



# Klima, borgerting og demokrati: hvad siger forskningen?

Januar 2020

## Indhold

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Indledning                                                                  | 2  |
| 2. Principielle overvejelser: borgerinddragelse, deliberation og bæredygtighed | 4  |
| 3. Design af deliberative institutioner: hvilke muligheder og betingelser?     | 7  |
| 4. Afslutning: kollektiv læring gennem deliberativ klimapolitik?               | 11 |
| 5. Litteratur                                                                  | 12 |

### **Forsidefoto:**

Birketræ, Sverige, af Jens Friis Lund

### **Henvisning til dette notat:**

Klima- og Omstillingsrådet (2020). Klima, borgerting og demokrati: hvad siger forskningen? Januar 2020



## 1. Indledning

I den nye danske klimalov (Aftale om Klimalov af 6. dec. 2019) hedder det, ”at der frem mod den første klimahandlings-plan oprettes et borgerting, hvor borgerne kan få deres stemme hørt i tilrettelæggelsen af klimapolitikken.”. Hermed svarer klimaloven på længere tids debat i den danske offentlighed, hvor civile grupper, eksperter og journalister har talt for oprettelsen af et såkaldt klimaborgerting som led i implementeringen af den nye 70%-målsætning i 2030. Samtidig følger Danmark en europæisk tendens, hvor beslægtede processer i klimapolitikken er igangværende i Frankrig (okt. 2019-feb. 2020), undervejs i Storbritannien (jan.-mar. 2020) og afprøvet med succes som led i mere omfattende borgerinddragelse i den irske forfatningsproces, 2016-18 (Farrell et al. 2019; Mulvad 2019).

Inspireret af den irske borgerforsamling (*citizens' assembly*) har særligt én model for klimaborgerting tiltrukket sig opmærksomhed i den danske debat. Her foreslås det fra flere sider (se Bahn & Geist 2019), at der nedsættes et borgerting bestående af 99 almindelige borgere, udvalgt gennem lodtrækning, hvis kommissorium består i at levere forslag til hvordan vi som samfund realiserer målet om 70% reduktion i 2030 og dernæst den videre vej frem mod et nulemissionssamfund i 2050 eller før. Borgertinget, foreslås det, bør assisteres af et sekretariat, der kan indkalde eksperter til høringer, og skal formulere forslag, som den til enhver tid siddende regering forpligter sig til at gøre til beslutningsforslag i Folketinget. På den måde kobles borgertinget til det øvrige, lovforberedende arbejde.

I den samfundsvidenskabelige forskning og i den offentlige debat fremføres ofte en række principielle argumenter for stærkere borgerinddragelse og -dialog i politikudvikling generelt og i klimapolitikken specifikt. Hertil hører en række af det eksisterende repræsentative demokratis aktuelle udfordringer, såsom det langsigtede fald i partimedlemskab – i Danmark fra over 25% af den voksne befolkning i 1960 til under 5% i dag – samt voksende uddannelseskævhed i Folketingets sammensætning (Larsen et al. 2015). Der henvises endvidere til gode erfaringer fra mange lande med at ansvarliggøre borgere og sikre demokratisk læring gennem såkaldt deliberativ, dialogbaseret borgerinddragelse (Dryzek et al. 2019). For klimaomstillingen specifikt påpeges det, at bred og forpligtende borgerinddragelse kan være med til at sikre folkelig opbakning til ambitiøse investeringer og hverdags-indgribende tiltag.

I debatten om klimaborgerting er det imidlertid blevet fremhævet, at borgerinddragende miljø- og klimatiltag i andre lande reelt benytter forskellige metoder og institutionelle koncepter for inddragelse (såkaldt borgerjury-koncept i Oregon, USA; elementer af konsensuskonference i Belgiens G1000-koncept; planlægningscelle-koncept i den irske forfatningsproces osv.) (Klüwer 2019). Det danske Teknologiråd, som er kendt for sin pionerrolle på området, støtter derfor oprettelsen af et Center for Demokratiudvikling og Borgerinddragelse, der skal befordre et yderligere udviklings- og erfaringsarbejde. I hvert fald synes det rimelig at sige, at den



offentlige debat kun i ringe grad er informeret af de omfattende erfaringer fra tidligere borgerinddragelsesprocesser på miljø-, klima- og bæredygtighedsområdet, som findes analyseret i samfundsvidenskaben, eller af viden om konkrete inddragelsesmetoder.

Formålet med dette notat er at kvalificere den verserende danske diskussion af et kommende klimaborgerting gennem en systematisk gennemgang af, hvad samfundsforskningen har at sige om anvendelsen af deliberativ borgerinddragelse til at adressere miljø-, klima- og bæredygtighedsudfordringer. Først gennemgås en række principielle argumenter og erfaringer, der tilsammen tegner omridset af de hensyn og værdier, som klimaborgertinget kan ses som svar på. Dernæst gennemgås en række mere konkrete inddragelseskoncepter, med henblik på at afklare, hvad forskningen bidrager med til de mere operationelle, institutions-designende aspekter i debatten. Notatet slutter med en anbefaling til, at vi som samfund forholder os bredt til demokrati- og bæredygtighedsudfordringer som tæt sammenvævede og som områder, der kalder på vedvarende udvikling, tilpasning og kollektiv læring.

### Kort om Klima- og Omstillingsrådet

Klima- og Omstillingsrådet (KOR) er et frivilligt formidlingsinitiativ bestående af forskere på tværs af samfund, historie, hverdagsliv og teknologi. KOR har til formål at foretage tværfagligt funderede vurderinger af aktuelle klima- og miljørelaterede spørgsmål, for derved at bidrage til den offentlige debat om grøn omstilling.

KOR's generelle afsæt er baseret på beregninger af og principper for det begrænsede carbon-mæssige råderum, et land som Danmark står med hvis vi skal bidrage retfærdigt til en overholdelse af Paris-aftalens målsætninger. Det danske mål om en 70%-reduktion i drivhusgasemissioner i 2030 er her at regne for et minimum, set i lyset af Danmarks internationalt set høje udledningsniveau, historiske ansvar og at vi favoriseres af FN-systemets territorialprincip for opgørelse af udledninger på nationalt niveau. En sådan omstilling vil kræve indsatser, der rækker på tværs af alle samfundssektorer, og som kombinerer teknologiske nybrud med omfattende ændringer i kollektiv levevis.

For yderligere information henvises til KOR's hjemmeside:

[www.klimaogomstillingsraadet.dk](http://www.klimaogomstillingsraadet.dk)



## 2. Principielle overvejelser: borgerinddragelse, deliberation og bæredygtighed

I løbet af 2019 har de anerkendte naturvidenskabelige tidsskrifter *Science* og *Nature* begge bragt artikler om deliberativt demokrati og dets kapacitet til at forbedre politisk beslutningstagen alment (Dryzek et al. 2019) og til at adressere klimaudfordringerne specifikt (Dryzek & Niemeyer 2019). På baggrund af erfaringer fra en række lande sammenfatter artiklerne en større forskningslitteratur, der tilsammen viser hvordan øget brug af borgerforsamlinger i politiske processer kan adressere en række af demokratiets nutidige udfordringer. Specifikt viser erfaringerne, at forpligtende borgerdialog under de rette institutionelle betingelser kan øge tilliden til politiske institutioner; mediere mellem modsatrettede interesser; forbedre kvaliteten af løsningsforslag og lovgivning; og øge borgernes ejerskab til og legitimiteten af beslutninger, der siden føres ud i livet via det repræsentative demokratiske system.

Når det gælder miljø-, klima- og bæredygtighedsspørgsmål specifikt har forskningen ligeledes længe peget på de ganske vidtrækkende måder, hvorpå disse problemstillinger udfordrer eksisterende, lokale og nationale demokratiske institutioner. Udfordringerne opstår langs fire brede akser: geografi, fremtid, natur og viden (Lidskog & Elander 2010). Miljø- og klimaudfordringer er grænseoverskridende og kalder dermed på nye, overlappende styrings- og repræsentationsformer lokalt, nationalt, regionalt og globalt. Udfordringerne rækker langt ind i fremtiden og fordrer derfor repræsentation af fremtidige generationer. Det samme gælder hensynet til den ikke-menneskelige natur, hvis behov og interesser må sikres plads i lovgivnings- og beslutningsprocesser. Og endelig må der sikres nye former for dialog mellem den videnskabelige viden, hvormed miljø- og klimaproblemer erkendes, og andre former for viden, herunder hverdagsviden, med betydning for legitimiteten og styrken af problemløsning.

Selve udfordringernes omfang har præget debatter om bæredygtighed og demokrati siden 1970'erne, og har til tider rummet egentligt demokratiske positioner, herunder blandt miljøforkæmpere (Blok 2014). Det påpeges her, at udfordringerne er for komplekse til at blive håndteret af almindelige mennesker; at der eksisterer et tidspres for at træffe globale beslutninger; og at autokratiske planlægningssystemer (som det kinesiske) kan antages at råde over større implementeringskapaciteter end i liberale demokratier. Hertil svarer tilhængere af deliberativt demokrati med afsæt i den amerikanske filosof, John Dewey (1927), at midlet til at kurere demokratiets vanskeligheder er mere, ikke mindre, demokrati. Det påpeges her, at de almene udfordringer i eksisterende demokratier, med faldende partimedlemskab, faldende valgdeltagelse og polarisering af den offentlige debat, i høj grad også udgør barrierer for intensiveret omstilling mod bæredygtighed, fordi de mindsker den politiske kapacitet til at træffe og implementere store, kollektive beslutninger (Niemeyer 2013; Dryzek et al. 2019).

Fra dette afsæt findes endvidere en lang række konkrete erfaringer, og nogle modelforslag, der tilsiger, at forskellige typer deliberative demokrati-tiltag rent faktisk kan skabe større ka-



pacitet til bæredygtig omstilling, på tværs af en række miljø- og klimapolitiske områder og på tværs af lokale og globale niveauer. Et udvalg af disse gennemgås nedenfor. Bredt sagt er det her sådan, at de fleste konkrete deliberative miljø- og klimatiltag hidtil har fundet sted på lokalt eller nationalt niveau (dog med betydningsfulde undtagelser). På transnationalt, det vil sige regionalt og globalt niveau, er der således i højere grad tale om endnu ikke realiserede modeller (Dryzek & Stevenson 2011; Berg & Lidskog 2018).

En central undtagelse er her den såkaldte "Europolis"-proces, hvor 400 europæiske borgere i 2009 blev udvalgt fra en større repræsentativ spørgeskemaundersøgelse i Eurobarometerregi til at diskutere i Bruxelles. På 21 sprog drøftede de over en weekend immigration, klima og EU-politik med hinanden, med europæiske politikere og med input undervejs fra relevante eksperter. Processen gjorde brug af såkaldt deliberative meningsmålinger, hvor deltagernes holdninger og stemmeafgivningsintentioner blev målt før og efter diskussionerne. Særligt relevant for bæredygtighedsspørgsmål er det, at andelen af de 400 som ønskede at maksimere EU's indsats til bekæmpelse af klimaforandringer, også hvis det går ud over den økonomiske vækst, steg fra 49% før diskussionerne til 61% efter; og at andelen med intention om at stemme på partier tilhørende De Grønnes gruppe i øvrigt steg fra 8% før til 18% efter.<sup>1</sup>

På globalt niveau kan særligt "World Wide Views on Global Warming" (WWViews)-projektet fremhæves. Her deltog godt 4000 borgere fra 38 lande i en række parallelle og teknologisk forbundne nationale dialogprocesser frem mod FN's klimatopmøde i København, COP15, i 2009. Modsat Europolis indgik der ikke her meningsmålinger til start og slut i processen. Derimod afgav borgerne efter deliberation deres stemme én gang på en række foruddefinerede spørgsmål, og svarene viser et bemærkelsesværdigt samstemmende billede på tværs af verdensregioner: borgerne udstyrer politikerne med mandat til at handle stærkt og hurtigt på COP15, for at holde opvarmningen under 2 grader. Der udtrykkes desuden bred opbakning til at skabe en ny international klimafinansieringsmekanisme, til at ny teknologi gøres globalt tilgængelig, og til at lande, der ikke overholder klimaforpligtelserne, straffes økonomisk.<sup>2</sup> Projektet viser således én model for øget borgerinddragelse i den globale klimapolitik (Jæger et al. 2012).

Herudover findes som sagt en stor mængde lokale og nationale erfaringer med borgerinddragelse i miljø- og klimapolitik, særligt fra Nordamerika, Australien og Europa. Det falder uden for rammerne af dette notat at udføre en egentlig metaanalyse af denne litteratur. I tråd med den oversigt, som blev publiceret i *Nature* (Dryzek & Niemeyer 2019), tegner der sig imidlertid et klart mønster: forskellige typer af miljø- og klima-deliberative borgerforsamlinger bidrager til det, der i litteraturen kaldes for "grønt medborgerskab" (Hobson 2013). Hermed forstås, at tiltagene fører til forpligtende, fornuftsbaseret dialog og læring blandt deltagerne, på måder

1 <https://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/eu09executivesummary.pdf>

2 <http://globalwarming.wvviews.org/node/259.html>



der gør, at deres synspunkter i processen rykker tættere på de erkendelser om problemernes tyngde og omfang, der findes i naturvidenskaberne. Samtidig bidrager processerne ofte til en række konkrete og velgennemtænkte lovforslag.

Den tidligere nævnte irske forfatningsproces, hvor borgerforsamlingen over to weekender gennemgik den irske klimapolitik, første således til tretten konkrete anbefalinger, publiceret i april 2018 (Mulvad 2019). Herunder var der altovervejende opslutning blandt borgerforsamlingens medlemmer til at afskaffe udvindingen af tørv fra moser; støtte udbygningen af offentlig transport; støtte omstillingen til elbiler; og indføre en generel skat på CO<sub>2</sub>-udledninger. Flere af forslagene er siden (april 2019) blevet omsat til en officiel handlingsplan, der støttes også af det grønne civilsamfund.

Af andre erfaringer kan nævnes Edmonton i Canada, der i 2012 afholdt et borgerpanel om byens energi- og klimapolitik, hvor 56 tilfældigt rekrutterede borgere mødtes over seks dage med afsæt i officielle udkast til en ny omstillingspolitik for byen. Udfaldet blev, at langt hovedparten (+90%) af deltagerne støttede op om byens lavemissionsstrategi for 2050 samt de handleplaner, som bystyret allerede havde udarbejdet – samtidig med at nogle ønskede sig mere vidtgående handling. Forskere og praktikere peger i den sammenhæng på, at selve rammen om borgerpanelet – hvor afsættet var en tæt kobling til en verserende strategiproces og dennes dokumenter – indebar, at borgernes drøftelser og synspunkter næsten udelukkende forholdt sig til de allerede eksisterende muligheder og scenarier (Blue & Dale 2016). En sådan indramning kan være ønskværdig, fordi den sikrer tæt kobling til politiske beslutninger, men indebærer også en risiko for at reproducere eksisterende interesse- og magtforhold.

I en australsk kontekst findes erfaringer med brug af lokale borgerpaneler til klimapolitisk deliberation – ved siden af det fejlslagne, regerings-ledede forsøg på at oprette en klima-borgerforsamling i 2010 (Niemeyer 2013). Én forskerledet proces fra den australske hovedstadsregion i 2009 viste, at selve den gensidige deliberative proces, til forskel fra rent enkeltstående interviews, fik flere borgere til at udtrykke vilje til at betale for klimapolitisk handling; efterspørge en mere ambitiøs klimapolitik; og forandre selve de diskursive præmisser for diskussionen, relativt til den australske offentlighed som helhed. Det indebar blandt andet, at klimaskeptiske synspunkter faldt betydeligt i andel, ligesom flere efter deliberation afviste argumenter baseret på omkostninger ved australsk enegang i klimapolitik. Alt i alt førte deliberationen til en forandret tilgang, hvor flere nu så sig selv som led i et kollektivt projekt rettet mod at løse et fælles globalt problem, i partnerskab mellem borgerne og regeringen (Niemeyer 2013).

Samlet set findes der således solid dokumentation i den samfundsvidenskabelige litteratur for de principper, der ligger til grund for idéen om styrket og forpligtende borgerinddragelse, som borgertinget i den nye danske klimalov åbner op for. Forpligtende borgerinddragelse har vist sig at fremme et styrket, grønt medborgerskab. Dette gælder i første omgang blandt deltagerne selv, men også potentielt i en bredere offentlighed (Goodin & Dryzek 2006; Niemeyer



2014). Samtidig giver erfaringer og litteratur fra andre lande anledning til en række mere konkrete overvejelser over de betingelser, der må være opfyldt, i design og implementering af borgertinget, for at disse deliberative principper fremmes bedst muligt. Vi vil nu forsøge at sammenfatte fem sådanne betingelser: forpligtende mandat, ekspertkvalificering, institutionsopbygning, udbredelse i offentligheden og geografisk skala.

### 3. Design af deliberative institutioner: hvilke muligheder og betingelser?

Den måske mest afgørende afklaring og betingelse for udfaldet af borgerinddragelsesprocesser knytter sig til det, vi her kalder klimaborgertingets mandat, og som kan anskues i et kontinuum fra det konsulterende til det lovgivende (Mulvad 2019; se figur 1). I en rent *konsulterende* proces har borgertinget ingen egentlig beslutningsmagt, men inddrages med henblik på at danne og viderebringe holdninger til den øvrige politiske proces. Her minder inddragelsen således om en fokusgruppe eller en spørgeskemaundersøgelse, om end med et forudgående deliberativt aspekt (Fung 2003). En fuldt *lovgivende* rolle ville modsat svare til, at hele beslutningsmagten over et givet politikområde, som f.eks. klimahandlingsplaner, blev overdraget til et borgerting. Om end der findes teoretiske argumenter for dette i relation til det såkaldte lodtrækningsdemokrati (van Reybrouck 2015), så er holdningen i øjeblikket kun relevant som yderposition, da ingen parter i den danske diskussion synes at støtte den.

Figur 1: Borgertingets mandat som kontinuum af beslutningsmagt over et politikområde



De fleste erfaringer og forslag til forpligtende borgerinddragelse bygger således på to mellempositioner, der kan kaldes henholdsvis den dagsordenssættende og den med-lovgivende. I en *dagsordenssættende* inddragelse giver borgerne ikke blot råd til politikerne, men udstyres med mandat til at forme den efterfølgende politiske lovgivningsproces. Konkret kan dette mandat eksempelvis bestå i, at det pålægges den til enhver tid siddende regering at bringe borgernes forslag til folkeafstemning eller til afstemning i parlamentet. Det svarer på lidt forskellig vis til de forfatningsprocesser, der dels foregik på Island i 2011 og dels i Irland 2016-18. En *med-lovgivende* proces indebærer en form for to-kammermodel, hvor valgte politikere og lodtrukne borgere sammen deler lovgivnings- og beslutningsmagt. Det ville således svare til, at borgertinget fik præg af et vedvarende andetkammer til Folketinget, og her eksempelvis fik mandat til at tjekke klima- og bæredygtighedsimplikationerne af al ny lovgivning.



Der pågår løbende diskussioner i samfundsforskningen om fordele og udfordringer ved en sådan med-lovgivende model, der af mange ses som et efterstræbelsesværdigt ideal på længere sigt i lyset af demokrati- og klimaudfordringer (Wright 2018; Blok 2019). Indtil videre står diskussionen om det danske borgerting imidlertid imellem fortalere for en konsulerende og en dagsordenssættende model. Her er en vigtig indsigt fra samfundsforskningen, at borgernes opslutning bag – og dermed kvaliteten af og legitimitetsgevinsten ved – deliberative tiltag i høj grad afhænger af, at der knytter sig en reel beslutningsindflydelse til processen (Dryzek et al. 2019). Dette vil endvidere med stor sandsynlighed være betingelse for, at der kan skabes tilpas medie- og anden offentlig opmærksomhed om processen, sådan at debatten bredes ud over borgertinget selv (se nedenfor). Der er derfor saglige grunde til at hævde, at det danske samfund får mest ud af et klimaborgerting med dagsordenssættende mandat.

Det hænger endvidere sammen med et andet designforhold, der er særligt centralt på klima- og bæredygtighedsområdet: nemlig spørgsmålet om den rolle, som videnskabelig og anden ekspertise tildeles i borgertingets dialog- og deliberationsprocesser (Blue & Dale 2016; Berg & Lidskog 2018). Her kan man igen tale om et kontinuum, spændende fra at ekspertviden helt holdes ude af processen til en situation, hvor borgernes drøftelser gøres afhængige af en snæver ekspertramme. Disse spørgsmål er vigtige, fordi videnskabelig ekspertise besidder en unik autoritet og legitimitet omkring klima- og bæredygtighedsspørgsmål; samtidig med, at sådanne spørgsmål altid rummer værdimæssige afvejninger, som den tekniske ekspertviden ikke entydigt kan afklare, og som derfor kræver en politisk dialog (Callon et al. 2011).

Hovedsynspunktet i litteraturen synes derfor at være, at der bør findes en balance mellem yderpunkterne. På den ene side må borgertinget have adgang til relevant ekspertise, sådan at drøftelserne løbende kvalificeres. Det foregår bedst ved at borgerne selv har medindflydelse på, hvilke konkrete eksperter der skal inviteres til at levere input undervejs – afhængig også af de nye retninger, som drøftelserne tager. Hermed sikres en diversitet i de faglige vurderinger af ofte vanskelige, tværfaglige og usikre spørgsmål. Selv om udfordringen med for stærk ekspertdominans stadig findes, så sandsynliggøres det herved, at borgertinget har mulighed for at indgå i en egentlig fælles læringsproces, der til tider rækker ud over den allerede konsoliderede fagviden (Blok 2007). I visse tilfælde vil dette tilmed kunne pege på huller i den eksisterende viden og dermed nye forskningsspørgsmål (Blok 2019).

Det fører videre til et tredje centralt element i designet af et klimaborgerting, nemlig dets institutionelle placering i spændet fra det rent enkeltstående og ad hoc-prægede dialogmøde til den mere langsigtede og vedvarende institutionsopbygning. Forsøg på at sammenligne en række indbyrdes ret forskelligartede tiltag for borgerinddragelse (Fung 2003) har her peget på, at mere vedvarende tiltag, som eksempelvis partipartisk budgetlægning og nabolagsbaseret politi-borger-dialog, tenderer til at skabe større borgeropslutning, stærkere læring og tættere kobling mellem civilsamfund og myndigheder. Sammenlignet med enkeltstående



borgermøder eller inddragelsesprocesser er det i sådanne mere vedvarende processer, at borgerne oplever størst tilskyndelse til at påtage sig et samfundsansvar, tillære sig demokratiske færdigheder, holde myndighederne ansvarlige og bidrage til politikudvikling. Det er samtidig i denne type mere vedvarende tiltag, at en større del af offentligheden aktiveres.

Netop en sådan aktivering af en bredere offentlighed, der rækker ud over de faktisk involverede i klimaborgertingets såkaldte "mini-offentlighed" (Niemeyer 2014), udgør her en fjerde betingelse for at indløse dets fulde demokratiske potentiale. Ud over indflydelse på juridisk-politiske processer, så består en central mekanisme her i den opmærksomhed, som borgerforsamlinger a la klimaborgertinget formår at skabe blandt massemedier, interesseorganisationer, frivillige foreninger osv. Det er her centralt, at klimaborgertinget tænkes sammen med disse bredere institutioner i et egentligt "deliberativt system" (Niemeyer 2014) på mange niveauer, også geografisk (se nedenfor). Erfaringer fra bl.a. de danske konsensuskonferencer i 1990'erne viser her igen, at graden af denne opmærksomhedsgenerering, og dermed aktiverings- og legitimeringsgraden i den bredere offentlighed, hænger snævert sammen med processens politisk forpligtende mandat og vedvarende karakter (Goodin & Dryzek 2006).

Konkret for det forestående danske klimaborgerting tilsiger disse erfaringer igen, at borgertinget ikke alene tænkes som dagsordenssættende, men at det tillige tænkes ind i en vedvarende institutionsopbygning, eksempelvis relateret til løbende drøftelse og justering af klimahandplaner i årene frem mod 2030. Hermed vil borgertinget kunne sikres løbende opmærksomhed blandt medier og interesseorganisationer. Det vil samtidig kunne opnå en kontrolfunktion, hvor det på borgernes vegne løbende holder myndighederne ansvarlige for rettidig implementering af planer og opnåelse af mål (Goodin & Dryzek 2006). Det kan i den proces også løbende overvejes, om og hvordan borgertingets mandat på udvalgte områder gradvist kan udvides fra det dagsordenssættende til det med-lovgivende. Det kunne eksempelvis gælde reguleringstiltag, der i særlig grad rækker ind i mange menneskers hverdag.

Endelig bør det for det femte overvejes, om og hvordan idéen om et nationalt dansk klimaborgerting kan følges op med tiltag, der supplerer i retning af såvel lokale (kommunale) som transnationale (europæiske) borgerinddragelsesprocesser på klima- og bæredygtighedsområdet. Mange konkrete omstillingstiltag vil skulle implementeres i de danske kommuner, og det giver derfor mening at overveje, hvordan lokale borgerting bedst vil kunne supplere eksisterende mekanismer til kommunal borgerinddragelse og hermed sikre lokal inddragelse og opslutning til omstillingsopgaven. Her bør det medtænkes, at de forskelligartede roller og jurisdiktioner på lokalt og nationalt niveau gør, at borgerinddragelse og borgerting ikke nødvendigvis bør designes helt ens på disse niveauer eller endsiige have sammenfaldende mandater. Det samme gælder på europæisk niveau, hvor den danske stat ligeledes har mulighed for at presse på for nye borgerinddragelsestiltag som led i ny overstatslig lovgivning.



Opsummerende er det således vores anbefaling, at der arbejdes i retning af et nationalt dansk klimaborgerting med dagsordenssættende mandat, sådan at der sikres reel og forpligtende anknytning til klimahandlingsplansprocessen og med delvist borgerstyret inddragelse af relevant ekspertise. Det er endvidere vores anbefaling, baseret på erfaringer fra beslægtede borgerinddragelsestiltag, at klimaborgertinget tænkes som en vedvarende proces, der tildeles en central rolle i at udøve demokratisk kontrol med implementeringen af klimahandlingsplaner frem mod 2030. Undervejs er det her vigtigt, at borgertinget tænkes sammen med andre institutioners klimaarbejde, sådan at det bidrager til en mere generel kapacitets- og legitimitetsopbygning i offentligheden. Her kan det løbende overvejes, om dets mandat gradvist skal udvides i retning af det med-lovgivende, ligesom det kan overvejes, hvordan det bedst suppleres med forpligtende borgerinddragelse på kommunalt og europæisk niveau.

Sammenlignet med disse fem afgørende forhold omkring design af klimaborgertinget er det vores fagligt baserede vurdering, at en række forhold, som tenderer til at få større opmærksomhed i den offentlige debat – såsom hvor mange deltagere tinget skal rumme og hvordan de skal udvælges – reelt er udtryk for sekundære om end ikke uvæsentlige forhold. Hvad angår borgerantallet er det værd at bemærke, at alene de i dette notat omtalte erfaringer rummer en betydelig spredning, fra godt 20 i en dansk konsensuskonference til 56 i Edmonton, 99 i Irland og 400 i EU, som alle ifølge forskerne har fungeret godt ud fra almene deliberative idealer. Der synes således ikke at være tvingende *funktionelle* grunde til at foretrække et bestemt antal i dette spektrum. Derimod kan der måske være *repræsentative* grunde til at foretrække et dansk klimaborgerting et sted i størrelsesordenen 50-100 deltagere. Om disse udvælges ved rent tilfældig lodtrækning, eller om de stratificeres ud fra f.eks. uddannelsesniveau, køn, alder og bopæl (by/land), kan her ikke forventes at gøre den store praktiske forskel (om end de udtrykker to forskellige idealer om repræsentation, som bør klargøres i processen). Til gengæld kan det antages at være centralt, at deltagerne kompenseres rimeligt for den tid, de lægger i borgertinget.



#### 4. Afslutning: kollektiv læring gennem deliberativ klimapolitik?

I dette notat har vi gennemgået den samfundsvidenskabelige baggrund for og praktiske erfaringer med de principper om en borgerinddragende og deliberativ miljø-, klima- og bæredygtighedspolitik, der kan siges at ligge til grund for den nye danske klimalovs oprettelse af et borgerting. I forlængelse heraf er vi kommet med en række konkrete anbefalinger til, hvordan det folketingspolitiske flertal, embedsapparatet og øvrige interessenter, herunder i det grønne civilsamfund, kan gribe opgaven an med at designe et velfungerende klimaborgerting. Dette som led i forhandlingerne om og den senere implementering af de klimahandlingsplaner, der skal realisere målet om 70% reduktion af drivhusgasser i 2030 og dermed bringe Danmark på kurs mod en overholdelse af Paris-aftalens målsætninger.

En vigtig gennemgående pointe er her, at demokrati- og bæredygtighedsudfordringer bør ses som tæt sammenvævede – ikke mindst i en situation, hvor en ambitiøs grøn omstilling vil kræve bred folkelig opslutning til tiltag, der ellers kan tænkes at møde passivitet eller betydelig modstand. Det gælder ikke mindst hvad angår de sociale fordelingsaspekter af den grønne omstilling, hvor De Gule Veste i Frankrig har synliggjort en række spændinger og konflikter, der i værste fald også kan få gennemslag i Danmark. Ud over, at borgerinddragelse og dialog via et klimaborgerting kan medvirke til at skabe folkelig legitimitet for tiltag, der ellers kunne fremstå politisk risikable, så kan et borgerting tillige tjene til løbende at kvalificere, udfordre og sammentænke disse mange niveauer i omstillingen.

På den måde kan klimaborgertinget – såfremt det tildeles et forpligtende mandat og en vedvarende institutionsopbygning – på sigt blive ét vigtigt element blandt flere i den samfundsmæssige udvikling, tilpasning og kollektive læring, som omstillingsudfordringen kalder på. Klimaomstilling er her langt fra et rent teknisk eller teknologisk anliggende. Det er tværtimod en proces, der vil kræve nye tværgående arbejdsgange, institutioner og dialogformer mellem alle grene og lag af samfundet, i form af politikere, embedsværk, erhvervsliv, eksperter, civilsamfund og borgere. Det er afgørende for de nye kompromisser, der skal indgås på tværs af værdier og interesser, at disse dialoger bliver så inkluderende og bredtfavnende som muligt, og at borgernes stemmer sikres en central plads.



## 5. Litteratur

- Bahn, M. & Geist, A. (2019) 'Nybrud i dansk klimapolitik: Nu skal borgerne inddrages og komme med forslag', *Information*, 7. december 2019.
- Berg, M. & Lidskog, R. (2018) 'Deliberative democracy meets democratised science: a deliberative systems approach to global environmental governance', *Environmental Politics* 27(1): 1-20.
- Blok, A. (2007) 'Experts on public trial: on democratizing expertise through a Danish consensus conference', *Public Understanding of Science* 16(2): 163-182.
- Blok, A. (2014) 'The climate exception, or, the eclipse of liberal democracy under the threat of scientized nature?', in A. Blok & P. Gundelach (red.) *The Elementary Forms of Sociological Knowledge*. Copenhagen: University of Copenhagen.
- Blok, A. (2019) 'How to deploy STS to re-imagine sustainable ways of instituting climate expertise?', *Nordic Journal of Science and Technology Studies* 7(2) (online).
- Blue, G. & Dale, J. (2016) 'Framing and power in public deliberation with climate change: critical reflections on the role of deliberative practitioners', *Journal of Public Deliberation* 12(1) (online).
- Callon, M.; Lascoumes, P. & Barthe, Y. (2011) *Acting in an Uncertain World*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dewey, J. (1927) *The Public and Its Problems*. New York: Holt Publishers.
- Dryzek, J. S. & Stevensen, H. (2011) 'Global democracy and earth system governance', *Ecological Economics* 70: 1865-1874.
- Dryzek, J. S. & Niemeyer, S. (2019) 'Deliberative democracy and climate governance', *Nature Human Behaviour* 3: 411-413.
- Dryzek, J. S. et al. (2019) 'The crisis of democracy and the science of deliberation', *Science* 363(6432): 1144-1146.
- Farrell, D. M.; Suiter, J. & Harris, C. (2019) "'Systematizing" constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland', *Irish Political Studies* 34(1): 113-123.
- Fung, A. (2003) 'Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences', *The Journal of Political Philosophy* 11(3): 338-367.
- Goodin, R. E. & Dryzek, J. (2006) 'Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics', *Politics & Society* 34(2): 219-244.
- Hobson, K. (2013) 'On the making of the environmental citizen', *Environmental Politics* 22(1): 56-72.



Jæger, B. et al. (2012) 'Borgernes stemme i klimadebatten – hvilken vej blæser de globale vinde?', *Dansk Sociologi* 23(1): 31-49.

Klüwer, L. (2019) 'Demokrati- og klimakrisen er ikke løst med et borgerting, Information', *Information*, 27. juni 2019.

Larsen, A. G.; Ellersgaard, C. & Bernsen, M. (2015) *Magteliten*. København: Politikens Forlag.

Lidskog, R. & Elander, I. (2010) 'Addressing climate change democratically: multi-level governance, transnational networks and governmental structures', *Sustainable Development* 18: 32-41.

Mulvad, A. M. (2019) 'Sortition-infused democracy: empowering citizens in the age of climate emergency', under bedømmelse i *Thesis Eleven*.

Niemeyer, S. (2013) 'Democracy and climate change: what can deliberative democracy contribute?', *Australian Journal of Politics & History* 59(3): 429-448.

Niemeyer, S. (2014) 'Scaling up deliberation to mass publics: harnessing mini-publics in a deliberative system', s. 177-202 i K. Grönlund et al. (red.) *Deliberative Mini-Publics*. Colchester: ECPR Press.

Van Reybrouck, D. (2015) *Imod Valg*. København: Tiderne Skifter.

Wright, E. O. (2018) 'Postscript to Gastil and Wright: the anticapitalist argument for sortition', *Politics & Society* 46(3): 331-335.



## **Klima, borgerting og demokrati: hvad siger forskningen?**

Udgivet Januar 2020

Kontakt evt. Anders Blok, [abl@soc.ku.dk](mailto:abl@soc.ku.dk),  
for uddybning vedr. forskningsreferencer.

### **KLIMA- OG OMSTILLINGSRÅDET**

[mail@klimaogomstillingsraadet.dk](mailto:mail@klimaogomstillingsraadet.dk)

[klimaogomstillingsraadet.dk](http://klimaogomstillingsraadet.dk)

 @KOR\_Danmark

