

# Essay

## Kommunal politik uden stemmeboks?

Af Ulrik Kjær, professor  
Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

**Magt**udredningen 2.0



## Vi har tiltro til valgmekanismen – og så alligevel ikke helt

Når der afholdes valg i Danmark, høres ofte flosklen "demokratiets festdag". Vi bevæger os som borgere ikke bare hen til afstemningsstedet og ind i stemmeboksen, vi ser også begivenheden som en fejring. For nogle helt bogstaveligt, idet man efterfølgende holder valgaften sammen med familie og venner. Retteligt er der vel tale om "det repræsentative demokratis konfirmationsdag", idet det jo er en særlig version af demokratiet – det repræsentative – vi som vælgere udtrykker vores støtte til og konfirmerer vores tro på. Naturligvis kan der være vælgere, som ikke har et sådant nærmest sakralt forhold til stemmeafgivningen, og som i stedet stemmer, fordi de føler en forpligtelse til at deltage i denne del af demokratiet. Eller helt jordnært går i stemmeboksen, fordi de gerne ser en given politik gennemført efter valget og/eller ønsker at markere en holdning til de siddende politikere. Valg i repræsentative demokratier sigter nemlig helt grundlæggende mod at autorisere de valgte politikere med et mandat til at gennemføre et givent politisk program (man taler om valgets tale), og mod at sikre, at de valgte politikere opfører sig ordentligt, ved at de kan ansvarligeholdes på næste valgdag (man taler om "mødet" med vælgerne i stemmeboksen). Valgdeltagelsen ligger forholdsvis stabilt på et niveau omkring 85 pct. ved valg til Folketinget og 70 pct. ved valg til kommunalbestyrelser og regionsråd, så der synes generelt at være opbakning til valgmekanismen.

Det at stemme synes til tider at være blevet en indbygget bestanddel af vores kultur, der vil i hvert fald kunne gives en del eksempler på, at afstemninger ofte tages i brug som konfliktløsningsmetode – "lad os stemme om det" er et ofte hørt udsagn. I det politiske liv er sådant direkte demokrati imidlertid afløst af repræsentativt demokrati, hvor vi stemmer om, hvem der skal stemme om det. Vi vælger politikere, som så skal stemme om, hvordan budgettet skal se ud, hvilke skoler der skal lukkes, hvilke vejprojekter der skal realiseres osv.

Der kan imidlertid stilles i hvert fald tre spørgsmål til den mere detaljerede udformning af det repræsentative demokrati. For det første, om repræsentativt demokrati udelukkende skal være *aggregativt*, dvs. en måde at få lagt holdninger sammen på, eller om det også skal have et *deliberativt* element, hvor holdninger brydes og måske derigennem også udvikles og ændres? (Hendriks, 2010). Præferencer og holdninger

er måske ikke noget, der bare sådan findes hos det enkelte individ, men netop noget der formes, når der delibereres med andre. For det andet, om repræsentativt demokrati skal ses som et *konkurrencedemokrati* eller et *deltagelsesdemokrati* (Pateman, 1970) – skal borgerne kun på banen, når de skal i boksen og stemme, eller skal de også deltage i den demokratiske samtale og i de politiske aktiviteter i perioden mellem valgene? For det tredje, om politikerne skal udøve repræsentation på et *bundet* eller et *ubundet mandat* – om de skal være præcist autoriseret af vælgerne i forhold til et politisk (valg)program, eller om de skal repræsentere på baggrund af deres grundholdninger og den løbende deliberation i den politiske forsamling? (Pitkin, 1967).

En "tynd" version af det repræsentative demokrati kunne basere sig på en aggregativ ambition, hvor vælgerne kun deltager på valgdagen, og hvor de valgte politikere primært driver politik på baggrund af det, de hørte fra (og lovede) vælgerne i valgkampen. En "tyk" version af det repræsentative demokrati kunne basere sig på en deliberativ ambition, hvor der var deltagelsesdemokratiske aktiviteter mellem valgene, og hvor de valgte politikere undervejs interagerer med, og lytter til, borgerne. Tykkelsen på vores repræsentative demokrati skal ikke afgøres her, ligesom de tre bagvedliggende normative diskussioner heller ikke skal tages her. Men det skal påstås, at der eksisterer en grundlæggende tiltro til valgmekanismen – vi tror på, at det at stemme "kan noget". Det skal samtidig påstås, at der eksisterer en erkendelse af, at valgmekanismen ikke kan alt, hvorfor der ledes efter måder, hvorpå den kan suppleres. Diskussionen trækker tråde tilbage til den klassiske diskussion mellem Alf Ross og Hal Koch og synet på demokrati som henholdsvis en styreform eller en livsform. Men den er også indlejret i nyere tænkning om fx "demokrati fra neden" og "hybridt demokrati", som fx Eva Sørensen og Jacob Torfing har været bannerførere for (Sørensen & Torfing, 2000; 2019). Og så er spørgsmålet jo også, om en eventuel deliberation "kun" skal danne holdninger, eller om den netop ikke også skal udklække ideer? Om den demokratiske samtale også skal være innovativ.

### **Der arbejdes med deltagelse udenfor stemmeboksen i kommunerne**

Kommunerne er i mange sammenhænge et laboratorium, hvor nye tiltag kan afprøves i mindre målestok, inden de enten spredes til andre kommuner eller dør. Dette gælder,

når der skal afprøves nye måder at drive fx ældrepleje, skole eller daginstitutioner på, men det gælder også, når der skal afprøves nye måder at drive (lokal)demokrati på.

En stor kortlægning foretaget af Demokratikommisionen i 2019 viser, at der i kommunerne arbejdes med rigtig mange forskellige former for politisk deltagelse udenfor stemmeboksene (Kjær 2020). Nogle initiativer er mere traditionelle end andre, og nogle kommuner er mere aktive end andre. Demokratikommisionens kortlægning viser, at der arbejdes med fx borgerpaneler, borgersamlinger, borgermøder, lokale folkemøder, spørgetider i kommunalbestyrelsen, træffetider for borgmesteren, kommunalbestyrelsesmøder udenfor rådhuset, borgerhøringer, lokalråd, §17 stk. 4-udvalg, borgerforslag, borgerbudgetter og lokale folkeafstemninger. Hvor mange borgere der reelt involveres, hvad borgerne synes om disse aktiviteter, og hvorvidt de fører til anderledes politiske beslutninger, er vigtige opfølgende spørgsmål. Spørgsmål som det vil være oplagte at få systematisk undersøgt. Der er givetvis mange, som kan se potentialerne i disse former for borgerinddragelse i perioden mellem de tilbagevendende valg, men hvorvidt disse så også indfries, når der reelt skal involveres og bedrives politik kan være et mere åbent spørgsmål. Der ligger implicit i kritikken af det repræsentative demokratis aggregative element, at borgerne bydes for sjældent (hvert fjerde år) og for simpelt (med et kryds) ind i den politiske proces, men det er fortsat et åbent spørgsmål om oftere og mere gedigen involvering reelt afstedkommer "bedre" politiske debatter og mere "informerede" politiske beslutninger.

Mens vi venter på mere detaljerede undersøgelser af, hvordan de forskellige aktiviteter udenfor stemmeboksene samlet påvirker den politiske repræsentation, skal det bemærkes, at deres potentialer er forskellige.

Gennemføres en borgerundersøgelse, fx gennem etableringen af et borgerpanel, så er relationen mellem borgere og politikere, at borgerne *fortæller*, hvordan deres holdninger til aktuelle politiske problemstillinger ser ud, og politikerne *lytter* så til disse. Potentialet ligger i, at man ved at spørge mange kan opnå en repræsentativ afdækning af borgernes præferencer (aggregativt demokrati), mens udfordringen ligger i, at politikerne kan vælge at overhøre disse råd. Nogle politikere vil jo mene, at

politik i nogle sammenhænge ikke kun er at følge borgernes præferencer, men også at varetage deres interesser.

Indkaldes der i stedet til et debatmøde mellem borgere og politikere, så vil borgerne indgå i en rolle hvor de *debatterer* og politikerne vil ikke bare lytte men også *samtale* med borgerne. Potentialet vil her være, at der kan finde egentlig deliberation sted (deliberativt demokrati). Omvendt kunne en forventning være, at deltagerne i en sådan deliberativ proces ikke nødvendigvis er repræsentative for borgerne. Måske er det i høj grad Tordenskjolds soldater, som møder op til denne slags arrangementer, hvorved deltagelsen ikke bliver bredt så meget ud.

Men man kan også nedsætte et såkaldt §17 stk. 4-udvalg (også kaldet opgaveudvalg). Disse udvalg er blevet ganske populære, således viser den seneste undersøgelse af fænomenet, at hele 79 pct. af kommunerne i forrige valgperiode benyttede sig af denne type udvalg (Kjær, Opstrup & Thomsen, 2021). Disse udvalg er midlertidige og kan ikke tage beslutninger men er i stedet forberedende og rådgivende. Og så kan de ikke mindst som medlemmer have personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen. I hele 87 pct. af disse udvalg sidder der både kommunalpolitikere og borgere, som ikke er valgt til kommunens kommunalbestyrelse (Kjær, Opstrup & Thomsen, 2021). Således er borgerne med til at *politikudvikle*, og politikernes rolle skifter fra at samtale til at *samarbejde*. Potentialet er således samskabelse, og at der tilføres et politikudviklende element, hvor politikudvikling ikke "bare" er at sammenstykke et politisk program og beslutte sig for en politisk retning men reelt at innovere på nye måder at løse politiske problemer på (innovativt demokrati). Udfordringen ved at benytte sådanne opgaveudvalg er, at det er ganske få borgere, som inviteres med, og dermed også, at deltagerne ikke nødvendigvis er specielt repræsentative for befolkningen.

## **Når magten rykker ud af stemmeboksen**

Diskussionen af demokrati handler ofte om *krydset* - vælgernes individuelle kryds på valgdagen. De fleste har nok også en forståelse for, at krydset kan være lige simpelt nok. Kan man være sikre på, at politikerne fuldstændigt præcist er i stand til at fortolke, hvad vælgerne mente med deres kryds? Ikke bare i forhold til, hvilken miljø-, skole eller

beskæftigelsespolitik, der skal føres, men også i relation til, hvordan vælgerne egentlig ønsker, at politikerne tager deres repræsentationsopgave på sig?

Og hvor er magten egentlig henne? I stemmeboksen har alle lige meget magt, og hvis det repræsentative demokrati udformes med en ambition om præferenceaggregering, med meget bundne mandater, og med klare mekanismer for ansvarlighed, så ligger magten primært hos vælgerne. Omvendt i en situation, hvor politikerne imellem valgene agerer på et ubundet mandat, hvor de primært delibererer med hinanden, og hvor det efterfølgende kan være vanskeligt for vælgerne at placere ære og skyld for de trufne beslutninger (fx hvis der indgås mange brede forlig), så glider magten vælgerne lidt af hænde i retning af politikerne.

Og det er ikke mindst i sidstnævnte tolkning af magtens placering i det repræsentative demokrati, at det efterspørges at få politikken ud af stemmeboksen, så der mellem valgene er supplerende aktiviteter, hvor det kan sikres, at borgerne har magten. På det kommunale plan er én af de aktiviteter udenfor stemmeboksene, som virkelig trender, de beskrevne §17, stk. 4-udvalg. Her skabes et forum, hvor politikere og borgere undervejs i valgperioden udvikler politik sammen. Ikke ved tilfældige møder på stadion eller hos købmanden, men ved at udvalgte borgere inviteres helt ind i det kommunalpolitiske maskinrum og er med til at udvikle fx kommunens senior-, bosætnings-, eller skolepolitik (Kjær & Opstrup, 2016; Sørensen & Torfing, 2016). Dette er sådan set en ret vidtgående ændring af den traditionelle politiske repræsentation.

§17 stk. 4-udvalg giver dog ikke nødvendigvis den tabte magt ligeligt tilbage til vælgerne. Mens alle inviteres i stemmeboksen, er det kun et fåtal som inviteres med i et §17 stk. 4-udvalg. Brugen af udvalgene udfordrer imidlertid ikke kun, *hvor* magten er placeret, men også *hvordan* den udøves. Måden det politiske lederskab bedrives på, og magten udøves på, tenderer at skifte i retning af fx faciliterende lederskab (Svara, 1990) eller interaktivt lederskab (Sørensen, 2020) – former for magtudøvelse, der i bund og grund bygger på Clarence Stones teori om urbane regimer (Stone, 1989). Og ikke mindst på en forståelse af magt, der ikke afspejler den traditionelle "magt over"-tilgang men i højere grad en "magt til"-tilgang. I "magt til"-tilgangen er det væsentlige, at nogen finder sammen om at tage magten på sig og få ting til at ske – udøver lederskab til det fælles bedste – og altså herunder også, at nogen udøver

mere lederskab end andre. Der opstår således en spænding mellem efterspørgsel efter lederskabsmagt og repræsentativitet. Der arbejdes sammen på tværs af traditionelle skel – i et §17 stk. 4-udvalg sidder politikere, erhvervsfolk, lokale ildsjæle og borgere med særlige kompetencer sammen og netværker (og trækker på deres netværk) – men samtidig er alle medlemmer på nær de valgte politikere vanskelige at holde ansvarlige. Der opstår således en spænding mellem networking og ansvarlighedelse.

For mange vil lederskab, repræsentativitet, networking og ansvarlighedelse være positive begreber – og det gør ikke afvejningen af dem lettere. Men det gør heller ikke diskussionen af politisk repræsentation udenfor stemmeboksen – og de potentielle konsekvenser af at flytte noget af magten ud af stemmeboksen – mindre relevant. Ved hvert eneste valg følges der grundigt med i, hvad der sker i stemmeboksen. Man kunne med fordel følge lige så intenst med i, hvad der sker, når politikken – og dermed den politiske repræsentation og udøvelsen af magt – foregår udenfor stemmeboksen.

Ikke mindst fordi, der synes at eksistere en vis anerkendelse af, at magten til tider kan lukke sig lidt om selv. Når først der i det repræsentative demokrati er valgt politikere, så skal de i det samarbejdende folkestyres navn jo netop arbejde sammen, og det kan betyde, at de kan opfattes som befindende sig lidt i deres egen lidt lukkede verden (nogen vil kalde det en osteklokke). Det synes vigtigt at få belyst, om dette grundvilkår for politikerne er med til at så mistillid hos borgerne – borgere som til tider beskylder politikerne for at være for langt fra virkeligheden og for at løbe fra deres i valgkampen og dialogen med vælgerne afgivne valgløfter. Men også om demokratiske aktiviteter uden for stemmeboksene påvirker opfattelse af, hvor magten befinder sig.

Eksemplet med §17, stk. 4-udvalg peger i retning af en åbning af magten, men viser også, at det ikke altid er lige let at give plads (læs: magt) til andre aktører i den politiske beslutningsproces, da det så rejser nye spørgsmål om ansvarlighedelse, repræsentativitet m.v. Og helt overordnet om magten reelt flytter sig, når borgerne inddrages udenfor stemmeboksen – sker der en reel ændring i magtens fordeling eller reproduceres den eksisterende magtfordeling blot iført nye klæder? Det kunne en

aktuel, samlet og magtfokuseret analyse af de forskellige politiske aktiviteter udenfor stemmeboksene med fordel forsøge at besvare.



## Litteratur

- Hendriks, Frank (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kjær, Ulrik (2020). Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne. pp. 166-189 i *Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark*. København: Demokratikommissionen / DUF.
- Kjær, Ulrik & Niels Opstrup (2016). *Variationer i udvalgsstyret – Den politiske organisering i syv kommuner*. København: Kommuneforlaget.
- Kjær, Ulrik, Niels Opstrup & Mette Kjærgaard Thomsen (2021). Samskabelse sat i system? Kommunernes brug af 17-4-udvalg. *Politica*, 53, 3, pp. 240-260.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Stone, Clarence N. (1989). *Regime Politics – Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Svara, James H. (1990). *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*. New York: Oxford University Press.
- Sørensen, Eva (2020). *Interactive Political Leadership - The Role of Politicians in the Age of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2000). *Skanderborg på landkortet*. København: DJØF Forlag.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2016). *Samlet evaluering af den nye politiske arbejdsform i Gentofte kommune: Slutrapport*. Gentofte: Gentofte Kommune.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2019). *Towards Robust Hybrid Democracy in Scandinavian Municipalities?* *Scandinavian Political Studies* 42, 1, pp. 25-49.

# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

## **Dette essays er en del af tema 8 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan sikres den demokratiske repræsentation i det 21. århundrede?**

Der er tegn på, at det eksisterende demokrati er blevet mindre repræsentativt, og at der er grupper, der ikke føler sig repræsenterede. Kun tre procent af befolkningen er i dag medlem af et politisk parti. Temaet undersøger derfor nye forståelser af repræsentation og demokratiske innovationer, eksempelvis borgersamlinger, borgerforslag og lokale vejledende folkeafstemninger. Desuden belyses udviklingen i den deskriptive repræsentation mellem borgerne, de partiaktive og beslutningstagerne i forhold til eksempelvis køn, alder, etnicitet, socialklasse og bopæl. Denne udvikling rejser en række spørgsmål: Hvorfor og på hvilken måde er repræsentativiteten forandret? Hvilke ændringer sker der i de politiske partier? Er nye inddragelsesformer mere repræsentative og hvordan kan de sameksistere med de gamle institutioner (Folketing, kommunalbestyrelse med videre)?