

Demokratisk impact: Model og forslag til videre undersøgelser

**Lars Tønder
Anton Grau Larsen
Catrine Holst
Irina Papazu**

København, december 2024

INDLEDNING

Hver dag deltager borgere i det danske demokrati på mange forskellige måder.

Nogle deltager i initiativer og formater, der er igangsat fra officielle kanaler, såsom folkeafstemninger, folkehøringer og lokalplanshøringer. Andre er mere græsrodsorienterede og engagerer sig i initiativer, der udspringer fra civilsamfundet eller borgerne selv, som fx praksisfællesskaber eller interessebaseret aktivisme (Barnes et al. 2007; Faucher 2014; Cain et al. 2006). Begge typer deltagelse bidrager til et levende demokrati og er afgørende for, at det politiske system opfattes som legitimt og beslutninger træffes med bredest mulig opbakning.

Borgernes deltagelse finder sted i en global kontekst, hvor demokratier er under pres, og kerneværdier som ytringsfrihed og frie og lige valg svækkes (Mair 2023; Kriesi 2020). Selvom Danmark fortsat klarer sig godt i internationale målinger, er der også her tegn på, at demokratiets robusthed er svækket. Demokratikommisionen påpegede i 2020, at medlemstallet i politiske partier er faldet fra 25 % af vælgerne i 1960 til 2,9 % i 2022 (Folketinget 2022). Af disse 2,9 % er ikke alle aktive medlemmer. En lignende tendens gør sig gældende hos traditionelle fagforeninger; eksempelvis har 3F mistet 23 % af sine medlemmer mellem 2012 og 2022 (Bie 2022).

Denne udvikling er bekymrende, fordi det nuværende system er designet til, at borgerne organiseres og høres gennem medlemsdemokratier i partier, fagforeninger og interesseorganisationer. Når støtten til disse organisationer mindskes, svækkes det repræsentative demokrati også. Samtidig bliver beslutningsprocesserne generelt mere lukkede og mindre tilgængelige for almindelige borgere (Christiansen 2020). Undersøgelser viser, at borgernes tillid til politikerne varierer meget (Stubager 2024), og kun én ud af fire borgere i Danmark mener, at regeringen er i stand til at løse samfundets store problemer (INVI 2024).

Trods disse udfordringer er der tegn på, at det danske demokratilandskab udvikler sig på nye måder (se fx Pedersen et al. 2023; Bjerregaard et al. 2023). Især kommunerne har udvist stigende interesse for at fremme demokratisk deltagelse gennem borgerting, vejledende folkeafstemninger, topmøder, digitale platforme og struktureret borgerinddragelse på tværs af borgere, private virksomheder og offentlige myndigheder. På græsrodsniveau ser man også nye tiltag, hvor traditionelle protestformer som civil ulydighed gentænkes, og hvor deltagelsen ofte handler om at eksperimentere med nye leveformer (Krøijer 2024).

Formålet med dette notat er at undersøge, hvordan effekten af disse former for borgernær deltagelse kan registreres og måles. Notatet sætter samtidig borgernære deltagelsesformer ind i en større kontekst om demokratiske innovationer og fremtiden herfor. Udgangspunktet er en tese om, at borgernær demokratideltagelse er en del af et bredere demokratisk økosystem, der ikke blot supplerer formelle deltagelsesformer som valg og partimedlemskab, men genererer input, legitimitet og repræsentativitet gennem andre kanaler end dem, der er stadfæstet i grundloven, kommunestyrelsesloven, overenskomstaftaler og lignende dokumenter. Udviklingen rejser en række grundlæggende spørgsmål om fremtiden for det danske demokrati: Hvilken rolle spiller deltagelse uden for traditionelle mål som valgdeltagelse og partimedlemskab? Hvilken værdi skaber den? Og hvad kan den fortælle os om det danske demokrati?

Notatet bidrager til diskussionen af disse spørgsmål ved at præsentere en model til måling af demokratisk impact, med særligt fokus på borgernære deltagelsesformer. Der er uenighed i forskningslitteraturen om, hvordan impact-begrebet skal forstås (Michels 2011; Demski & Capstick 2022; Jäske 2018), og dermed også om, hvilke variabler der er relevante at måle, samt hvordan disse variabler bør defineres og operationaliseres. I dette notat forstås impact med udgangspunkt i demokratisk deltagelse, idet det antages, at det netop er deltagelsen, der udgør den afgørende forskel for demokratiets tilstand. Overordnet refererer graden af impact til den effekt, som deltagelsen har på samfundet, den enkelte deltager og demokratiet, og som ikke kan forklares uden selve deltagelsen (Jacquet & van der Does 2021).

Denne tilgang omfatter både en ”instrumentel” forståelse af impact, der fokuserer på de politiske ændringer, som deltagelsen skaber, og en ”intrinsisk” forståelse, der værdsætter deltagelsen i sig selv, uanset om den fører til politiske ændringer. Notatet argumenterer for, at disse to forståelser ikke står i modsætning til hinanden, men snarere komplementerer hinanden. Yderligere fremhæves, at denne kombination kan bidrage til at synliggøre demokratisk impact gennem det, vi – med henvisning til nyeste forskning – betegner som ét eller flere ”demokratiske tippepunkter.” Notatets overordnede budskab er således, at måling af demokratisk impact kan identificere potentielle tippepunkter, som kan genetablere og styrke forbindelsen mellem borgere og beslutningstagere – og dermed imødegå de repræsentations- og legitimitetsproblemer, der udfordrer det nuværende repræsentative demokrati.

Notatet består af fire hovedafsnit. Det første hovedafsnit giver en kort gennemgang af notatets metode og afgrænsning. Det andet hovedafsnit uddyber forståelsen af demokratiske tippepunkter og deres betydning for analyser af demokratisk deltagelse. Det tredje hovedafsnit opstiller notatets model for demokratisk impact. Det fjerde

hovedafsnit fremhæver områder til videre undersøgelser, der bør gennemføres, før den foreslåede model kan tages endeligt i brug.

METODE OG AFGRÆNSNING

Notatet udspringer af et samarbejde mellem Trygfonden og We Do Democracy om demokratisk impact.

Samarbejdet trækker på input fra tre centrale bidragsydere, der alle har til formål at frembringe en nuanceret forståelse af demokratisk impact: (1) en repræsentativ gruppe danskere, som bidrager med deres hverdagsviden om, hvordan og hvornår demokratiet opleves som værdifuldt, (2) praksisaktører, der dagligt arbejder med nye former for demokrati og deler deres erfaringer fra praksis, samt (3) den nærværende ekspertgruppe, der belyser demokratisk impact ud fra et forskningsbaseret perspektiv og rådgiver om mulige modeller på baggrund af denne viden.

Projektets tre dele forløber sideløbende. Dette notat er derfor et resultat af en iterativ proces, hvor både notatets struktur og konklusioner er blevet drøftet med demokratiaktørerne, der har kvalificeret og nuanceret ekspertgruppens arbejde. Analyse & Tal, der er eksperter i måling af komplekse sociale processer, herunder evaluering af borgerting, indgår også i projektets partnergruppe sammen med ekspertgruppen.

Ekspertgruppen er uafhængig, bredt forankret i de nordiske fagmiljøer og har ekspertise inden for både metodiske og tematiske aspekter af medborgerskab, civilsamfund og demokratiske innovationer. De fire medlemmer er:

- ❖ **Irina Papazu**, Technologies in Practice, IT-Universitetet i København. Leder af forskningsprojekter om digitalisering og inddragelse. Bidrager med viden om demokrati og kvalitativ undersøgelse af deltagelse.
- ❖ **Catrine Holst**, Institut for Filosofi, Oslo Universitet. Leder af forskningsprojekter om eksperter, policy og videnskab. Bidrager med viden om governance og inddragelse i beslutningsprocesser.
- ❖ **Anton Grau Larsen**, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC. Leder af forskningsprojekter om borgere og magteliter. Bidrager med viden om netværksanalyser og elitedannelser.

- ❖ **Lars Tønder**, Leder af ekspertgruppen. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Leder af forskningsprojekter om demokrati og borgerinddragelse. Bidrager med viden om demokratiske innovationer og politiske fællesskaber.

To centrale afgrænsninger danner grundlag for notatet.

For det første fokuseres der på borgernære former for demokratisk deltagelse, som er opstået eller blevet revitaliseret i de senere år. Som allerede nævnt forbindes disse former med litteraturen om ”demokratisk innovation” (Elstub & Escobar 2019; Smith 2009). Afgrænsningen afspejler projektets ambition om at opbygge viden om deltagelsesformer, der foregår uden for de traditionelle rammer, og som endnu ikke er blevet systematisk undersøgt for deres bidrag til demokratiet. En generel, men ikke udtømmende, liste over potentielle deltagelsesformer, som notatets resultater og anbefalinger er relevante for, findes i appendiks 2 (”Oversigt over nye deltagelsesformer i det danske demokratilandskab”).

Den anden afgrænsning vedrører forståelsen af demokrati. Notatet anvender en pragmatisk tilgang, hvor deltagelse tolkes på tværs af forskellige demokratiteoretiske og praktiske domæner (Collier et al. 2006). Denne tilgang baserer sig på en forståelse af demokratisk impact, der inddrager så mange former for deltagelse som muligt. Den bygger på et normativt ideal om øget medbestemmelse i beslutninger, som påvirker borgernes liv og hverdag. Hvordan denne medbestemmelse opnås, er ikke bundet til én enkelt demokratimodel, men kræver indsats på tværs af forskellige måder at praktisere demokrati på.

IMPACT OG DEMOKRATISKE TIPPEPUNKTER

Som generel analyseramme for demokratisk impact foreslår ekspertgruppen det, vi i indledningen kaldte for ”demokratiske tippepunkter.” Selvom sådanne tippepunkter kan være vanskelige at måle, er de alligvevel nyttige, da deres underliggende antagelser kan være med til at anskueliggøre, hvordan små forandringer spredt rundt i samfundet til sammen kan skabe en systemisk transformation, der går videre end summen af de enkelte dele (Gladwell 2010). Begrebet kendes særligt fra klimaforskningen, hvor det bruges til at beskrive risikoen for en radikal omkalfatring af jordens økosystemer (Lenton et al. 2019). På det seneste har begrebet dog også fundet vej til samfundsvidenskaberne og disses forsøg på at begrebsliggøre og analysere sociale og politiske forandringsprocesser (Otto et al. 2020).

Motivationen for at anvende tænkningen om tippepunkter som analyseramme udspringer af behovet for at placere de variabler, der kortlægges i næste hovedafsnit, i en bredere kontekst med fokus på social og politisk forandring – både på kort og lang sigt. Et ”positivt” demokratisk tippepunkt defineres som et punkt, hvor borgere og beslutningstagere bringes tættere på hinanden, hvilket styrker mulighederne for medbestemmelse, og dermed bidrager til at afhjælpe de repræsentations- og legitimitetsproblemer, der udfordrer det nuværende repræsentative demokrati. Omvendt repræsenterer et ”negativt” tippepunkt en situation, hvor afstanden mellem borgere og beslutningstagere øges, og borgernes muligheder for medbestemmelse og indflydelse på deres egen hverdag reduceres.

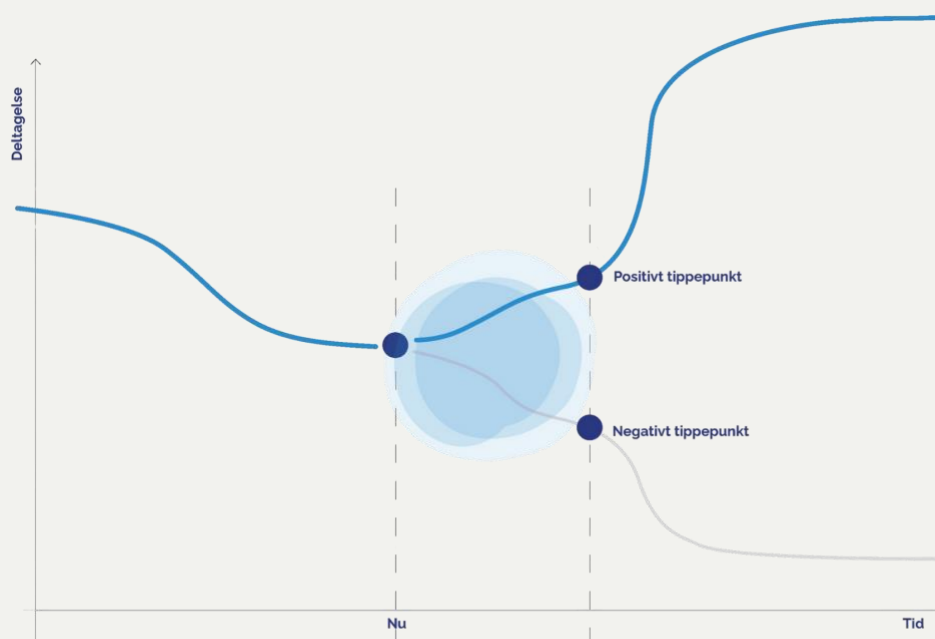
Som beskrevet i notatets indledning vurderer ekspertgruppen, at det danske demokrati står ved en skillevej, hvor begge udfald er mulige. Ekspertgruppen mener samtidig, at borgernært demokrati kan bidrage væsentligt til at skabe et positivt demokratiske tippepunkt, hvilket gør det særligt vigtigt at undersøge deres potentielle positive og/eller negative feedbackloops. Et eksempel kunne være, at deltagelse i en kommunal borgersamling giver borgerne kompetencer og lyst til også at engagere sig i bestyrelsen for deres lokale forsyningsselskab. Eller at øget tillid mellem borgere og politikere medfører, at flere af borgernes forslag afspejles i politikudviklingen. En sådan succesoplevelse kan skabe endnu mere deltagelse og dermed sætte en sneboldeffekt i gang.

I forlængelse af disse overvejelser følger ekspertgruppen Milkoreit (2022) definition, der fremhæver fire karakteristika ved et demokratisk tippepunkt.

1. **Mulighed for positive/negative feedbackloops.** Det betyder, at deltagelse kan skabe mere/ mindre deltagelse for både de involverede og for resten af samfundet.
2. **Forandringen er ikke nødvendigvis lineær,** men vil ofte være mere eksponentiel. Altså vil en lille forbedring/forværring i demokratisk deltagelse pludselig kunne få en stor effekt.
3. Der skal være tale om **vedvarende forandringer.** Effekten af bedre/dårligere muligheder for demokratisk deltagelse skal med andre ord være svær at rulle tilbage.
4. **Efter et tippepunkt følger en ny normaltilstand.** Det vil sige, at et demokratisk tippepunkt indebærer et demokrati, der er kvalitativt anderledes end det eksisterende.

At demokratiske tipping points er svære at måle, betyder altså ikke, at de ikke kan bruges til analyser af demokratiets historie. Udover de mere anekdotiske eksempler nævnt ovenfor kan man i en dansk kontekst pege på to eksempler, der har været afgørende for samfundsudviklingen. Dels andelsbevægelsen, der fra starten byggede på fælles ejerskab, demokratisk styring og ligelig fordeling af overskud (Andersen et al. 2021). Dels klimaloven fra 2019, hvor en række hændelser – bl.a. gadeaktivisme, borgerforslag og øget mediebevågenhed – til sammen ændrede debatten om samfundets grønne omstilling (Nash & Steurer 2022). Klimaloven har siden øget fokus på grøn omstilling, investeringer i vedvarende energi og strengere regulering af industri og transport. Den har også skabt rammer for politiske klimahandlingsplaner og årlige klimavurderinger.

I forlængelse af disse historiske eksempler kan man sige, at både positive og negative tipping points er kendetegnet ved, at de første forandringer sker i et langsomt tempo, hvor kun få personer eller grupper er involveret i processen. Efterhånden som forandringerne vinder indpas, vil hastigheden af processen stige, indtil forandringerne fremstår som uigenkaldelige (Centola et al. 2018). Analyser af tipping points er særligt gearret til at indfange denne logik fra mindre indsatser til store effekter. Nedenstående model viser grundtanken:



Figur 1: Demokratiske tipping points

Med udgangspunkt i denne model er opgaven nu at identificere mulige variabler, der bidrager til dannelsen af demokratiske tippepunkter, især af den positive slags – og med fokus på nye borgernære deltagelsesformer. Efter ekspertgruppens bedste overbevisning er der endnu ingen, der systematisk har løst denne opgave. I det næste afsnit præsenterer vi ét muligt forslag.

VARIABLER TIL ANALYSE AF DEMOKRATISK IMPACT

Baseret på en omfattende litteratursøgning og i dialog med projektets praksisaktører foreslår ekspertgruppen en analyse af demokratisk impact baseret på ni variabler. Disse ni variabler er tilpasset de muligheder og udfordringer, der gør sig gældende for nye demokratiske deltagelsesformer, og er udvalgt på baggrund af en gennemgang af litteraturen om demokratisk impact, evalueringer af demokratisk deltagelse og målinger af demokrati generelt (se fx Michels 2011; Demski & Capstick; Jäske 2018; Jacquet & van der Does 2021; Vrydagh 2022; Christensen et al. 2018; Jager et al. 2019; Machin 2020). Beskrivelserne af de ni variabler trækker desuden på mere specialiseret litteratur om hver enkelt variabel.

Det er vigtigt at understrege, at variablerne ikke er knyttet til specifikke deltagelsesformer, men kan anvendes på tværs af de mange deltagelsesformer, som demokratiaktører i disse år eksperimenterer med. Dette omfatter blandt andet borgersamlinger, lokale folkeafstemninger, folkemøder og nabofællesskaber (jf. appendiks 2). I den endelige model, som dette notat peger frem mod, er det ekspertgruppens forventning, at disse og andre deltagelsesformer kan vurderes på én samlet skala, som i udgangspunktet (og med visse modifikationer) vil gå fra høj til lav for hver af variablerne niveauer. Dette vil resultere i en sammenlignelig score for hver deltagelsesform – både for de enkelte variabler og samlet set. Som beskrevet i notatets sidste afsnit kan dette understøtte et egentligt nybrud inden for både forskning og praksisfeltet – nemlig udviklingen af et ”demokratibarometer,” som indebærer en diakron måling af det borgernære demokrati og samtidig identificerer bevægelser mod positive eller negative tippepunkter.

Syv af de ni variabler relaterer sig direkte til deltagelsen og er derfor ikke kun interessante, fordi de skaber effekter, der rækker ud over deltagelsen (”instrumentel impact”), men også fordi de er ønskværdige i sig selv (”intrinsisk impact”). De syv variabler er: repræsentation, kompetence, deltagelse, deliberation, tillid, indlejring og præferencer. Ud over disse kan der identificeres to variabler, der udelukkende bidrager med afledte effekter uden for selve borgerdeltagelsen (”instrumentel impact”). Disse to variabler er: adfærd og policy-aftryk. Det er vigtigt at pointere, at disse ni variabler ikke

eksisterer uafhængigt af hinanden. I stedet har de, som beskrevet i det ovenstående afsnit, potentiale til at påvirke hinanden både positivt og negativt.

I det følgende gennemgår vi definition og niveauinddeling af hver af de ni variabler. Selve operationaliseringen af variablerne udestår fortsat. (Se også appendiks 1 ”Demokratisk impact-variabler og deres niveauer og operationalisering.”)

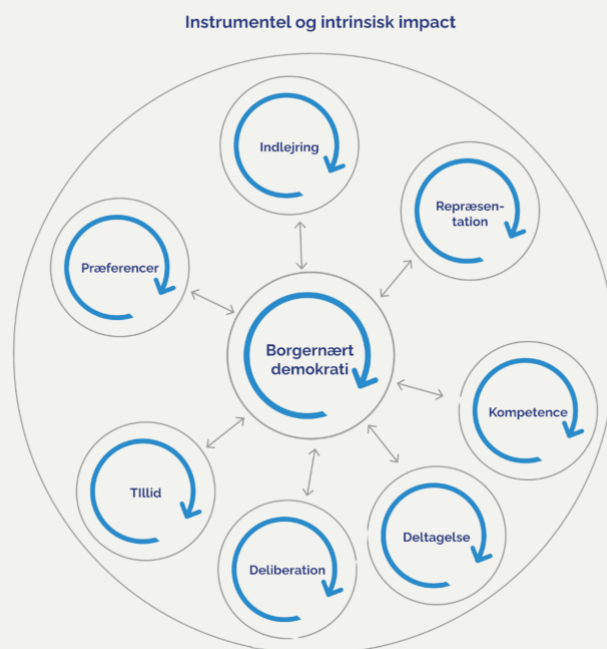
1. **Repræsentation:** Repræsentationsvariablen beskriver udvælgelsen af de borgere, der deltager. Dette kan forstås på tre niveauer: For det første som et udtryk for, at deltagerne demografisk afspejler den underliggende population. Dette kaldes ”deskriptiv repræsentation” (Mansbridge 1999). For det andet som et udtryk for, at deltagerne har de samme interesser og holdninger som den underliggende population. Dette kaldes ”substantiel repræsentation” (Dryzek & Niemeyer 2008). Og for det tredje som et udtryk for, at deltagerne opfattes som repræsentative af både den underliggende population og/eller af de øvrige aktører i det politiske system. Det kaldes ”oplevet repræsentation” (Saward 2006).
2. **Kompetence:** Kompetencevariablen omhandler egenskaberne hos de borgere, der deltager, og kan også forstås på tre niveauer. For det første som et udtryk for, at borgerne tror på, at deres deltagelse kan gøre en forskel og dermed har demokratisk mestringsfølelse. Borgeren oplever, at denne har handlekraft og ved, hvordan denne kan anvendes (se fx Dahls [1992] begreb om ”civic competence”). For det andet som et udtryk for, at deltagerne gennem deres deltagelse opnår viden om et givent emne og dermed bliver kompetente samfundsaktører (se fx Jónsson & Garces Rodriguez 2021; Dewey 2024). For det tredje som et udtryk for, at deltagerne besidder empati og kan se en sag fra andre perspektiver end deres eget. Disse tre niveauer udgør tilsammen det, der i praksisfeltet kaldes ”demokratiske muskler” (Demokrati Fitness 2024).
3. **Deltagelse:** Deltagelsesvariablen omhandler intensiteten og bredden af den deltagelse, borgerne udøver. En større intensitet er ikke altid ønskværdig, men kan være vigtig i forhold til at skabe meningsfuld deltagelse. Det samme gælder deltagelsens bredde, hvor det ikke altid er ønskværdigt at involvere flest muligt alt efter ambitionen og deltagelsens format (Jäske 2018; Jager et al. 2019). Mere generelt kan deltagelse forstås på to niveauer. På det kvantitative niveau handler variablen om antallet af deltagere per deltagelsesform samt den tid, deltagerne investerer – både per person og samlet. På det kvalitative niveau fokuserer variablen på borgernes oplevelse af deltagelsen, herunder om de finder den meningsfuld, om den fremmer lysten til yderligere deltagelse, om den skaber

nye muligheder for deltagelse, og om deltagelsen opleves som let tilgængelig i forhold til andre forpligtelser og interesser.

4. **Deliberation:** Deliberationsvariablen omhandler deltagelsens karakter og kan forstås på tre niveauer (se fx Dryzek et al. 2019). På det processuelle niveau fokuserer variablen på formålet med deltagelsen, særligt om den sigter mod at skabe konsensus eller fremme konflikt – både internt blandt deltagerne og i relation til det omgivende samfund. Både konsensus og konflikt er vigtigt i et demokrati, hvorfor det er vigtigt at analysere dette niveau i den konkrete kontekst. På det strukturelle niveau handler variablen om, hvorvidt deltagelsen er vidensbaseret, om argumenter fylder, om alle principielt har adgang til at deltage, samt om deltagerne selv styrer processen, eller om den styres af en ekstern facilitator. På det substantielle niveau fokuserer variablen på, hvorvidt deltagelsen skaber større åbenhed og transparens i det politiske system.
5. **Tillid:** Tillidsvariablen omhandler kvaliteten af de relationer, der dannes gennem deltagelsen, og kan forstås på fire niveauer (se fx Hetherington 2014; Christensen et al. 2018). (1) Den indbyrdes relation mellem de deltagende borgere. (2) Relationen mellem de deltagende borgere og den bredere befolkning. (3) Relationen mellem de deltagende borgere og politikerne. (4) Relationen mellem de deltagende borgere og det politiske system som helhed, herunder om borgerne er villige til at acceptere legitimiteten af beslutninger, de er uenige i. Fælles for de fire niveauer er, at tillid kræver synlighed i den forstand, at hvis ikke andre borgere kender til fx en kommunal klimaborgersamling har den svært ved at opbygge en gensidig tillid mellem de deltagende borgere og den omkringliggende population.
6. **Indlejring:** Indlejningsvariablen omhandler, hvordan deltagelsen påvirker strukturen af det politiske system, og kan forstås på tre niveauer. På det medborgerlige niveau beskriver variablen deltagelsesformens evne til at skabe forbindelser mellem borgere i samfundet (Allen 2018). På det institutionelle niveau fokuserer variablen på deltagelsesformens forhold til andre initiativer og formater, herunder om den fremmer sin egen udbredelse til andre dele af samfundet. På det diskursive niveau handler variablen om, hvorvidt deltagelsesformen styrker den offentlige samtale om det emne eller problem, den adresserer. Medier spiller en vigtig rolle ift. at opnå impact på det diskursive niveau.
7. **Præferencer:** Præferencevariablen omhandler konsekvenserne af deltagelsesformen for deltagerne egne præferencer inden for et givent emne (se

fx Druckman & Lupia 2000). Variablen opererer på tre niveauer. For det første kan deltagelsesformen bidrage til, at deltagernes reelle præferencer om emnet bliver afdækket. For det andet kan deltagelsesformen gøre det muligt for deltagerne at danne sig en præference om et emne, som de ikke havde nogen forudgående præferencer for. For det tredje kan deltagelsesformen hjælpe deltagerne med at ændre deres præferencer om emnet gennem deres deltagelse. Det er ikke givet, at en maksimering af alle tre niveauer er positivt, men afhængigt af deltagelsesformen vil en positiv ændring i et af de tre niveauer have en gavnlig effekt på demokratiet.

Som tidligere fremhævet er disse syv variabler kendetegnet ved, at de både er ønskværdige i sig selv og vigtige, fordi de skaber effekter, der rækker ud over selve deltagelsen. Disse karakteristika gør, at variablerne har en selvforstærkende effekt, både på individuelt niveau og i deres indbyrdes relationer. Det er ikke givet, at en maksimering af alle variablerne altid er ønskværdig, men at de hver især og alt afhængigt af formen på demokratisk deltagelse vil have et ideelt niveau. Et eksempel på dette kunne være deltagelse, hvor det er ønskværdigt i et demokrati, at der er aktiv og intens deltagelse fra borgerne, men at det ikke altid skal være gældende for alle borgere på samme tid. I stedet er det oplagt at forstå relationen mellem de forskellige variabler som cirkulær, hvor den ene variabel kan påvirke den anden og sig selv. Dette er fremstillet i nedenstående figur:



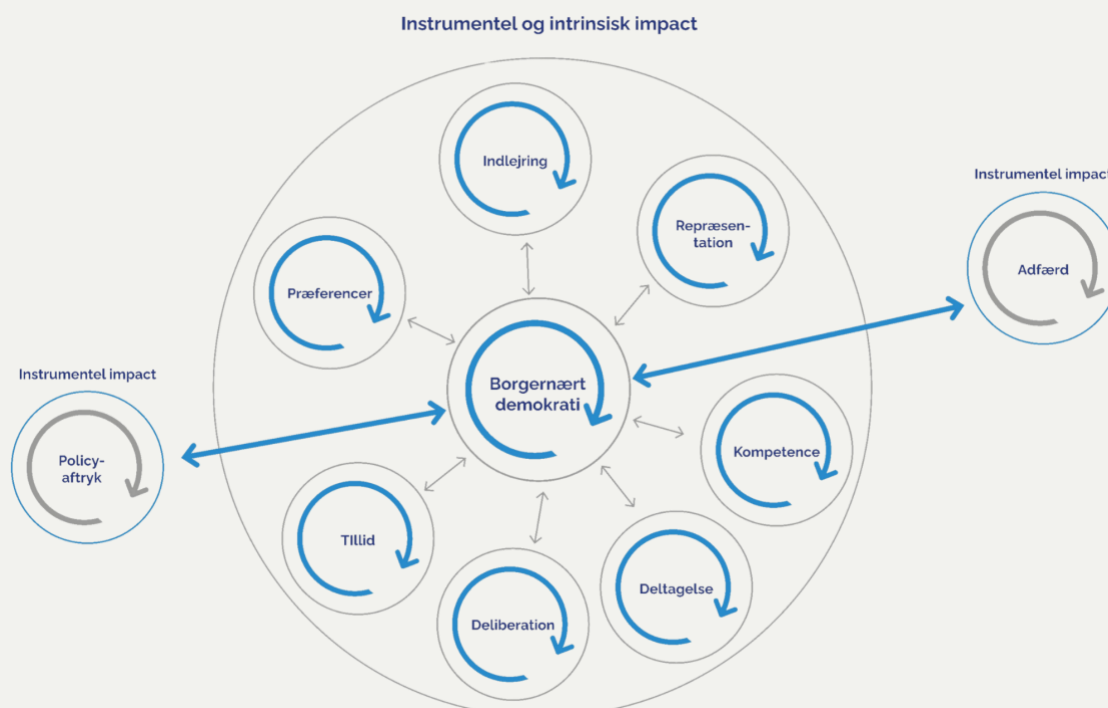
Figur 2: Instrumentelle og intrinsiske impact variable

Ud over disse syv variabler findes der også to andre variabler, som ikke har en intrinsisk impact, men som alligevel er betydningsfulde for deltagelsesformernes bidrag til positive og negative tippepunkter. Det er således ekspertgruppens opfattelse, at de to variabler almindeligvis er dem, man i praksisfeltet forbinder med impact. Alene af den grund er de vigtige for analysen.

8. **Adfærd:** Adfærdsvariablen omhandler effekten af deltagelsesformen på deltagernes adfærd (se fx Fernández-Martínez & Bates 2023). Denne effekt opdeles typisk i positive og negative virkninger og vil ofte være begrænset til det specifikke emne, som deltagelsesformen fokuserer på. For eksempel, i forbindelse med klimapolitik kan effekten vurderes ud fra ændringer i adfærd, der medfører et mindre (eller større) CO₂-aftryk. Adfærd kan dog også forstås som det at blive mere aktiv i demokratiet generelt og dermed tænke i demokratiske løsninger på problemer, man møder.
9. **Policy-aftryk:** Policy-aftryksvariablen omhandler effekten af deltagelsesformen på den politik, der føres inden for et givent område (se fx Vrydagh 2022). Et sådant aftryk kan beskrives på tre niveauer: (1) Dagsordensfastsættelse, hvor deltagelsen kan bidrage til, at emner, der ellers ikke ville blive taget op, faktisk bliver behandlet. (2) Beslutningsprocessen, hvor deltagelsen kan resultere i nye policy-initiativer, som ellers ikke ville være blevet implementeret. (3) Det politiske system, hvor deltagelsen kan ændre måden, beslutninger træffes og implementeres på.

Relationen mellem disse to variabler og de første syv variabler er ikke entydig og understreger vigtigheden af at undersøge både den intrinsiske og den instrumentelle impact. For eksempel kan et tydeligt policy-aftryk ("instrumentel impact") føre til, at både politikere og borgere bliver mere interesserede i en given deltagelsesform, hvilket efterfølgende kan bidrage til at styrke borgernes demokrati fitness samt det politiske systems repræsentativitet (begge udtryk for både "intrinsisk impact" og "instrumentel impact"). Samtidig er det ikke nødvendigvis sådan, at manglende instrumentel impact betyder, at deltagelsesformen er ineffektiv; den kan sagtens have en positiv intrinsisk impact, som er ønskværdig i sig selv. Dette kendes for eksempel fra Danmarks nationale klimaborgering, hvor policy-aftrykket var begrænset, men betydningen for de deltagende borgeres tillid og kompetencer var stor i henholdsvis en negativ og positiv retning (Brandt Jensen 2024). Det er netop logikken bag tippepunkter som analyseramme, at selv et begrænset policy-aftryk i første omgang kan skabe store effekter sidenhen gennem påvirkning af de øvrige impact-variabler.

Dette notats appendix ("Demokratisk impact-variable og deres niveauer og operationalisering") giver et overblik over de ni variabler fordelt på niveauer og operationaliseringsbehov. Som vi beskriver nedenfor, udestår der et vigtigt arbejde med at forfine variablerne samt teste deres validitet og mulige tværgående sammenhænge. På nuværende tidspunkt foreslår ekspertgruppen dog følgende model:



Figur 3: Model over af samspil mellem impact variable

Som afslutning på denne gennemgang er det værd at fremhæve to forhold.

For det første har ikke alle former for borgernært demokrati samme formål. Derfor er det vigtigt ikke at anvende impact-variablene uden at overveje, hvad man ønsker at opnå med den givne deltagelse. Nogle formater vil være effektive til at involvere mange deltagere over kort tid (for eksempel en folkeafstemning), mens andre formater, såsom en borgersamling, involverer færre mennesker, men over længere tid. Det betyder ikke, at det ene format er bedre end det andet; det er blot vigtigt at overveje, hvad der er relevant at måle i efterfølgende evalueringer. De forskellige variabler vil også have forskellig vigtighed afhængigt af formålet med den demokratiske deltagelse. For eksempel er et folkemøde mere fokuseret på samtale og præferencer sammenlignet med et projekt, der har til formål at øge de demokratiske kompetencer hos en underrepræsenteret gruppe.

For det andet er det vigtigt at understrege, at demokratisk impact ikke udvikler sig lineært, og at der ofte vil være betydelige forsinkelser mellem en indsats for at øge demokratisk impact og de målbare effekter af denne indsats. Som tidligere nævnt i forbindelse med diskussionen om demokratiske tippepunkter, er demokratisk impact ofte en eksponentiel proces, hvor det i starten kan være vanskeligt at observere reelle ændringer. Over tid kan der dog opstå muligheder for eksplosive forandringer, som på et tidspunkt kan føre til en faseovergang fra ét system til et andet. Når man måler effekten af demokratiske deltagelsesformer, er det derfor vigtigt at gøre det gentagne gange med regelmæssige mellemrum. Ekspertgruppen har ikke kunnet finde systematiske undersøgelser, der præcist analyserer dette problem. Det er dog rimeligt at antage, at en indsats for at øge demokratisk impact kan have målbare effekter i lang tid efter indsatsen.

AFSLUTNING OG FORSLAG TIL VIDERE UNDERSØGELSER

Formålet med dette notat har været at opstille en model for demokratisk impact, som er relevant for borgernære deltagelsesformer og samtidig kan danne grundlag for impact-projektets videre undersøgelser. På baggrund af de foreløbige konklusioner fremhævet i det ovenstående er det ekspertgruppens anbefaling, at det videre arbejde fokuserer på tre områder, som til sammen kan sikre en dækkende og skalerbar model for analyser af demokratisk impact.

Modeludvikling

Først og fremmest skal modellens ni variabler yderligere præciseres for at sikre en egentlig operationalisering af de ni demokratisk impact-variabler. Operationaliseringen vil blandt andet danne grundlag for fastlæggelsen af relevant data til måling af de ni variabler, herunder en vurdering af om samme data kan anvendes til alle variabler, eller om der kræves forskellige metoder til dataindsamling og -behandling. Ekspertgruppens samtaler med Analyse og Tal indikerer, at sidstnævnte er tilfældet, hvilket understreger opgavens kompleksitet og understøtter behovet for videre undersøgelser. I forlængelse heraf skal datapunkterne for hver af de ni variabler gøres sammenlignelige for at kunne bestemme, hvordan og i hvilket omfang borgernære deltagelsesformer bidrager til en øget demokratisering af samfundet. Dette vil også indebære en mere præcis kortlægning af, hvordan de enkelte variable påvirker hinanden i både negative og positive retninger.

Ekspertgruppen foreslår, at det videre arbejde overvejer muligheden for at udvikle et egentligt "demokratibarometer," der kan give praksisaktører bedre indsigt i effekten af forskellige deltagelsesformer, herunder dem, de selv anvender i deres arbejde. Barometret vil samtidig skabe en forbindelse mellem impact-modellens ni variabler og de bagvedliggende antagelser om demokratiske tippepunkter. Et demokratibarometer

kan således hjælpe med at overvåge udviklinger i det borgernære demokrati og give praksisaktører værdifuld information, så de kan tage højde for de potentielle konsekvenser af deres valg af deltagelsesformer. Dette kan bidrage til en mere fleksibel og tilpasningsdygtig demokratisk struktur, der både kan imødekomme nye former for borgerdeltagelse og styrke demokratiets robusthed. Opgaven med at udvikle barometeret vil kræve ekstra ressourcer og forudsætter et nært samarbejde mellem forskning og praksisaktører.

Test og evaluering med praksispartnere

Ovenstående bør ske sideløbende med undersøgelser, der tester impact-modellen i mindre skala, før den udbredes bredere blandt praksisaktørerne. Disse undersøgelser kan med fordel udføres i tæt samarbejde med de samme praksisaktører, da en vigtig ambition for modellen er, at den skal være let at anvende og samtidig vække genkendelse blandt brugerne. Det kan også være gavnligt at indsamle feedback fra disse aktører om, hvilke elementer i modellen der fungerer godt, og hvilke der kræver justeringer. Dette kan hjælpe med at identificere eventuelle barrierer for implementering og sikre, at modellen er både realistisk og anvendelig i praksis. Desuden kan småskalaundersøgelser give værdifuld indsigt i, hvordan modellen fungerer under forskellige kontekster og betingelser.

Endelig kan resultaterne af disse undersøgelser anvendes til at udvikle træningsprogrammer eller workshops for praksisaktørerne, hvilket vil styrke deres evne til at anvende modellen effektivt. Det er ekspertgruppens opfattelse, at We Do Democracy er unikt positioneret til at forestå dette arbejde, hvorfor det også vil være naturligt at fortsætte og udbygge samarbejdet mellem ekspertgruppen og We Do Democracy udover den nuværende udviklingsfase.

Borgernære demokrati og det formelle-repræsentative demokrati

På længere sigt bør samspillet mellem det borgernære demokrati og det formelle, repræsentative demokrati også undersøges nærmere. Som nævnt i indledningen til dette notat, valgte ekspertgruppen tidligt i arbejdsprocessen at fokusere udelukkende på det borgernære demokrati, ud fra en hypotese om, at netop her er der behov for ny viden om demokratisk impact. Denne hypotese er stadig gældende, men det er samtidig tydeligt, at det borgernære demokrati altid fungerer inden for – og i samspil med – det formelle, repræsentative demokrati, som omfatter Folketinget, kommunalbestyrelser og andre politiske institutioner. For at kunne kortlægge betydningen af det borgernære demokrati – herunder muligheden for demokratiske tippepunkter – er det afgørende, at dette samspil undersøges grundigere.

Ekspertgruppen ønsker at fremhæve to kontaktflader, hvor en sådan undersøgelse med fordel kunne tilrettelægges. På nationalt niveau fokuserer den igangværende Magtudredning 2.0 på de udfordringer, som det danske nationale demokrati står overfor i disse år. Selvom Magtudredningen ikke planlægger at udvikle en egentlig model for demokratisk impact, kan en systematisk sammenligning af dens resultater bidrage til en større forståelse af samspillet mellem det borgernære og det formelle, repræsentative demokrati. På internationalt niveau vil det også være relevant at inddrage viden fra projektet "Varieties of Democracy" ved Göteborgs Universitet, herunder de årlige "V-Dem" rapporter, der kortlægger demokratiets udvikling globalt. Samspillet mellem dette niveau og det borgernære demokrati er fortsat underbelyst, selv om det må antages at spille en afgørende rolle i forståelsen af demokratiske tippepunkter.

LITTERATUR

Allen, D. (2018). Chapter 2. Toward a Connected Society. In E. Lewis & N. Cantor (Ed.), *Our Compelling Interests: The Value of Diversity for Democracy and a Prosperous Society* (pp. 71-105). Princeton: Princeton University Press.

Andersen, L. L., Hulgård, L., & Jakobsen, G. (2021). Social enterprise in Denmark: historical, contextual and conceptual aspects. In *Social enterprise in Western Europe: Theory, models and practice* (pp. 37-51). Routledge.

Barnes, M., Newman, J., & Sullivan, H. C. (2007). *Power, participation and political renewal: Case studies in public participation*. Policy Press.

Bie, S. (2022). *Fagbevægelsen taber til de gule konkurrenter, hvis den ikke genopfinder sin svage forretningsmodel*. *Altinget*. Tilgået den 9.12.2024 på <https://www.alinget.dk/artikel/fagbevaegelsen-taber-til-de-gule-konkurrenter-hvis-den-ikke-genopfinder-sin-svage-forretningsmodel>

Bjerregaard, G., Galster, J., Kjær, K. S., Rosenvinge, L., & Loklindt, L. (2023) Kommunale aktører: Borgersamlinger fører til politisk mod og øget legitimitet. *Altinget*. Tilgået den 9.12.2024 på <https://www.alinget.dk/kommunal/artikel/kommunale-aktoerer-borgersamlinger-foerer-til-politisk-mod-og-oeget-legitimitet>

Brandt Jensen, I. H. (2024) *Lingering Democracy. Stories of democratic participation amid climate and ecological crisis*. University of Copenhagen

Cain, B. E., Dalton, R. J., & Scarrow, S. E. (Eds.). (2006). *Democracy transformed?: expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford University Press, USA.

Centola, D., Becker, J., Brackbill, D., & Baronchelli, A. (2018). Experimental evidence for tipping points in social convention. *Science*, 360(6393), 1116-1119.

Christensen, H. S. (2018). Knowing and distrusting: how political trust and knowledge shape direct-democratic participation. *European Societies*, 20(4), 572-594.

Christiansen, P. M. (2018). Mørket sænker sig: Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik*, 91(1), 11-22. Tilgået den 9.12.2024 på https://økonomiogpolitik.dk/files/2018/1_2018/1_2018_11.pdf

Collier, D., Daniel Hidalgo, F., & Olivia Maciuceanu, A. (2006). Essentially contested concepts: Debates and applications. *Journal of political ideologies*, 11(3), 211-246.

Dahl, R. A. (1992). The problem of civic competence. *Journal of democracy*, 3(4), 45-59.

Demokrati Fitness. (2024). Demokrati Fitness. Tilgået 9.12.2024 på <https://demokratifitness.dk>

Demski, C. & Capstick, S. (2022). Impact evaluation framework for climate assemblies. *KNOCA*. Tilgået den 9.12.2024 på <https://www.knoc.eu/guidances-documents/impact-evaluation-framework>

Dewey, J. (2024). *Democracy and education*. Columbia University Press.

Druckman, J. N., & Lupia, A. (2000). Preference formation. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 1-24.

Dryzek, J. S., & Niemeyer, S. (2008). Discursive representation. *American political science review*, 102(4), 481-493.

Dryzek, J. S., Bächtiger, A., Chambers, S., Cohen, J., Druckman, J. N., Felicetti, A., ... & Warren, M. E. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363(6432), 1144-1146.

Elstub, S., & Escobar, O. (Eds.). (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing.

Faucher, F. (2015). New forms of political participation. Changing demands or changing opportunities to participate in political parties?. *Comparative European Politics*, 13, 405-429.

Fernández-Martínez, J. & Bates, C. (2023) *Impact Evaluation of the Spanish Citizens' Climate Assembly*

Folketinget (2023). *Partiernes medlemstal fra 1960*. Folketinget. Tilgået den 9.12.2024 på <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/partier/om-politiske-partier/tal-og-fakta-om-partier/partiernes-medlemstal-fra-1960.pdf>

Gladwell, M. (2010). Small change. *The New Yorker*, 4.

Hetherington, M. J. (1998). The political relevance of political trust. *American political science review*, 92(4), 791-808.

Jacquet, V., & van der Does, R. (2021). The consequences of deliberative minipublics: Systematic overview, conceptual gaps, and new directions. *Representation*, 57(1), 131-141.

Jager, N. W., Newig, J., Challies, E., & Kochskämper, E. (2020). Pathways to implementation: Evidence on how participation in environmental governance impacts

on environmental outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 383-399.

Jäske, M. (2019). Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland. *European journal of political research*, 58(2), 603-630.

Jónsson, Ó. P., & Garces Rodriguez, A. (2021). Educating democracy: Competences for a democratic culture. *Education, citizenship and social justice*, 16(1), 62-77.

Kriesi, H. (2020). *Is there a crisis of democracy in Europe?*. *Politische vierteljahresschrift*, 61(2), 237-260.

Krøijer, S. (2023). Klimaaktivisme og præfigurativ forandringer. In S. K. Hansen, S. Krøijer, & L. Tønder (Eds.), *Grøn samfundsteori: Tanker til en økologisk krisetid*. København: Hans Reitzels Forlag.

Langkjær, F. (2023). Analyse: Danskernes tillid til politikerne rutsjer ned. INVI – Institut for vilde problemer. Tilgået den 9.12.2024 på <https://www.invi.nu/analyser/danskerenestilliddalerned>

Lenton, T. M., Rockström, J., Gaffney, O., Rahmstorf, S., Richardson, K., Steffen, W., & Schellnhuber, H. J. (2019). Climate tipping points—too risky to bet against. *Nature*, 575(7784), 592-595.

Mair, P. (2023). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso books.

Machin, A. (2021). Democracy, disagreement, disruption: agonism and the environmental state. In *The political prospects of a sustainability transformation* (pp. 155-172). Routledge.

Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes". *The Journal of politics*, 61(3), 628-657.

Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.

Milkoreit, M. (2023). Social tipping points everywhere?—Patterns and risks of overuse. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 14(2), e813.

Nash, S. L., & Steurer, R. (2021). Climate change acts in Scotland, Austria, Denmark and Sweden: The role of discourse and deliberation. *Climate Policy*, 21(9), 1120-1131.

Otto, I. M., Donges, J. F., Cremades, R., Bhowmik, A., Hewitt, R. J., Lucht, W., ... & Schellnhuber, H. J. (2020). Social tipping dynamics for stabilizing Earth's climate by 2050. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(5), 2354-2365.

Pedersen, R. T., Christensen, J., & Petersen, N. B. G. (2023). *Borgerdrevne kommunale folkeafstemninger: En analyse af erfaringer, konsekvenser, holdninger og modeller*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Tilgået den 9.12.2024 på <https://www.vive.dk/da/udgivelser/borgerdrevne-kommunale-folkeafstemninger-dv4n5j1z/>

Saward, M. (2006). The representative claim. *Contemporary political theory*, 5, 297-318.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.

Stubager, R. (2024). *Demokrati og politisk deltagelse i Danmark*. Aarhus Universitet.

Tilgået den 9.12.2024 på

https://ps.au.dk/fileadmin/Statskundskab/Billeder/Forskning/Forskningsprojekter/Magtudredning/Essays/Tema9/Essay_af_Rune_Stubager.pdf

Vrydagh, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: Reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, 55(1), 65-88.

APPENDIKS 1: DEMOKRATISK IMPACT-VARIABLER OG DERES NIVEAUER OG OPERATIONALISERING

Variabel	Niveauer	Operationalisering
Repræsentation	Deskriptiv repræsentation	[MANGLER]
	Substantiel repræsentation	
	Oplevet repræsentation	
Kompetence	Mestringsfølelse	[MANGLER]
	Vidensdannelse	
	Empati	
Deltagelse	Kvantitativ	[MANGLER]
	Kvalitativ	
Deliberation	Processuel	[MANGLER]
	Strukturel	
Tillid	Deltagende borgere indbyrdes	[MANGLER]
	Deltagende borgere og den bredere befolkning	
	Deltagende borgere og politikere	
	Deltagende borgere og det politiske system	
Indlejring	Medborgerlighed	[MANGLER]
	Institutionel	

	Diskursiv	
Præferencer	Afdækning	[MANGLER]
	Holdningsdannelse	
	Holdningsændring	
Adfærd	Positiv/negativ	[MANGLER]
Policy-aftryk	Dagsorden	[MANGLER]
	Beslutning	
	System	

APPENDIKS 2: OVERSIGT OVER NYE DELTAGELSESFORMER I DET DANSKE DEMOKRATILANDSKAB

Nedenstående er en liste over nye former for deltagelse, der inden for de seneste 10-15 år er blevet en del af det danske demokratilandskab.

Selvom ikke alle formerne er nye i ordets strengeste forstand, har de alligevel fået ny betydning og udtryk. De kan derfor kategoriseres under det, som i forskningslitteraturen betegnes som ”demokratisk innovation” – forstået som initiativer, der søger at udvide og/eller intensivere borgernes muligheder for at deltage i kollektive beslutningsprocesser.

Den model, som dette notat præsenterer, er målrettet deltagelsesformer af denne karakter. Det er dog vigtigt at understrege, at listen ikke er udtømmende, og at modellen sandsynligvis også kan anvendes på mere traditionelle former for deltagelse.

- Arbejdspladsdemokrati
- Beboerforeninger
- Borgerforslag
- Borgersamlinger
- Demokratifestivaler
- Demokratiprojekter
- Demokratisk erhverv
- Digitale deltagelsesplatforme
- Folkehøringer
- Folkemøder
- Kommunale topmøder
- Lokale folkeafstemninger
- Nabofællesskaber
- Politisk aktivisme
- Praksisfællesskaber