

Demokratisk legitimitet

Foredrag på Kommunal- og moderniseringsdepartementets konferanse for prosjektet
Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner.

av Sveinung Arnesen

26. september 2018

Intro

Nye og alternative former for involvering og medvirkning er i dag viktige tema i den internasjonale diskusjonen om demokratiets tilstand. Observatører hevder at stadig færre innbyggere føler de blir ivaretatt i de etablerte politiske systemene, samtidig som systemene gradvis har blitt dårligere til å levere aksepterte løsninger i viktige saker. Det kommer til uttrykk i store og overordnede saker som klimakrisen, sikkerhetssituasjonen, flyktningkrisen og globale helseutfordringer, men også i mindre og nære saker, som lokalisering og trasévalg. System som ikke makter å levere og velgere som ikke føler seg inkludert og forstått, bidrar til svekket legitimitet for systemene, og også til lavere oppslutning om valg.

Legitimitet

Det er i myndighetenes egeninteresse å opprettholde gode relasjoner med sine innbyggere og maksimere støtten blant dem, for en myndighet med høy legitimitet vil ha lettere for å få gjennomført politikken den har besluttet. Det er enklere å implementere vedtak dersom de som påvirkes av beslutningen godtar den og føyer seg etter den. Det å få noen til villig å føye seg etter en beslutning er selve kjernen i hva vi legger i begrepet "legitimitet".

Demokrati skaper legitimitet

En stor styrke ved demokratiet i sammenlikning med andre former for styresett er at det produserer mer legitime beslutninger enn når disse beslutningene tas av én eller et fåtall personer. Når innbyggerne har mulighet til å påvirke utfallet, enten direkte eller gjennom valgte representanter, oppfattes myndighetene og deres beslutninger som mer akseptable fordi de representerer folkemeningen. Dette utgjør en grunnleggende bestanddel av forståelsen om hva demokrati er.

Aksept fra taperne

Samtidig vil de fleste politiske beslutningene produsere vinnere og tapere, og spesielt viktig er det at taperne kan akseptere utfallet. De må oppleve beslutningsprosessen som rettferdig, selv om det ikke gikk deres vei i ett enkelt tilfelle. Vinnerne har fått det som de vil, og vil ikke ha problemer med å godta utfallet. Det er først og fremst taperne som vil stille spørsmål ved prosessen bak beslutningen, og om alt har gått etter boken. Innbyggerne må ha tiltro til at beslutningstakerne er upartiske, altså at de ikke har personlige eller andre motiver for beslutningene de tar. De som berøres av en avgjørelse må være enig i at måten beslutningen fattes på er rettferdig. Hva som oppleves som rettferdig er imidlertid også påvirket av om de opplever seg som vinnere eller tapere av beslutningsprosessen.

“I will totally **accept** the results of this great and historic presidential election — **if I win.**”



- Donald Trump

Et tydelig eksempel på dette er sitatet på skjermen, som stammer fra Donald Trump under den amerikanske presidentvalgkampen. Presidentkandidaten var villig til å godta valgprosessen – hvis han vant.

Hendelser som Brexit og framgangen til populistiske partier og politikere som er mindre entusiastiske til demokratiske prosesser enn vi har vært vant med, bidrar til opplevelsen av at demokratiene trues innenfra; fra våre egne innbyggere. Mange opplever at det i dag er større uro og misnøye i Vesten med demokratiet enn det har vært på lang tid. Trenger demokratiet fornying? Hvordan kan vi innrette demokratiske beslutninger slik at flest mulig opplever den som legitim? Dette er på agendaen til demokratiforskere verden over, og gjelder på alle politiske nivåer; fra overnasjonale institusjoner som EU til kommuner i Norge.

Input-legitimitet

Høy såkalt *input-legitimitet* avhenger av at de som påvirkes av politiske beslutninger opplever at de får anledning til å uttrykke sine preferanser og påvirke politikken i en eller annen form før avgjørelsen tas. I hvilken grad innbyggerne opplever at dette er tilfelle måles ved blant annet å spørre innbyggerne selv; om de føler at de har mulighet til å påvirke lokalpolitikken, om de synes at deres lokalpolitikere er lydhøre, og om de selv har engasjert seg politisk enten ved å stemme i valg eller ved å kontakte politikere. En undersøkelse fra noen år tilbake viser at mens innbyggerne i Norge er godt fornøyd med kommunene når det gjelder de folkevalgte evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov, så er de mindre fornøyd med det som i undersøkelsen kalles borgernært styre, og som innebærer at borgerne inndras i kommunale beslutningsprosesser.

Representativt demokrati

Det klassiske representative demokratiet baserer seg på at befolkningen med jevne mellomrom velger politikere som ivaretar deres politiske interesser for en bestemt periode. I en ren elitedemokratisk tradisjon – som det representative demokratiet bygger på – vil folkelig deltakelse være begrenset til deltakelse ved valg. Befolkningen deltar ikke direkte i politiske prosesser, men velger representanter til å treffe beslutninger på sine vegne. I valg gjelder prinsippet om én person, én stemme, forstått som at alle skal ha like stor innvirkning på politikken. Ved neste korsvei kan velgerne straffe dem som ikke har handlet slik de har ønsket, eller eventuelt belønne dem med gjenvalg. Det representative demokratiet er en populær og effektiv styreform som sørger for en arbeidsdeling mellom de som velger og de som velges.

Utfordringer ved representativt demokrati

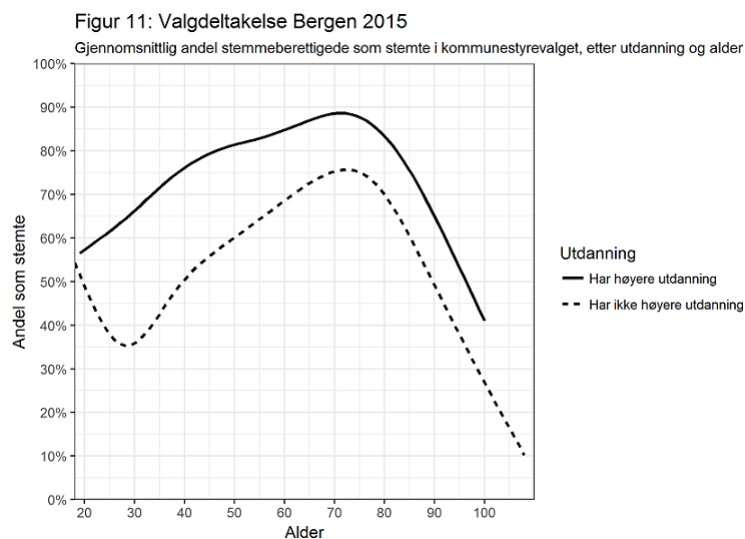
Et spørsmål som gjør seg gjeldende i representative demokratier er likevel om de valgte politiske representantene faktisk representerer innbyggerne de tar beslutninger på vegne av. Er valgprosessene og institusjonene innrettet slik at folkets vilje kommer til uttrykk i politiske avgjørelser? Reflekterer de politiske representantene faktisk

folket? Deltar tilstrekkelig mange av innbyggerne i valg til at vi kan anta at representantene gjenspeiler hele befolkningen? Dette er betimelige spørsmål som ofte kommer opp om det representative demokratiet.

Fimreite-rapporten

I forbindelse med en lokaldemokratirapport byrådet i Bergen bestilte (den såkalte Fimreite-rapporten) analyserte vi datamateriale fra Folkeregisteret som viser oversikt over alle stemmeberettigede i Bergen kommune. Rapporten viser hvor godt politikernes representerer byens befolkning med tanke på deres sosiale bakgrunn. Er politikernes sosiale bakgrunn veldig annerledes fra gjennomsnittet blant velgerne? Vi fant at det var rimelig bra samsvar mellom velgerne og de valgte når det gjaldt de faktorene vi hadde informasjon om, men at det likevel var færre kvinner og høyere utdanningsnivå blant representantene enn jevnt over i befolkningen.

Videre undersøkte rapporten også forholdet mellom sosial bakgrunn og valgdeltakelse; altså hvordan valgdeltakelse henger sammen med utdanning, alder, kjønn og hvor man bor i kommunen.



Grafen viser faktisk valgdeltakelse i kommunevalget 2015 blant de drøyt 200 000 stemmeberettigede innbyggerne i Bergen kommune. X-aksen indikerer innbyggernes alder, og går fra 18 til 106. Y-aksen viser hvor stor andel av velgerne som benyttet seg av stemmeretten sin i kommunevalget 2015, og går fra 0 prosent til 100%. Den stiplede linjen er de som ikke har høyere utdanning, og den heltrukne linjen er de som har høyere utdanning. Som vi ser her er det blant de godt voksne at flest går og stemmer. Toppen nås rundt 70 år, og det gjelder både for dem med høyere og lave utdanning. Jevnt over ser vi likevel at dem med høyere utdanning er flinkere til å bruke stemmeretten sin. Spesielt stor forskjell er det blant de unge. Blant 30-åringene er det nesten dobbelt så mange av dem med høyere utdanning enn dem med lavere utdanning som deltar i kommunevalget. Om vi legger til kjønn, så vil forskjellen være enda større dersom 30-åringen med lavere utdanning var mann og 30-åringen med høyere utdanning var kvinne. Mønstrene vi ser her er ikke særtrekk ved Bergen, men antakelig representativt for de fleste andre kommunene i Norge.



Dette kartet viser at valgdeltakelsen også varierer etter hvor man bor i kommunen. Høyest deltakelse finner vi i Fana og Ytrebygda med 66 prosent, mens Laksevåg har lavest deltakelse i denne inndelingen. Om vi hadde brutt ned deltakelsen på de 47 valgkretsene i kommunen, ville vi ha sett enda større forskjell mellom topp og bunn, med Bønes på 71 prosent og Vadmyra nederst på 51 prosent. De som kjenner kommunen vet at denne politiske ulikheten sammenfaller med andre typer ulikheter, slik som økonomi, helse, og utdanning.

Ulik deltakelse = ulik representasjon

Når grupper i samfunnet ikke deltar i valg, vil det fort føre til at deres holdninger og interesser blir underrepresentert i det politiske systemet. For eksempel har de uten høyere utdanning generelt færre politiske representanter enn deres andelen av befolkningen skulle tilsi. Ulikhet i representasjon leder fort til ulikhet i politisk påvirkningskraft. Grupper som føler de ikke kan påvirke politikken distanserer seg fra den, og lar andre ta bestemmelser på deres vegne. Da risikerer de at deres preferanser ikke blir hørt og tilstrekkelig ivaretatt av de som styrer. Over tid er det en reell fare for at de mister tiltroen til systemet som sådan, og til demokratiet som styresett. *Deres* problem med underrepresentasjon blir derfor fort vårt alles problem, noe

vi kanskje ser tendensene til med dagens økende mistro mot politiske eliter og oppslutning om populistiske partier.

Deltakelsesdemokratiet

Et viktig aspekt ved god representasjon at de folkevalgte tar hensyn til alle innbyggernes synspunkter når de fatter beslutninger. For å kunne representere innbyggerne på en god måte gjennom hele valgperioden vil de folkevalgte ofte ha behov for mer informasjon om velgernes preferanser og synspunkter enn de får gjennom valg. Dette fordrer at de folkevalgte tar rede på hva folk mener og at folks meninger inngår i de folkevalgtes beslutningsgrunnlag. Hvor mye innbyggerdialog som ansees som ønskelig vil imidlertid avhenge av hvilket demokratisyn en legger til grunn.

Noen vil mene politikerne i størst mulig grad skal følge partiprogrammet de er valgt inn på. Andre vil mene at demokrati må ha en forankring i omfattende folkelig deltakelse også utenom valg, og de klareste talspersoner for en slik tilnærming finner vi i den såkalte deltakerdemokratiske tradisjonen. I følge dette perspektivet er det viktig at folk deltar aktivt i politiske beslutningsprosesser, både fordi folkelig deltakelse vil gi bedre beslutninger, og fordi deltakelse er en siviliseringsprosess som utvider folks perspektiver og lar dem utvikle en evne til politisk tenkning og prioritering.

Det representative demokratiet vs. deltakelsesdemokratiet

Spørsmålet om deltakende og representativt demokrati lar seg kombinere har vært gjenstand for debatt. Formene kan sees på som motsetninger, hvor deltakende demokrati forstyrrer beslutningsprosessen slik den er ment å fungere gjennom de representative ordningene. Samtidig så kan det representative demokratiet uansett også sees på som en idealmødel som ikke finnes igjen i den virkelige verden, ettersom politiske beslutningsprosesser blir påvirket av lobbygrupper, media, byråkrati og så videre.

De fleste etablerte demokratier har innslag av både deltakende og representativt demokrati, men det er den representative prosessen som klart dominerer de fleste politiske beslutningene, også i Norge. Det representative demokratiet er den demokratiske grunnformen i alle landets kommuner og fylkeskommuner, og folks politiske preferanser ivaretas først og fremst ved at de hvert fjerde år velger representanter som skal styre på vegne av dem. Mulighetene for folkelig deltagelse kan være bedre i kommuner enn på nasjonalt nivå, men selv om verdien av deltagelse ofte fremheves som et viktig element i det lokale selvstyret, er kommunene og fylkeskommunene i bunn og grunn representative systemer.

Det er mange kanaler for påvirkning av politikken, men det er sjelden åpninger for direkte deltagelsesbaserte beslutninger. For eksempel er folkeavstemminger alltid rådgivende, innbyggerinitiativer kan avvises og det er få tilfeller av deltagende budsjettering. I dagens demokratiske system er det ikke snakk om å erstatte det representative demokratiet, men snarere å supplere det med elementer av folkelig medvirkning. Og det er det flere kommuner som praktiserer. For å øke samsvaret mellom innbyggernes ønskede politikk og den politikken som faktisk blir utført, har en rekke lokale myndigheter eksperimentert med nye, komplimentære tiltak til den representative modellen.

Men også slike politiske medvirkningsinitiativer mellom valg lider av skjevfordeling når det gjelder hvem som engasjerer seg. Som i valg er det ofte de ressurssterke som deltar, mens de mindre ressurssterke lar være. De engasjerte engasjeres, og forsterker skjevheten i politisk innflytelse som allerede eksisterer gjennom ulikhet i valgdeltakelse. Dette skillet mellom de som har ressurser i form av motivasjon, evner og nettverk og de som ikke har like mye av det er gjennomgående påvist innenfor forskning på engasjement og deltakelse i politikken og sivilsamfunnet for øvrig. Sett fra dette perspektivet kan tilrettelegging for medvirkning mellom valg framstå som kontraproduktivt for rettferdig representasjon.

Hvordan nå “mannen i gaten”?

Løsningen på ulikhetene i deltakelse kan likevel ikke være at de som engasjerer seg skal engasjere seg mindre. Når man åpner for innbyggermedvirkning i politiske beslutninger er det derimot behov for at noen av tiltakene målrettes mot grupper som i utgangspunktet ikke er politiske aktive, slik at man evner å fange opp alle innbyggernes ønsker. Kommunen skal både legge til rette for at de som allerede er motivert for å bidra positivt til samfunnet får anledning til det, og samtidig rette spesiell oppmerksomhet mot de som ikke deltar på eget initiativ. Det sier seg selv at det er mer utfordrende å få i tale innbyggere som ikke i utgangspunktet er engasjert. Denne typen politisk medvirkning krever derfor mer enn bare tilrettelegging. Den krever at kommunen aktivt går ut til innbyggere fra alle samfunnslag og grupper, og sørger for 1) at alle har like muligheter til å uttrykke seg, og 2) at så mange som mulig benytter seg av denne muligheten. Medvirkningstiltak som favner alle samfunnslag er mer kostbare å gjennomføre for kommunen, men vi vil hevde at legitimiteten til slike tiltak blir tilsvarende høyere. I en tid der det snakkes mye om politiske eliter som distanserer seg fra folket, er det ekstra viktig å gjøre en innsats for å få så mange som mulig med på politiske beslutningsprosesser.

Loddtrekning

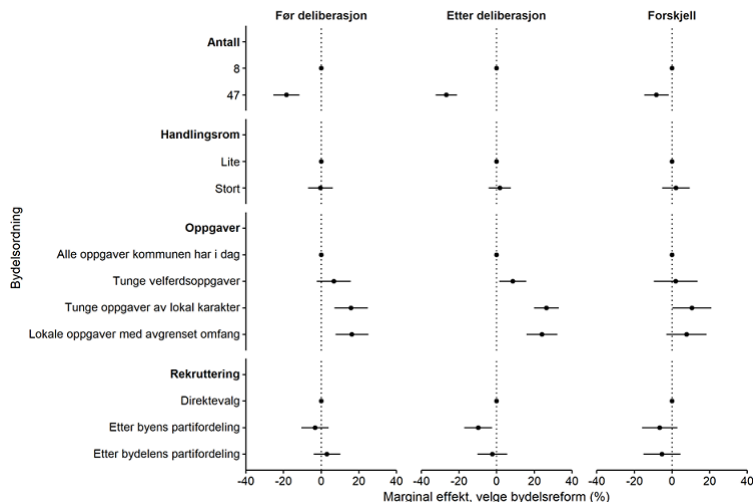
Når vi sier alle, så mener vi ikke nødvendigvis at alle og enhver av kommunens innbyggere, men at alle har lik sannsynlighet for å bli spurt og delta i politiske beslutninger. Et eksempel på medvirkningstiltak som fokuserer å få med alle lag av folket er såkalt deliberativ meningsmåling. Deliberativ meningsmåling er som en utvidet meningsmåling. Metoden er utviklet av James Fishkin ved universitetet i Stanford, og går ut på å gi folk anledning til å snakke sammen og tenke over spørsmålene før de uttrykker sin mening i målingen. Et sentralt prinsipp som ligger bak er tilfeldig utvalg, altså loddtrekning av hvem som skal få være med. Man kan med andre ord ikke selv melde seg på, men må bli invitert inn. Samtidig har alle like stor sjanse for å bli invitert, og er ikke avhengig av at man har et stort nettverk, eller andre former for ressurser. Loddtrekning er et gammelt demokratisk prinsipp.

Demokratisk innovasjon: Byborgerpanelet

Å motvirke fremmedgjøring fra det politiske systemet var en hovedmotivasjon for å prøve ut *Byborgerpanelet* i samarbeid med Bergen kommune. Våren 2018 inviterte vi et utvalg bergensere til å diskutere og uttrykke sin mening om hvordan en eventuell bydelsordning skulle se ut i kommunen. Utvalget var bestemt etter loddtrekning fra Folkeregisteret. Hensikten med et byborgerpanel er å få med alle lag av folket i politiske diskusjoner og beslutninger. 80 personer deltok, og alle fikk honorar som tilsvarte honorar for annet politisk arbeid. Disse skulle si sin mening om kommunens organisering, da spesielt bydelsorganisering, og anbefale løsninger for fremtiden på dette feltet. Opplegget for panelet tok utgangspunkt i det erfaringene fra andre panel tilsier; informasjon om saken, muligheter for diskusjon av den og anbefalinger for fremtidige beslutninger. Konkret ble panelet utformet som en kombinasjon av undersøkelser som skulle besvares ved bruk av datamaskin og gruppediskusjoner paneldeltakerne i mellom.

Temaet handlet om bydeler i Bergen, og hvordan de eventuelt skulle se ut dersom bydeler på nytt skulle innføres i kommunen. Det var satt av ca 20 min til å svare på første del av undersøkelsen, hvor de ble bedt om å veie fire hensyn opp mot hverandre: 1) Hvor mange bydeler skal vi ha? 2) Hvilke oppgaver (hva) bør bydelene ha ansvar for? 3) I hvor stor grad bør bydelene selv få bestemme hvordan de skal bruke pengene sine? 4) Hvordan bør bydelsstyrene rekrutteres?

Etter at første delen av undersøkelsen var ferdig, ble deltakerne delt inn i mindre grupper for å diskutere de fire dimensjonene. Etter det ble samme undersøkelsen som før gruppediskusjonen gjennomført en gang til. Ville diskusjon og samtale påvirke deltakernes svar?



Kort oppsummert kan vi konkludere med at dersom det skulle komme til at Bergen på ny fikk et politisk bydelsnivå, ville deltakerne i byborgerpanelet foretrekke en organisering med få og store bydeler som tar seg av lokale oppgaver knyttet til bydelen. De ønsker ikke at representantene skal gjenspeile byens partifordeling, men heller velges direkte eller gjenspeile oppslutningen om partiene slik den fortøner seg i bydelen. Figuren viser svarene til deltakerne når vi spurte dem om hvilken type bydel de foretrakk. Funnene er rapportert før og etter gruppediskusjonen (benevnt deliberasjon i figuren). Svarene ble formidlet i et notat til byråden.

En fordel med ordninger som Byborgerpanelet er at politikerne kan velge ut saker hvor de ønsker en ekstra runde med innbyggerne. Deltakerne bruker tid på spørsmålet, slik at kommunen får veloverveide svar i retur. En annen positiv effekt av tiltaket tror vi vil være at politisk medvirking i denne formen vil øke hele befolkningens oppmerksomhet om lokalpolitikk. Dersom man vet at man kan bli trukket ut til et betydningsfullt høringsorgan, vil man kanskje følge mer med, være i «politisk beredskap» i tilfelle man skulle bli en av de utvalgte. Om tiltaket har den tilsktede effekten er imidlertid et empirisk spørsmål som må undersøkes. Det avhenger også av hvor mye innflytelse en slik ordning faktisk har på beslutningen som fattes. Vi samarbeider nå blant annet med Fishkin og Stanford-universitetet om å utvide forskningsmiljøet i Norge som vil studere denne typen demokratiske innovasjoner og dens effekt på demokratisk legitimitet i norske kommuner. Byborgerpanelet er et eksempel på et samarbeid mellom akademia og kommunene, hvor teorier om hvordan demokrati best fungerer kan settes ut i praksis. Norge har også noen klare fordeler i forhold til andre land for å studere denne tematikken, da vi har et sentralt folkeregister som gjør det mulig å nå tak i alle innbyggerne i Norge, og til å studere hvilken sosial bakgrunn de har de som deltar i denne typen tiltak.

Oppsummering

For å oppsummere: En sentral utfordring i den demokratiske styreformens – nasjonalt og lokalt – er å opprettholde legitimiteten til de som styrer. Internasjonal forskning peker på en gryende legitimitetskrise i vestlige demokratier, hvor innbyggerne i stadig større grad blir kritiske til hvordan demokratiet fungerer. Britenes «Brexit» og amerikanernes valg av Donald Trump som president blir av mange tolket med utgangspunkt i at frustrerte velgere som føler avmakt brukte stemmeretten til å protestere mot den etablerte elitens verdensforståelse. Også i Norge ser vi tendenser til at enkelte samfunnsgrupper faller utenfor det politiske systemet av i dag. Forholdet mellom politikere og innbyggere må pleies jevnlig for å bevare og styrke legitimiteten, tilliten til, og oppslutning om byens valgte ledere. Om legitimiteten forvitrer og det utvikles mistro til myndighetene vil det være vanskelig å samle støtte for politiske tiltak. Det er viktig å hele tiden forsøke å forbedre demokratiske beslutningsprosesser for å holde avstanden kort mellom de som styrer og de som blir styrt på alle nivå i de politiske systemene – også i lokaldemokratiet. Demokratiet vårt er et levende fenomen som alltid er i forandring og som derfor kontinuerlig må utfordres og utvikles. Og med det, takk for oppmerksomheten!

Videre lesning

Anne Lise Fimreite m. fl (2017): Byen og nærdemokratiet. Rapport fra lokaldemokratiutvalget, levert byrådsleder 7.04.2017. Gratis tilgjengelig via <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/lokaldemokratireformen/article-144952>

Sveinung Arnesen og Yvette Peters (2018): “The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions”, *Comparative Political Studies*. Gratis tilgjengelig via <https://doi.org/10.1177/0010414017720702>

Sveinung Arnesen (2017): “Legitimacy from Decision-Making Influence and Outcome Favourability: Results from General Population Survey Experiments”, *Political Studies*. Gratis tilgjengelig via <https://doi.org/10.1177/0032321716667956>