillig, ved at deltage i møder og i deres engagement i bred forstand.

Holdninger og værdier

Der er store forskelle på, hvor holdningsorienterede foreningerne er, dvs. hvor centralt og eksplicit foreningerne bygger på og arbejder for at fremme bestemte holdninger og værdier af politisk, religiøs eller humanitær karakter. Et stærkt politisk eller samfundsmæssigt engagement, som man finder blandt medlem-

merne i flere af de organisationer, som deltog i undersøgelsen af 'Unge, foreninger og demokrati', synes at fremme de unges engagement i foreningen i bred forstand. De mere aktivitetsdefinerede foreninger (håndbold, fitness, rollespil) skiltes ikke med bestemte samfundsmæssige holdninger og værdier. Men også i denne type foreninger tyder det på, at engagementet hænger sammen med, hvorvidt foreningens ledere er optaget af større mål og værdier end blot at fremme deltagelsen i den pågældende aktivitet. Det går igen i flere af interviewene med lederne og de unge, at de motiveres af ønsket om fx at 'gøre noget for børnene' samt glæden ved at se, hvad børnene får ud af at deltage, og hvordan de udvikler sig individuelt og socialt.

'Uformel' beslutnings- og indflydelsesstruktur i en 'formel' ramme

Alle de undersøgte foreninger i undersøgelsen af 'Unge, foreninger og demokrati' lever op til den traditionelle forståelse af foreningsorganisering, baseret på vedtægter, hvoraf det fremgår, hvem der har den formelle beslutningsmyndighed, og hvordan medlemmer af bestyrelsen vælges. De fleste af de interviewede unge lægger vægt på og respekterer dette, selvom de ikke altid deltager i denne del af foreningsdemokratiet. Men det kendetegner også de foreninger, hvor de unges engagement i foreningsdemokratiet er størst, at den reelle beslutningsstruktur er meget decentral, som igen hænger sammen med, at aktiviteterne ikke er snævert definerede af fx ledere og instruktører.

'Opdragelse' og tidlig involvering

Det går igen i interviewene med de unge fra de forskellige foreninger i undersøgelsen af 'Unge, foreninger og demokrati', at de ikke meldte sig ind i foreningen for at få indflydelse og engagere sig i foreningsdemokratiet. Det er ikke et mål i sig selv for dem. Interessen for det opstod gennem interessen for aktiviteterne i foreningen. På tværs af foreningerne er der imidlertid store forskelle på, hvor meget man så at sige 'opdrager' børnene og de unge til tage del i foreningen. I FDF lægger man stor vægt på at lade børnene få forskellige opgaver og give dem mulighed for at deltage i forberedelsen og afviklingen af arrangementer. I rollespilforeningen skifter rollerne også i takt med, at børnene bliver ældre. I begyndelsen deltager de bare i rollespillene, men når de bliver ældre, får de lov til at deltage i udviklingen af rollespillene, og fra 15 år betragtes og betegnes medlemmerne som 'frivillig'.

OPSUMMERING OG PERSPEKTIVERING AF ANALYSEN

Foreningslivet fylder meget i det danske samfund. Der skønnes at være mellem 60.000 og 70.000 foreninger, der opstår hele tiden mange nye foreninger, og selv om der også er mange, som ophører, så er det samlede antal efter alt at dømme det største nogensinde. Næsten alle voksne borgere er medlem af en forening eller har tidligere været det, selvom der er nogle foreningsområder, som har mistet medlemmer, men det er opvejet af en vækst på andre foreningsområder. Det frivillige arbejde i foreningerne engagerer flere end nogensinde, og det er måske det stærkeste udtryk for, at der ikke er tegn på en svækkelse af foreningslivet som helhed.

Når der findes så mange foreninger, og så mange der engagerer sig deri, så skyldes det selvfølgelig, at det giver mening for medlemmerne: I hver enkelt forening kan medlemmerne dyrke deres interesser, engagere sig i en sag og søge et fællesskab med de andre medlemmer. Som sådan behøver man ikke at argumentere for deres værdi: Foreningens eksistens og medlemmernes engagement deri er udtryk for deres værdi.

Det varierer selvfølgelig fra foreningsområde til foreningsområde, hvilke opgaver foreningerne står for, og hvilke interesser de varetager. Men på tværs af foreningslivet har forskningen vist, at foreningerne har en betydning for a) fællesskabet og tilliden mellem mennesker (selvom karakteren af de sociale relationer varierer fra foreningstype til foreningstype) b) for den oplevede livskvalitet og sundhed (især for dem som udfører frivilligt arbejde), og c) for forskellige sider af demokratiet.

Foreningslivet i Danmark er først og fremmest udtryk for et stærkt 'deltagelsesdemokrati' (*participatory democracy*). Dette demokratideal lægger vægt på, at *fælles interesser varetages af de mennesker, det vedrører, på en demokratisk måde*. Begreber som 'aktivt medborgerskab', 'kommunitarisme' og 'foreningsdemokrati' (*associative democracy*) er delvist sammenfaldende med dette demokratiideal. Det finder vi først og fremmest i foreninger, men også i frie skoler og andre selvejende institutioner, og det er delvist tilstræbt i brugerbestyrelser i bl.a. kommunale skoler og daginstitutioner. Ud fra dette demokratiideal bør det tilstræbes, at 'brugere' af organisationer og institutioner har ansvar for de aktiviteter og opgaver, den pågældende organisation står for, og at indflydelsen er reguleret af demokratiske principper og regler. Et velfungerende deltagelsesdemokrati forudsætter imidlertid, at deltagerne eller medlemmerne tager del i det interne demokrati. Og det er langt fra tilfældet alle steder, hvor deltagelsesdemokratiske principper tilstræbes. På baggrund af forskning i foreningsdemokratiet har

dette notat identificeret en række forhold, som er enten fremmende eller hæmmende for medlemmernes deltagelse i foreningens demokrati.

Et deltagelsesdemokrati kan selvfølgelig ikke eksistere uden et repræsentativt demokrati. Hvilken betydning har foreningslivet for dette demokratiideal?

For det første har foreninger gennem historien medvirket til at forme det samfund, vi har i dag. Som en del af en social bevægelse i en pluralistisk kamp med andre sociale bevægelser om 'det gode samfund'. Efter alt at dømme har foreningerne dog ikke samme samfundsforandrende rolle i dag, som de tidligere havde: De politiske, religiøse og samfundsengagerende foreninger udgør en lille del af foreningerne, og forholdsvis få er medlem af disse foreninger; andelen af foreningerne, som angiver, at foreningen bygger på værdier, holdninger eller ideologier af politisk, åndelig eller samfundsmæssig karakter, er faldet stærkt det seneste årti; og forholdsvis få foreninger arbejder for at skabe forandringer i samfundet.

For det andet er foreningernes rolle som 'interessevaretagere' og 'formidler' af borgernes ønsker og interesser til det politiske system svækket. Foreningerne engagerer sig ganske vist meget i de forhold i kommunen, som har betydning for foreningen og det samfundsområde, foreningen beskæftiger sig med. Men forholdsvis få foreninger søger indflydelse på landspolitikken, og samtidig er forbindelsen til landsorganisationen, som repræsenterer foreningerne på landsplan, på mange samfundsområder svækket. Bl.a. som følge af landsorganisationernes centralisering og professionalisering og relative uafhængighed af medlemsforeningernes kontingenter.

For det tredje er det tvivlsomt, at foreningslivet har større betydning for borgernes interesse for og engagement i politik. Forskningen tyder dog på, at der er en sammenhæng mellem medlemskab af bestemte typer af foreninger (især politiske og samfundsorienterede foreninger) og politisk interesse. Endvidere tyder studier på, at deltagelse i frivilligt arbejde kan være fremmende for det politiske engagement, men det gælder primært for politisk orienteret frivilligt arbejde, mens frivilligt arbejde generelt bidrager til at styrke tilliden til andre mennesker og institutioner.

NOTATET ER BASERET PÅ FØLGENDE LITTERATUR:

- Almond, G.A. og Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Erik Amnå (2006) *Still a trustworthy ally? Civil society and the transformation of Scandinavian democracy*, Journal of Civil Society, 2:1, 1-20, DOI: 10.1080/17448680600730884
- Barber, B. J. (1984). *Strong democracy. Participatory democracy for a new age*, Berkeley: University of
- Dekker, P. (2014). *Tocqueville did not write about soccer clubs: Participation in voluntary associations and political involvement*. In: M. Freise, M. and Hallmann, T. (ed.), *Modernizing democracy? Associations and associating in the 21st century*. New York: Springer, 2014, 45-58.
- Elmoose-Østerlund, K., Pedersen, M.R. L. og Ibsen, B. (2017). *Foreningsidrætten anno 2015 – status og udviklingstendenser*. SIVSCE-rapport, Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Institut for Idræt og Biomekanik, Syddansk Universitet.
- Freise, M. and Hallmann, T. (eds.) (2014). *Modernizing Democracy? Associations and Associating in the 21st Century*. New York: Springer.
- Fridberg, T. og Henriksen, L.S. (2014). *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004 –2012*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Fung, A. and Wright E.O. (2001). *Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance*. Polit. Soc. 29:5-42.
- Goul Andersen, Torpe, L. og Andersen (2000): *Hvad folket magter – demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gundelach, P. and Torpe, L. (1997). *Social reflexivity, democracy, and new types of citizen involvement in Denmark*. In: J. W. van Deth (ed.), *Private Groups and Public Life. Social Participation, Voluntary Associations, and Political Involvement in Representative Democracies*, Routledge, London. Google Scholar
- Habermann, Ulla og Ibsen, Bjarne (1997): *Den frivillige sektor i Danmark – 150 års historisk udvikling*. I: *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*. Bet. Nr. 1332. Bilagsdel. København. Socialministeriet.
- Hirst, P. (1994). *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. University of Massachusetts Press.
- Ibsen, Bjarne og Habermann, Ulla (2005). *Defining the Nonprofit Sector: Denmark*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 44. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

- Ibsen, B., Elmoose-Østerlund, K., Feiler, S., Breuer, C., Seippel, Ø, Van der Roest, J.W. and Scheerder, J. (2019). *Democratic participation in voluntary associations. A multilevel analysis of sports clubs in Europe*. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. Online
- Ibsen, Bjarne; Thøgersen, Malene og Levinsen, Klaus (2013). *Kontinuitet og forandring i foreningslivet*. Movements 2013: 11. Syddansk Universitet.
- Ibsen, Bjarne, Østerlund, Karsten og Qvist, Hans-Peter (2015). *Folkeoplysning og frivilligt arbejdes betydning for demokratisk deltagelse*. Movements 2015:6. Syddansk Universitet.
- Ibsen, Bjarne og Levinsen, Klaus (2016). *Unge, foreninger og demokrati*. Movements 2016: 2. Syddansk Universitet.
- Ibsen, Bjarne og Levinsen, Klaus (2019): *Foreninger og frivillige i samspil med kommunale institutioner og forvaltninger 2018*. Movements 2019: 6. Syddansk Universitet.
- Kaspersen, L.B. and Ottesen, L. (2007). *Associationalism for 150 years and still alive and kicking: Some reflections on Danish civil society*. Critical Review of International Social and Political Philosophy, 4:1. 105-130. DPO: 10.1080/13698230108403340
- Klausen, K. Klaudi (1995): *Et historisk rids over den tredje sektors udvikling i Danmark*. I: Klausen og Selle(red): *Frivillig organisering i Norden*. Oslo. Tano.
- Klausen, Klaudi K. og Selle P. (1995): *The third Sector in Scandinavia*. I: Voluntas 7/2.
- Levinsen, Klaus og Ibsen, Bjarne (2017). *Foreningers samarbejde med kommunale institutioner*. Movements 2017:2.
- Lorentzen, H. (2001). 'Frivillighed i forandring. Om forholdet mellom sivile fellelskap og moderniteten'. I L.S. Henriksen og B. Ibsen. *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Odense Universitetsforlag.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2011): *Medborgerskab i Danmark*. København: MFII.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (2012). *Participatory Democracy Revisited*. American Political Science Association. Volume 10, Issue 1, pp. 7-19.
- Pilgaard, M. og Rask, S. (2017). *Danskernes motions- og sportsvaner 2016*. Idrættens Analyseinstitut.
- Putnam, R.D., Leonardi, R., and Nanetti, R.Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putman, R.D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.

- Quintelier E. and Hooghe M. (2013). *The Impact of Socio-economic Status on Political Participation*. In: Demetriou K. (eds) *Democracy in Transition*. Springer, Berlin, Heidelberg
- Qvist, Hans-Peter (2015). *Frivilligt arbejdes betydning for tillid og politisk interesse*. I Ibsen, B., Østerlund, K. og Qvist, H-P. *Folkeoplysning og frivilligt arbejdes betydning for demokratisk deltagelse*. Movements 2015: 6. Syddansk Universitet.
- Selle, P., Strømsnes, K., Svedberg, L. Ibsen, B. og Henriksen, L.S. (2018). *The Scandinavian Organizational Landscape: Extensive and Different*. I Henriksen, L.S., Strømsnes, K. og Svedberg, L. (ed.). *Civic Engagement in Scandinavia. Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden*. Springer.
- Streek, W. (1995). *Inclusion and Secession: Questions on the Boundaries of Associative Democracy*. In: E.O. Wright (ed.), *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Svedberg, L. og Jeppsson Grassman, E. (2001): *Frivilliga insatser i svensk välfärd – med utblickar mot de nordiska grannländerna*. I: Skov Henriksen og Ibsen (red): *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Odense. Odense Universitetsforlag.
- Tocqueville Alexis de (2013). *Demokrati i Amerika*; Bind I-II; Informations Forlag 2013; ISBN 978-87-7514-338-2
- Torpe, Lars (2011). *Små og store forandringer: Danskernes værdier siden 1981*. Gundelach, P. (red.). 1 udg. København: Hans Reitzels Forlag, s. 221-239.
- Torpe, L. (2013). *De stærke samfund - social kapital i Skandinavien*. København: Frydenlund.
- Østerlund, K. (2014). *Foreningsidrættens sociale kvaliteter. En social kapital-inspireret undersøgelse af danske idrætsforeninger og deres medlemmer*. Ph.d. afhandling. Syddansk Universitet.
- Verba, S., Schlozman, K.L., and Brady, H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge: Harvard University Press.
- van der Roest, Jan-Willem ; van der Werff, Harold Elmoose-Østerlund, Karsten (2017). *Involvement and commitment of members and volunteers in European sports clubs*. SIVSCE report. Centre for Sports, Health and Civil Society University of Southern Denmark
- Warren, M.E. (2001). *Democracy and Association*. Princeton, Princeton University Press.
- Wollebæk, D. og Selle, P. (2000): *Participation in voluntary Associations and the formation of social Capital*. Paper præsenteret på ARNOVA conference, New Orleans, November, 2000.

BAGGRUNDSNOTAT 5

LOVGIVNINGSSARBEJDET: FORHOLDET MELLEM FOLKETING OG REGERING OG INDDRAGELSEN AF CIVILSAMFUNDET

*Peter Munk Christiansen, professor og institutleder, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet*

INTRODUKTION

I et parlamentarisk demokrati er regeringsmagten legitimeret af opbakning i parlamentet. Selv om det er Folketinget, der vedtager lovene, har regeringen de facto monopol på at forberede og foreslå lovgivning, og det er regeringen, der gennemfører lovgivningen. Derfor må Folketinget have reel mulighed for at kontrollere regeringen. Det er også af demokratisk betydning, hvilke synspunkter og interesser, der finder vej til lovforslagene i forbindelse med den administrative lovforberedelse. Dansk lovgivning bliver til inden for rammerne af EU-regulering, og en ikke ubetydelig del af lovgivningen er direkte eller indirekte påvirket af EU-regulering. I et demokrati må forvaltningen være underlagt og lydhør overfor politisk ledelse, i Danmark de enkelte ministre. Med mange tusinde veluddannede embedsmænd og sjældent mange flere ministre end en snes, er det langt fra trivielt at sikre politisk ledelse af den statslige administration.

Hermed er notatets temaer slået an: Hvordan er forholdet mellem den lovgivende og den udøvende magt, og hvordan har det udviklet sig de senere årtier? På hvilke måder og i hvilket omfang er danske love påvirket af regulering i EU? Hvordan har forholdet mellem ministeriernes politiske og administrative ledelse udviklet sig. Hvordan og i hvilket omfang inddrages repræsentanter for det civile samfund og økonomiske interesser i tilblivelsen af den danske lovgivning?

FORHOLDET MELLEM DEN LOVGIVENDE OG DEN UDØVENDE MAGT

**"Folketinget er den højeste Myndighed, der har ingen
over sig og ingen ved siden af sig".**

Viggo Hørup (1878)

**"Det, der er det gale for nogle politikeres vedkommende,
det er, at de tror, at de skal lovgive".**

Erling Olsen (1994)

Citatet fra Viggo Hørups tale i 1878 indeholder den kerne i det parlamentariske demokrati, at magten – den højeste myndighed – tilhører den folkevalgte forsamling. Heraf udgår regeringen, og Folketinget kan til enhver tid afsætte regeringen.

På Hørups tid var det ikke stor forskel på antallet af folkevalgte og antallet af embedsmænd i centraladministrationen og tempoet i lov- og regelproduktionen var overskueligt. Det ser anderledes ud i dag, hvor 179 folketingsmedlemmer skal sammenholdes med ministeriernes ca. 15.000 ansatte, hvoraf langt de fleste er akademisk uddannede. Ganske vist er også Folketingets sekretariat og MF'ernes og partiernes ansatte vokset, men de er fortsat langt færre end centraladministrationen. Samtidig er de statslige opgaver, herunder dem, der kontrolleres af Folketinget, mangedoblet i perioden. Ikke blot er den offentlige servicesektor vokset ganske betydeligt, det er også – og især – den regulerende stat (Christensen 1991). Der vedtages måske ikke så mange flere love i dag sammenlignet med for 50 år siden, men der er sket en eksplosion i udstedelsen af administrativt fastsatte regler, hvoraf den største del er bekendtgørelser, der har lovs virkning for borgere og virksomheder (Jakobsen og Mortensen 2014).

På den baggrund er det relevant om Folketinget med hensyn til ressourcer, organisering og adfærd i tilstrækkelig grad kan udfylde den rolle, som må forventes i et moderne demokrati. Citatet fra tidligere folketingsformand Erling Olsen – antagelig sagt med et glimt i øjet – antyder, at Folketingets rolle er at sikre at regeringen forbereder lovgivning, som har relevans og legitimitet. Folketingets lovgivende rolle er derfor at kontrollere en relevant lovforberedelse og at kontrollere regeringens embedsførelse. Hvis det er udgangspunktet, hvordan tegner da dagens lovforberedelse sig, og hvordan sikrer Folketinget relevans og legitimitet i lovgivningsarbejdet?

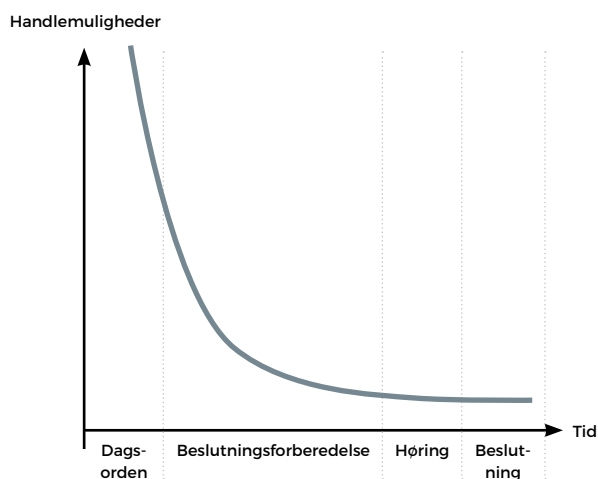
Som nævnt har regeringen et *de facto* monopol på lovforberedelsen. Der bliver fremsat lovforslag og beslutningsforslag af oppositionen, men de bliver sjældent

vedtaget. Lovforslag forberedes af det eller de relevante ministerier under inddragelse af andre myndigheder, interesseorganisationer, civilsamfundsorganisationer, eksperter mv. (se Figur 1). I mange tilfælde er der sikret et politisk flertal for et forslag på forhånd, og repræsentanter for forligspartierne kan indgå i drøftelser undervejs i lovforberedelsen. Over tid er beslutningsforberedelsen blevet mindre åben, og ministeriet styrer den strategisk og taktisk langt stærkere end tidligere (Christiansen 2018, jf. også nedenfor).

Før fremsættelse for Folketinget sendes et lovforslag til høring hos en bred kreds af mulige interessenter, der kan kommentere lovforslaget inden for den anbefalede høringsfrist på fire uger (som ikke altid overholdes, jf. nedenfor). Ministeriet udarbejder et notat, hvoraf fremgår ministeriets kommentarer til høringssvarene og eventuelle ændringer. Notatet medsendes ved fremsættelse for Folketinget. Herefter starter den parlamentariske behandling. Det er sjældent, at der sker meget store ændringer i et lovforslag efter fremsættelsen, og det er endnu sjældnere at et (regerings-)lovforslag ikke vedtages. Figur 1 illustrerer sammenhængen mellem tid og handlemuligheder i forbindelse med et lovforslags vej fra ide til lov.

Det er imidlertid ikke nok, at se på lovgivningsprocessen i snæver forstand som de love, Folketinget vedtager. Set fra borgeres, virksomheders og myndigheders side udarbejdes årligt et stort antal bekendtgørelser. De har hjemmel i lov og har derfor samme retsvirkning som egentlige love. Denne bemyndigelseslovgivning

FIGUR 1: Lovforberedelse: Handlemulighederne reduceres over tid



Egen illustration

er først og fremmest praktisk begrundet. Moderne lovgivning indebærer regulering, som løbende må tilpasses teknologiske og samfundsmæssige ændringer. Disse fastsættes ofte i bekendtgørelser, fordi det næppe ville være muligt for Folketinget at behandle alle disse spørgsmål i lovs form. På denne måde gennemfører ministerierne regulering, der med hensyn til retsvirkning har lovs form, og derfor flytter denne reguleringsform magt fra Folketinget til regering og administration. Der er en tradition for, at også forslag til bekendtgørelser sendes til høringer (se www.hoeringsportalen.dk), som giver interessenter muligheder for at gøre indsigelser. Det sker også at bekendtgørelser i en eller anden form diskuteres i Folketinget. Et pågående forskningsprojekt undersøger omfanget, karakteren og rækkevidden af de bemyndigelser, som Folketinget giver ministre i lovgivningenⁱ.

Der findes en lidt parallel situation i forhold til EU's regulering. EU udsteder forordninger og beslutninger, som har umiddelbar retsvirkning, og direktiver, som skal omsættes gennem nationale regler (jf. <https://eur-lex.europa.eu/>). Det påvirker Folketingets lovgivning på forskellige måder, men de fleste direktiver omsættes til dansk ret via bekendtgørelser og påvirker på den måde borgeres, virksomheders og myndigheders vilkår uden at Folketinget inddrages. Folketinget har dog vedtaget den lov, der indeholder bemyndigelsen. EU's påvirkning af lovgivningsprocessen er uddybet nedenfor.

FOLKETINGETS VILKÅR

Hvordan er da Folketingets vilkår for at varetage en rolle, der skal sikre lovgivningens relevans og legitimitet. I det følgende drøftes de ressourcer Folketinget har til rådighed, arbejdet i udvalgene samt de øvrige muligheder Folketinget har for at matche regeringen i forbindelse med lovarbejdet.

Ressourcer: Folketingets og partiernes ressourcer er vokset ganske betydeligt gennem de seneste 40 år. Det er sket i ryk. I 1980 blev det på den daværende folketingsformand K.B. Andersens initiativ besluttet at yde en vis sekretariatsbistand til MF'erne. Sekretariatsbistanden fik et kraftigt ryk opad i 1990'erne i forbindelse med den såkaldte Olsen-plan – opkaldt efter folketingsformand Erling Olsen. Den indebar øget sekretariatsbistand til Folketingets udvalg og til de enkelte medlemmer. Der har siden været justeringer opad, således at Folketinget i 2019 – ud over de 179 medlemmer – beskæftiger i alt arbejdskraft svarende til 411 årsværk, heraf en del akademisk arbejdskraft. Folketingets lovsekretariat bistår med teknisk hjælp til Folketingets medlemmer. Udgiften til Folketinget (eksklusiv Ombudsmanden, Statsrevisorer, Rigsrevisionen og pensioner) er i 2019 budgetteret til 761 mio. kr.

i Se mere på <https://www.ft.dk/da/aktuelt/nyheder/2018/06/forskningsgruppe>



Olsen-planen indebar udvidelse af støtten til folketingsgrupperne. På finansloven for 2019 er der afsat i alt 187,6 mio. kr. til støtte til folketingsgrupperne. Det er et pænt løft i forhold til 2016, hvor Folketinget besluttede et løft på 52 mio. kr. til gruppestøtte fra 2017. Dertil kommer partistøtten, som ikke er specifikt rettet mod Folketinget, men som for en stor dels vedkommende bruges af landspartierne. Partistøtten udgør i 2019 32,25 kr. pr. stemme ved seneste folketingsvalg og i alt 117 mio. kr. i 2019. Det er svært at finde helt sammenlignelige tal for støtte til partier og parlamentsgrupper, men sammenlignet med de to andre skandinaviske lande er støtten til parlamentspartierne større i Norge, men mindre i Sverigeⁱⁱ. Det bør pointeres, at støttens størrelse er et forhold, mens dens anvendelse er et andet.

Udvalgsarbejdet: Folketingets stående udvalg blev etableret i 1972 for at sikre en vis specialisering af MF'ernes arbejde. Arbejdet er delt op i *almindelig del*, der beskæftiger sig med kontrol af regeringens administration, kontakt med delegationer mv. og *forslagsdel*, som beskæftiger sig med fremsatte lovforslag. Her omtales kun forslagsdelen. Lovforslag skal som bekendt behandles ad tre omgange i plenum, mens udvalgene tager sig af lovarbejdet ind imellem. Folketingets stående udvalg har tidligere været fora for politiske drøftelser (Jensen 1995; Togeby m.fl. 2003). Der foregår i dag ikke megen debat i udvalgene. De politiske drøftelser er flyttet til ministerens kontor, hvor oftest kun ordførerne

ii Se mere på <https://www.ssb.no/valg/statistikker/partifin> og <https://data.riksdagen.se/fil/0D0ECD79-037B-400E-BE29-4D5983DAA0A0>

deltager (Frandsen 2008) eller de foregår i kredsen af de partier, som indgår i et af de mange politiske forlig. Der tilflyder udvalgene meget store mængder bilag, der stilles mange spørgsmål til ministrene, og der holdes mange samråd. Etableringen af åbne samråd indebærer en medialisert debat, der næppe understøtter ægte politisk deliberation (Hansen og Flindt 2018). Udvalgenes forslagsdel indebærer derfor primært en teknisk behandling af lovforslagene og ikke egentlige politiske drøftelser.

§20 spørgsmål: Ud over udvalgenes mulighed for at afholde samråd og stille spørgsmål kan Folketingets medlemmer stille såkaldte §20 spørgsmål til ministrene. Der stilles i omegnen af 1000 §20 spørgsmål årligt.

Særlige instrumenter: Folketinget og dets udvalg har mulighed for at lave høringer om emner af særlig interesse. Her kan udvalget invitere eksperter, repræsentanter for interesseorganisationer og andre som kan bidrage til at oplyse et emne. I perioden 1. september 2017 - 31. august 2018 blev der afholdt 31 sådanne høringer. Det har også været diskuteret, om Folketinget skulle have mere vidtgående muligheder for at kontrollere regeringens lovforberedelse, eksempelvis ved høringer med embedsmænd uden ministerens tilstedeværelseⁱⁱⁱ eller gennem et udvidet Lovsekretariat, som kunne yde en fagligt tungere rådgivning af Folketinget end den nuværende mere tekniske rådgivning.

Mandatering i EU-sager: EU's regulering af Danmark behandles ad to omgange i national sammenhæng. I første omgang drøftes forslag til EU-regulering i Europaudvalget, hvor udvalget kan give den relevante minister et mandat til fortsatte forhandlinger i Bruxelles. I anden omgang skal vedtagen EU-regulering omsættes til dansk regulering, jf. nedenfor. Ved Danmarks indtræden i EF var den danske manderingsproces unik, og den er da også kopieret i andre lande. I teorien sikrer Folketinget sig derfor indflydelse på og kontrol med regeringens input til arbejdet i EU. Der har adskillige gange været rejst tvivl om virkeligheden står mål med teorien (eksempelvis Togeby m.fl. 2003; Hansen og Flindt 2018): Sagsmængden er stor, og kontrollen kan derfor få karakter af stikprøvekontrol, ligesom tidspunktet for Europa-udvalgets inddragelse kan skabe usikkerhed omkring Folketingets indflydelses- og kontrolmuligheder. Det har adskillige gange været diskuteret, om fagudvalgene skulle spille en større rolle i forbindelse med tilblivelse af regeringens EU-politik uden at der dog er sket meget. Det hører med til billedet, at Europaudvalget aktivt tænker i kontrol via interesseorganisationer (*fire alarm control*) (jf. Blom-Hansen og Olsen 2015), som kan gøre opmærksom på mulige problemer.

iii Fx på <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/UFO/bilag/12/1822157.pdf>

Organisationer som oppositionens agenter: Organisationernes rolle i forbindelse med regeringens lovforberedelse behandles mere uddybet nedenfor. Her skal blot gøres opmærksom på, at organisationers og eksperters inddragelse i den administrative lovforberedelse også er vigtig set fra Folketingets side. Organisationerne henvender sig ofte til Folketingets medlemmer, hvis de har svært ved at komme igennem i forhold til embedsværk og minister. Folketingets (især oppositionens) medlemmer anvender ofte organisationers og eksperters svar i forbindelse med den administrative høring (jf. nedenfor) i forbindelse med diskussionerne i salen og i medierne. Christiansen og Nørgaard (2003) viser ligefrem, at inddragelse af interesseorganisationer i den administrative lovforberedelse kan påvirke oppositionens stemmeafgivning.

DEMOKRATI TIL DEBAT

For at opsummere er Folketingets ressourcer altså vokset ganske betydeligt siden 1980. Spørgsmålet er, om ressourcerne er vokset stærkt nok til at kunne matche regeringen og væksten i centraladministrationens regelskabse? MF og forhenværende minister Eva Kjær Hansen har i en bog givet udtryk for, at Folketinget sakker agterud mht. ressourcer, også når man sammenligner med andre lande, eksempelvis Norge (Hansen og Flindt 2018). Udvalgene har et højt aktivitetsniveau med mange møder, store mængder bilag, høringer og mange spørgsmål til ministre, men det forekommer alligevel ikke evident, at Folketinget matcher regeringen i forbindelse med lovforberedelsen. Med hensyn til den eksisterende mandateringspraksis i Europaudvalget forekommer denne ikke tilstrækkelig til at kontrollere regeringens EU-politik.

Hvordan kan Folketinget sikre sig bedre kontrol med regeringens lovforberedelse?

FORHOLDET MELLEM NATIONAL LOVGIVNING OG EU-REGULERING

Dansk lovgivning bliver til inden for rammerne af EU's regulering i den forstand, at dansk lovgivning i en del tilfælde omsætter EU-regulering – typisk direktiver – til dansk lovgivning, og i den forstand at den øvrige nationale lovgivning ikke må stride mod EU's regler. I en række tilfælde gælder EU's regler direkte i forhold til borgere, myndigheder og virksomheder. Der er da tale om forordninger så som persondataforordningen, som trådte i kraft i 2018, eller der er tale om afgørelser, som eksempelvis gælder for en specifik virksomhed. I det følgende adresseres kortfattet et spørgsmål, som har været ganske hyppigt diskuteret: Hvordan påvirkes Folketingets lovgivning af EU? Der er ingen

enkel måde at besvare spørgsmålet på, da alle målemetoder har deres svagheder (jf. Blom-Hansen og Christensen 2004). Opgørelsen i den følgende Tabel 1, der viser EU-reguleringens indflydelse på den danske lovgivning i fem udvalgte folketingsår over en periode på 36 år, er ganske inklusiv. Kategorien "Direkte implementering" medtager således alle love, hvor blot en bestemmelse i en lov indebærer efterlevelse af en EU-regel også selv om det meste af loven ikke er påvirket af EU. Med "Indirekte tilpasning" forstås, at der ved udformningen af lovgivningen er taget hensyn til eksisterende EU-regler, således at den danske lovgivning ikke strider herimod.

Tabellen viser en kraftig vækst i EUs påvirkning af dansk lovgivning i 1980'erne og 1990'erne. Det var også en periode med kraftig udbygning af EU's institutioner og regelværk. Det indre marked og dannelsen af unionen indebar en mærkbar påvirkning af dansk lovgivning. Efter årtusindskiftet har der imidlertid ikke været nogen udvikling i retning af stigende påvirkning, snarere har der været tale om et lille fald i den indirekte påvirkning. Det bemærkes også, at andre internationale forpligtelser – fx til FN og OECD – påvirker den danske lovgivning om end i væsentlig mindre og i svingende grad. Ser vi alene på EU's påvirkning, er det altså en tredjedel af de danske love, der på en eller anden måde er påvirket af EU-regulering – en andel som har været nogenlunde uændret, men med en lille tendens til fald, siden årtusindskiftet. Det skal bemærkes, at

TABEL 1: Andel vedtagne love med international reference i udvalgte folketingsår 1981/82 til 2017/18.

	1981/82	1991/92	2000/01	2009/10	2017/18
Direkte implementering af EU direktiver mv.	3	14	12	12	13
Indirekte tilpasning til EU-regulering	11	17	25	25	21
Efterlevelse af eller tilpasning til øvrige internationale krav	3	1	5	1	4
Ingen international reference	83	68	58	62	62
I alt	100	100	100	100	100
Antal vedtagne love	159	236	215	224	237

Kilde: Togeby m.fl. 2003 og senere opdateringer.

Note: Finanslove og indfødsretslove er ikke medtaget

EU-påvirkningen varierer meget mellem ministerområderne. Især er Erhvervs-, Miljø- og Fødevarerministerierne stærkt påvirkede, mens det i langt mindre grad er tilfældet for Undervisnings-, Kultur-, Kirke-, Bolig og Forsvarsministeriernes vedkommende.

Hvis man er interesseret i det bredere spørgsmål om, hvordan EU påvirker ikke bare den danske lovgivningsproces, men det danske samfund, skal man have med, at mange direktiver omsættes til danske regler uden om Folketinget, men med samme retsvirkning for borgere, myndigheder og virksomheder. Det sker gennem administrativt fastsatte bekendtgørelser, som har hjemmel i dansk lovgivning, men som også kan anvendes til at omsætte af EU-regler til danske regler. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne om bemyndigelseslovgivningen ovenfor. Samtidig skal man være opmærksom på, at også EU udsteder et meget stort antal administrativt fastsatte regler (Brandsma og Blom-Hansen 2017).



DEMOKRATI TIL DEBAT

Alt i alt er der sket en opbremsning i EU's påvirkning af den danske lovgivningsproces i snæver forstand, men til gengæld omsættes mange af EU's regler til danske retsregler uden om Folketinget.

Bør der sikres større politisk kontrol med den administrative fastsættelse af EU regler gennem bekendtgørelser?

BALANCEN MELLEM MINISTERIERNES POLITISKE OG ADMINISTRATIVE LEDELSE

Et moderne samfund må nødvendigvis betjene sig af en forvaltning, som kan forberede og gennemføre de mange komplicerede beslutninger, som et moderne samfund fordrer. Det ligger i demokratiets natur, at en sådan forvaltning nødvendigvis må være politisk ledet. Just det forhold har interesseret forvaltningsforskningen i mere end 100 år. For hvordan sikrer man sig, at de mange veluddannede og specialiserede embedsmænd ikke tager noget af magten fra de langt færre politikere, der ofte ikke har det detaljerede kendskab til det der er genstand for regulering? Den tyske samfundsforsker Max Weber havde svaret på, hvad han selv synes var en stor demokratisk udfordring: I en fri oversættelse lyder det sådan: Embedsmænd skal ansættes på meritter. De skal loyalt tjene den til enhver tid siddende politiske ledelse, men også være garanter for lovlig forvaltning. Livsvarig ansættelse skal sikre, at embedsmanden ikke er af-

hængig af den politiske ledelses forgodtbefindende. I den virkelige verden løser denne bureaukratiske organisationsform dog ikke alle problemer, hvorfor man i mange lande har valgt at styrke den politiske ledelse ved at ansætte rådgivere, der kommer og går med ministeren, og som ikke skal leve op til kravet om partipolitisk neutralitet.

Hvordan ser Danmark ud i det billede, og hvordan har udviklingen været de seneste årtier? Er tendensen gået mod stærkere politisk ledelse af forvaltningen eller det modsatte? Danmark skiller sig markant ud fra alle andre lande, vi ellers sammenligner os med, fordi vi har holdt os tæt på det weberske ideal og har meget få politisk ansatte embedsmænd i form af de særlige rådgivere (Dahlström 2009). Med den nye S-regering har statsministeren tre, finansministeren to og de resterende ministre mulighed for en særlig rådgiver. Danske regeringer har højst haft lidt mere end 20 særlige rådgivere tilsammen – det kan sammenlignes med Sverige, hvor der er i alt op til 200 politisk ansatte embedsmænd, herunder ækvivalenten til den danske departementschef (Christiansen m.fl. 2016). Indebærer det så, at danske ministre er dårligere stillet end deres kolleger i andre sammenlignelige lande?

Det er der ikke meget, der tyder på. For det første er der gennem de seneste årtier år sket ændringer i ansættelsesvilkår og –længde for topembedsmændene. Topembedsmænd ansættes typisk på en kontrakt, der indebærer åremålsansættelse. Det gælder dog ikke departementscheferne, der fortsat ansættes som tjenestemænd om end på åremål. Til gengæld forbliver de sjældent helt til pensionsalderen som departementschefer, hvis gennemsnitlige funktionsperiode er reduceret over tid. Ikke sjældent sker der et skift af departementschef et stykke tid efter et regeringsskifte, fordi den tilkomne regering/minister ønsker en ny person på posten. Incitamentet til lydhørhed stiger derfor for topembedsmændene. For det andet tyder undersøgelser også på, at der faktisk er en meget høj politisk lydhørhed især blandt de ministernære embedsmænd (Christensen og Opstrup 2018).

Er det derfor i virkeligheden det modsatte, man skal være bekymret for? Er topembedsmændene blevet for lydhøre? Så lydhøre, at de tilsidesætter hensynet til lovlighed og faglighed? Det er litteraturen ikke helt enig om. På den ene side påpeger Bo Smith-udvalget (Smith 2015; jf. også Christensen og Opstrup 2018), at embedsværket håndterer dilemmaet mellem lydhørhed på den ene side og lovlighed og faglighed på den anden på en måde, der ikke tilsidesætter krav til fagligt korrekt rådgivning. På den anden side finder kritikere, at rapporten tegner et for pænt billede af samspillet mellem embedsmænd og politikere (Koch og Bishoff 2018).

DEMOKRATI TIL DEBAT

I den danske model – med meget få politisk ansatte embedsmænd/rådgivere – må det permanente embedsværk varetage nogle af de særligt politiske funktioner, som politisk rekrutterede embedsmænd og rådgivere varetager i andre lande, eksempelvis varetagelse af relationerne til medier og interesseorganisationer og deltagelse i politiske forhandlinger med andre ministre og partier (jf. Christiansen m.fl. 2016). Der er derfor en fare for, at embedsmændene bliver trukket ind i politisk processer, der reducerer deres genanvendelighed i forhold til en anden regering, eller som kompromitterer deres faglighed. Der er omvendt også en risiko for, at embedsmændenes frem-skudte rolle i regeringens beslutningsprocesser giver det faste embedsværk en de facto indflydelse på regeringens politik, som ikke modsvarer af et demokratisk mandat. Den danske model med meget få politisk rekrutterede rådgivere/embedsmænd indebærer, at det er lige så vigtigt at forholde sig til faren for fraværet af politisk lydhørhed som til faren for stærk politisering af det faste embedsværk.

Skal Danmark have flere særlige rådgivere, politiske sekretariater eller kabinetter sammensat af ministre, og/eller viceministre/statssekretærer?

CIVILSAMFUNDETS OG DE ØKONOMISKE INTERESSEORGANISATIONERS INDDRAGELSE I LOVGIVNINGSSARBEJDET

Danmark har et meget stærkt civilsamfund såvel som stærke økonomiske interesseorganisationer¹. I kraft af en mere lang tradition var især det private arbejdsmarkeds organisationer og erhvervenes organisationer tæt inddraget i forbindelse med lovgivningens tilblivelse og administration. Senere blev også de offentlig ansattes organisationer og en del af civilsamfundets organisationer tæt involveret i lovgivningsarbejdet. Lidt fortegnet kan man sige, at 1960'erne og 1970'erne var kendetegnet ved følgende træk i forholdet mellem stat og interesseorganisationer (se Christiansen og Nørgaard 2003; Christiansen m.fl. 2004):

- En stor del af lovgivningen – især på erhvervsområderne, arbejdsmarkedet og undervisningssektoren – blev forberedt i udvalg, kommissioner og arbejdsgrupper med repræsentanter fra organisationerne.
- Organisationer, hvis medlemmer ville blive berørt af påtænkte indgreb blev inddraget i lovforberedelsen på den ene eller den anden måde.
- Nogle organisationer nød en særligt privilegeret position ved at blive særligt tæt inddraget. LO, DA og Industrirådet er eksempler herpå. Det, der var tæt på, blev berørt.

¹ Ved økonomiske interesseorganisationer forstås organisationer med tilknytning til erhverv og arbejdsmarked, dvs. fagforeninger, erhvervenes organisationer, institutionelle organisationer (fx KL, Danske Universiteter) og faglige organisationer (fx de lægelige selskaber). Civilsamfundsorganisationer er øvrige organisationer, eksempelvis fritidsorganisationer, religiøse organisationer, humanitære organisationer, miljøorganisationer mv.

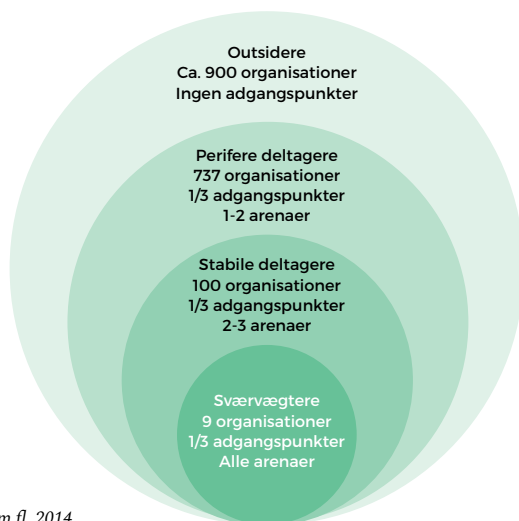
- Organisationerne havde meget tætte bånd til centraladministrationens embedsmænd.
- Særligt de økonomiske interesseorganisationer var tæt integreret i lovforberedelsen. Eksempelvis spillede miljøorganisationerne næsten ingen rolle i forbindelse med tilblivelsen af den første miljøbeskyttelseslov.
- Ofte meget lang forberedelse og implementering over en lang periode.
- Inddragelsen af organisationerne kan betragtes ud fra en byttelogik: Organisationerne får adgang til at påvirke de politiske beslutninger mod til gengæld at bakke op om samme i såvel beslutningsproces som i implementering

Her fire årtier senere ser billedet noget anderledes ud. Igen lidt fortegnet, men med en veldokumenteret kerne:

- Meget færre love bliver forberedt i udvalg. I stedet forberedes lovgivningen af embedsværket med inddragelse af udvalgte organisationer i udvalgte faser af beslutningsprocessen.
- Nogle organisationer har mistet den automatiske privilegering. Et antal gange har LO eksempelvis været holdt helt uvidende om beslutninger som var tæt på organisationens hjerteblod. Amtsrådsforeningen var udsat for stort set samme i forbindelse med beslutningen om deres nedlæggelse. Danmarks Lærerforening og forløbet omkring lov 409 i 2014 er et tredje eksempel.
- Ministeriernes departementer har fået stærkere kontrol over lovforberedelsen. Kontrol af information spiller en helt afgørende rolle i ministeriernes strategier og taktikker.
- Den administrative lovforberedelse er blevet mere lukket med nedgangen i brugen af udvalg ifm. lovforberedelse og med ændringerne i offentlighedsloven.
- Adgangen til beslutningstagere og medier er meget skævt fordelt. De økonomiske interesseorganisationer er fortsat dominerende, men civilsamfundsorganisationerne har fået relativt større adgang. Eksempelvis spiller miljøorganisationerne i dag en stor rolle ifm. tilblivelse og implementering af love på miljøområdet.
- For mange af organisationerne er den obligatoriske høring inden lovforslags fremsættelse for Folketinget den reelt eneste mulighed for at blive hørt.
- Man kan tolke udviklingen sådan, at byttelogikken er blevet skærpet: Organisationerne kan få indflydelse, såfremt de kan bakke aktivt op om beslutningerne og deltage aktivt i implementeringen. Kan eller vil de ikke, får de ikke eller kun begrænset adgang.

I det følgende uddybes et par af disse forhold.

FIGUR 2: Adgang til politiske arenaer (N=6.502 adgangspunkter)



Kilde: Binderkrantz m.fl. 2014.

Adgangen til beslutningsrelevante fora er meget skæv. I en undersøgelse af organisationernes adgang til centraladministrationen, Folketinget og medierne blev der for et år identificeret 6.502 adgangspunkter² (Binderkrantz m.fl. 2014). Som vist i figur 2 havde ni (!) organisationer (ud af de ca. 1700 interesseorganisationer i Danmark) 1/3 af alle adgangspunkter. 100 organisationer havde den næste tredjedel af alle adgangspunkter og yderligere 737 organisationer den sidste tredjedel. Halvdelen af organisationerne havde ingen adgangspunkter i undersøgelsen. Organisationerne har lidt forskellig adgang til de forskellige arenaer. Adgangen til centraladministrationen, som er klart den vigtigste arena i forbindelse med lovforberedelsen, er helt domineret af de økonomiske interesseorganisationers usual suspects: KL, Landbrug og Fødevarer, LO, DI mv. Det samme gælder adgangen til medierne. Adgangen til Folketinget er i højere grad præget af civilsamfundsorganisationerne. Faktisk er Danmarks Naturfredningsforening topscoreren her. Danske Handikaporganisationer optræder også på listen over top-10.

Med en mere lukket administrativ beslutningsforberedelse og med meget stor skævhed i såvel de økonomiske organisationers som civilsamfundets organisationer adgang til beslutningsforberedelsen er høringer inden fremsættelsen for Folketinget den eneste mulighed for at påvirke beslutningerne inden den parlamentariske behandling. Det er et meget sent tidspunkt i beslutningsprocessen. I langt de fleste tilfælde er langt de fleste beslutninger truffet, når et lovforslag fremsættes for Folketinget, og der skal ret meget til for at ændre væsentligt på et lovforslag på dette tidspunkt.

2. For centraladministrationen var adgangspunkt defineret som medlemskab af råd, udvalg og nævn. For medierne var det omtale i Politiken eller Jyllands-Posten over et halvt år. Adgang til Folketinget blev målt ved breve til Folketingets udvalg og deltagelse i deputationer til udvalg.

Den normale – eller ønskede – sagsgang er, at ministeriet udsender et lovforslag til en ret bred kreds af interessenter, der gives de af Folketinget og Justitsministeriet anbefalede fire uger til at afgive høringssvar. Herefter studeres svarene, og der skrives et såkaldt høringsnotat, hvor der redegøres for, hvordan ministeriet og ministeren reagerer på høringssvarene. Notatet medsendes til Folketinget i forbindelse med fremsættelse af lovforslaget. Der har gennem årene været en stærk – og berettiget – kritik af manglende overholdelse af høringsfrister fra ministeriernes side, og der findes en række tilfælde hvor lovforslag sendes i høring samtidig med at de fremsættes for Folketinget. Udviklingen er de seneste år gået den rigtige vej. I 2018 var det ”kun” 16 procent af lovforslagene, der ikke overholdt fire ugers fristen^{iv}. I særlige tilfælde kan ministerierne se bort fra den, men der er i de fleste tilfælde, hvor de gør det, ikke legitim grund hertil.

Giver det overhovedet mening for interesseorganisationer og civilsamfundsorganisationer at afgive høringssvar, når det sker på et tidspunkt, hvor chancen for indflydelse alligevel er lille? En undersøgelse af 1685 høringssvar fra organisationer i Folketingsåret 2009-2010 viser, at organisationernes indvendinger følges fuldt i 8 procent af alle svar, mens ministerierne i yderligere 29 procent af svarene giver organisationerne delvist medhold (Christiansen 2014). Det gælder for alle typer af organisationer, at der er en god chance for at blive hørt. Fritidsorganisationer, erhvervsorganisationer og (sundheds-)faglige organisationer var dog mest succesfulde. Høringssvarene flytter ikke de helt store ting i lovforslagene, men de har faktisk betydning i ganske mange tilfælde.

DEMOKRATI TIL DEBAT

Alt i alt er inddragelsen af interesseorganisationer og det civile samfundsorganisationer en vigtig del af den demokratiske proces, fordi den sikrer input fra samfundet til regering og Folketing. Lovforberedelsen er blevet mere lukket og stærkere kontrolleret gennem de seneste par årtier. Det gør det vigtigere at sikre fornøden viden og opbakning fra det omgivende samfund for at sikre lovgivningens relevans og legitimitet. Inddragelsen af organisationer og det civile samfund er samtidig meget skævt fordelt mellem forskellige aktører, selv om diversiteten er øget lidt over tid.

Bør inddragelsen af civilsamfundsorganisationer, interesseorganisationer og borgere i lovgivningsarbejdet være bredere end i dag? Skal der stilles klarere krav om åbenhed i lovforberedelsen – herunder længere høringsfrister?

^{iv} Se mere på <https://www.advokatsamfundet.dk/Service/Publikationer/Tidligere%20artikler/2018/Advokaten%206/Advokaten%206%20Positiv%20udvikling%20i%20hoeringsfrister.aspx>

OPSUMMERING

Det er en stor udfordring for Folketinget at varetage tilstrækkelig kontrol af regeringens lovforberedelse. Folketinget har begrænsede ressourcer sammenlignet med regeringens embedsværk og ressourcer i øvrigt. En relativt lukket og stærkt kontrolleret administrativ lovforberedelse gør det sværere for interesseorganisationer og civilsamfundsorganisationer at blive hørt tilstrækkeligt tidligt i processen. Det giver dårligere muligheder for at sikre høj lovkvalitet. Tilmed er der meget stor ulighed i organisationernes adgang til relevante fora. EU-lovgivningen er en særlig udfordring, fordi mandateringen af ministrene i Europaudvalget har karakter af stikprøvekontrol, og fordi megen EU-regulering omsættes til dansk ret via administrativt fastsatte forskrifter. De få danske særlige rådgivere indebærer en risiko for såvel begrænset politisk lydhørhed hos det faste embedsværk som en risiko for uønsket politisering.



NOTATET ER BASERET PÅ FØLGENDE LITTERATUR:

- Betænkning (1550/2015). *Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier*. København: Justitsministeriet.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Peter Munk Christiansen (2015). *From Classic to Modern Corporatism. Interest Group Representation in Danish Public Committees in 1975 and 2010*. *Journal of European Public Policy* 22 (7): 1022-1039.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014a). *A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (4): 879-896.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014b). *På tværs af politiske arenaer*, pp. 201-223 i Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Blom-Hansen & Ingvild Olsen (2015) *National Parliamentary Control of EU Policy: The Challenge of Supranational Institutional Development*, *The Journal of Legislative Studies*, 21(2): 125-143.
- Brandsma, Gijs Jan og Jens Blom-Hansen (2017). *Controlling the EU Executive? The Politics of Delegation in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2011). *Weber's Modern Form: The Persistence of Merit Bureaucracy in Danish Central Government*, i Dieter Schimanke, Sylvia Veit and Hans Peter Bul (eds.). *Bürokratie im Irrgarten der Politik: Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 125-149.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Niels Opstrup (2018). *Bureaucratic Dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints*. *Governance: An international journal of Policy, Administration, and Institutions*, 31(3): 481-498
- Christiansen, Peter Munk (2014a). *Organisationernes politiske rolle efter 1975*, pp. 55-90 i Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Christiansen, Peter Munk (2018). *Mørket sænker sig. Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser*. Økonomi og Politik 91 (1): 95-105.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk (2014b). *Forvaltningen: Adgang for de privilegerede?*, pp. 117-146 i Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk; Niklasson, Birgitta; Öhberg, Patrik. 2016. *Does Politics Crowd out Professional Competence? The Organisation of Ministerial Advice in Denmark and Sweden*. West European Politics, 39(6): 1230-1250.
- Dahlström, Carl (2009). *Political Appointments in 18 Democracies, 1975-2007*, in QoG Working Paper Series 2009:18. Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Frandsen, Aage (2008). *Lovgivningsprocessen i praksis*. København: DJØFs forlag.
- Hansen, Eva Kjer og Morten Flindt (2018). *Det forsømte Folketing. En opsang til folkestyret*. København: Gyldendal.
- Jakobsen, Mads Felsager Jakobsen og Peter Bjerre Mortensen (2014). *Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. København: DJØFs Forlag.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*. København: Samfundslitteratur.
- Koch, Pernille Boye og Carina Saxlund Bischoff. *Laster og dyder i embedsværk og forskning – en metodekritisk analyse af Bo Smith-udvalgets undersøgelser af embedsværkets overholdelse af regler og normer*. Politica 50(1): 65-87
- Smith, Bo (2015) (red.). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: DJØFs Forlag.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag. 435 sider.



BAGGRUNDSNOTAT 6

DANSKERNES DEMOKRATISKE DELTAGELSE – HVEM DELTAGER MINDST?

Daniel Honoré Jensen, politisk konsulent, Dansk Ungdoms Fællesråd, dhj@duf.dk

INTRODUKTION: HVAD ER DEMOKRATISK DELTAGELSE?

I bogen *Hvad er demokrati?* fra 1960 skriver Hal Koch, stifteren af Dansk Ungdoms Fællesråd, at demokrati er mere end blot stemmeafgivelse ved valgene (Hal Koch, 1945). Demokratiet er en livsform, ”der gælder alle forhold, hvor mennesker har med hinanden at gøre”. Deltagelse i demokratiet rækker derfor langt videre end en gennemført valghandling hvert tredje eller fjerde år. I den deltagerdemokratiske forståelse af demokrati, som Hal Koch beskriver i sin bog, er demokrati en tankegang og en livsform, ”som man først tilegner sig derved, at man lever den igennem i det allersnærvreste private liv, i forhold til familie og naboer, derefter i forholdet udadtil i større, i forhold til landsmænd, og endelig i forholdet til andre nationer”.

Således skal danskernes demokratiske deltagelse måles på mere end blot stemmeprocenten, hvor vi traditionelt set har været verdensmestre i at få folk til stemmeboksene. Måler man demokratisk engagement i en bredere forstand, som dette notat forsøger ved at sammenskrive resultaterne fra en række eksisterende undersøgelser af deltagelse i folkestyret, tegner der sig et mere nuanceret billede af danskernes demokratiske deltagelse. Et billede, hvor særligt unge, kvinder, personer med kortere uddannelser eller som står uden for beskæftigelse samt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, har en relativt lavere demokratisk deltagelse end andre grupper i samfundet. Tabellen nedenfor sammenfatter disse resultater, som er opnået igennem en sammenligning af separate rapporter for fire forskellige parametre for demokratisk deltagelse. De følgende afsnit uddyber hvert af disse temaer.

DEN POLITISKE SELVTILLID

DUF - Dansk Ungdoms Fællesråd har siden 2011 gennemført en årlig demokratiundersøgelse, hvor der gøres status over demokratiets tilstand og danskernes

TABEL 1: Sammenligning af fire parametre for demokratisk deltagelse

Hvem har den relativt laveste deltagelse?	Alder	Køn	Uddannelse- og beskæftigelsesstatus	Oprindelse
Politisk selvtillid – Vidensniveau om politik og følelsen af at holdninger er værd at lytte til	Unge (16-25 år)	Kvinder	Korte uddannelser (grundskolen, ungdoms- eller erhvervsudd)	–
Samfundsengagement Frivilligheden i foreningslivet og civilsamfundet	Unge voksne (25-39 år)	Ingen forskel	Uden beskæftigelse	Ikke-vestlige indvandrere
Deltagelse i debatten online Deltagelse i debatfora på Facebook	Unge (18-29 år)	Kvinder	Korte uddannelser (grundskolen, ungdoms- eller erhvervsudd)	–
Valghandlingen Deltagelse i Folketingsvalget 2015	Unge (19-21 år)	Mænd	Korte uddannelser (grundskolen, ungdoms- eller erhvervsudd)	Ikke-vestlige indvandrere og efterkommere

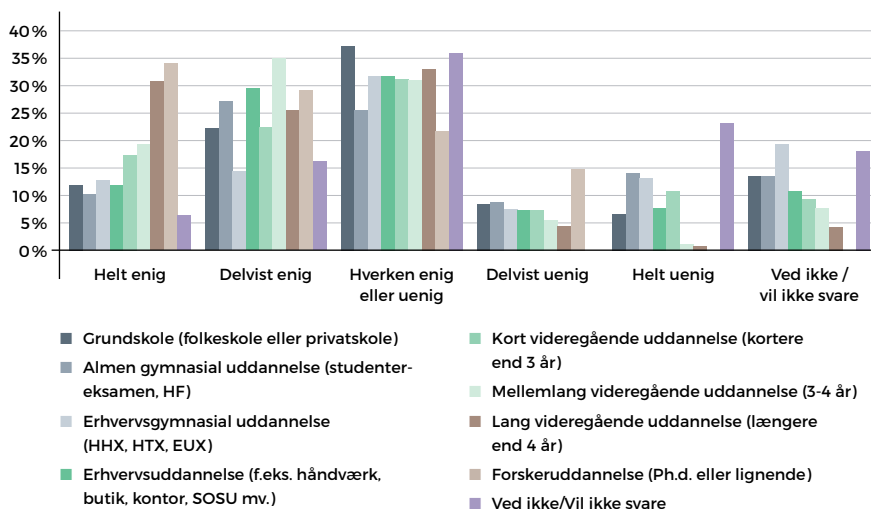
Note: Tabellen trækker på undersøgelser fra Dansk Ungdoms Fællesråds "Demokratianalysen 2018", Center for Frivilligt Socialt Arbejdes "Frivillighedsrapporten 2016-2018", Institut for Menneskerettigheders "Demokratisk deltagelse på Facebook"(2019) og Københavns Universitets "Valgdeltagelsen og vælgerne til Folketingsvalget 2015"

holdning til dette. I den seneste undersøgelse fra 2018 er der stor opbakning til demokratiet fra danskerne, herunder deres forventninger til den gode samfundsborger. Et stort flertal af danskerne (knap 90 %) svarer for eksempel, at det er meget vigtigt eller ret vigtigt at stemme til valgene og at danne sig sin egen mening, uafhængigt af andre (Dansk Ungdoms Fællesråd, 2018).

Flertallet af danskerne danskere (59 %) interesserer sig også for politik og samfundsforhold, men føler sig ikke altid klædt på til at kunne engagere sig politik og i samfundsdebatten. Deres politiske selvtillid er altså meget lav. Dette afspejler sig særligt, når man spørger danskerne, om de har politiske holdninger, som er værd at lytte til. Kun 43 % er enige eller helt enige i dette udsagn. Lidt skarpt formuleret, går flertallet altså rundt og føler sig for dumme til demokrati. En central konklusion fra Demokratianalysen er ligeledes at manglende viden er den næstmest populære årsag til at danskerne ikke interesserer sig mere for politik og samfundet (den mest populære årsag, når man spørger danskerne, er mistillid til politikerne).

Denne lave politiske selvtillid er særligt udpræget hos gruppen af danskere med kortere uddannelse. Af de borgere, hvis højest færdiggjorte uddannelse er enten

FIGUR 6: Udsagn: "Jeg har politiske holdninger, som er værd at lytte til"



Kilde: Dansk Ungdoms Fællesråd (2018), Demokratianalysen 2018

Note: Andel per højeste gennemføre uddannelsesniveau

grundskolen, en ungdomsuddannelse eller en erhvervsmæssig uddannelse, er det kun mellem 11 og 13 % som er helt enige i, at de har politiske holdninger, som er værd at lytte til. For gruppen af danskere med en videregående uddannelser (kort, mellem, lang eller ph.d.) er 17 % til 34 % helt enige i dette udsagn. Uddannelse er altså en væsentlig faktor for om borgerne mener deres holdninger er værdifulde, med det forbehold in mente at mange med kortere uddannelse vil være unge borgere, som ikke nødvendig har nået deres endelige uddannelsesniveau.

Alder har derfor også stor betydning for den politisk selvtilid. 57 % af unge mellem 16 og 25 år er helt enige eller enige i, at de har en holdning til, hvilken retning Danmark og Verden skal udvikle sig i – den tilsvarende andel for danskerne over 26 år er 67 %. Omend et flertal har dannet sig en holdning, peger forskellen på 10 procentpoint sammenlignet med danskere over 26, at det oplevede vidensniveau for unge er relativt lavere end andre aldersgrupper.

Endelig ser vi også, at der er markant forskel i den politiske selvtilid mellem kønnene. Hele 42 % af kvinderne peger på deres vidensniveau som årsagen til, at de ikke beskæftiger sig mere med politik og samfund (udsagnet "Jeg ved ikke nok til at være med"). Tilsvarende er kun 25 % af mændene enige i dette udsagn. Følelsen af manglende viden er den primære oplevede årsag til, at flere kvinder end mænd holder sig tilbage med at engagere sig i samfundet.

Samlet set har unge, kvinder og danskere med kortere uddannelser således i særlig høj grad en oplevelse af, at deres holdninger ikke er værd at lytte til. Dette peger på, at en lavere politisk selvtillid hos disse grupper er en central udfordring for deres deltagelse, idet det på mange måder er en forudsætningen for at kunne engagere sig i samfundet og demokratiet med både ord og handling.

SAMFUNDSENGAGEMENT I CIVILSAMFUNDET

I en deltagerdemokratisk forståelse er foreningerne og civilsamfundet fundamentet for et stærkt folkestyre igennem den demokratisk dannelse, de tillærer borgerne. Således er et frivilligt samfundsengagement i foreningerne også et vigtigt parameter for deltagelsen i demokratiet, og her viser særligt Frivillighedsrapporten 2016-2018 fra Center for Frivilligt Socialt Arbejde, hvilke grupper af danskere, som har den højeste og laveste frivillighed (forstået som at have deltaget i frivilligt arbejde indenfor de seneste 12 måneder) (Center for Frivilligt Socialt Arbejde, 2018). Helt overordnet er 39 % af danskerne frivillige, hvilket har ligget stabilt på dette niveau siden 2010 (ibid). Ligeledes har landsdækkende undersøgelser fra 1979, 1998 og 2009 samstemmende vist, at godt 90 procent af befolkningen er medlem af mindst en forening eller organisation (Bjarne Ibsen 2019). Ovenstående resultater viser dog også, at cirka to tredjedele af den danske befolkning ikke har udført frivilligt arbejde indenfor det seneste år – og tæt på 37 pct. af danskerne aldrig har udført frivilligt arbejde.

Den gode nyhed fra Frivillighedsrapporten 2016-2018, er, at kønsforskellen i frivillighed synes at være udlignet. Tidligere var der flere mænd end kvinder, som lavede frivilligt arbejdet, men denne ubalance er nu (næsten) udlignet – og i de nye generationer af unge frivillige er der faktisk flere kvinder end mænd, som dyrker frivilligheden. Frivillighedsrapporten fra 2016-2018 viser desuden, at forskelle i geografisk lokation har minimal betydning for frivilligheden i Danmark (Center for Frivilligt Socialt Arbejde, 2018).

Til gengæld finder rapporten at blandt de, der aldrig har været frivillige ”findes oftere mennesker uden for beskæftigelse – 42 % af denne gruppe har således aldrig været frivillige. En næsten lige så høj andel finder vi blandt studerende og lærlinge (40 %)”. Beskæftigelse er således en væsentlig faktor for danskernes deltagelse i civilsamfundet.

Alder er en anden vigtig faktor for frivilligheden, og her er det gruppen af 25-39-årige, der har den laveste deltagelse, idet kun 33 % har været frivillige indenfor det seneste år. Modsat engagerer de helt unge (16-24 år) og de ældre (60+)

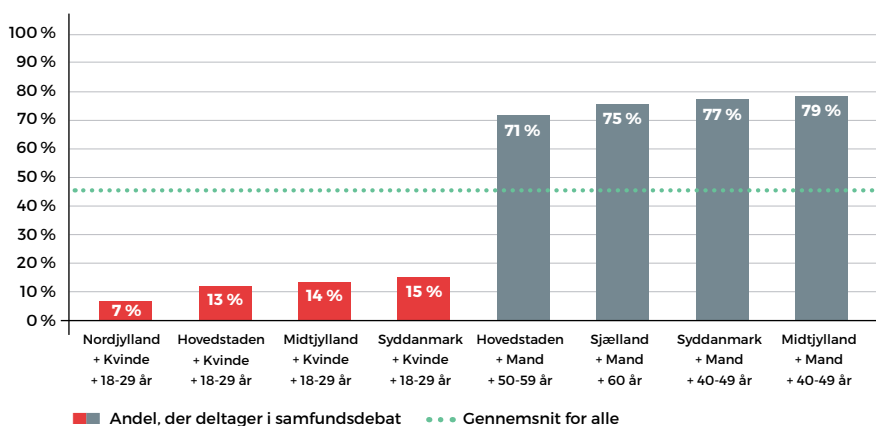
sig markant mere i frivilligheden. I tidligere års undersøgelser har unge i aldersgruppen 16-24 haft en særligt lav frivillighed, men denne bundrekord synes nu at være brudt.

Endelig blev der i forbindelse med Frivillighedsundersøgelsen fra 2014 foretaget en oversampling af ikke-vestlige indvandrere, der har opholdt sig mindst fem år i Danmark, og som har tilstrækkelige dansk-kundskaber til at kunne gennemføre interviews på dansk (SFI, 2014). Her viser resultaterne, at blot 21 % af de ikke-vestlige indvandrere i Danmark har været frivillige inden for det seneste år sammenlignet med dengang 35 % af den øvrige befolkning. Denne relativt lavere deltagelse i frivilligt arbejde stemmer overens med andre undersøgelser foretaget forud for 2012 (ibid) og bekræfter således billedet af, at ikke-vestlige indvandrere på dette parameter har en lavere deltagelse i civilsamfundet.

DELTAGELSEN I DEBATTEN ONLINE

En stor og støt stigende del af samfundsdebatten finder sted online i netavisernes kommentarspor eller på de sociale medier. Institut for Menneskerettigheder udgav i 2019 en rapport, som undersøger den digitale debat på Facebook (Institut for Menneskerettigheder, 2019). Rapporten giver et indblik i hvilke karakteristika, der kendetegner de, som deltager i debatterne samt den demografiske profil på de, som undlader at deltage, bl.a. på grund af den hårde tone: *”Det generelle billede viser tydeligt, at de der debatterer mindst er unge kvinder mellem 18-29 år*

FIGUR 1: Andele, der er aktive i samfundsdebatten fordelt på demografisk profil



Kilde: Institut for Menneskerettigheder (2019), ”Demokratisk deltagelse på Facebook”

Note: 2305 respondenter. Demografisk profil af de, der deltager i debatter om samfundsrelaterede emner og som debatterer henholdsvis mindst og mest set i forhold til gennemsnittet for den totale stikprøve.



i hele landet, mens de der debatterer mest, er mænd over 40 år. Samfundsdebatten på Facebook er således meget lidt repræsentativ set i forhold til både alder og køn” (ibid). Den profil, som er mindst aktiv i den onlinedebat er således ”kvinder mellem 18-29 år, der er bosat i Nordjylland, hvoraf det blot 7 pct., der aktivt deltager i samfundsdebatter på Facebook. Det står i stærk kontrast til den mest deltagende demografiske profil: De midtjyske mænd i alderen 40-49 år, hvoraf hele 79 pct. deltager aktivt.”. Endeligt kontrollerer undersøgelsen for betydningen af forskellige baggrundsvariable og finder, at køn, alder og uddannelse er de mest betydningsfulde faktorer for deltagelse i debatten: ”Det er langt mere sandsynligt, at personer med længere videregående uddannelser og personer fra Sjælland debatterer online, end de øvrige Facebook-brugere, ligesom folk fra 40 år og op er mere debatlystne end de yngre aldersgrupper.”.

VALGHANDLINGEN

Slutteligt er der også markante forskelle i hvilke grupper der deltager mindst med hensyn til den mest traditionelle indikator for demokratisk deltagelse - at stemme til valgene. Valgdeltagelsen er en af de bedst belyste områder, og her er analysen ”Valgdeltagelse og vælgerne til Folketingsvalget 2015” fra Institut for Statskundskab på Københavns Universitets en særligt relevant rapport (Bhatti et al, 2016).

Analysen viser, først og fremmest at de unge borgere i Danmark stemmer mindre end de midaldrende. Det gælder særligt gruppen fra 19-21 år og fra 22-29 år som i 2015 havde en stemmeprocent på hhv. 77,1 % og 79,1 % målt op imod det nationale gennemsnit på 85,8 %. De helt unge førstegangsvælgere på 18 år stemmer dog mere end borgere i starten af 20'erne med en stemmeprocent på 83,7 %. Fra omkring 80-års alderen falder stemmeprocenten igen under landsgennemsnittet, omend borgerne i aldersgruppen 80-89 fortsat med 78,2 % har en højere valgdeltagelse end de unge.

Kønsforskelle i valgdeltagelsen bliver også analyseret, og her viser resultaterne fra 2015 – og ved de øvrige folketingsvalg i nyere tid – at kvinder stemmer hyppigere end mænd. Kvinders valgdeltagelse er på 86,9 %, hvilket er 2,2 procentpoint højere end mændenes. Forskellen er særlig stor blandt de unge, hvor forskellen når over otte procentpoint i starten af 20'erne. Som forfatterne til analysen skriver kan dette ”give anledning til bekymringer i forhold til om uligheden mellem kvinder og mænds valgdeltagelse vil stige ved kommende valg”.

FIGUR 2: Valgdeltagelse opdelt på indkomst (2015)

	Pct.	N
Under 100.000 kr.	77,7	353.555
100.000 - 199.999 kr.	82,1	727.708
200.000 - 299.999 kr.	82,1	693.774
300.000 - 399.999 kr.	90,0	614.056
400.000 - 499.999 kr.	92,9	337.212
500.000 - 599.999 kr.	93,9	152.973
600.000 - 699.999 kr.	94,3	77.511
700.000 - 799.999 kr.	94,6	42.448
800.000 - 899.999 kr.	94,4	25.633
900.000 - 999.999 kr.	94,7	16.219
Over 1.000.000 kr.	94,7	52.316
Total	85,8	3.093.405

Kilde: Bhatti, Yosef; Dahlgaard, Jens Olav; Hansen, Jonas Hedegaard; Hansen, Kasper Møller (2016), "Valgdeltagelsen og vælgerne til Folketingsvalget 2015"

Uddannelse og indkomst spiller også en markant rolle. Der er 17 procentpoints forskel på den indkomstgruppe med højeste indtjening (Over 1.000.000) sammenlignet med den indkomstgruppe med laveste indtjening (Under 100.000). Disse indkomstforskelle dækker dog primært over forskelle i uddannelsesniveau, og analysen fortæller således *"valgdeltagelsen er omkring 19 procentpoint højere blandt personer med lang videregående uddannelse end de grundskoleuddannede"* (ibid).

Endelig er der en betydelig forskel i valgdeltagelsen mellem personer med dansk oprindelse og personer med ikke-vestlig herkomst. På dette parameter er valgdeltagelsen for ikke-vestlige efterkommere under 50 %. I denne sammenhæng er det bemærkelsesværdigt, at ikke-vestlige indvandrere, dvs. forældregenerationen til ikke-vestlige efterkommerne, har en lav, men trods alt højere stemmeprocent på 62 % hvilket indikerer at der er en betydelig negativ arv mellem generationerne.

OPSUMMERING

Ser man således samlet på områderne for politisk selvtilid, ytringer i debatten online, foreningsfrivillighed samt afstemning til valgene, viser der sig en række sammenfald imellem hvilke grupper, der har det relativt laveste demokratisk deltagelse. Her står det klart at unge, kvinder, personer med kortere uddannelser eller uden for beskæftigelse samt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, er nogle af de grupper, som har den laveste deltagelse, når der måles på de snævert definerede områder anvendt i dette notat (Se Tabel 1 i ovenfor). Resultatet af denne sammenligning, med forbehold for dets begrænsede forklaringskraft, er relevant for beslutningstagere og andre, som ønsker at fremme den demokratiske deltagelse blandt danskerne, idet det er til disse grupper, at nye tiltag og initiativer bør adresseres.

I samme vending bør det dog nævnes, at på baggrund af denne korte deskriptive analyse, står det klart, at der er et stort behov for mere forskning på området for demokratisk deltagelse, forstået i en bred forstand, som rækker udover stemmeprocenten. Det er der dels for at undersøge demokratisk deltagelse i én samlet analyse, så den samme gruppe kan undersøges på samme tid, og således at der kan kontrolleres for alle relevante demografiske faktorer. Men der er også et behov for, at forskningen går et spadestik dybere og forsøger at forstå motivationsfaktorer og årsagerne til danskernes deltagelse, eller mangel på samme, i demokratiet. Endeligt bør der undersøges områder for demokratisk deltagelse end de fire områder som er gennemgået her. Eksempelvis ved at se nærmere på danskernes mere uformelle typer af samfundsengagement, som bl.a. politiske handlinger gennem det personlige forbrugsmønstre eller adfærd.



NOTATET ER BASERET PÅ FØLGENDE LITTERATUR:

- Bhatti, Y., Dahlgaard, J. O., Hansen, J. H., & Hansen, K. M. (2016). *Valgdeltagelsen og vælgerne til Folketingsvalget 2015*. København: Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. CVAP Working Paper Series, Nr. 1, Bind. 2016
Indhentet august 2019 på https://cvap.polsci.ku.dk/publikationer/arbejds-papirer/2016/Bhatti_et_al._2016_FT-valgdeltagelse_og_v_lgere__671091_.pdf
- Bjarne Ibsen (2019). *Foreningerne og demokratiet*. Baggrundsnotat udarbejdet for Demokratikommissionen og Dansk Ungdoms Fællesråd
- Center for Frivilligt Socialt Arbejde (2018). *Frivillighedsrapporten 2016-2018 – Tal om frivillighed i Danmark*. Udgivet i Odense. Indhentet august 2019 på https://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/frivillig-rapporter/tal_om_frivillighed_i_danmark_frivilligrapport_2016-2018.pdf
- Dansk Ungdoms Fællesråd (2018). *Demokratianalysen 2018 - Danskernes syn på demokratiet anno 2018*.
Indhentet august 2019 på <https://duf.dk/analyse/unges-demokratiske-deltagelse/>
- Hal Koch (1945). *Hvad er Demokrati?*. Udgivet i København 2015, fjerde udgivelse.
- Institut for Menneskerettigheder (2019). *Demokratisk deltagelse på Facebook*. Udgivet i København.
Indhentet august 2019 på https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/04_april_19/Rapport%20om%20demokratisk%20deltagelse.pdf
- SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2014). *Udviklingen i Frivilligt Arbejde 2004-2012*. Udgivet København. Indhentet august 2019 på https://pure.vive.dk/ws/files/201767/1409_Udviklingen_i_frivilligt_arbejde.pdf

BAGGRUNDSNOTAT 7

NÅR DER ARBEJDES MED BORGERINDDRAGELSE I KOMMUNERNE

Ulrik Kjær, professor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, ulk@sam.sdu.dk

INTRODUKTION

I de danske kommuner inddrages borgerne i mange forskellige sammenhænge i den kommunalpolitiske beslutningsproces. Det sker f.eks. i forbindelse med lovpligtige høringsprocesser på det tekniske område og lovpligtige råd som ældreråd og handicapråd. Men det sker også, når der oprettes borgerpaneler, afholdes borgermøder eller nedsættes opgaveudvalg, hvor borgere og politikere i fællesskab udvikler politik. Borgerinddragelsen kan bidrage til bedre afdækning af borgernes præferencer og dermed bedre prioriteringer, ligesom der kan åbnes op for samarbejde og samskabelse. Borgerinddragelse kan imidlertid også være udfordrende, for ikke alle borgere har lige meget tid og lyst til at deltage og specielt ikke, når det er de mere overordnede politiske spørgsmål, der er til debat, og helhedssynet der kaldes på. Borgerinddragelsen kræver også tid og ressourcer fra politikere og medarbejdere i kommunerne – tid der skal tages fra andre opgaver. På baggrund af en survey-undersøgelse besvaret af 83 af landets 98 kommuner kortlægger dette notat borgerinddragelsen i kommunerne. Og der gives eksempler på såvel den succesfulde borgerinddragelse som de barrierer, der i dag opleves i relation til yderligere inddragelse af borgerne. Dette for at kunne lære af de mange initiativer, der tages i kommunerne, men også for at lægge op til diskussion af den kommunale borgerinddragelses fortsatte udvikling, og hvordan også nye generationer fremover inddrages.

EKSEMPLER PÅ BORGERINDDRAGELSE I KOMMUNERNE

Men lad os lægge ud med at se kort på nogle helt konkrete eksempler på, hvordan borgerne inddrages i kommunerne.

I Fredericia Kommune har kommunen nedsat Fredericia Borgerpanel. Det elektroniske panel er åbent for alle kommunens borgere, og man kan selv melde sig ind og ud. Da panelet senest i 2019 blev spurgt, var 1.088 af kommunens voksne

borgere tilmeldt, og mere end 70 procent af disse deltog i undersøgelsen. Som kommunen selv skriver om borgerpanelet på deres hjemmeside: "Borgerpanelets svar er ikke det samme som en folkeafstemning. Det er fortsat byrådet, der træffer de politiske beslutninger, men borgerpanelet kan være med til at give politikerne viden og inspiration på områder, hvor det er vigtigt at kende brugernes og borgernes opfattelse og holdning."

Siden 2014 har panelet været brugt til at få input til byrådets arbejde på flere forskellige konkrete områder: Fredericia som cykelby (2014), den politiske udvalgsstruktur (2015), frivillighed (2017), friluftsliv og natursyn (2018) og senest lokaldemokratiet (2019). I den seneste runde om lokaldemokratiet blev panelet blandt andet spurgt om deres kendskab til og vurdering af nogle af de demokratiske initiativer, som kommunen har igangsat.

I Silkeborg Kommune blev der i efteråret 2019 for femte år i træk nedsat et Ungebyråd. Det er kommunens unge mellem 7. klasse og 19 år, der vælger Ungebyrådet, og det er de unge i samme aldersgruppe, som kan stille op og vælges. Ungebyrådet mødes op til seks gange om året, og møderne foregår i byrådsalen på rådhuset. Ungebyrådet udpeger sin egen Ungeborgmester, og der arbejdes løbende med en række politiske ideer og initiativer med særligt fokus på unge. Ungebyrådet arbejder med konkrete politiske forslag, der formuleres som indstillinger til det "rigtige" byråd (der kan laves op til fire indstillinger pr. år). Kom-



munen fremhæver selv, at Ungebyrådet på denne vis faktisk har været med til at gøre en forskel. F.eks. har en indstilling fra Ungebyrådet om etablering af et mødested for unge været medvirkende årsag til, at Silkeborg har fået Ungekulturhuset. Af andre politiske sejre for Ungebyrådet fremhæves, at man i samarbejde med Kræftens Bekæmpelse og skoletandlægerne har været med til at få igangsat en undersøgelse af unges forbrug af snus. Ungebyrådets arbejde kan følges på Facebooksiden Ungpol8600.

I Gentofte Kommune har man siden 2015 haft en lidt anden politisk arbejdsform end i så mange andre kommuner. Man har nemlig arbejdet meget konsekvent med politiske udvalg nedsat efter styrelseslovens §17, stk. 4 – det man i Gentofte kalder opgaveudvalg. Disse opgaveudvalg udmærker sig ved, 1) at være nedsat ad hoc, dvs. de arbejder kun i en del af valgperioden, hvorefter de nedlægges og erstattes af andre, 2) at være sammensat af såvel kommunalpolitikere som borgere, der ikke sidder i kommunalbestyrelsen – typisk således, at der sidder fem politikere og ti ikke-politikere i et udvalg, og 3) at være politikformulerende – udvalgene kan ikke have formel beslutningskompetence, så de fokuserer på at udvikle politiske ideer og forslag, som så sendes videre til kommunalbestyrelsen. I 2019 er der nedsat ni sådanne opgaveudvalg, nemlig: Det grønne Gentofte, Byens Hus – vi skaber sammen, Tryghed for borgerne, Flere i arbejde eller uddannelse, FN's 17 verdensmål i Gentofte, Unges sundhed og trivsel, Det internationale i Gentofte, Innovative transportformer og En times motion om dagen.

I Faaborg-Midtfyn Kommune har man de seneste år gjort sig erfaringer med borgerbudgettering. På det årlige budget er der afsat 500.000 kr. til borgernes egen budgettering – en pulje hvor borgerne først kan komme med forslag til pengenes anvendelse og derefter selv være med til at stemme om, hvilke af de foreslåede projekter, som skal tildeles midlerne. Det første år – 2015 – gik hele beløbet til et enkelt projekt (en legeplads), men senest har pengene været delt ud på tre geografiske områder og borgerbudgetteringen er derefter kørt indenfor hvert af disse. I et af områderne valgte man i 2018 at forfølge dette princip yderligere og delte pengene ud til seks lokalråd, som i hvert deres område stod for borgerbudgetteringen. I dette år opnåede ikke færre end 31 projekter støtte i kommunen (alt lige fra 15.000 til en basketbane til 10.000 til inventar til et forsamlingshus).

De fire eksempler illustrerer, hvordan der i de danske kommuner arbejdes ganske forskelligt med at inddrage borgerne i de kommunalpolitiske processer og

beslutninger. Og det er kun eksempler – der kunne have været nævnt mange flere, for landets 98 kommuner arbejder løbende med ikke bare at inddrage borgerne, men også med at afsøge nye måder at gøre det på.

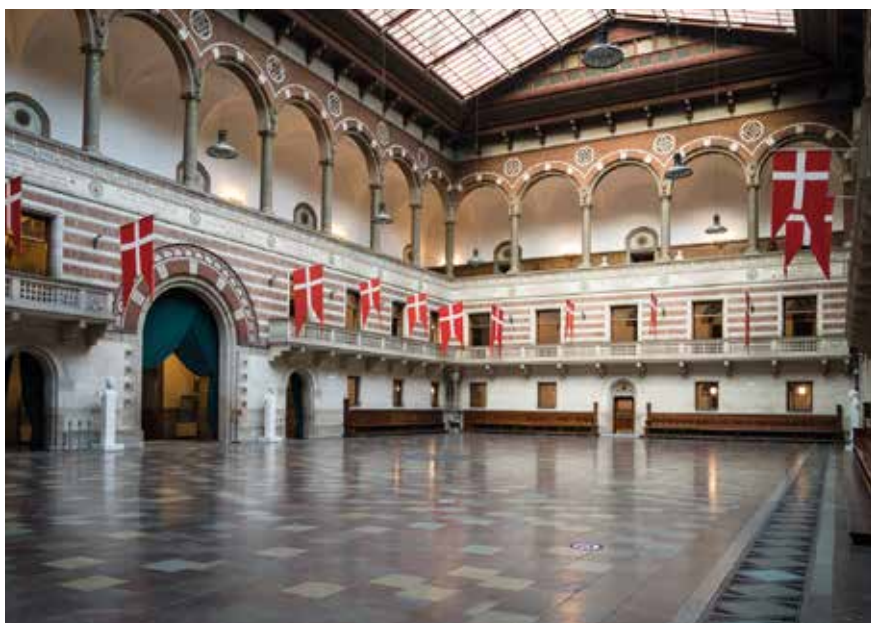
KOMMUNERNE OG BORGERINDDRAGELSE – EN BEGREBSAFKLARING

For di der eksisterer rigtigt mange forskellige former for borgerinddragelse, vil der i dette notat blive foretaget en række afgrænsninger. For hvad er det egentlig, der menes med begrebet borgerinddragelse? Når vælgerne på valgdagen begiver sig ind i stemmeboksen og sætter deres kryds, deltager de i den politiske beslutningsproces, men ved at stemme overdrager de jo også for de næste fire år beslutningskompetencen til de folkevalgte kommunalpolitikere. Med borgerinddragelse skal derfor ikke forstås deltagelse i valg, men netop inddragelse i den politiske beslutningsproces, der foregår i valgperioden mellem valgene. Hvis en borger møder en af de valgte kommunalpolitikere på fodboldstadionet eller i håndboldhallen og snakker politik med vedkommende, kan man også hævde, at denne borger er med i den politiske diskussion og bidrager med holdninger og synspunkter. Denne aktivitet skal imidlertid ikke her betegnes som borgerinddragelse – dertil er den for usystematisk.

Hvis borgerens møde med politikerne er mere organiseret og systematiseret, som f.eks. et borgermøde om den nye skolestruktur eller en fast spørgetid for borgerne forud for kommunalbestyrelsens møder, så vil det til gengæld her blive kaldt borgerinddragelse. Nu holdes der jo mange møder rundt omkring, og selvom der på mange af disse tales om ting, der kan have kommunalpolitiske konsekvenser, skal der også foretages en afgrænsning i forhold til, om det er private møder og aktiviteter, eller om det er møder og aktiviteter, hvor kommunen er med i initiativet (enten ved selv at tage initiativet eller understøtte aktiviteten).

Når der i dette notat tales om borgerinddragelse forstås således aktiviteter, hvor borgerne giver input til og/eller deltager i den kommunalpolitiske beslutningsproces, og hvor denne aktivitet, 1) sker i perioden mellem valgene/valgkampene, 2) er systematiseret i en eller anden udstrækning og ikke baseret på tilfældige møder, og 3) er initieret eller understøttet af kommunen.

Borgerinddragelsen kan, som det også fremgår af eksemplerne ovenfor, antage forskellig form, og graden, borgerne inddrages i, kan variere helt fra, at de bliver spurgt om deres holdning (eksemplet fra Fredericia), til at de får overdraget egentlig beslutningskompetence (eksemplet fra Faaborg-Midtfyn).¹



Kommunernes motivation til at inddrage borgerne kan også variere fra situation til situation. I nogle tilfælde er de bundet af lovgivningen til at inddrage borgerne på en given måde (f.eks. skal alle kommuner nedsætte et ælde­reråd), mens det i mange andre tilfælde er frivilligt, hvorvidt man vil benytte sig af en form for borgerinddragelse (som f.eks. opgaveudvalg nævnt i eksemplet fra Gentofte).

Selvom graden af og formen på borgerinddragelse kan variere i kommunerne, så forsøger alle kommunerne sig mere systematisk at nærme sig borgerne og inddrage dem i den kommunalpolitiske proces. Og det er egentlig ikke så overraskende. For kommunerne og dens ansatte embedsværk og folkevalgte politikere er jo netop i mange sammenhænge meget tæt på borgerne. At kommunerne grundet deres relative nærhed til borgerne skulle være særligt optagede af borgerinddragelse, kan man finde begrundelser for i selve årsagerne til, at vi har kommunerne som et decentralt politisk niveau.

Groft sagt bygger kommunestyret på tre begrundelser, nemlig: Frihed, deltagelse og efficiens.² Frihedsargumentet går på, at politiske beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt, i det omfang beslutningerne ikke har konsekvenser for indbyggere på andre lokaliteter. Deltagelsesargumentet går på, at man ved at have kommunale enheder – og dermed kommunalbestyrelser – kan brede den

politiske deltagelse ud til flere individer. Og endelig går efficiensargumentet på, at man ved at have flere forskellige enheder kan have flere forskellige udgaver af de offentlige ydelser ”på hylderne” og dermed bedre mulighed for at ramme de politiske ønsker, som den enkelte kommunes borgere har. Der skal ikke her tages stilling til de enkelte argumenter, eller hvordan de indbyrdes skal vægtes, men det turde være tydeligt, at kommuner, hvis selve eksistens er bygget på sådanne begrundelser, må have en vis ambition om borgerinddragelse.

Borgerinddragelse passer jo i den grad til en tænkning om, at det at være tæt på har værdi. Ikke sådan at forstå, at man i kommunerne nødvendigvis hælder mere mod et deltagelsesdemokratisk ideal (hvor borgerne også i betydeligt omfang deltager i de politiske beslutningsprocesser mellem valgene) fremfor et konkurrencedemokratisk ideal (hvor borgerne primært deltager når de er i stemmeboksen).³ I stedet skal det forstås ved, at kommunernes selve eksistens bygger på, at beslutningerne træffes tæt på borgerne (frihed), at mange involveres som politikere ude lokalt (deltagelse) og at der tages så mange hensyn til de lokale borgeres præferencer som muligt (efficiens).

Når dette er sagt, så ved vi jo ret beset ikke, hvor mange initiativer – eller hvilke – der egentlig tages i kommunerne for at inddrage borgerne. Vi får indtrykket af, at der foregår meget, men det kan jo være, at netop initiativer som de omtalte i Fredericia, Silkeborg, Gentofte og Faaborg-Midtfyn får uforholdsvist megen omtale. For at få et bedre indtryk af, hvad der helt aktuelt sker i relation til borgerinddragelse i kommunerne, er der ultimo oktober af Kommunernes Landsforening (KL) gennemført en survey-undersøgelse blandt kommunerne ved at sende et spørgeskema til borgmester og kommunaldirektør. Der er kommet besvarelser ind fra ikke færre end 83 af de 98 kommuner, og det er det materiale, der ligger til grund for dette notats kortlægning af borgerinddragelse i kommunerne.⁴

KOMMUNALE INITIATIVER OMKRING BORGERINDDRAGELSE: EN KORTLÆGNING

Hvad er det så for en borgerinddragelse, som beskrives i de indkomne besvarelser? Inden der dykkes ned i dette, skal det først illustreres, at selve ideen omkring borgerinddragelse også kan diskuteres. Således lyder det fra én af de deltagende kommuner: ”Vi tænker i mindre grad, at vi inddrager borgerne, og i højere grad at vi samarbejder med dem. Det gør vi, fordi ordet inddragelse bygger på en forståelse af, at centrum er et andet sted end dér, hvor borgeren/familien/landsbyen/virksomheden er, men det er jo netop ikke tilfældet. Derfor finder vi hos os ordet samarbejde mere retvisende.”

I notatet vil ordet inddragelse blive fastholdt, men der kan meget vel ligge en pointe i, at ord som dette skal anvendes med påpasselighed. Man kunne jo også hævde, at der i betegnelsen inddragelse ligger en forudsætning om, at det er kommunen, som inddrager borgeren, mere end det er borgeren som inddrager kommunen. Og dermed også en forudsætning om, hvem der tager initiativet, og måske også om, hvem der i sidste ende har ansvaret for, at borgerne deltager i den kommunalpolitiske proces.

Inddragelsen – eller samarbejdet – kan som illustreret antage forskellige former. Og som nævnt er der rent faktisk en del inddragelse, som er lovbundet. Det gælder f.eks. i relation til folkeskolen, hvor kommunerne skal sørge for, at der bliver nedsat en skolebestyrelse, hvor forældrene inddrages. Tilsvarende i kommunale daginstitutioner, hvor der skal nedsættes en brugerbestyrelse med forældre. I hver kommune skal der også være et §35, stk. 2-udvalg indenfor folkeoplysningsloven, ligesom det er lovpligtigt at nedsætte såvel et ældreråd som et handicapråd.

Dette er vigtige bestyrelser, udvalg og råd, hvor der kommunalt i stor stil inddrages borgere. De skal imidlertid ikke kommenteres yderligere i kortlægningen, da de jo logisk set eksisterer i netop 98 kommuner. Fælles for disse udvalg er, at de fokuserer på en afgrænset gruppe af borgere, som er brugere af en given kommunal service.

Der er også en række andre råd, som har dette lidt snævrere fokus, men hvor det er frivilligt for den enkelte kommune, hvorvidt de etableres. Der er således mulighed for at etablere frivilligråd, ungeråd, integrationsråd,⁵ udsatterråd osv. Vi ved fra andre kortlægninger, at 47 af kommunerne har et integrationsråd, og at 41 af kommunerne har et udsatterråd.⁶ Og på baggrund af svarene på den undersøgelse, som notatet bygger på, er der 40 procent af kommunerne, der selv fremhæver som eksempel på deres arbejde med at inddrage de unge, at de har nedsat et ungeråd.⁷

Det er vigtigt at huske denne række af initiativer, som inddrager ganske specifikke grupper af borgere i den kommunale politiske proces, når fokus i det følgende rettes mod den mere generelle borgerinddragelse. I spørgeskemaundersøgelsen er de enkelte kommuner, blevet bedt om at svare på, hvorvidt de i denne valgperiode (2018-2021) anvender en eller flere af i alt 12 sådanne former for borgerinddragelse, ligesom de også er spurgt til, om de i deres kommune gjorde brug af disse tiltag i seneste valgperiode (2014-2017). Resultaterne ses af tabel 1.

Det ses af tabellens højre kolonne, der omhandler indeværende valgperiode, at Fredericia Kommune ikke er alene om at inddrage borgerne ved at nedsætte borgersamlinger eller borgerpaneler – hver tredje kommune anvender dette instrument til at skaffe sig viden om borgernes ønsker. Og der er ofte tale om ganske store paneler – i Guldborgsund Kommune er den seneste tilfredshedsundersøgelse eksempelvis udsendt til ikke færre end seks tusinde borgere.⁸

Det ses også af tabellen, at den klassiske form for borgerinddragelse, nemlig borgermødet er i anvendelse i alle kommuner. Formerne og emnerne kan være mange – fra det klassiske informationsmøde om ændringer på daginstitutionsområdet til et dialogmøde, hvor byrådet har sat et specifikt tema (som f.eks. udformningen af en ny kulturpolitik) på dagsordenen. Det anvendte set-up kan være ganske traditionelt, men der eksperimenteres også med formerne, som f.eks. da man for nyligt i Ringsted Kommune, inspireret af et kendt radioprogram, afholdt dialogmøde om den fremtidige planstrategi for kommunen som en

TABEL 1: Andel af kommunerne som anvender forskellige former for borgerinddragelse i denne valgperiode eller anvendte dem i perioden inden (samt hvor mange, der har anvendt dem i mindst én af perioderne). Procent.

	2014-2021	2014-2017	2018-2021
Borgerråd/borgersamling/borgerpanel	38	25	34
Borgermøde / dialogmøde	100	99	100
Lokale "folkemøder"	30	19	29
Spørgetid for borgerne ved kommunalbestyrelsesmøder	79	68	76
Faste træffetider, hvor borgerne kan møde borgmesteren	31	19	29
Afholdt kom.-bestyrelsesmøde andre steder end i byrådssal	27	16	22
Borgerhøring (ikke lovbestemte)	74	58	69
Lokalråd	45	43	45
§ 17 stk. 4-udvalg med borgere ej medlem af kom.-bestyrelse	79	54	75
Borgerforslag (til behandling i kommunalbestyrelsen)	31	11	29
Borgerbudget	26	16	19
Kommunal folkeafstemning	4	3	1

n=83

omgang "Borgmesteren og monopolet", hvor fremmødte borgere og politikere i grupper skulle diskutere opstillede dilemmaer med borgmesteren som vært.⁹

Efter næsten 10 år med Folkemødet på Bornholm er det måske heller ikke så overraskende, at en række kommuner (mere end hver fjerde) er med til at afholde mere lokale arrangementer efter samme model. F.eks. i Vejle Kommune, hvor Vejles Folkemøde har været afholdt de seneste tre år.¹⁰

Én af de meget anvendte borgerinddragelsesformer er at give borgerne mulighed for at stille spørgsmål til kommunalpolitikerne forud for deres møder. I Albertslund Kommune er der f.eks. afsat en halv time af til fremmødte borgeres spørgsmål forud for hvert kommunalbestyrelsesmøde.¹¹ En sådan systematiseret spørgetid anvendes i tre ud af fire kommuner.

I en række kommuner er det ikke kun kommunalbestyrelsen, der sådan har en fast spørgetid, men også borgmesteren, der åbner sit kontor for borgere, som vil diskutere kommunens politik. I 29 procent af kommunerne har borgmesteren en fast træffetid, hvor interesserede borgere kan booke tid til en snak. Dette betyder imidlertid ikke, at borgmestrene i landets andre kommuner er svære at få i tale.

Som det lyder fra én af kommunerne i undersøgelsen: "Vi har ikke træffetid med borgmesteren, men hans telefon og kontor er altid åbent, så han er let at træffe." Og så er det ikke altid, at det er borgmesterkontoret, som er rammen om snakken mellem borger og borgmester – i Syddjurs Kommune inviterer borgmesteren fra tid til anden borgerne med på gåture rundt i kommunen til en snak om politik og kommunens udvikling.¹²

I tabel 1 ses det også, at det ikke altid er borgerne, der kommer til politikerne, men at det i nogle tilfælde også er omvendt – i mere end hver femte kommune har man afholdt et eller flere af byrådets møder andre steder end på rådhuset, typisk på en skole eller i et forsamlingshus i de mindre bysamfund i kommunen. F.eks. i Assens Kommune, hvor hensigten ikke kun har været at vise tilhørerne, hvordan et sådant møde foregår, men også at kombinere det med et dialogarrangement før byrådsmødets start.¹³

Dialogen med borgerne kan i visse tilfælde også være pligtig for kommunerne, nemlig i de tilfælde hvor kommunen skal sende ting i høring (f.eks. kommuneplanen og lokalplaner). Kommunerne kan dog også i andre tilfælde vælge, uden at være forpligtigede hertil, at sende f.eks. budgettet i høring – næsten syv ud af

ti kommuner supplerer de lovbestemte høringer med sådanne frivillige høringsrunder.

Mens der som sagt er råd, der er lovpligtige, så er der også råd som kommunerne kan vælge om de vil nedsætte eller medvirke til nedsættelsen af ved at anerkende dem som samarbejdspartnere, herunder ikke mindst lokalråd. Næsten halvdelen af landets kommuner har lokalråd, hvor der i de enkelte lokalsamfund sammen sættes et lokalråd, som kan være høringspart i forhold til kommunalbestyrelsen om forhold i området og i det hele taget kan arbejde sammen med kommunalbestyrelsen og den kommunale administration om helt lokale forhold.¹⁴

Tabel 1 viser også, at de midlertidige udvalg nedsat efter styrelseslovens § 17, stk. 4 er særdeles populære – tre ud af fire kommuner har i indeværende periode et eller flere af denne type udvalg, hvor der blandt medlemmerne kan tælles borgere, der ikke samtidig er medlem af kommunalbestyrelsen. Disse ”opgaveudvalg” (som de kaldes i Gentofte Kommune beskrevet i et af de indledende eksempler), kan ikke træffe beslutninger, men de kan politikudvikle og komme med forslag til de stående udvalg og kommunalbestyrelsen.

De fleste kommuner, som nedsætter denne type udvalg, har et enkelt eller to udvalg, og emnerne fordeler sig bredt, om end sundhed, beskæftigelse og bopæl er nogle af gengangerne. Også miljø og klima er i fokus i en del udvalg, således bruger Stevns Kommune et opgaveudvalg til at bidrage til at formulere kommunens politik på området ud fra FN’s verdensmål, nemlig i Udvalget for Stevns Verdensmål.¹⁵ Desuden er der faktisk en del kommuner, som har opgaveudvalg, der beskæftiger sig netop med borgerinddragelse og lokaldemokrati, og hvor udvalget bruges til at få nye ideer om borgerinddragelse ind i den politiske proces. F.eks. i Kerteminde Kommune, hvor udvalget ”Fælles om Kerteminde” sammensat af fire politikere og ni udvalgte borgere skal samarbejde om at skabe en ny borgerinddragelsespolitik.¹⁶

Ligesom der i Folketinget for tiden arbejdes med borgerforslag, er der også en del kommuner, der har åbnet op for, at hvis et givent antal borgere ønsker, at kommunalbestyrelsen behandler et forslag, så gør de det. Albertslund Kommune var i 2017 den første kommune som behandlede et sådant borgerforslag, og i dag er det altså, jf. tabel 1, en mulighed borgerne har i tre ud af ti kommuner. I Albertslund kræver det aktuelt 672 underskrifter at få et borgerdrevent forslag i kommunalbestyrelsen.

Og Faaborg-Midtfyn Kommune er ikke alene om at involvere borgerne i budgetprocessen (som beskrevet i eksemplet ovenfor) ved at afsætte en lille sum, som borgerne selv kan komme med forslag til og efterfølgende fordele efter afstemning. Næsten hver femte af kommunerne svarer, at det er en inddragelsesform, de benytter sig af i denne valgperiode.

Endelig har der siden 1. juli 2018 eksisteret den mulighed at afholde en bindende kommunal folkeafstemning – en mulighed der dog endnu ikke er taget i anvendelse. Kommunerne har fortsat mulighed for at afholde vejledende folkeafstemninger, hvilket bl.a. blev gjort i en række kommuner (mere end hver tredje) i forbindelse med beslutningen om den nye kommunestruktur i forbindelse med Strukturreformen. I denne periode er der kun afholdt en enkelt vejledende folkeafstemning, nemlig i Odder Kommune, hvor et lokalråd tog initiativ til en afstemning om stavemåden på én af kommunens byer skulle være Hov eller Hou (et klart flertal ønskede det sidste).¹⁷

I undersøgelsen er der også spurgt ind til, om de forskellige former for borgerinddragelse blev anvendt i forrige valgperiode (fra 2014-2017). Der er ikke sket de store ændringer de to perioder imellem, dog er nyere tiltag som lokale folkemøder og borgerforslag i vækst.¹⁸ Og så er opgaveudvalg nedsat efter §17, stk. 4 med borgere, der ikke sidder i kommunalbestyrelsen, blevet mere udbredte. Hvor det i denne periode som sagt er noget tre ud af fire kommuner har, var det i forrige periode ”kun” halvdelen af kommunerne, som opererede med sådanne udvalg.

I undersøgelsen er der også spurgt til, om kommunerne gør en særlig indsats for at inddrage tre specifikke grupper, som ofte omtales som nogle af de grupper, der kan være vanskelige at få inddraget, nemlig de unge, borgere med en anden etnisk baggrund end dansk og socialt udsatte borgere. Henholdsvis 78, 45 og 54 procent af kommunerne svarer, at de gør en særlig indsats for at få netop disse grupper inddraget.

Afdækningen viser altså, at kommunerne tager mange initiativer for at inddrage borgerne – i det næste afsnit skal det diskuteres, hvilket motivationsgrundlag kommunerne har for at arbejde med borgerinddragelse, og hvordan behovet for flere initiativer opleves.

DEMOKRATI TIL DEBAT

Kommunerne laver mange initiativer for at inddrage borgerne i den politiske proces. Den mest udbredte er afholdelsen af borgermøder, men er denne inddragelsesform for traditionel til at møde alle borgere? Eller er denne form for dialog (eventuelt i et moderne set-up) netop demokratiets grundform?

I nogle tilfælde er borgerinddragelsen ganske formaliseret, og kommunerne skal nedsætte f.eks. et ældegeråd og et handicapråd. Er der brug for yderligere formalisering af andre inddragelsesformer, så alle kommuner f.eks. skal nedsætte et ungeråd og lokaludvalg? Eller er netop frivilligheden og dermed variationen kommunerne imellem at foretrække? Skal noget af den formaliserede borgerinddragelse ligefrem afvikles?

HVAD ER DET BORGERINDDRAGELSEN KAN – OG IKKE KAN?

Det er tydeligt, at kommunerne er ganske aktive i relation til at få borgerne inddraget i de politiske processer. Men hvordan går det så egentlig – hvad er det for erfaringer kommunerne gør sig med denne brede vifte af initiativer? For at kunne bedømme kommunernes vurderinger er det værd lige at dvæle ved, hvad det egentlig er for formål, der fra kommunernes side er med at søge at inddrage borgerne i de politiske processer? I undersøgelsen er der for kommunerne nævnt en række begrundelser – hvorvidt netop disse begrundelser betyder noget for dem, kan ses af tabel 2.

Tabel 2 viser, at kommunerne har flere forskellige grunde til at søge at inddrage borgerne. Næsten alle kommunerne har fokus på information: Kommunen kan få oplyst borgerne om trufne politiske beslutninger, og om de ændringer der måtte være på vej for den enkelte borger. Og den anden vej: Kommunen kan få en måling på borgernes ønsker og holdninger til den kommunale service samt få ideer til eventuelt nye løsninger og politikudvikling. Til gengæld er det kun halvdelen af kommunerne, der ser borgerinddragelsen som indspark til selve budgetprioriteringen. Og det er også kun halvdelen af kommunerne, der ser borgerinddragelsen som en måde at skabe opbakning til vanskelige beslutninger og beslutninger, som der kan være megen politisk blæst omkring (f.eks. en skolelukning). Og så kan ambitionerne jo også være både anderledes og højere. Som det lyder fra en af kommunerne: ”Vi vil gerne skabe aktivt medborgerskab og modne lokalsamfund, hvor borgerne selv kan drive det meste af udviklingen i deres eget lokalsamfund – det giver en god dynamik og et stærkt stedbundet tilhørsforhold og dermed en stærk stedbunden identitet.”

TABEL 2: Kommunernes syn på formålet med borgerinddragelsen. Andel af kommunerne som nævner hver af de syv angivne svarmuligheder. Procent.

	Nævnt	Ikke nævnt	I alt
At få en fornemmelse af borgernes behov, ønsker, bekymringer eller lignende	98	2	100
At give borgerne mulighed for at give deres mening til kende	96	4	100
At oplyse borgere om ændringer af lokale forhold	94	6	100
At blive inspireret til nye løsninger	93	7	100
At få input til politikudvikling	89	11	100
At få borgernes input til budgetprioriteringer	52	48	100
At skabe opbakning til svære/upopulære beslutninger	49	51	100

n=83

Og kommunalpolitikkerne har i den grad fokus på borgerinddragelse. I besvarelserne afrapporteret i tabel 3 ses det, at to ud af tre af de borgmestre/kommunaldirektører, som har udfyldt skemaet, vurderer, at kommunalbestyrelserne har et voksende ønske om borgerinddragelse. I samme omgang vurderes også borgernes ønske, og her viser tabel 3, at det "kun" er omkring halvdelen af kommunerne, hvor borgernes behov for inddragelse vurderes som værende voksende. Det ser således ud til, at det i hvert fald i nogle kommuner i højere grad er politikerne, der ønsker at trække borgerne med ind i de politiske processer, end det er borgerne selv, som presser på for at blive lukket ind.

TABEL 3: Hvordan ser borgmester/kommunaldirektør på kommunalbestyrelsens og borgernes behov for borgerinddragelse? Procent.

	Voksende	Stabilt	Aftagende	I alt
Hvordan oplever I kommunalbestyrelsens behov for borgerinddragelse?	65	35	0	100
Hvordan oplever I borgernes behov for inddragelse?	53	45	3	100

n=83

Spurgt mere direkte til oplevelsen af borgernes aktuelle interesse i at blive inddraget viser tabel 4, at når dette spørgsmål skal vurderes af borgmester/kommunaldirektør, så er der i langt de fleste kommuner en opfattelse af, at borgerne er interesserede i at blive inddraget – kun i fem procent af kommunerne vurderes borgerne at have beskeden interesse. Knap så positiv er vurderingen, når det kommer specifikt til de unge, som der er spurgt separat ind til.

Her er vurderingen i hele 35 procent af kommunerne, at de unge faktisk ikke er specielt interesserede i at blive inddraget. Det er ikke de unge selv, som er blevet spurgt, og selvom interessen vurderes lav i en given kommune, er det en generel vurdering, som godt kan dække over, at der også i denne kommune er nogle af de unge, som meget gerne vil inddrages. Men overordnet set peger tabel 4 på, at der kan være en særlig udfordring i forhold til kommunens unge, når vi taler borgerinddragelse.

KOMMUNERNES OPLEVELSE AF BORGERINDDRAGELSENS MULIGHEDER OG UDFORDRINGER

Men hvordan vurderer kommunerne selv borgerinddragelsen i deres kommune? I undersøgelsen er der spurgt direkte og helt åbent til dette med spørgsmålet: ”Hvad er jeres overordnede oplevelse af borgerinddragelsen i jeres kommune?” Besvarelsenerne tegner et forholdsvis positivt indtryk, idet borgmestre/kommunaldirektører svarer med formuleringer som: ”Meget positivt, nyskabende og motiverende”, ”folk vil gerne fællesskabet”, og at ”det skaber et bedre lokalsamfund og bedre forståelse for, at kommunen er os alle sammen.” Som det opsamlende lyder fra én af kommunerne: ”Gode løsninger på fælles udfordringer findes i fællesskab.”

Kommunerne peger imidlertid også på væsentlige udfordringer. For det første synes det vanskeligt at få borgerne inddraget i de større tværgående priorite-

TABEL 4: Hvordan ser borgmester/kommunaldirektør på borgernes interesse i at blive inddraget. Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt
I hvilken grad oplever I, at borgerne er interesserede i at blive inddraget?	34	61	5	0	100
I hvilken grad oplever I, at de unge er interesserede i at blive inddraget?	15	49	35	1	100

n=83

ringer. Det helhedssyn, som man i en eller anden udstrækning er vant til at se i kommunalbestyrelsens arbejde, er vanskeligere at få øje på i en lang række af de aktiviteter, hvor borgerne er inddraget direkte. Som det bliver formuleret: ”Borgerne ønsker primært inddragelse i forhold til det nære, der optager dem mest, og i mindre grad på de mere generelle og overordnede temaer” og ”det fungerer bedst, når det handler om konkrete emner, mens det er svært at få ret mange til at forholde sig til mere abstrakte emner som f.eks. budgettet.”

Når borgerinddragelsen på denne vis synes at fungere relativt bedst, når det er de helt nære og konkrete ting, som er på bordet, har det omvendt som konsekvens, at ”helheden bliver trykket lidt i baggrunden.” Og denne udfordring handler jo ikke kun om, hvilke emner der kan diskuteres, det kan også have en effekt i forhold til, hvilke interesser, der forfølges i diskussionerne. Som det udtrykkes: ”Det synes helt legitimt at forfølge enkeltinteresser – også på almenvellets bekostning.”

Ligesom der mangler bredde i emnerne, synes der også at mangle bredde i deltagerkredsen. Der peges af mange af kommunerne på, at en stor udfordring er at ”få andre end de særligt aktive inddraget.” Selvom man byder borgerne indenfor, er det ”meget få borgere, der involverer sig og risikoen er derfor, at der bliver lyttet til de få, der råber højest og ikke til det tavse flertal.” Og det er tit de samme få ansigter, man ser igen og igen: ”Det kan være uhyre vanskeligt at få borgerne involveret første gang, og det er ofte gengangere – Tordenskjolds soldater – der er aktive i diverse samarbejder med kommunen.”

Endelig påpeges det også, at initiativerne med at inddrage borgerne ofte er ganske ressourcekrævende. Det tager tid og kræfter fra kommunens politikere og ansatte – den politiske proces ”tager nogle gange længere tid” og ”borgerinddragelsen kræver mange ressourcer af kommunen som organisation.” Det drejer sig ikke kun om at facilitere selve borgerinddragelsesprocesserne, men jo også om at tilrettelægge inddragelsen mere generelt: ”Der er mange borgere, som byder ind med kompetencer på en række områder, men det tager tid at skære opgaven til og adskille myndighedsdelen, så det bliver nogle gode løsninger.”

Opsamlende hedder det dog også om borgerinddragelsen fra én af kommunerne, at selvom ”det er tidskrævende, så er det simpelthen et grundvilkår og ind i kernen af, hvad vi laver i en kommune, og det kommer igen i form af opbakning til lokaldemokratiet og løsninger, som virker for dem, der skal leve med dem.”

Der er i spørgeskemaundersøgelsen også spurgt mere direkte ind til konkrete succesfulde borgerinddragelser og til de situationer, hvor erfaringerne har været mindre gode. For så vidt angår eksemplerne på de i kommunernes øjne succesfulde tilfælde af borgerinddragelse, omhandler disse i vid udstrækning *god dialog*. Det er tiltag, hvor der opstår en dialog mellem kommunalpolitikere og borgere, som er kendetegnet af, at man sammen snakker sig videre, end man var i udgangspunktet.

Dialogen kan betyde, at det politiske niveau hører om borgernes erfaringer med tingenes tilstand og ønsker til fremtiden. I en kommune lyder eksemplet på den gode borgerinddragelse således: "Da borgmesteren forleden flyttede sit mobile borgmesterkontor ud i en landsby og fik talt grundigt med nogle borgere, som aldrig kommer på rådhuset eller til borgermøder." Og når det lyder: "Vi havde en succesfuld visionsproces, bl.a. fordi der var tale om flere typer af involvering, og hvor borgermøderne var placeret i forskellige geografiske områder i kommunen. Det var tydeligt, at borgerne oplevede den direkte dialog med politikerne som værdifuld og vigtig." Eller når det fra en kommune fortælles: "I forbindelse med udviklingen af en kultur-, fritids- og idrætspolitik, inviterede politikerne sig selv på besøg sammen med en kurv med forskellige lækkerier mod, at dem som fik besøg ville drøfte to-tre spørgsmål. Vi fik en række borgere til at deltage, som vi ikke havde set før bl.a. mødregrupper, som synes det var et fint supplement ift. at de alligevel mødes."



Den succesfulde dialog kan også indeholde elementer af at bibringe forståelse for den kommunale politik og dimensioner heraf. Således, et dialogmøde i en kommune om skolestrukturen, hvor ”der blev skabt bedre forståelse for behovet for at træffe vanskelige beslutninger på området fremfor alene kampen mod lukning af lige nøjagtig ens egen skole.” Eller i kommunen, hvor man ”i forbindelse med udarbejdelsen af en vindmøllestrategi, som i høj grad er en upopulær ting blandt borgerne, fordi de føler sig overset, i fællesskab har sikret nogle fælles retningslinjer, som gør proceduren klarere for både borgere og projektudvikleren.” Og endelig kan der være tale om en dialog, hvor borgerne er med til at skabe politikken og løsningerne på et konkret område.

Som eksempel nævnes fra en kommune: ”Samskabelse af skybrudsplaner i foreløbigt to lokalområder var en succes. Vi fik en rigtig god dialog med borgerne, og nogle gode input der styrkede planerne og målrettede merværdier til det der var relevante i områderne, samtidig med det øgede borgernes bevidsthed om klimatilpasning, så de også er bedre rustet til at klimatilpasse på egen grund. Succes fordi en gruppe borgere deltog aktivt og var med til at skabe idéerne – det var ikke bare en løsning, vi i administrationen præsenterede, som de skulle forholde sig til, nej de var selv med til at tegne løsninger.”

Men hvilke eksempler gives der så på borgerinddragelser, som ikke har været succesfulde, og som ikke har levet op til kommunens forventninger? Her samler de beskrevne eksempler sig især om *manglende deltagelse*. Det kan være i relation til de overordnede debatter: ”Til et borgermøde om budget, hvor der faktisk skulle spares temmelig meget, var vi flere politikere og embedsmænd end borgere, og de borgere der kom, var borgere der allerede via brugerbestyrelser og lignende var blevet inddraget.” Eller fra en anden kommune, hvor erfaringen lyder: ”Ved den seneste revision af planstrategien var borgerne indbudt til borgermøde, men mødet blev imidlertid aflyst grundet manglende opbakning.” Og de få borgere, som møder op, dækker ikke altid lige bredt: ”Vi savnede perspektiver fra både unge, ikke-etniske danskere og børnefamilier.” Der er også kommuner, som fortæller om, at de afprøver forskellige typer af initiativer, uden at de af den grund synes, de rammer rigtigt i forhold til at få deltagelsen op: ”Da vi afskaffede spørgetiden i byrådssalen, forsøgte vi at sætte noget andet i stedet, nemlig en halv times træffetid før hvert byrådsmøde, hvor borgerne kunne møde op til en uformel snak med politikerne og topledelsen.

Det gav ingen værdi, for der kom ganske få, og de ønskede kun at tale enkeltsager, hvilket ikke var målet.” Og netop, som det nævnes sidst i dette citat, så kan den

måde, hvorpå borgerne deltager, fra tid til anden føre andre spændinger med sig. Borgerne kan føle, at inddragelsen kan være omsonst, hvis de politiske beslutninger, dialogen handler om, går dem imod: ”I forbindelse med lukningen af et dagtilbud i en lille landsby og på trods af inddragelse, følte de sig overfuset, da de ikke fik deres vilje opfyldt.” Og politikerne kan føle, at ikke al dialogen foregår på en passende måde: ”Vi har netop vedtaget lokalplaner vedrørende vindmølleområder, og i denne proces har der været borgerinddragelse på rigtig mange fronter, men den tone, der efterhånden udviklede sig, var grænseoverskridende.”

Også mere formaliserede former for borgerinddragelse kan løbe ind i problemer med deltagelse: ”Vores ungeråd kom aldrig til at fungere, og vi hører, at det bl.a. var fordi vi besluttede, at ungerådet var for unge i alderen 15-23 år, men indtil rådet blev nedsat var der en uformel gruppe, hvor flere af medlemmerne var op til 26 år – uden de lidt ældre medlemmer, kom ungerådet aldrig rigtig i gang.” Helt afsluttende er der også spurgt ind til hvad kommunerne oplever ”som den væsentligste barriere for yderligere borgerinddragelse.” Og her peger besvarelsenerne utvetydigt mod tid, tid og tid. Det drejer sig om såvel borgernes tidsforbrug, kommunalbestyrelsens/administrationens tidsforbrug, og så den tidslige forlængelse af de politiske processer, som borgerinddragelsen kan medføre. Borgerne skal bruge tid på at være med og på at være inddraget. Der konkurreres om borgernes tid, og det ”at få borgerne i almindelighed og ikke kun Tordenskjolds soldater til at være generelt aktive i debatten” er en barriere. Og når det nu ofte er ”Tordenskjolds soldater blandt borgerne, der møder op, så er det en begrænsning, hvor meget de kan involvere sig i.” Og der kan være ”en mathed hos de borgere, der har været meget aktive de sidste ti år. Der skal frisk blod til.” Og tilsvarende kan der være en barriere i form af politikernes tid: ”Kommunalpolitikkerne bruger allerede nu rigtig meget tid på borgerinddragelse.”

Også administrativt kan borgerinddragelsen kræve tid og ressourcer: ”Borgerinddragelsen kræver planlægning og refleksioner om formål, facilitering og output/anvendelse. Det kræver mange administrative ressourcer at involvere bredt og lave opsøgende borgerinddragelse – ressourcer som kan være svære at finde i situationer med besparelser.” Og endelig kan borgerinddragelsen også betyde længere politiske processer: ”Processen betyder også at tidshorizonten for en plan eller et projekt øges med alt mellem 3-12 måneder, og det er ikke altid muligt eller ønskeligt i forhold til de andre hensyn i projektet.”

Når det er sagt, at det er svært at finde tiden, kan det jo imidlertid også dække over, at det fra tid til anden kræver ekstra mod: ”Det kan kræve mod at lægge

en mulig aktivitet/opgave ud til borgerne, da vi ikke kan styre, hvilken retning opgaveløsningen tager.”

? DEMOKRATI TIL DEBAT

Det synes sværest at få borgerne inddraget i politiske diskussioner, der er brede og tværgående og lettest at få borgerne inddraget om det helt konkrete og sektorspecifikke. Hvordan får man borgerne involveret også i de mere overordnede politiske prioriteringer om f.eks. budgettet? Og skal det i det hele taget være en ambition?

De unge og småbørnsforældrene er nogle af de grupper, som synes sværest at få inddraget. Hvad kan der gøres specifikt for at få disse grupper mere med?

Borgerinddragelsen beskrives ofte som være præget af Tordenskjolds soldater. Hvordan kan man få flere nye med? Og hvad er der egentlig i vejen med, at nogen deltager meget og ofte?

FORSKELLIGE FORMER FOR BORGERINDDRAGELSE

Som kortlægningen har vist, er der ganske mange forskellige former for borgerinddragelse i brug i kommunerne. Det ligger i borgerinddragelsen, at der er et samspil mellem borgere og politikere, men den rolle, som tiltænkes henholdsvis borgere og politikere, kan være forskellig alt efter, om politikerne nedsætter et

FIGUR 1: Fire forskellige eksempler på borgerinddragelse og deres rollefordeling, potentialer og udfordringer.

Eksempel	Borgerne:	Politikerne	Potentiale	Udfordring
Borgerpanel	Fortæller	Lytter	Præference-afdækning	Kan overhøres
Debatmøde	Debatterer	Samtaler	Deliberation	Tordenskjolds soldater
Opgaveudvalg	Politikudvikler	Samarbejder	Samskabelse	Ressourcekrævende
Borgerbudget	Prioriterer	Overlader	Prioritering	Manglende helhedssyn

n=83

borgerpanel, eller om de inviterer udvalgte borgere med i et opgaveudvalg. Også det potentiale, som en given form for inddragelse har, og hvilke særlige udfordringer der følger med, må antages at kunne afhænge af formen på inddragelsen. Ikke alle fordele og ulemper er jo nødvendigvis lige relevante i alle diskussioner – det kan jo komme ganske meget an på, om man vil afholde et borgermøde med orientering eller om man vil afholde en bindende lokal folkeafstemning.

I Figur 1 er disse dimensioner samlet på baggrund af fire af de eksempler, der har været omtalt i notatet, nemlig borgerpaneler, debatmøder, opgaveudvalg og borgerbudgetter.

Hvor potentialer og udfordringer allerede har været omtalt, skal der her peges på, at der er tale om forskellige roller til borgere og politikere i hver af de fire inddragelsesformer. Set fra borgernes synsvinkel er de i det første eksempel i en envejskommunikation med politikerne – borgerne kan fremkomme med deres ønsker og præferencer, som går videre til politikerne, der så kan vælge at bruge informationen eller ej. Ved debatmødet indgår borgerne direkte i debat med politikerne, og der kan diskuteres politik. Der er ligeledes debat i opgaveudvalget, men her er borgerne med til at samskabe politik med politikerne – de er med inde i et til lejligheden opsat politikværksted. I det fjerde eksempel, borgerbudgetter, er borgerne igen adskilt fra politikerne, men her er de til gengæld helt inde i det ellers for politikerne forbeholdte prioriteringsrum. Set fra politikernes synsvinkel er rollerne også forskellige. De skal være i den lyttende rolle overfor borgerpanelet, i en samtalende rolle ved debatmødet, en samarbejdende rolle i opgaveudvalget, mens de ved et borgerbudget trækker sig fra denne del af budgettet og overlader det til borgeren alene at træffe beslutning. Der er tale om ganske forskellige former og forskellige roller for hovedaktørerne politikere og borgere.



DEMOKRATI TIL DEBAT

Der er forskellige former for borgerinddragelse. Hvad er det for former, der skal være mere eller mindre af? Og hvilke nye former skal der evt. suppleres med? Hvordan skabes det stærkeste (nær)demokrati?

OPSUMMERING

Denne overordnede kortlægning af borgerinddragelsen på det kommunale niveau har vist, at der arbejdes ganske meget og ganske forskelligt med borgerinddragelsen i kommunerne. Der flugter fint med kommunernes generelle nærhed til borgerne og viser, at der er muligheder for at blive inddraget i de kommunalpolitiske beslutningsprocesser. Kortlægningen identificerer imidlertid også, hvor skoen kan trykke. Borgerinddragelsen er ikke ligeligt fordelt – det er generelt vanskeligt at få bredde på den gruppe af borgere, som inddrages.

De unge er en udfordring, børnefamilierne er en udfordring, de socialt udsatte er en udfordring osv. Og generelt opleves det som vanskeligt at få borgere med, som ikke i forvejen er involveret og inddraget. Den manglende bredde bider sig selv i halen. Emnemæssigt mangler der også bredde. Det synes lettere at inddrage borgerne om klare specifikke og afgrænsede emner fremfor de overordnede og brede spørgsmål som f.eks. det samlede kommunale budget. Inddragelse kræver tid og ressourcer, og der skal både blandt borgerne og i det politisk/administrative system prioriteres.

Der er stor fokus på borgerinddragelsen i den offentlige debat, men nødden synes ikke nødvendigvis at være knækket i forhold til, hvordan borgerinddragelsen revitaliseres ved at gentænke traditionelle inddragelsesformer eller udtænke nye. Men måske kan den knækkes. Og kommunerne kan have et forspring her. Ikke kun fordi borgerinddragelse er oplagt, når man er tæt på borgerne, og har en lang tradition herfor. Men også fordi det ligger i selve kommunestyret at eksperimentere. I introduktionen blev der nævnt tre begrundelser for at have kommuner, men der findes faktisk en fjerde. Nemlig det man med et lidt ufolkeligt ord kalder innovations/diffusionsmekanismen.

Heri ligger, at man ved at have – i Danmarks tilfælde – 98 kommuner, så har man jo 98 kommuner, der hver især prøver at knække nødden ved at være innovative også i forhold til borgerinddragelse. Og skulle der opstå gode ideer, som holder også efter at være afprøvet i lille skala i én kommune, så kan de jo sprede sig til de andre kommuner, for kommunerne følger med hinanden. Og det er på ingen måde forbudt at stjæle hinandens gode ideer. Det kræver naturligvis, at der er kommuner, som går forrest og er villige til at prøve sig frem, med de succeser og fejlskud det indebærer.¹⁹

I spørgeskemaet er der spurgt ind til, hvor kommunerne bliver inspireret fra, når de arbejder med borgerinddragelse, og rigtig mange af kommunerne peger gan-

ske rigtigt på andre kommuner som vigtige inspirationskilder. Når det er sagt, så bliver kommunerne nok aldrig præcise kopier af hinanden, for behovene kan være forskellige fra kommune til kommune. En væsentlig diskussion handler derfor også om at finde det rette niveau for borgerinddragelse og finde ud af, hvilke former for borgerinddragelse, man ønsker sig. Og så er det vel egentlig også værd at diskutere, hvem der skal drive udviklingen af borgerinddragelsen: Er det kommunerne eller borgerne, der skal presse på i forhold til, at kommunerne skal inddrage borgerne mere?



DEMOKRATI TIL DEBAT

At borgerinddragelse kan være godt, er ikke nødvendigvis det samme som at meget borgerinddragelse er meget godt. Hvor høje ambitioner skal der være for borgerinddragelsen?

Skal kommunalpolitikere have ambitioner om mere borgerinddragelse, end borgerne selv måtte ønske?

NOTATET ER BASERET PÅ FØLGENDE:

- 1 Igennem de fire eksempler bevæger man sig højere og højere på "deltagelsesstigen" – se Sherry R. Arnstein (1969): "A Ladder of Citizen Participation," Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, no. 4, pp. 216-224.
- 2 Se eks. L.J. Sharpe: (1970): "Theories and values of local government" (Political Studies, 18(2):153-174).
- 3 Se eksempelvis Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (2003): "Kommunesørrelse og lokalt demokrati" (Odense: Syddansk Universitetsforlag).
- 4 Spørgeskemaet er sendt til både borgmester og kommunaldirektør med anvisning om, at der kun skulle afgives et samlet svar pr. kommune. Det er KL som har stået for surveyen, og de indsamlede data er efterfølgende overdraget til notatets forfatter.
- 5 Rådet for etniske minoriteter (<http://rem.dk/netvaerk/integrationsrad/integrationsradliste-uden-personfolsomme-oplysninger.pdf>).
- 6 Rådet for socialt udsatte (<https://www.udsatte.dk/lokale-udsatterad/>).
- 7 Men der kan være flere – de resterende kommuner har ikke i skemaet svaret, at de ikke har et ungeråd.
- 8 Se: <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/stor-undersogelse-af-tilfredsheden-med-guldborgsund-kommune?publisherId=11287667&releaseId=13582094>.
- 9 Se: <https://ringsted.dk/nyheder/aendret-dato-kom-til-borgmesteren-og-monopolet>.
- 10 Se: <https://resilient.vejle.dk/projekter/vejles-folkemoede/>.
- 11 Se: <https://albertslund.dk/politik/kommunalbestyrelsen/forretningsorden-og-kodeks/spoergetid-for-borgere/>.
- 12 Se: <https://www.facebook.com/syddjurskommune/posts/10157336447824547/>.
- 13 Se: <https://www.assens.dk/vores-kommune/nyt-fra-assens-kommune/nyheder-pressemeddelelser/assens-byraad-indbyder-til-dialogmoede-med-borgerne-og-afholder-byraadsmoede-i-oersted-forsamlingshus/>.
- 14 Styrelsesloven åbner også (i §65d) op for, at der nedsættes mere formaliserede lokaludvalg, hvor valgperioden følger kommunalbestyrelsens, og hvor der er mulighed for at kommunalbestyrelsen på nogle ganske særlige områder udlægger egentlig beslutningskompetence til udvalgene (f.eks. i forhold til private fællesveje). Der er ikke i materialet skelnet imellem, om lokalrådene er nedsat som lokaludvalg efter §65d eller ej.
- 15 Se: <https://stevns.dk/politik/ss-174-udvalget>.
- 16 Se: <https://kerteminde.dk/borgerinddragelse>.

- 17 Se: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/valg-om-nyt-bynavn-beboere-vil-hellere-bo-i-hou-end-hov>.
- 18 Mindre stigninger kan også skyldes, at nogle få respondenterne husker initiativer i indeværende periode bedre end initiativer i forrige periode.
- 19 Se også Ulrik Kjær & Carsten Lê Madsen (2015): "De sidste sande amatører" (København: Gyldendal).

ER DEMOKRATIET I KRISE?

Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark

DUF – Dansk Ungdoms Fællesråd har taget initiativ til at samle en række centrale demokratiaktører i Demokratikommisionen, som har haft til opgave at undersøge tilstanden af vores demokrati i Danmark. For mens danskerne ligger i toppen af verdensranglisten, når det handler om at deltage i det repræsentative demokrati gennem valg, er borgernes tillid til de centrale institutioner og repræsentanter i demokratiet bekymringsvækkende lav. Der eksisterer en række væsentlige udfordringer for vores folkestyre, som rejser spørgsmålet: *Er det danske demokrati i krise?*

Resultatet er samlet i denne betænkning fra Demokratikommisionen, som giver en grunding problemanalyse af demokratiets tilstand samt 27 anbefalinger til hvordan vi kan udvikle og forstærke vores folkestyre i en tid, hvor demokratiet er under pres både udefra og indefra.