



Giv klimaborgerting bedre rammer

Baggrundsnotat

Baggrundsnotatet er udarbejdet af forskningsgruppen “Democratic Innovations in a Green Transition.” Forskningsgruppen er hjemmehørende ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Henvendelser vedrørende dette notat skal rettes til Forskningsleder og Professor mso Lars Tønder (tlf: 3532 0489 / email: lt@ifs.ku.dk).

København, oktober 2021

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	3
2. HVORFOR KLIMABORGERTING?.....	3
3. EKSISTERENDE FORSKNING OM EFFEKTERNE AF KLIMABORGERTING	5
3.1. Oplyst beslutningsgrundlag.....	5
3.2. Medejskab	7
3.3. Effektiv policy implementering.....	8
3.4. Klimaborgerting skaber positive effekter for den grønne omstilling.....	9
3.5. Fremtidige forskningsbehov.....	11
4. ERFARINGER FRA DET DANSKE KLIMABORGERTING	12
4.1. Positive erfaringer	12
4.2. Forbedringspotentialer	14
4.2.1. Økonomisk ramme	14
4.2.2. Online vs. Fysiske møder.....	15
4.2.3. Rolledefinition- og fordeling.....	15
4.2.4. Kobling til det politiske system.....	16
5. ANBEFALINGER.....	17
6. LITTERATURLISTE	18

1. Indledning

Dette notat undersøger mulighederne for udbredelse og bedre brug af klimaborgerting i den grønne omstilling. Notatet stiller skarpt på begrundelserne for og effekterne af klimaborgerting generelt, hvilket efterfølgende sammenlignes med konkrete erfaringer fra den første fase af Danmarks nationale klimaborgerting (2020 - 2021). Analysen af disse forhold leder frem til notatets anbefalinger for en udvidet brug af klimaborgerting i den grønne omstilling.

2. Hvorfor klimaborgerting?

Klimaborgerting bør ses som et supplement til det repræsentative demokrati. Et klimaborgerting kan ikke alene kan imødegå mange af demokratiets nuværende udfordringer, men også være med til at udvikle civilsamfundet mere generelt.

I et samfund, hvor mistillid til politikere og det politiske system vokser - og hvor særinteresser ofte vinder frem på bekostning af det fælles gode - er det fristende at stille spørgsmålstejn ved værdien af et demokrati (Mounk 2018; Runciman 2018). Nogle kommentatorer hævder ligefrem, at det politiske system er brudt sammen, fordi det ikke længere er i stand til at komme med langtidsholdbare løsninger på væsentlige samfundsproblemer (Nielsen 2021). Resultatet er et samfund, hvor politiske sejre gøres op i medietid og fremgang i meningsmålinger.

Disse udfordringer bliver ikke mindre, når man tager klimakrisen i betragtning. Klimaforandringerne kompleksitet kræver viden og handlingskraft i alle dele af samfundet (Dryzek og Pickering 2018; Kelly 2019; Tønder 2020). Klimakrisen fremstilles derfor ofte som et "wicked problem" - på dansk: et "vildt" problem - som ikke lader sig løse på nogen simpel eller ensartet måde (Stang og Ujvari 2015). Konsekvensen er enten en fornægtelse af problemet eller en handlingslammende alarmisme, hvor ingen løsninger synes at være gode nok.

Men hvorfor så etablere klimaborgerting i denne situation? International og national forskning på området fremhæver især to begrundelser (se fx Dryzek et al. 2019; Smith 2009; Lafont 2019; Klima- og Omstillingsrådet 2020; Dryzek og Niemeyer 2019).

Den første begrundelse fokuserer på bedre og mere effektive løsninger i den grønne omstilling. Gennem direkte inddragelse af borgerne kan det politiske system - herunder også den offentlige forvaltning på både nationalt og kommunalt niveau - få adgang til ny og værdifuld viden. Dette gælder i forhold til konkrete problemstillinger, hvor borgerne oftest er dem, der ved mest om fx stigende vandstande og/eller faldende biodiversitet, og det gælder i forhold til befolkningens generelle holdning til kontroversielle emner som fx klimaafgift, teknik i landskabet og offentlig transport. Samtidig kan klimaborgerting også sikre en mere effektiv implementering af nye policy-initiativer: hvis borgerne har været med i udviklingsfasen af den grønne omstilling, er det også mere sandsynligt, at de vil tage ejerskab og se forslagene som værdifulde og legitime.

Den anden begrundelse for et klimaborgerting er, at det - uanset de konkrete forslag og initiativer - skaber bedre og mere engagerede borgere - og dermed også et stærkere demokrati. Gennem deltagelse i et klimaborgerting bliver borgerne oplyste og bedre i stand til selv at tage stilling. Dette styrker den individuelle såvel som den kollektive frihed. Samtidig oplever borgerne også værdien af at udveksle, lytte og debattere meninger og derigennem skabe konsensus på tværs af geografi, sociale klasser og særinteresser. Et væsentligt håb ved klimaborgerting er, at det mindsker polarisering og dermed bidrager til en større sammenhængskraft i samfundet. Det sidste er en vigtig forudsætning for tilliden til det politiske system samt muligheden for at udvikle sig som samfund.

Samlet set er der således tale om to hovedbegrundelser for klimaborgerting:

1. En *instrumentel* begrundelse, der fremhæver klimaborgertingens positive effekter for den grønne omstilling. Herunder bedre beslutningsgrundlag, stærkere medejerskab og effektiv policy-implementering.
2. En *demokratisk* begrundelse, der fremhæver klimaborgertingens betydning for et levende demokrati. Herunder større frihed, bedre oplysning, stærkere sammenhængskraft og større tillid.

3. Eksisterende forskning om effekterne af klimaborgerting

Selvom brugen af klimaborgerting er relativ ny, findes der en række kvantitative og kvalitative studier, som understøtter behovet for dem. I det følgende fokuseres der hovedsagligt på de empiriske effekter, som knytter sig til den instrumentelle begrundelse for klimaborgerting. Effekter forbundet med den normative begrundelse kan være vanskelige at teste på nogen målbar måde. Forventningen er dog, at de to begrundelsesformer kan være gensidigt forstærkende.

Indenfor de instrumentelle-empiriske effekter kan man skelne mellem interne og eksterne effekter. De interne effekter vedrører selve arbejdet i klimaborgerting, mens de eksterne effekter vedrører samspillet mellem klimaborgerting og det øvrige politiske system. I det følgende redegøres der for begge former for effekter. Afsnittet afsluttes med en diskussion af områder, hvor der er brug for mere forskning.

3.1. Oplyst beslutningsgrundlag

Selvom borgerinddragelse kan være en svær øvelse, især fordi borgerne ofte er internt uenige og/eller i splid med offentlige myndigheder, er der meget, der taler for, at klimaborgerting muliggør enighed og herigennem sender et tydeligt signal til beslutningstagere indenfor specifikke politikområder. Et sådant signal styrker også beslutningsgrundlagets kvalitet og skaber derved større legitimitet i det politiske system.

Forklaringen på det forbedrede beslutningsgrundlag kan findes i de deliberative processer, som udgør kernen i et klimaborgerting. Med deliberative processer menes samtale og dialog på tværs af sociale skel og holdningsmæssige uenigheder. Forskning dokumenterer, at denne form for politisk engagement er et effektivt værn mod manipulation og demagogi i politiske beslutningsprocesser (Dryzek et al. 2019). Dertil kommer, at deliberative processer modvirker polarisering og dybe skel i samfundet (Grönlund, Herne og Setälä 2015).

Disse effekter gælder også inden for politisk kontroversielle emner, hvor borgerne ofte anses for at have meget stålfaste holdninger. Et forskningseksperiment fra 2015 påviste således, at når borgere med indvandrerkritiske holdninger deltager i deliberative processer med ligesindede, bliver de samlet

set mere tolerante overfor grupper af anden etnisk herkomst (Grönlund, Herne og Setälä 2015). Som følge af eksperiments design kunne forskerne isolere effekten af deliberationen og vise, at det var deliberation alene, som skabte mere tolerance - og derigennem medvirkede til muligheden for at træffe beslutninger på et inkluderende og oplyst grundlag.

Et andet studie udført af Jane Suiter og Theresa Reidy (2020) undersøger, hvordan deltagelse i et borgerting påvirker borgernes stemmeafgivning. Studiet sammenlignede to processer – én hvor borgerne skulle stemme uden at have deltaget i et borgerting, og én hvor borgerne havde deltaget i et borgerting, før de skulle stemme. I de tilfælde hvor borgerne havde deltaget i et borgerting fandt forskerne en større overensstemmelse mellem borgernes kerneværdier og deres afgivne stemme (Suiter og Reidy 2020). Dette forskningsresultat illustrerer således, hvordan deliberation kan fungere som et værn mod manipulation og populisme.

Der er endnu ikke gennemført publicerede studier, som bekræfter disse effekter inden for klimaområdet og den grønne omstilling. Som anført nedenfor (afsnit 4.1) bekræfter foreløbige studier af det danske klimaborgerting dog meget af det, som forskere har fundet i studier af andre borgerting. Det er derfor sandsynligt, at brugen af klimaborgerting i den grønne omstilling kan styrke beslutningsgrundlagets kvalitet og derigennem - som allerede anført - skabe større legitimitet i det danske politiske system.

Deliberation og deliberativt demokrati

Deliberation betyder rådslagning eller grundig overvejelse.

Deliberativt demokrati er idéen om, at legitime politiske beslutninger bygger på deliberation blandt dem, som beslutningerne påvirker. Deliberation er i praksis en struktureret og velinformeret debat mellem en mangfoldighed af borgere, som belyser forskellige argumenter og gør borgerne klogere på deres egne og hinandens holdninger.

På denne måde afdækkes og skabes fælles interesser blandt borgerne, som bør være retningsanvisende for de valgte politikeres beslutninger.

3.2. Medejerskab

I takt med professionaliseringen af det politiske system flytter de politiske processer længere væk fra almindelige borgere. Dette kan gøre det svært for borgerne at føle et ejerskab over de politiske beslutninger. Meget forskning peger dog på, at klimaborgerting – og andre deliberative processer – virker motiverende for borgerne og derigennem kan modvirke denne udvikling (Smith 2009).

Forskning viser fx, at borgernes viden om politiske spørgsmål stiger, når de deltager i borgerting (Dryzek et al. 2019; Grönlund, Herne og Setälä 2015; Fournier et al. 2011; Carpini, Cook og Jacobs 2004; Luskin, Fishkin og Jowell 2002). Samtidig peger andre studier på, at borgerne i højere grad involverer sig politisk efter deltagelse i deliberative processer.

Denne effekt findes blandt andet i Patrick Fournier, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais og Jonathan Rose's artikel under overskriften "Did participants become better citizens?" (2011). De fire forskere sammenligner viden fra tre borgerting om reformer af valgsystemet i henholdsvis British Columbia, Holland og Ontario. Overordnet viser deres resultater, at borgerne i alle tre borgerting blev mere politisk interesseret, mere opmærksomme på politiske nyheder og bedre informeret om politik som følge af deres deltagelse.

Forskerne fandt også en lille effekt i forhold til borgernes følelse af borgerpligt og konkluderer derfor, at det lykkedes at skabe mere interesserede og involverede borgere (Fournier et al. 2011). Resultaterne viser altså, at når borgerne får muligheden for at deltage i politiske processer, og når de nødvendige ressourcer og værktøjer bliver stillet til rådighed, så tager borgerne medejerskab over det politiske problem.

En lignende effekt kan også findes inden for brugen af klimaborgerting. I Frankrig har deltagerne i det franske klimaborgerting involveret sig mere aktivt i debatten om den grønne omstilling, bl.a. ved at udsende rapporter om policy-udviklingen på området og gennem dannelsen af nye civilsamfundsgrupper (Farand 2021). De foreløbige resultater fra det danske klimaborgerting peger i samme retning og er med til at understøtte forventningen om, at klimaborgerting skaber større medejerskab.

Udbredelsen af klimaborgerting

Der er de seneste år blevet afholdt nationale klimaborgerting i:

- Irland (Ireland's Citizens' Assembly)
- Frankrig (La Convention Citoyenne pour le Climat)
- England (UK Climate Assembly)
- Scotland (Scotland's Climate Assembly)
- Danmark (Borgerting på klimaområdet)
- Tyskland (Bürgerrat Klima)

Klimaborgertingene varierer i forhold til formål, politisk ophæng og design.

Der er også blevet nedsat klimaborgerting på kommunalt niveau, især i England.

I Danmark har der ligeledes været eksperimenteret med forskellige deliberative borgerinddragelsesformater på kommunalt plan. Herunder borgertopmøder om klimatilpasning samt borgersamlinger om FN's bæredygtighedsmål.

3.3. Effektiv policy implementering

I bedste fald kan et klimaborgerting hjælpe politikerne med at forstå borgernes ønsker og bekymringer forbundet med bestemte policy-områder. Dette kan i sig selv være med til at sikre en effektiv policy implementering. Desværre har borgerting generelt en tendens til at få meget lidt opmærksomhed fra pressen, den øvrige offentlighed og politikerne. Dette peger på vigtigheden af en tydeligt defineret tilkobling til det politiske system. Vi vender tilbage til denne pointe i forhold til det danske klimaborgerting, men først redegøres for de forskellige muligheder for effektiv policy implementering.

Robert E. Goodin og John S. Dryzek (2006) viser, hvordan borgerting generelt kan påvirke det politiske system på syv forskellige måder. Heraf er særligt fire relevante: direkte indflydelse på policy-processen, præge den offentlige dagsorden, legitimere en politisk dagsorden og/eller spille en

konsulterende rolle i policy-udviklingen (Goodin og Dryzek 2006). Deres forskning indeholder en række eksempler på borgerting og mini-offentligheder, hvor det er lykkedes at få indflydelse på disse måder. Dette understøtter sammenhængen mellem brugen af klimaborgerting og effektiv policy implementering.

Implementering af policy kan ydermere anskues som et kontinuum, som bevæger sig *direkte indflydelse* til *konsulterende bidrag*. I et borgerting med direkte indflydelse er hele beslutningsmagten på et givent politikområde overladt til borgertinget. Der findes ganske få eksempler på borgerting, sådanne, men et af de mest kendte eksempler er et borgerting om valgreformer i den canadiske delstat British Columbia. Borgertinget havde kompetencen til at fremsætte anbefalinger om valgsystemet, som efterfølgende skulle afgøres ved folkeafstemning (Goodin og Dryzek 2006).¹

I den anden ende af kontinuummet findes borgerting med konsulterende indflydelse. Formålet med et konsulterende borgerting er primært at danne et bedre beslutningsgrundlag for politikerne ved at få et indblik i borgernes holdninger. I processer med konsulterende borgerting kan det være ugennemskueligt for borgerne, hvorvidt der bliver fulgt op på deres arbejde, hvilket kan lede til delegitimering af processen og politikerlede blandt borgerne. Det er derfor afgørende, at den politiske opfølgning på borgertingets arbejde er klar for både borgere, administration og politikere fra starten.

Der findes naturligvis et væld af modeller og konstellationer imellem disse to positioner. Det danske klimaborgerting kan bedst beskrives i den konsulterende ende af kontinuummet, omend det ikke altid har været nemt for borgerne at navigere i, hvad de kunne forvente af politikerne.

3.4. Klimaborgerting skaber positive effekter for den grønne omstilling

Som allerede nævnt er det endnu sparsomt med studier, der dokumenterer effekten af klimaborgerting og mini-offentligheder på klimaområdet. Dog viser et studie fra Australien, hvordan deliberation har en positiv effekt på individets opfattelse af muligheden for at modvirke klimaforandringerne og dermed understøtte den grønne omstilling (Hobson og Niemeyer 2011).

¹ I sidste instans valgte befolkningen at stemme imod borgertingets anbefalinger, hvilket dog ikke i sig selv kan siges at være et udtryk for en ineffektiv policy implementering (se fx Lang 2007).

Simon Niemeyer og Kersty Hobson testede denne antagelse ved at interviewe en række borgere før og efter en deliberativ proces i den australske delstat Australia Capital Territory. I interviews undersøgte Hobson og Niemeyer borgernes diskurser om klimaforandringer. Før den deliberative proces identificerede de fire diskurser forbundet med hver sin borgertype: (1) den skeptiske borger som ikke tror på menneskeskabte klimaforandringer, (2) den autoritetstro borger som fremhæver regeringens ansvar for handling, (3) den pragmatiske borger som gerne vil handle og som er villig til at gå på kompromis med sin egen livskvalitet og (4) den alarmistiske borger som ikke tror på muligheden for at afbøde klimaforandringerne (Hobson og Niemeyer 2011; se også Andersen og Møller Hansen 2021). De fire diskurser var nogenlunde ligeligt fordelt, hvilket understreger de holdningsmæssige udfordringer, der er forbundet med den grønne omstilling.

Efter den deliberative proces var der færre klimaskeptikere blandt deltagerne i eksperimentet, mens flere af deltagerne nu betonede behovet for pragmatiske løsninger - både på individuelt og kollektivt niveau - frem for udelukkende handling fra den australske regering (Hobson og Niemeyer 2011, se også Niemeyer 2011). Dette er interessant, fordi det viser, at borgerne gennem deliberative processer opdager muligheder for forandring og tager ejerskab over den grønne dagsorden.

I en anden artikel af Niemeyer, skrevet i samarbejde med John Dryzek, fremhæves det, at angst og handlingslammelse opstår, når individer præsenteres for konkrete konsekvenser af klimaforandringerne. Dette modvirkes dog, hvis man præsenterer den samme gruppe for de samme konsekvenser - men efterfølgende beder dem om at deliberere om en fælles løsning. I disse tilfælde vil diskurser om kollektiv handling opstå, hvilket efterfølgende kan skabe progressiv klimahandling (Niemeyer og Dryzek 2019).

De to forskere argumenterer endvidere for at borgere, der deltager i deliberative processer, udviser en anden adfærd end borgere, der udelukkende deltager i valg (Dryzek og Niemeyer 2019). Dette skyldes, at den deliberative kontekst vender den normale proces, hvor vælgerne skal tage stilling til nogle på forhånd afgrænsede valgmuligheder, på hovedet. I stedet for at skulle vælge blandt eksisterende valgmuligheder, mødes borgerne for at lytte, fortælle og sætte sig ind i andres holdninger og situationer (Dryzek og Niemeyer 2019). Dette gør det nemmere for borgerne at oversætte deres eksisterende værdier til konkret politisk handling. Som anført nedenfor, italesætter borgerne fra det danske klimaborgering netop denne transformation som særlig værdifuld.

3.5. Fremtidige forskningsbehov

Upåagtet den eksisterende viden om klimaborgerting og deliberative processer er der brug for yderligere forskning på området (se også Goodin og Dryzek 2006; Carpini, Cook og Jacobs 2004). Der er især tre områder, der påkalder sig opmærksomhed, og som tilsammen kan understøtte udviklingen af den grønne omstilling.

- Klima som politikområde: Som det fremgår af ovenstående, baserer den eksisterende viden om borgerting sig på andre politikområder end klima. Samtidig er det tydeligt, at klimaområdet er særligt komplekst og kræver ekstra stor viden og indsigt. Der er derfor brug for yderligere studier, som kan afdække, hvordan brugen af klimaborgerting kan indlejres i klimapolitikken, herunder betydningen af deliberation og inklusion af relevante aktører.
- Kobling mellem klimaborgerting og det politiske system: Som det også fremgår af ovenstående, er koblingen mellem klimaborgerting og det politiske system en særlig vigtig udfordring. For at overkomme denne udfordring er der brug for mere forskning i forhold til (a) effekterne af klimaborgerting på det politiske system og (b) bedre design af forholdet mellem de to institutioner.
- Klimaborgerting og civilsamfundet: Selvom klimaborgerting har en positiv effekt på civilsamfundet, er der fortsat brug for studier, der kan dokumentere dette mere præcist. Dette gælder især i forhold til borgertingsmedlemmernes rolle som "ambassadører" og effekten af gentagne brug af klimaborgerting, hvor der løbende skiftes ud blandt medlemmerne.

Alle tre forskningsbehov kan kun løses via en bred tværfaglig indsats. Der er således brug for bidrag fra offentlig forvaltning, forfatningsret, demokratiteori, klimaforskning, civilsamfundssociologi, kulturanthropologi, innovations- og teknologistudier samt policy-design.

4. Erfaringer fra det danske klimaborgerting

I det følgende præsenteres en række af DIGT-forskningsgruppens foreløbige resultater. Forskningsgruppen har været til stede under alle klimaborgertingets møder, og der er efterfølgende blevet gennemført interviews med 11 af klimaborgertingets medlemmer. Herudover bygger de foreløbige resultater på en omfattende aktindsigt og interviews med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Vægten i forskningsgruppens arbejde har indtil dato været fokuseret på klimaborgertingsmedlemmernes egne oplevelser samt de mulige effekter heraf (jf. ovenstående diskussion).

4.1. Positive erfaringer

Mange af de positive effekter, som den eksisterende forskning fremhæver, findes også i det danske klimaborgerting. De interviewede borgere fremhæver i særdeleshed, at de ikke alene har fået mere viden om klimaforandringerne, men også oplever en mere nuanceret forståelse af mulige løsninger. Dette minder meget om resultaterne fra Niemeyers' forskning, og understreger klimaborgertingets evne til at bygge bro mellem bekymring for klimakrisen og muligheder for progressiv klimahandling.²

Én af klimaborgertingets medlemmer beskriver det således:

”I mit tilfælde, så har jeg aldrig gjort så meget for klimaet, men jeg har altid tænkt meget over det. Det har altid betydet meget for mig, at jeg synes, at man skal være meget mere grøn, men jeg må indrømme, at jeg er blevet meget mere mild, fordi hele den proces vi var igennem. Det var en demokratisk proces, det gør, at man må begynde at diskutere tingene, og tænke, at jeg skal se det fra din side af, og du lever og bor et andet sted, du har nogle andre ting, som du ikke kan undvære – eller du kan undvære nogle ting, som jeg ikke kan undvære. Jeg synes også, at vores anbefalinger gav udtryk for, at vi vil klimaet, men det er ikke sådan, at hvis du ikke gør noget nu, så falder verden sammen, altså det er et spørgsmål om, at vi skal starte med at arbejde, og så skal vi arbejde derhen, men vi skal have alle folk med.”

² Klimaborgertingets 99 medlemmer er udtrukket tilfældigt af Danmarks Statistik. Medlemmerne er tilnærmelsesvis repræsentative for den danske befolkning på parametrene køn, geografi og alder (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet 2021a). Grundet særlig omlægning fra fysisk til online deltagelse var fremmødet en del lavere end de oprindelige 99 borgere. Derfor var klimaborgertingets diversitet mindre end ønsket.

Ét andet medlem udtrykker den samme pointe på denne vis:

Jeg oplever meget, at folk har siddet med et åbent sind - lad os prøve at diskutere det her, vi forstår det ikke rigtigt, og så har vi snakket os lidt ind på det. (...) som der var en, som meget fint sagde til politikerne, at fra ikke have en holdning, så havde hun fået en holdning (...) Sådan tror jeg, at der er mange der har haft det.

Helt overordnet er det altså rimeligt at antage, at udbredelsen af klimaborgerting har en positiv effekt på den grønne omstilling, og at en stor del af dette skyldes udviklingen af et mere oplyst beslutningsgrundlag.

Denne konklusion understøttes af to yderligere forhold: selve arbejdet i klimaborgertinget samt resultatet af dette arbejde.

Hvad angår selve arbejdet i klimaborgertinget, fremhæver flere af medlemmerne et godt samarbejds miljø, hvilket har gjort det nemt at opnå enighed i grupperne. Til de klimaborgertingsmøder, som DIGT-gruppen observerede, virkede samarbejdet også let og relativt konfliktløst. Begge dele bekræfter eksisterende forskning, som viser, at brugen af klimaborgerting og deliberation kan modarbejde polarisering og derigennem understøtte klimaborgertingets instrumentelle effekter.

Fx siger to af klimaborgertingets medlemmer følgende om deres erfaringer med samarbejdet med de øvrige medlemmer:

“Samarbejde det virkede rigtig godt (...) Jeg sad i to forskellige grupper, og begge grupper var gode til at lytte. Det er måske noget af det, som det virtuelle kan. Det giver mere plads til, hvem der har ordet.”

“Det [borgertinget] er lidt en sjov størrelse, fordi jeg synes, at vi er et fællesskab og jeg synes, at det har været megafedt at være en del af det, og at finde ud af, at selvom vi er enormt forskellige, så er vi rigtig enige”

Dette understøttes endvidere af det andet forhold - resultatet af klimaborgertingets arbejde, som er samlet i en afsluttende rapport med 118 anbefalinger.

Nogle af anbefalingerne er rent policy-orienterede og viser en større villighed til handling end den, der findes andre steder i det politiske system. Dette gælder fx klimaafgift (anbefaling 6.1) og forbedring af den offentlige transport (anbefaling 15.11 og anbefaling 16.1).

Andre anbefalinger er mere procesorienterede og fremhæver behovet for at gøre det nationale klimaborgerting permanent samtidig med, at de også indføres på andre niveauer i det politiske system. Sidstnævnte understreger klimaborgertingets muligheder for at skabe større medejerskab i den grønne omstilling.

Således lyder anbefaling 2.2 i klimaborgertingets endelige rapport:

“Lokale klimaborgerting i hver af landets kommuner til at understøtte den lokale agenda og debat, så vi får skabt rammerne for, at borgere, der vil engageres, får deres stemme hørt og dermed få de bedste klimaråd til at leve i nærhed for borgerne.”

På baggrund af det nuværende datamateriale er det således samlet set rimeligt at konkludere, at det danske klimaborgerting har haft en positiv effekt på beslutningsgrundlaget, medejerskabet og holdningsdannelsen i den grønne omstilling. Disse effekter enten replicerer eller udbygger den allerede eksisterende forskning på området.

4.2. Forbedringspotentialer

På baggrund af DIGT-forskningsgruppens undersøgelser er det dog også muligt at identificere fire forbedringspotentialer, hvilket peger frem mod dette notats anbefalinger for bedre rammer for klimaborgerting. I det følgende gennemgås forbedringspotentialerne enkeltvis.

4.2.1. Økonomisk ramme

Først og fremmest må det konstateres, at det danske klimaborgerting er meget underfinansieret. Aktindsigt fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet viser, at der oprindeligt blev afsat 150.000 kr. til etablering af klimaborgertingets første fase. Da man besluttede, at klimaborgertinget skulle være online på grund af COVID-19, blev beløbet hævet for at kompensere for tiden brugt på

omlægningen. Alt andet lige har den smalle økonomiske ramme haft en effekt på etablering af klimaborgertinget og dens mulighed for at præge debatten og beslutningsprocessen. Til sammenligning har intet andet nationalt klimaborgerting kostet under 7 mio. kr.

4.2.2. Online vs. Fysiske møder

Et andet forhold, som er vigtigt at nævne, er COVID-19 krisen, der gjorde det umuligt for borgerne i det danske klimaborgerting at mødes fysisk. Det havde fordele og ulemper. Flere borgere nævner i forskningsgruppens interviews, at onlineformatet var en barriere for dem. De savner de uformelle samtaler, som gør det nemmere at få en fornemmelse af, hvem man diskuterer med. I forskningsgruppens egne observationer fra klimaborgertinget bemærkede vi, at flere borgere havde store udfordringer med elektronikken og det tekniske igennem det meste af processen.

Teknologirådet gennemførte en selvevaluering af forløbet, der blandt andet undersøgte den ideelle balance mellem fysiske og online møder. Ingen af de adspurgte medlemmer mente, at onlinemøder alene var en god model, mens langt størstedelen af medlemmerne pegede på, at en kombination mellem fysiske og online møder ville være ideelt (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet 2021b). Der er altså et tydeligt forbedringspotentiale i forhold til mødeformen. Når anden fase af klimaborgertinget begynder til efteråret 2021 vil det således også være med en kombination af online og fysiske møder.

4.2.3. Rolledefinition- og fordeling

I forskningsgruppens observationer fra klimaborgertingets møder bemærkede vi et forhold, som ikke er beskrevet i den eksisterende forskning. Borgerne i det danske klimaborgerting var meget optaget af at fremstå kompetente og i stand til at forstå ekspertoplæggene, som var en vigtig del af møderne. Samtidig havde de dog også svært ved at definere deres egen rolle i beslutningsprocessen og i det politiske system mere generelt. Det var ikke tydeligt for dem om de var eksperter, borgere, politikere eller en form for hybrid.

Det kan tolkes på mange måder, men vores foreløbige konklusion er, at man kunne have imødekommet noget af denne forvirring ved at gøre klimaborgertingets formål mere tydeligt. På den ene side kunne Folketinget eller Klima- Energi- og Forsyningsministeriet have gjort det klart, hvordan borgernes anbefalinger ville blive anvendt i det politiske arbejde. På den anden side kunne klimaborgertingets opgave have været formuleret mere præcist, så borgerne ikke var i tvivl om, hvad

de blev bedt om. Sagt med andre ord kunne begrundelserne for klimaborgertingets nedsættelse med fordel have været ekspliciteret.

4.2.4. Kobling til det politiske system

Ifølge aktindsigten har det oprindelige formål med klimaborgertinget været at styrke demokratiet og sikre en stærkere borgerinddragelse på klimaområdet. Dog nævnes “demokrati” ikke med et eneste ord i den konceptnote, som blev udarbejdet efter Folketingets beslutning om nedsættelse af klimaborgerting blev truffet i december 2019, og som ligger til grund for dets implementering. Dette er blot ét eksempel på, at der ikke har været overensstemmelse mellem det officielle formål med klimaborgertinget og den reelle behandling af dets arbejde i det politiske system. Koblingen synes med andre ord svag, hvilket har modvirket de positive effekter ved klimaborgertinget.

Én af borgerne beskriver forventningerne til politikernes videre arbejde med klimaborgertingets anbefalinger, således:

”Det er mit indtryk, at ingen vil bruge det, og at det er et halvt års spildt arbejde, og jeg synes, at det er uforskammet at sætte sådan et kæmpe arrangement op og så bagefter ikke bruge det”

I vores forskningsinterviews har vi flere gange stødt på denne lave tillid til, at politikere og regeringen ville bruge borgertingets anbefalinger. Dette upåagtet at den ovennævnte konceptnote forpligter Klima- Energi- og Forsyningsministeren til at give en skriftlig tilbagemelding på konkrete tiltag, hvor borgertinget har givet anbefalinger og holdninger til kende. Endvidere lover Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg at komme med en beretning om udvalgets drøftelse af borgertingets anbefalinger.

I konceptnoten er der dog hverken en deadline eller noget lignende, som holder Regeringen eller Folketinget ansvarlig for at vende tilbage på borgernes anbefalinger. Dette gør det svært for borgerne at vide, hvad de kan forvente af regeringen og politikerne. En klarere opfølgningsmekanisme for klimaborgertingets anbefalinger kunne have gjort denne forventning tydeligere, hvilket ville have styrket tilliden og koblingen mellem de to led i processen.

5. anbefalinger

Baseret på de ovenstående indsigter fra eksisterende og DIGT-projektets forskning, anbefales det, at klimaborgerting indføres bredt i det danske samfund for at understøtte den grønne omstilling. De positive effektive for den grønne omstilling er veldokumenterede og de problemer, der er identificeret i dette notat, kan alt andet lige løses gennem bedre design og forventningsafstemning.

Specifikt anbefales følgende:

- Det nationale klimaborgerting gøres permanent for at udnytte de positive effekter forbundet med borgernes engagement.
- Der etableres en klar forbindelse mellem klimaborgerting og det politiske system, herunder tydelig opgavebeskrivelse, rollefordeling og opfølgingsmekanisme.
- Regioner og kommuner etablerer egne klimaborgerting, der supplerer arbejdet på lokalt og nationalt plan.
- Klimaborgerting - både det nationale og de lokale - gives bedre økonomiske rammer.
- Klimaborgerting afholdes enten som fysiske møder eller som en kombination af fysiske og online møder.

6. Litteraturliste

Andersen, Johannes og Kasper Møller Hansen. 2021. "Klimavalget." I *Klimavalget*, redigeret af Kasper Møller Hansen og Rune Stubager. Kbh.: Djøf.

Carpini, Michael X. Delli, Fay Lomax Cook og Lawrence R. Jacobs. 2004. "Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A Review of the Empirical Literature." *Annual Review of Political Science* 7(1): 315–44.

Dryzek, John S. et al. 2019. "The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation." *Science* 363(6432): 1144–46.

Dryzek, John S. og Simon Niemeyer. 2019. "Deliberative Democracy and Climate Governance." *Nature Human Behaviour* 3(5): 411–13.

Dryzek, John S. og Jonathan Pickering. 2019. *The Politics of the Anthropocene*. First edition. Oxford, United Kingdom ; New York: Oxford University Press.

Farand, Chloé. 2021. "French climate bill set for rocky ride after citizens' assembly slams weak ambition." *Climate Home News*, 3. marts, 2021. <https://www.climatechangenews.com/2021/03/03/french-climate-bill-set-rocky-ride-citizens-assembly-slams-weak-ambition/>

Fournier, Patrick et al. 2011. "Did Participants Become Better Citizens?" In *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, ed. Patrick Fournier. New York: Oxford University Press.

Goodin, Robert E. og John S. Dryzek. 2006. "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics." *Politics & Society* 34(2): 219–44.

Grönlund, Kimmo, Kaisa Herne og Maija Setälä. 2015. "Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?" *Political Behavior* 37(4): 995–1020.

Hobson, Kersty og Simon Niemeyer. 2011. "Public Responses to Climate Change: The Role of Deliberation in Building Capacity for Adaptive Action." *Global Environmental Change* 21(3): 957–71.

- Kelly, Duncan.** 2019. *Politics and the Anthropocene*. Newark, UNITED KINGDOM: Polity Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/kbdk/detail.action?docID=5906331> (September 27, 2021).
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.** 2021a. *Borgertingets Anbefalinger*. <https://kefm.dk/Media/637552682717115773/Klimaborgertingets%20anbefalinger.pdf> (October 27, 2021).
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.** 2021b. *Borgertingets Evaluering Af 1. Fase Af Klimaborgertinget Proces (Oktober 2020 – April 2021)*. . Evaluation. <https://kefm.dk/klima-og-vejr/borgertinget-> (October 27, 2021).
- Klima- og Omstillingsrådet.** 2020. *Klima, Borgerting Og Demokrati: Hvad Siger Forskningen?* <https://www.klimaogomstillingsraadet.dk/analyser/> (October 27, 2021).
- Lafont, Cristina.** 2019. *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: University Press.
- Lang, Amy.** 2007. “But Is It for Real? The British Columbia Citizens’ Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment.” *Politics & society* 35(1): 35–70.
- Luskin, Robert C., James S. Fishkin og Roger Jowell.** 2002. “Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain.” *British Journal of Political Science* 32(03): 455–87.
- Mounk, Yascha.** 2018. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, Massachusetts ; London, England: Harvard University Press.
- Nielsen, Sigge Winther.** 2021. *Entreprenørstaten: hvorfor vælgernes ønsker forsvinder op i den blå luft - og hvordan vi fikser det*. København: Gads forlag.
- Niemeyer, Simon.** 2011. “The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics.” *Politics & Society* 39(1): 103–40.
- Runciman, David.** 2019. *How Democracy Ends*. This paperback edition published 2019. London: Profile Books.
- Smith, Graham.** 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: University Press.

Stang, Gerald og Balazs Ujvari. 2015. "Climate change as a 'wicked problem'." European Institute for Security Studies, November 2015.

Suiter, Jane og Theresa Reidy. 2020. "Does Deliberation Help Deliver Informed Electorates: Evidence from Irish Referendum Votes." *Representation* 56(4): 539–57.

Tønder, Lars. 2020. *Om magt i den antropocæne tidsalder: en introduktion.* Kbh.: Djøf.