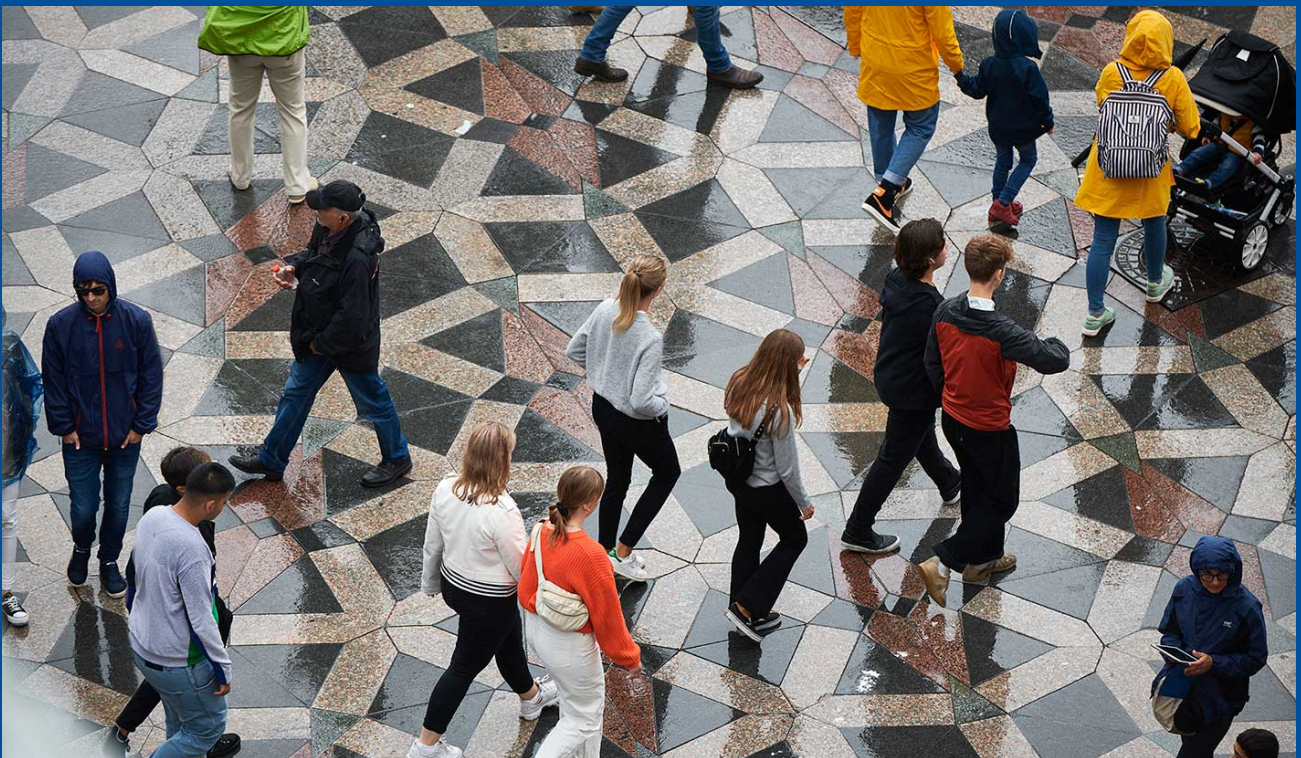


Borgerdrevne kommunale folkeafstemninger

En analyse af erfaringer, konsekvenser, holdninger og modeller



Borgerdrevne kommunale folkeafstemninger
En analyse af erfaringer, konsekvenser, holdninger og modeller

© VIVE og forfatterne, 2023

e-ISBN: 978-87-7582-221-8

Modelfoto: Ricky John Molloy/VIVE

Projekt: 302417

Finansiering: Analysen er finansieret af Indenrigs- og Sundhedsministeriets årlige trækingsret på analyse- og forskningsopgaver fra VIVE samt en særskilt bevilling fra ministeriet.

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



Forord

Det lokale demokrati spiller en central rolle i det danske folkestyre. Der er derfor god grund til at have kontinuerligt fokus på, hvorvidt demokratiet i de danske kommuner kan styrkes yderligere.

Et potentielt redskab til styrkelse af de lokale demokratier er borgerdrevne kommunale folkeafstemninger, det vil sige folkeafstemninger, som igangsættes på borgeres initiativ. Sådanne folkeafstemninger er blandt andet blevet drøftet i Folketinget i første halvdel af 2022.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (tidligere Indenrigs- og Boligministeriet) har på den baggrund bedt VIVE om at foretage en undersøgelse af borgerdrevne kommunale folkeafstemninger. I denne rapport præsenteres resultaterne af denne undersøgelse.

Rapporten er udarbejdet af seniorforsker og projektleder Rasmus Tue Pedersen, seniorforsker Julian Christensen og seniorforsker Niels Bjørn Grund Petersen. Rapporten er derudover blevet reviewet af to eksterne reviewere.

Undersøgelsen er finansieret af Indenrigs- og Sundhedsministeriets årlige trækingsret på analyse- og forskningsopgaver fra VIVE samt en særskilt bevilling fra ministeriet.

Ulrik Hvidman

Forsknings- og analysechef for VIVE Styling og Ledelse



Indholdsfortegnelse

DEL 1 Afrapportering	6
----------------------	---

Hovedresultater	7
-----------------	---

1	Indledning	11
---	------------	----

2	Borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet	14
2.1	Schweiz	15
2.2	Sverige	21
2.3	Tyskland	25
2.4	USA	31

3	Konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger	37
3.1	Demokratiske konsekvenser	38
3.2	Økonomiske konsekvenser	45

4	Holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger	54
4.1	Borgere og politikeres syn på borgerdrevne folkeafstemninger	54
4.2	Holdningsforskelle blandt borgerne	67
4.3	Holdningsforskelle blandt kommunalpolitikere	70

5	Kriterier og modeller for borgerdrevne folkeafstemninger	72
5.1	Formulering af beslutningsforslag	72
5.2	Underskriftindsamling	79
5.3	Selve folkeafstemningen	83
5.4	Implementering	86
5.5	Opsamling	87

6	Konklusion	90
6.1	Perspektiver på borgerdrevne folkeafstemninger	93

DEL 2 Dokumentation	97		
<hr/>			
7	Metode	98	
	7.1	Desk research	98
	7.2	Beregninger af direkte økonomiske konsekvenser	99
	7.3	Spørgeskemaundersøgelser	101
<hr/>			
8	Data	112	
	8.1	Svarfordelinger på centrale spørgsmål	112
<hr/>			
	Litteratur	117	
<hr/>			
	Bilag 1 Rammerne i tyske delstater	127	
<hr/>			
	Bilag 2 Spørgeskema til kommunalpolitikere	128	
<hr/>			
	Bilag 3 Spørgeskema til borgere	133	



DEL 1

Afrapportering

Hovedresultater

Lokale borgerdrevne folkeafstemninger anvendes i dag i en række lande, fx Schweiz, Sverige, Tyskland og USA. Borgerdrevne folkeafstemninger betyder, at borgere kan kræve en folkeafstemning om et kommunalpolitisk spørgsmål, hvis et givet antal borgere skriver under på kravet om en afstemning (Figur 1 viser de centrale trin i denne proces). I Danmark er det i dag udelukkende kommunalbestyrelsen, der kan tage initiativ til en bindende folkeafstemning i en kommune, og hvis man indfører borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner, vil man dermed give borgerne et nyt demokratisk redskab. En indførelse af borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner vil samtidig være en så væsentlig ændring af rammerne for det danske lokaldemokrati, at der er god grund til at overveje og drøfte brugen af dette demokratiske redskab grundigt.



Denne rapport bidrager med viden, som politikere, borgere og medier kan anvende i drøftelser vedrørende indførelse af borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner. Rapporten er baseret på et omfattende datamateriale og inkluderer desk research, analyser af kommunale udgiftsdata samt spørgeskemaundersøgelser blandt cirka 2.000 danske borgere og 800 kommunalpolitikere. Her præsenterer vi undersøgelsens hovedresultater.

Der er stor variation i, hvordan borgerdrevne folkeafstemninger anvendes i udlandet

Vores afdækning af borgerdrevne folkeafstemninger i Schweiz, Sverige, Tyskland og USA viser tydeligt, at rammerne for sådanne afstemninger kan variere markant. De borgerdrevne afstemninger i fx Tyskland er mange steder kendetegnet ved væsentlige begrænsninger i forhold til, hvilke afstemningsemner der kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger, og i Sverige er afstemningsresultaterne altid kun vejledende. I modsætning hertil har man fx mange steder i Schweiz meget få begrænsninger på borgernes muligheder for at få indflydelse igennem borgerdrevne folkeafstemninger. Der er således ikke blot én model for borgerdrevne folkeafstemninger, og rammerne for afstemningerne har stor betydning for, hvilken rolle de spiller i lokaldemokratiet. Ved drøftelserne om borgerdrevne folkeafstemninger er det dermed ikke kun nødvendigt at drøfte, om man bør indføre dem eller ej, det er i høj grad også relevant at drøfte, *hvordan* rammerne for afstemningerne i givet fald skal være.

Borgerdrevne folkeafstemninger kan have demokratiske og økonomiske konsekvenser – men de er vanskelige at forudsige præcist

Eksisterende forskning indikerer, at borgerdrevne folkeafstemninger formentlig har positive effekter på borgernes *politiske interesse* og *viden*, om end resultaterne ikke er helt entydige. Det er mere usikkert, om borgernes demokratiske *tilfredshed* og *tillid* også påvirkes. Indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger vil også kunne påvirke *valgdeltagelsen* ved almindelige valg, men effekten vil i høj grad afhænge af, hvilken model man vælger for borgerdrevne folkeafstemninger. Hvis der er mange løbende afstemninger, kan det føre til en lavere deltagelse ved hver enkelt valg eller folkeafstemning, mens borgerdrevne folkeafstemninger omvendt kan øge valgdeltagelsen, hvis de afholdes sammen med de andre valghandlinger. Endelig indikerer den eksisterende forskning, at muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger kan styrke *politikernes viden* om borgernes præferencer og give en større *overensstemmelse* mellem borgernes præferencer og den førte politik.

For så vidt angår *økonomiske konsekvenser*, indikerer den eksisterende forskning, at indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger både kan påvirke størrelsen af de offentlige budgetter og prioriteringerne inden for disse budgetter. De specifikke konsekvenser vil dog afhænge af de lokale borgeres og politikeres præferencer samt af de konkrete rammer, der sættes for de borgerdrevne

afstemninger. Det er dog et ret klart resultat fra den eksisterende forskning, at borgerdrevne folkeafstemninger ikke i sig selv fører til massiv gældsætning eller dramatiske ændringer i de offentlige budgetters størrelse.

I forhold til de direkte udgifter til folkeafstemninger estimeres det, at de direkte kommunale udgifter ved en folkeafstemning er omkring 16-26 kr. per indbygger. Det er dog vigtigt at understrege, at dette estimat er behæftet med meget stor usikkerhed.

De danske borgere er mere positive over for borgerdrevne folkeafstemninger, end kommunalpolitikerne er

Vores spørgeskemaundersøgelser viser, at der blandt borgerne er en vis opbakning til den grundlæggende idé om borgerdrevne folkeafstemninger. Relativt mange borgere er enige i, at borgerdrevne folkeafstemninger ville styrke lokaldemokratiet. Blandt borgerne er der dog samtidig væsentlig bekymring for, hvad sådanne folkeafstemninger ville have af konsekvenser for kommunens økonomi og for valgdeltagelsen. Blandt kommunalpolitikerne er der derimod gennemgående en betydelig skepsis over for borgerdrevne folkeafstemninger. På stort set alle spørgsmål udtrykker kommunalpolitikerne således større skepsis over for borgerdrevne folkeafstemninger, end borgerne gør.

Det er dog væsentligt at bemærke, at mange borgere ikke har en klar holdning til borgerdrevne folkeafstemninger, og at holdningerne hos både borgere og politikere i nogen grad afhænger af, hvordan vi spørger dem. Både borgere og politikere bliver fx mere positive over for borgerdrevne folkeafstemninger, hvis de får at vide, at sådanne afstemninger anvendes i andre lande. De nuværende holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger kan således meget vel ændre sig markant, hvis der i Danmark kommer en egentlig offentlig debat om sådanne afstemninger.

Borgerdrevne folkeafstemningers betydning og konsekvenser afhænger i høj grad af de konkrete modeller og kriterier

Som afdækningen af borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet også viser, kan man anvende mange forskellige modeller og kriterier for sådanne afstemninger. Det er vigtigt at være opmærksom på, at valg af modeller og kriterier blandt andet har stor betydning for, hvor nemt eller svært det er for borgere at få politisk indflydelse ved hjælp af de borgerdrevne folkeafstemninger. Dette gælder for alle faser i et borgerforslag:

- **Forslagene:** Borgernes muligheder for at stille forslag kan fx begrænses til specifikke emner, og omfattende formkrav til forslagene kan ligeledes begrænse borgernes reelle muligheder for at stille forslag. Omvendt kan borgernes muligheder styrkes, hvis de fx kan få rådgivning fra de kommunale forvaltninger om udformning af forslag.
- **Underskriftindsamlingerne:** Borgernes mulighed for at kræve folkeafstemninger afhænger i høj grad af, hvor mange underskrifter de skal indsamle, hvorvidt der er tidsfrister for indsamlingen og de mere praktiske rammer for underskriftindsamlingen (fx mulighed for digitale underskrifter).
- **Afstemningen:** Borgerdrevne folkeafstemninger kan afgøres ved simpelt flertal, men der kan også opstilles krav om kvalificeret flertal og minimumskrav til, hvor stor en andel af kommunens borgere der møder frem og stemmer for et forslag.
- **Implementeringen af afstemningsresultatet:** Afstemningsresultaterne kan være bindende, men de kan også gøres vejledende. Hvis resultaterne er bindende for kommunalbestyrelsen, kan denne binding gælde i kortere eller længere tid.

Fordele og ulemper ved de forskellige modeller og kriterier afhænger i høj grad af personlige, demokratiske idealer, og vi kan derfor ikke pege på én optimal model for borgerdrevne folkeafstemninger. Det er generelt vigtigt at gøre klart, at vi i denne rapport *ikke* giver anbefalinger for eller imod indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger i Danmark. Svaret på, om en mulighed for borgerdrevne folkeafstemninger bør indføres i de danske kommuner, afhænger således af, hvor stor vægt man lægger på de fordele og ulemper, som sådanne afstemninger vil kunne indebære, samt hvilke demokratiske idealer man ønsker at realisere gennem indretningen af det demokratiske system.

1 Indledning

Det lokale demokrati i de danske kommuner spiller en helt central rolle i det danske folkestyre. De 98 kommuner er ansvarlige for en lang række offentlige kerneydelser til borgerne, og i et demokratisk perspektiv er det derfor væsentligt, hvordan borgerne kan få indflydelse på kommunalpolitiske beslutninger.

Ud over kommunalvalgene hvert fjerde år er der mange andre demokratiske redskaber, som potentielt kan anvendes i et lokaldemokrati. Mange af disse redskaber er allerede tilgængelige og i brug i de danske kommuner i dag. Borgerne kan fx kontakte politikerne direkte, de kan deltage i den offentlige debat og de kan søge indflydelse igennem forskellige råd, nævn og bestyrelser (Pedersen et al., 2022). Tilsvarende kan kommunerne også inddrage borgere gennem borgermøder, høringer, 17-4-udvalg etc. (Pedersen & Thau, 2019).¹

Et demokratisk redskab, der på nuværende tidspunkt ikke er tilgængelig i de danske kommuner, er *borgerdrevne folkeafstemninger*, det vil sige folkeafstemninger, som igangsættes på borgernes initiativ (se også beskrivelse i boks 1.1). Kommunalbestyrelserne i de danske kommuner har allerede i dag mulighed for at udskrive og afholde bindende folkeafstemninger i deres kommune, men under de nuværende regler er det udelukkende kommunalbestyrelsen, der har initiativretten i forhold til afholdelse af kommunale folkeafstemninger.²

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (tidligere: Indenrigs- og Boligministeriet) har bedt VIVE om at udarbejde en undersøgelse af borgerdrevne kommunale folkeafstemninger. Dette følger drøftelser i Folketingets daværende Indenrigs- og Boligudvalg, hvor den daværende indenrigs- og boligminister i maj 2022 foreslog, at VIVE skulle udarbejde denne undersøgelse. Baggrunden for udvalgets drøftelser var et beslutningsforslag fremsat i Folketinget, "*Forslag til folketingsbeslutning om borgernes adgang til at forlange bindende kommunale folkeafstemninger*" (Beslutningsforslag nr. B 48 2021-22).

¹ "17-4-udvalg" refererer til § 17, stk. 4 i kommunestyrelsesloven, som giver kommunerne mulighed for at nedsætte midlertidige udvalg, hvor både folkevalgte og ikke-folkevalgte kan være medlemmer.

² Muligheden for bindende kommunale folkeafstemninger trådte i kraft 1. juli 2018. Kommunestyrelseslovens § 9b giver således kommunalbestyrelsen mulighed for at udskrive en bindende folkeafstemning i kommunen (dog med en række begrænsninger, jf. § 9b, stk. 2).

Boks 1.1 Hvad er borgerdrevne folkeafstemninger?

Borgerdrevne folkeafstemninger anvendes på lokalt plan i flere lande, fx Sverige, USA, Tyskland og Schweiz. De har følgende karakteristika:

- **Borgerne har initiativret.** Borgerne kan kræve, at der afholdes en folkeafstemning om et givent politisk spørgsmål i kommunen, hvis et vist antal borgere bakker op om kravet (fx 10 % af kommunens stemmeberettigede borgere).
- **Flere typer spørgsmål.** Afstemningerne kan omhandle spørgsmål, som de lokale politikere allerede har truffet en beslutning om, og spørgsmål, som ikke har været behandlet af politikerne i kommunen.
- **Afstemningsresultatet er som regel bindende.** Kommunalpolitikerne er som regel tvunget til at følge afstemningsresultatet i en borgerdrevet folkeafstemning. Der er dog undtagelser fra dette (fx i Sverige).

Se rapportens kapitel 2 for mere detaljerede beskrivelser af borgerdrevne folkeafstemninger i de fire forskellige lande.

Formålet med VIVEs undersøgelse er at skabe et solidt vidensgrundlag vedrørende borgerdrevne lokale folkeafstemninger, herunder hvilke fordele og ulemper der kan være ved at indføre en mulighed for sådanne folkeafstemninger i de danske kommuner. For at skabe dette vidensgrundlag tager undersøgelsen udgangspunkt i følgende fire undersøgelsesspørgsmål:

- Hvorledes er rammerne for borgerdrevne lokale folkeafstemninger i udlandet?
- Hvilke demokratiske og økonomiske konsekvenser har borgerdrevne lokale folkeafstemninger?
- Hvad er borgernes og kommunalpolitikernes holdninger til borgerdrevne lokale folkeafstemninger?
- Hvilke kriterier og modeller kan anvendes ved borgerdrevne lokale folkeafstemninger?

For at kunne besvare disse fire undersøgelsesspørgsmål har vi anvendt flere analytiske tilgange og datakilder. Undersøgelsen er således baseret på både omfattende desk research af eksisterende viden på området, egne beregninger baseret på kommunale regnskabstal samt spørgeskemaundersøgelser blandt både borgere og kommunalpolitikere i Danmark (metoderne bag analyserne er beskrevet yderligere i del 2 af denne rapport).

Det er vigtigt at understrege, at denne rapport ikke giver anbefalinger for eller imod indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger i Danmark. Hvorvidt borgerdrevne folkeafstemninger skal indføres i de danske kommuner er i sidste ende et politisk valg, der afhænger af, hvor stor vægt man tillægger de fordele og ulemper, der kan være ved at indføre muligheden for sådanne afstemninger. Denne afvejning afhænger også i høj grad af, hvilke demokratiske idealer man ønsker at lægge til grund for indretningen af det danske lokaldemokrati.

Mens vores undersøgelse ikke giver et svar på, hvorvidt borgerdrevne folkeafstemninger bør indføres i Danmark, bidrager rapporten med viden om udenlandske erfaringer med borgerdrevne afstemninger, konsekvenserne af at have sådanne afstemninger, holdninger blandt borgere og politikere samt fordele og ulemper ved forskellige modeller og kriterier for borgerdrevne folkeafstemninger. Det er derfor vores hensigt, at rapporten kan bruges af politikere, medier og borgere – kort sagt alle, der er interesserede i det danske lokaldemokrati. Her kan rapporten forhåbentlig bidrage med et solidt vidensgrundlag til diskussioner om, hvordan rammerne for det danske lokaldemokrati bør være i fremtiden.

2 **Borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet**

I dette kapitel besvarer vi undersøgelsesspørgsmålet: *”Hvorledes er rammerne for borgerdrevne lokale folkeafstemninger i udlandet?”*. Formålet er at præsentere og analysere en række illustrative eksempler på, hvorledes borgerdrevne folkeafstemninger i praksis anvendes i udlandet. Vi giver derfor ikke en fuldstændig oversigt over borgerdrevne folkeafstemninger i samtlige verdens lande, regioner og byer. Vi fokuserer i stedet på udvalgte cases, der for det første skønnes at være relevante for danske forhold, og for det andet er velbeskrevet i den videnskabelige litteratur og andre kilder. Metodisk er kapitlet baseret på desk research, som er beskrevet i afsnit 7.1.

Baseret på disse hensyn til relevans og kildemateriale fokuserer vi i kapitlet på fire lande: Schweiz, Sverige, Tyskland og USA. For at give en dækkende beskrivelse af hvorledes folkeafstemninger anvendes i praksis i disse lande, redegør vi både for folkeafstemninger på nationalt, regionalt og lokalt niveau, og vi redegør både for formelle rammer og praksiserfaringer med borgerdrevne folkeafstemninger i disse lande.

2.1 Schweiz

Schweiz er i en klasse for sig selv, når det handler om direkte demokrati og brugen af borgerdrevne folkeafstemninger. På det nationale niveau har folkeafstemninger været en integreret del af det schweiziske politiske system, siden landet fik sin første føderale grundlov i 1848 (Braun, 2008; Trechsel & Kriesi, 1996). Fra vedtagelsen af grundloven til i dag har schweizerne kunnet stemme i over 600 nationale folkeafstemninger (Rochat, 2022), hvoraf mere end 400 har været afholdt siden 1970 (Bundeskanzlei BK, 2022). Hyppigheden af nationale folkeafstemninger i Schweiz er dermed langt højere end i noget andet land i verden.

Kort om Schweiz

Folkeafstemninger spiller en central rolle i schweizisk politik, og borgerdrevne folkeafstemninger anvendes hyppigt på nationalt, regionalt og lokalt plan. Der er dog store regionale og lokale forskelle i de formelle rammer og anvendelsen af borgerdrevne folkeafstemninger. Valgdeltagelsen ved folkeafstemningerne er ikke høj, men de mange afstemninger tilskynder ikke desto mindre de folkevalgte politikere til at tage mere hensyn til borgernes præferencer. Schweizerne får viden om folkeafstemningerne både fra medier og fra offentligt informationsmateriale.

De nationale folkeafstemninger i Schweiz omfatter både afstemninger, der er obligatoriske i henhold til grundloven (fx ved ændringer af grundloven og ved optagelse i internationale organisationer) og borgerdrevne folkeafstemninger som dem, vi beskæftiger os med i denne rapport. Schweiziske borgere kan således stille forslag om ændringer af grundloven og kræve folkeafstemning herom, hvis mindst 100.000 stemmeberettigede borgere skriver under på kravet. Derudover kan borgere kræve folkeafstemninger om føderale love og andre beslutninger, der er vedtaget af parlamentet, forudsat at mindst 50.000 stemmeberettigede borgere skriver under (Milic et al., 2014).

Direkte demokrati og borgerdrevne folkeafstemninger spiller ligeledes en stor rolle i regional og lokal schweizisk politik.³ Der har siden 1848 været afholdt mere end 6.650 folkeafstemninger på regionalt niveau i Schweiz (Rochat,

³ I nogle kantonen anvendes også andre typer af direkte-demokratiske procedurer end folkeafstemninger. I kantonerne Appenzell Innerrhoden og Glarus er den øverste, lovgivende magt således placeret ved fysiske borgerforsamlinger ("Landsgemeinde"), hvor alle kantonernes stemmeberettigede borgere inviteres til årlige afstemninger ved håndsoprækning (se fx Kanton Appenzell Innerrhoden (Kanton Appenzell Innerrhoden, n.d.).

2022). Dette tal dækker både over borgerdrevne folkeafstemninger, obligatoriske folkeafstemninger og afstemninger udskrevet på initiativ af regionale parlamentsmedlemmer. Landets høje niveau af kulturel diversitet lader sig dog også afspejle i meget store variationer i rammerne for borgerdrevne folkeafstemninger, både på tværs af og inden for de 26 schweiziske regioner ("kantoner"). Mens der i nogle kantoner gøres udpræget brug af direkte demokrati, både på regionalt og kommunalt niveau, er der andre kantoner, hvor man i langt højere grad baserer sig på traditionelt, repræsentativt demokrati (Buetzer, 2011; Freitag & Stadelmann-Steffen, 2010). I nedenstående boks 2.1 giver vi et eksempel på rammerne for regionale folkeafstemninger i kantonen Zürich.

Boks 2.1 Borgerdrevne folkeafstemninger i Kanton Zürich

Der er i kantonen Zürich to typer af borgerdrevne folkeafstemninger:

- "*Volksinitiative*" giver borgere mulighed for at kræve folkeafstemninger om deres egne beslutningsforslag, forudsat at mindst 6.000 stemmeberettigede borgere skriver under på kravet i løbet af 6 måneder. Initiativer kan fx handle om ændringer af kantonens forfatning eller om anden lovgivning på kantonniveau. Kantonens parlament har mulighed for at stille et modforslag, der i givet fald skal til folkeafstemning sammen med borgernes forslag (Kanton Zürich, 2020a).
- "*Volksreferenden*" giver borgere mulighed for at kræve folkeafstemninger om beslutninger, der er truffet af kantonparlamentet, forudsat at mindst 3.000 stemmeberettigede borgere skriver under på kravet inden for 60 dage efter bekendtgørelsen af parlamentets beslutning (Kanton Zürich, 2020b).

Ud over de borgerdrevne folkeafstemninger findes også obligatoriske folkeafstemninger, fx om forfatningsændringer og om øgning af skatter, ligesom mindretal i kantonparlamentet og kantonens kommuner kan kræve folkeafstemninger om parlamentets beslutninger, såkaldte "*Kantonsratsreferenden*" og "*Gemeindereferenden*" (Kanton Zürich, 2022a).

Folkeafstemningerne afholdes samlet på fire årlige afstemningsdage. På afstemningsdagene kan der således være afstemninger om flere emner ad gangen (Kanton Zürich, 2022b).

2.1.1 Rammer for kommunale borgerdrevne folkeafstemninger

Til trods for landets beskedne størrelse er Schweiz præget af en høj grad af kulturel diversitet, og det afspejler sig i allerhøjeste grad i det lokalpolitiske landskab. Schweiz har således over 2.000 kommuner med befolkningstal varierende fra 32 indbyggere i Kammersrohr til over 420.000 indbyggere i Zürich (Bundesamt für Statistik, 2021). Kommunerne har en høj grad af lovgivningsmæssig, finansiel og organisatorisk autonomi (Rochat, 2022).

Den høje grad af lokal autonomi betyder, at der er store forskelle – både mellem og inden for kantonerne – hvad angår kommunernes opgaveporteføljer og organiseringen af den kommunalpolitiske beslutningstagning. I næsten alle kommuner er en kommunalbestyrelse ansvarlig for forvaltningen, mens den lokalpolitiske beslutningstagning enten er placeret ved en borgerforsamling eller et folkevalgt, kommunalt parlament:

- **Borgerforsamlingsmodellen** anvendes i de fleste kommuner med færre end 10.000 indbyggere. Modellen indebærer, at alle stemmeberettigede borgere inviteres til fysiske møder, hvor de diskuterer og stemmer om kommunalpolitiske spørgsmål, typisk ved håndsoprækning.
- **Parlamentsmodellen** anvendes omvendt i de fleste kommuner med over 10.000 indbyggere. Denne model indebærer en højere grad af repræsentativt demokrati, idet ansvaret for de lokalpolitiske beslutninger i højere grad er delegeret til folkevalgte politikere.

Borgerinitierede folkeafstemninger kan i princippet både finde sted i kommuner med en borgerforsamling og i kommuner med et parlament. I borgerforsamlingerne vil borgeres beslutningsforslag dog oftere blive fremført og behandlet i rammerne af de fysiske møder. Det er altså primært i de kommuner, hvor de løbende, lokalpolitiske beslutninger er delegeret til et parlament, at borgerdrevne folkeafstemninger finder anvendelse (Rochat, 2022).

Rammerne for de borgerdrevne folkeafstemninger varierer som sagt fra kommune til kommune, men i de fleste tilfælde kan afstemningerne både handle om beslutninger truffet af kommunens parlament eller borgerforsamling og om borgeres egne beslutningsforslag. Krav om folkeafstemninger forudsætter, at et tilstrækkeligt antal borgere skriver under på en begæring herom. Antallet af underskrifter, der kræves, varierer typisk fra 5-30 % af de stemmeberettigede borgere, hvis der er tale om afstemninger om beslutninger truffet af lovgiverne, og 10-30 %, hvis der er tale om afstemninger om borgeres egne beslutningsforslag. Kravene til antallet af underskrifter vil ofte være suppleret med krav om, at underskrifterne skal være indsamlet inden for en given tidsfrist (Rochat, 2022).

I forbindelse med borgerinitierede beslutningsforslag vil første skridt efter underskriftindsamlingerne typisk være, at borgernes forslag sættes til diskussion i parlamentet eller borgerforsamlingen. Denne forsamling får da mulighed for enten at tilslutte sig eller afvise forslaget. Hvis de tilslutter sig forslaget, kan de enten sætte det til folkeafstemning med en anbefaling om at stemme ja, eller de kan vedtage forslaget uden forudgående folkeafstemning. Hvis de afviser forslaget, vil det blive sat til folkeafstemning, enten med en anbefaling om at stemme nej eller sammen med et modforslag stillet af parlamentet eller borgerforsamlingen. De kommunale folkeafstemninger afgøres ved simpelt flertal (Milic et al., 2014; Rochat, 2022).

2.1.2 Erfaringer

Fordi Schweiz har så mange borgerdrevne folkeafstemninger på flere forskellige niveauer, har landet været en central kilde til viden om konsekvenserne af sådanne folkeafstemninger. Vi behandler derfor også en lang række studier, der blandt andet undersøger Schweiz, når vi i kapitel 3 analyserer de mere generelle konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger. I dette afsnit fokuserer vi således på mere konkrete erfaringer, der mere specifikt handler om Schweiz.

Mange af erfaringerne fra Schweiz tager udgangspunkt i folkeafstemninger på nationalt niveau og særligt kantonniveau, da litteraturen om erfaringer på det kommunale niveau er mere begrænset. Det er i den forbindelse dog også værd at være opmærksom på, at de danske kommuner størrelsesmæssigt typisk ligger et sted mellem schweiziske kantoner og kommuner. De 26 schweiziske kantoner er relativ små regionale enheder med et gennemsnitligt befolkningstal på lidt over 300.000 indbyggere, og de schweiziske kommuner har i gennemsnit kun lidt over 4.000 indbyggere.

2.1.2.1 Schweizerne er selektive i deres afstemnings- og valgdeltagelse

Schweiz er som ovenfor beskrevet kendetegnet ved en meget udpræget brug af direkte demokrati, men landet er samtidig kendt for at have relativt lave stemmeprocenter, både ved valg og ved folkeafstemninger. Ved de nationale parlamentsvalg har den gennemsnitlige valgdeltagelse i perioden fra 1979-2019 været på blot 46 %. I samme årrække var der 344 nationale folkeafstemninger, heraf 146 afstemninger om borgerinitierede beslutningsforslag. Den gennemsnitlige deltagelse ved disse 344 folkeafstemninger var på 44 %. Ser man udelukkende på de 146 borgerinitiativer, var deltagelsen i gennemsnit på 46 % (Bundesamt für Statistik, 2020, 2022). Borgernes deltagelse varierer en

del på tværs af kantonerne, men i de fleste kantoner er gennemsnitsdeltagelsen mellem ca. 40-50 % (Milic et al., 2014).⁴ Der er ikke systematiske opgørelser over deltagelsen ved folkeafstemninger på kommunalt niveau.

Det høje antal af folkeafstemninger i Schweiz er blevet fremhævet som en mulig forklaring på de lave deltagelsesprocenter ved schweiziske valg. Der er således blevet peget på, at de hyppige folkeafstemninger kan mindske vigtigheden af hver enkelt valghandling, ligesom borgerne risikerer at blive trætte af at stemme (Blais, 2014). Hvorvidt valgdeltagelsen generelt påvirkes af hyppige folkeafstemninger behandler vi i kapitel 3. I forhold til Schweiz som case er det dog vigtigt at påpege, at den lave deltagelse ved hver enkelt valghandling ikke er ensbetydende med, at schweizerne generelt er politisk inaktive. En undersøgelse af borgernes valgdeltagelse over tre år i kantonen St. Gallen viser fx, at 81 % af borgerne deltog ved mindst én af de 15 afstemningsdage, der var i denne periode (Dermont, 2016). Lignende tal er fundet i analyser af valgdeltagelsen i Genève (Sciarini et al., 2016). De lave stemmeprocenter ved hver valghandling skal altså i højere grad ses som et tegn på, at borgerne er selektive i forhold til, hvilke valghandlinger de deltager i. Langt de fleste borgere deltager løbende i nogle valg og folkeafstemninger, men udebliver fra andre.

2.1.2.2 Afstemninger har både direkte og indirekte effekter på offentlige budgetter

Schweizerne stemmer ofte om spørgsmål, der har væsentlige økonomiske konsekvenser. Det gør de både ved afstemninger om godkendelse af offentlige budgetter og i forbindelse med borgerinitierede beslutningsforslag (Feld et al., 2011). I nogle tilfælde kan folkeafstemninger således føre til offentlige udgifter, mens det i andre tilfælde kan føre til besparelser på de offentlige budgetter.

Det er imidlertid en væsentlig indsigt fra den schweiziske case, at folkeafstemningernes effekt på de offentlige budgetter både kan være direkte og indirekte. Borgerne har en *direkte indflydelse* af afstemningerne, forstået som de konkrete beslutninger, der følger af borgernes stemmeafgivning. Men ud over denne direkte indflydelse af folkeafstemningerne kan afstemningerne også have en *indirekte indflydelse*, idet muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger kan tilskynde de folkevalgte politikere til at tage mere hensyn til borgernes præferencer (Fatke & Freitag, 2013). Baseret på de eksisterende undersøgelser tegner der sig et mønster af, at en udpræget brug af folkeafstemninger er forbundet med en højere grad af orientering mod borgernes

⁴ Én kanton (Schaffhausen) skiller sig ud med en gennemsnitsdeltagelse på 63,5 %, hvilket kan tilskrives, at deltagelse her er obligatorisk, således at borgerne sanktioneres med en bøde på seks CHF for hver valghandling, de ikke deltager i (Milic et al., 2014; Staatskanzlei Kanton Schaffhausen, 2019).

præferencer i forbindelse med de politiske beslutninger, der træffes i kantonen (Leemann & Wasserfallen, 2016; Milic et al., 2014).

Hvis man vil vide, hvilken effekt folkeafstemninger har på de offentlige budgetter, er det derfor ikke tilstrækkeligt at se på de direkte konsekvenser forstået som udfaldene af de afstemninger, der afholdes. Vi ser i kapitel 3 derfor i yderligere detaljer på, hvad folkeafstemningerne har af indirekte økonomiske konsekvenser.

2.1.2.3 Massemedierne og officielt informationsmateriale spiller en væsentlig rolle

De schweiziske massemediers rolle i forbindelse med folkeafstemninger er først og fremmest belyst i forbindelse med nationale afstemninger. Mediernes rolle ved folkeafstemninger på kanton- og kommunalt niveau er ikke i samme grad belyst. Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at der er væsentlige forskelle på det schweiziske og danske mediesystem. Blandt andet er det schweiziske medielandskab i høj grad opdelt i tysksprogede, fransksprogede og italiensksprogede medier. Man bør derfor være forsigtig med at overføre erfaringer fra Schweiz til Danmark, i forhold til hvilken rolle massemedier spiller i forbindelse med folkeafstemninger.

Undersøgelser har dog generelt vist, at schweizerne i høj grad orienterer sig mod massemedierne, når de skal have information om de spørgsmål, de skal stemme om ved de nationale folkeafstemninger. I undersøgelser af, hvilke informationskilder borgerne har brugt i forbindelse med forskellige afstemninger, har andelen, der oplyser at have fået information gennem avisartikler således ligget stabilt omkring 85 %, mens ca. 75 % oplyser at have fået information gennem TV-udsendelser og lidt under 60 % oplyser at have fået information gennem radioudsendelser. Intensiteten af mediernes dækning varierer på tværs af emner og afstemninger. Jo mere kontroversielle beslutningsforslag der stemmes om, og jo tættere løb der er mellem tilhængere og modstandere af forslagene, jo mere omtale vil der typisk være (Marquis et al., 2011).

En anden væsentlig kilde til information er officielt informationsmateriale fra myndighederne. I forbindelse med hver af de nationale afstemningsdage rundsendes således en brochure med information om de spørgsmål, der skal stemmes om, herunder med argumenter for og imod beslutningsforslagene og information om de finansielle konsekvenser af forslagene (Bundeskanzlei BK, 2018). Cirka 70 % af borgerne oplyser, at de har fået information om afstemninger igennem dette materiale (Milic et al., 2014).

2.2 Sverige

Direkte demokrati har historisk set spillet en væsentlig rolle i det svenske kommunalstyre. Allerede ved etableringen af det svenske kommunalsystem i 1862 indførtes muligheden for, at kommunerne kunne styres politisk igennem *kommunstämmor*. Denne form for kommunalstyre, hvor alle kommunens stemmeberettigede borgere kunne stemme i forbindelse med politiske beslutninger, blev gradvist erstattet af repræsentative systemer med valgte kommunalpolitikere. Helt frem til 1940'erne blev politiske beslutninger i mange mindre svenske kommuner dog stadig truffet ved sådanne *kommunstämmor*, og det var først i 1955 ved implementeringen af den svenske kommunallov af 1953, at kommunalbestyrelserne blev det øverste politiske organ i samtlige svenske kommuner (Wästberg et al., 2016, pp. 446–447).

I nyere tid blev borgerdrevne kommunale folkeafstemninger indført som en mulighed i Sverige i 1994. Efter en længere debat om det lokale demokrati, indførte man i 1994 *folkinitiativet*. Ved indførelsen var reglerne udformet således, at hvis fem procent af de stemmeberettigede borgere i en kommune (eller en region) skrev under på en begæring om folkeafstemning, skulle kommunalbestyrelsen (eller regionsrådet) tage stilling til, om borgernes forslag til folkeafstemning skulle følges. Politikerne kunne således, med simpelt flertal, afvise borgernes begæring om en folkeafstemning, hvilket de også gjorde i langt de fleste tilfælde. I de efterfølgende 10 år (1994–2004) afslog kommunalpolitikere i ni ud af 10 tilfælde borgernes begæring om folkeafstemninger (Jungar, 2020).

Med politikernes rutinemæssige afvisning af borgerbegæring om folkeafstemninger blev *folkinitiativet* hurtigt udsat for kritik, og allerede i 2001 konstaterede *Kommundemokratikommittén*, nedsat af den svenske regering, at *folkinitiativet* ikke burde bibeholdes i sin oprindelige form. Komiteen foreslog,

Kort om Sverige

Borgerdrevne kommunale folkeafstemninger blev indført i Sverige i 1994. Folkeafstemningerne er dog altid vejledende, og de svenske kommunalpolitikere tilsidesætter ofte folkeafstemningernes resultat. Valgdeltagelsen er væsentlig lavere end ved kommunal-, regions- og rigsdagsvalg. De reelle initiativtagere til borgerdrevne folkeafstemninger er ofte interesseorganisationer, politiske partier – og i et enkelt tilfælde et nyhedsmedie.

at folkinitiativet enten blev afskaffet eller styrket, og komiteen endte med selv at anbefale en styrkelse af initiativet (Persson et al., 2001, pp. 411–422). Den svenske grundlovsudredning af 2008 anbefalede ligeledes en reformering af reglerne for borgerdrevne folkeafstemninger i de svenske kommuner (Unckel et al., 2008). På denne baggrund ændrede den svenske rigsdag reglerne for borgerdrevne afstemninger i de svenske kommuner, og i 2011 trådte reglerne for *det förstärkta folkinitiativet* i kraft. Det er dette forstærkede borgerinitiativ, der – med enkelte mindre ændringer siden 2011 – sætter de nuværende rammer for borgerdrevne folkeafstemninger i Sverige i dag.

2.2.1 Rammer for borgerdrevne kommunale folkeafstemninger

De overordnede rammer for borgerdrevne folkeafstemninger er fastlagt i den svenske kommunallov. Rammerne dækker både borgerdrevne folkeafstemninger i kommuner og regioner. Vi fokuserer dog på kommunerne i den følgende redegørelse.

Som det fremgår af kommunaloven (kapitel 8, § 2), kræves det under de nuværende regler, at 10 % af de stemmeberettigede borgere i kommunen støtter en begæring (*“folkinitiativ”*) om en sådan folkeafstemning. Loven beskriver også de præcise krav til sådanne begæringer om folkeafstemninger: Begæringen skal blandt andet indeholde et afstemningsspørgsmål, navne, adresser og personnumre på underskriverne, og underskrifter skal være indsamlet inden for en seksmåneders periode.

En udskrivelse af folkeafstemninger kræver – ud over disse ovenstående krav – dog også, at to andre kriterier er opfyldt (jf. kommunalovens kapitel 5, § 37):

- *Afstemningsspørgsmålet skal være inden for den kommunale beslutningskompetence.* Dette krav blev indført med det forstærkede folkeinitiativ i 2011. Baggrund for dette krav var, at man tidligere havde oplevet, at der i kommuner netop var blevet holdt folkeafstemninger om spørgsmål, som reelt lå uden for kommunens beslutningskompetence. Blandt andet havde man i flere af Stockholms omegnskommuner afholdt folkeafstemninger om biltunneller, selv om disse kommuner ikke havde beslutningskompetence i forhold til sådanne tunneller. Derudover er der dog ikke begrænsninger i, hvilke spørgsmål der kan sendes til folkeafstemning i kommunerne (Jungar, 2020; Wästberg et al., 2016).
- *Der er ikke to tredjedeles flertal imod en folkeafstemning blandt kommunalpolitikere i kommunen.* Kommunalpolitikere kan stadig afvise et borgerkrav om en folkeafstemning, men kravet om et kvalificeret flertal på to

tredjedele gør det dog vanskeligere for politikerne at afvise kravet (i forhold til de tidligere regler, hvor politikerne kunne afvise det med et simpelt flertal).

Derudover er det væsentligt at fremhæve, at kommunale folkeafstemninger altid er vejledende i Sverige. Kommunalpolitikere i de svenske kommuner er således ikke bundet af resultatet af en kommunal folkeafstemning (Jungar, 2020). Som det fremgår af det følgende afsnit, er politikernes ret til at gå imod resultatet af en folkeafstemning også en ret, som de ofte benytter sig af.

2.2.2 Erfaringer

Der er efter de nye regler i 2011 afholdt 41 folkeafstemninger i svenske kommuner på basis af et borgerinitiativ (hertil kommer 6 kommunale folkeafstemninger, som blev besluttet af kommunalbestyrelsen uden et foregående folkeinitiativ).⁵ Størstedelen af afstemningerne omhandler kommunal infrastruktur. Konkret handler afstemningerne ofte om skolestruktur og skolelukninger, idrætsfaciliteter og opstilling af vindmøller etc. En opgørelse fra 2020 viste samtidig, at 55 % af afstemningerne handlede om spørgsmål, hvor kommunalbestyrelsen allerede havde truffet en beslutning, mens de resterende 45 % af folkeafstemningerne handlede om spørgsmål, hvor kommunalbestyrelsen endnu ikke havde truffet en beslutning (Jungar, 2020).

2.2.2.1 Politikerne tilsidesætter ofte folkeafstemningernes resultat

Da de kommunale folkeafstemninger i Sverige ikke er bindende, kan kommunalpolitikere vælge at tilsidesætte resultatet af en folkeafstemning. Dette er en mulighed, som de ofte gør brug af. En analyse af 31 borgerdrevne folkeafstemninger viser således, at politikerne kun fulgte afstemningsresultatet i 39 % af tilfældene, mens de ved 58 % af folkeafstemningerne ikke fulgte afstemningsresultatet (i et enkelt tilfælde var det ikke nødvendigt for kommunalbestyrelsen at tage stilling til valgresultatet, da den svenske kriminalforsorg droppede bygningen af et fængsel i Svedala, efter en folkeafstemning i kommunen viste et stort flertal imod dette) (Jungar, 2020).

2.2.2.2 Lavere valgdeltagelse end ved almene valg

Valgdeltagelsen ved de borgerdrevne folkeafstemninger har gennemsnitligt været på 48 %. Valgdeltagelsen har generelt været højere (60 %) i de syv tilfælde,

⁵ Opgjort per maj 2023 (Valmyndigheten, 2022).

hvor folkeafstemningerne blev afholdt samtidig med de almene valg til kommune, region og rigsdag (valgdeltagelsen ved kommunal-, regions- og rigsdagsvalg i Sverige er som regel over 80 %).⁶ Disse gennemsnit dækker over stor variation: Valgdeltagelsen var fx på 74 %, da man i 2014 stemte om anlæggen af en ny svømmehal i *Tjörn*, mens valgdeltagelsen i Norrtälje var på blot 17 %, da man i 2017 stemte om skoler i tyndtbefolkede områder (Jungar, 2020).

2.2.2.3 Medier som aktive deltagere i borgerdrevne folkeafstemninger

Det svenske mediesystem har traditionelt lignet det danske mediesystem, blandt andet kendetegnet ved relativt velfinansierede public service-kanaler og aviser med høje læsertal (Hallin & Mancini, 2004). Mediesystemet i Sverige – og andre lande – er dog under hastig forandring i disse år, præget af blandt andet øget digitalisering, faldende læsertal for aviserne og lukning af mange lokale nyhedsredaktioner (Nord & Grusell, 2021; Nygren et al., 2018). På grund af disse markante forandringer i mediebilledet bør man være forsigtig med at antage, at mediernes rolle i forhold til lokale folkeafstemninger vil forblive uforandret. Sagt med andre ord: Når medielandskabet forandres, kan deres rolle i forhold til folkeafstemninger også meget vel forandres.

Vores desk research har ikke afdækket systematiske analyser af, hvorledes de svenske medier dækker lokale folkeafstemninger. Initiativtagere til borgerinitiativer angiver dog selv, at de lokale medier efter deres opfattelse spiller en væsentlig rolle i forhold til at informere offentligheden om initiativet (Wästberg et al., 2016).

Samtidig er der i den svenske case et eksempel på, hvorledes nyhedsmediernes selv kan blive aktive aktører i forhold til borgerdrevne folkeafstemninger: Avisen *GT* (tidligere: *Göteborg Tidende*) udgav i 2012 en række artikler om trafikforholdene i Göteborg, og avisen valgte i forlængelse heraf at starte en underskriftindsamling til et borgerinitiativ vedrørende trængselsafgifter i kommunen (avisen var kritisk i forhold til disse trængselsafgifter). Avisen fik indsamlet et stort antal underskrifter, som blev indleveret til Göteborg kommune, og i 2014 blev der på baggrund af dette initiativ afholdt en vejledende folkeafstemning om trængselsafgifter. Politikerne i Göteborg valgte dog efterfølgende at se bort fra det klare nej til trængselsafgifter i folkeafstemningen (Jungar, 2020; Wästberg et al., 2016).

2.2.2.4 Borgerinitiativer igangsættes ofte af etablerede organisationer

Formelt set er borgerinitiativer i svenske kommuner altid repræsenteret ved specifikke borgere. Ofte er det dog reelt forskellige etablerede organisationer

⁶ For yderligere statistik vedrørende svenskernes valgdeltagelse, se Statistikmyndigheten SCB (2022).

eller politiske partier, der står bag et borgerinitiativ. I tilfældet med *GT* i Göteborg var det fx formelt to personer fra avisens ledelse, der repræsenterede initiativet, men det var dog klart, at avisen som organisation også stod bag initiativet, herunder skabte opmærksomhed om initiativet samt bidrog med hjælp i forhold til indsamling af underskrifter. Mere generelt viser en analyse af borgerinitiativer fra 2011 til 2020, at i 58 % af tilfældene blev borgerinitiativer startet op af individuelle borgere, fx forældre på en specifik skole. I 27 % af tilfældene blev borgerinitiativet startet op af en allerede eksisterende forening, fx en naturfredningsforening, og i 16 % af tilfældene var initiativtageren et politisk parti (Jungar, 2020).

2.3 Tyskland

Der har i Tyskland eksisteret elementer af borgerdrevet direkte demokrati siden Weimarrepublikkens tid. Forfatningen fra 1919 gav således borgerne mulighed for at fremsætte lovforslag til parlamentet, under forudsætning af at mindst 10 % af de stemmeberettigede borgere skrev under på en begæring herom. Hvis parlamentet ikke vedtog det stillede forslag, skulle befolkningen have mulighed for at stemme herom ved en folkeafstemning. Forslaget ville her blive til lov, hvis der var flertal for forslaget, og hvis mindst halvdelen af de stemmeberettigede borgere deltog i afstemningen (Kost, 2013, p. 19).

I praksis blev ordningen ikke en succes. Kun tre gange blev der iværksat underskriftindsamlinger med det formål at fremsætte lovforslag via borgerdrevne lovgivningsprocesser. I to af disse tilfælde fik forslagene underskrifter nok til at blive sat til folkeafstemning, men i begge tilfælde faldt forslagene på kravet om deltagelse af mindst 50 % af de stemmeberettigede borgere. Særligt forløbet i 1929 om en såkaldt "frihedslov" er endt med at

Kort om Tyskland

Af historiske årsager har der i Tyskland været skepsis i forhold til folkeafstemninger, men siden 1990'erne har alle delstater gradvist indført muligheder for borgerdrevne kommunale folkeafstemninger. Der er væsentlig variation i rammerne for afstemningerne, men i mange tilfælde er der omfattende formelle krav til borgernes beslutningsforslag og mange begrænsninger i, hvilke emner der kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger.

præge eftertidens negative syn på Weimarrepublikkens forsøg med borgerdrevet direkte demokrati. Den foreslåede lov skulle frigøre Tyskland fra sine forpligtelser i Versaillestraktaten og gøre det strafbart at samarbejde med fremmede magter i forbindelse med krav om krigsskadeerstatninger. Selvom valgdeltagelsen var for lav, til at forslaget kunne vedtages, ses kampagnen omkring forslaget ofte som en del af processen hen imod Hitlers senere magtovertagelse. Forløbet er således jævnlige blevet fremhævet som eksempel på risikoen for misbrug af direkte demokratiske processer til antidemokratiske formål (Kost, 2013).

På føderalt niveau tillader den nuværende tyske forfatning kun borgerdrevne folkeafstemninger om ét emne, nemlig reorganisering af territorial karakter ("*Neugliederung des Bundesgebietes*") såsom sammenlægning eller opsplitning af forbundsstater (Bovermann, 2021). Der har siden forfatningens vedtagelse været flere forsøg på at udvide rammerne for det direkte demokrati på føderalt niveau. I 2002 var det tæt på at lykkes, da regeringen fremsatte et forfatningsændringsforslag, der skulle give borgere mulighed for at fremsætte lovforslag til forbundsdagen og kræve folkeafstemning herom (Deutscher Bundestag, 2002). Forslaget fik opbakning fra 63 % af forbundsdagens medlemmer, kun få procentpoint mindre end det to tredjedele flertal, der kræves i forbindelse med forfatningsændringer i Tyskland (Deutscher Bundestag, 2022).

Mens mulighederne for borgerdrevne føderale folkeafstemninger er minimale, er der flere muligheder på delstatsniveau og i kommunerne (Schiller, 2011). I alle tyske delstater er det således muligt for borgere at søge politisk indflydelse, både på delstatsniveau og på kommunalt niveau, ved hjælp af borgerdrevne folkeafstemninger. Rammerne herfor er reguleret af lovgivning på delstatsniveau, og der er væsentlig variation imellem delstaterne. I det følgende beskrives rammerne for og erfaringerne med borgerdrevne folkeafstemninger på kommunalt niveau.⁷

2.3.1 Rammer for borgerdrevne kommunale folkeafstemninger

Man var i lang tid tilbageholdende med at tillade borgerdrevne folkeafstemninger i Tyskland, også på kommunalt niveau (Kost, 2012).⁸ Siden begyndelsen af 1990'erne har flere delstater dog indført muligheder for kommunale, borgerdrevne processer, og siden 2005 har borgerdrevne folkeafstemninger været en del af den kommunalpolitiske værktøjskasse i samtlige delstater (Schiller, 2011).

⁷ For en præsentation og diskussion af rammerne på delstatsniveau, se Kost (Kost, 2012).

⁸ Fra 1956 til 1990 var Baden-Württemberg den eneste delstat, der tillod borgerdrevne kommunale folkeafstemninger (Schiller, 2011).

De borgerdrevne kommunale folkeafstemninger kan enten handle om nye beslutningsforslag, som borgere formulerer (såkaldte "*Initiativbegehren*") eller beslutninger fra kommunalbestyrelsen, som borgere ønsker at få omstødt (såkaldte "*Korrekturbegehren*") (Rehmet et al., 2020, p. 10). De præcise rammer for de borgerdrevne processer varierer fra delstat til delstat, og det samme gør terminologien i lovgivningen vedrørende afstemningerne. I langt de fleste tilfælde anvendes dog en proces i to trin:

- 1) I første trin (typisk kaldet "*Bürgerbegehren*") skal initiativtagerne indsamle et bestemt antal underskrifter på en begæring om gennemførelse af en folkeafstemning om et beslutningsforslag.
- 2) Hvis initiativtagerne lykkes med at indsamle et tilstrækkeligt antal underskrifter, vil en lokal myndighed vurdere lovligheden af det stillede beslutningsforslag samt gyldigheden af de indsamlede underskrifter. Hvis beslutningsforslaget er lovligt og et tilstrækkeligt antal gyldige underskrifter er indsamlet, kan kommunalbestyrelsen enten vedtage forslaget eller afvise det. Hvis kommunalbestyrelsen afviser forslaget, aktiveres næste trin, nemlig udskrivelsen af en folkeafstemning (Kost, 2012).⁹

Forskelle i delstaternes lovgivninger betyder, at rammerne for de borgerdrevne kommunale folkeafstemninger varierer på en række parametre:

- For det første varierer det, hvilke emner der kan og ikke kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger. I alle tilfælde gælder det, at de stillede beslutningsforslag skal være inden for den kommunale beslutningskompetence, men hver delstat har derudover et "negativkatalog" over emner, der ikke kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger (Schiller, 2011). I de fleste delstater er det fx ikke muligt at stille forslag vedrørende kommunale budgetter, afgifter og skatter (Rehmet et al., 2020).
- For det andet varierer det, hvilke krav der stilles til borgernes begæringer om gennemførelse af folkeafstemninger (trin 1 i den ovenfor beskrevne proces), både i forhold til indholdet af begæringerne og i forhold til de underskrifter, der skal indsamles i forbindelse hermed. I alle delstater skal

⁹ På delstatsniveau findes der lignende procedurer for borgerdrevne folkeafstemninger, om end trin 1 (begæringen om udskrivelse af en folkeafstemning) her typisk er delt op i to, så der er tre trin i alt (også kendt som "dreistufige Volksgesetzgebung"). På delstatsniveau er første trin således typisk en *ansøgning* om iværksættelse af en borgerdrevet lovgivningsproces. Ansøgningen skal underskrives af et relativt begrænset antal borgere, hvorefter en myndighed vil vurdere lovligheden af det stillede beslutningsforslag. Trin 2 og 3 (begæringen om og afholdelsen af en folkeafstemning, hvis det stillede forslag afvises af delstatsparlamentet) er sammenlignelige med processen på kommunalt niveau, om end andre termer anvendes (trin 2 kaldes her typisk for "Volksbegehren" i stedet for "Bürgerbegehren" og trin 3 kaldes typisk for "Volksentscheid" i stedet for "Bürgerentscheid"). I én delstat (Bremen) anvendes tre-trins-modellen både på delstatsniveau og på kommunalt niveau (Rehmet et al., 2020).

initiativtagerne skriftligt begrunde deres beslutningsforslag, men derudover er der i nogle delstater krav om, at der med beslutningsforslaget skal følge et finansieringsforslag (Kost, 2012). Hvad angår kravene til underskriftindsamlingerne, så varierer det, hvor mange underskrifter der skal indsamles (såkaldt underskriftsquorum), samt hvor lang tid initiativtagerne har til at indsamle de nødvendige underskrifter.

- For det tredje varierer det, hvilke krav der stilles til folkeafstemningers udfald, for at et borgerdrevet beslutningsforslag kan vedtages. Vedtagelsen af et beslutningsforslag kræver i alle tilfælde, at et flertal af de fremmødte borgere stemmer ja til forslaget, og i alle delstater undtagen én er der derudover defineret et såkaldt "tilslutningsquorum," dvs. et krav om, at en bestemt andel af kommunens stemmeberettigede borgere møder op og stemmer ja til forslaget.

Bilagstabel 1.1 opsummerer rammerne for de borgerdrevne, kommunale folkeafstemninger på tværs af Tysklands delstater.

2.3.2 Erfaringer

Der er i perioden 1956-2019 blevet gennemført over 8.000 direkte-demokratiske processer på kommunalt niveau i Tyskland (Rehmet et al., 2020).¹⁰ Næsten 7.000 af disse var borgerdrevne begæringer om folkeafstemninger, mens resten skete på kommunalbestyrelsers initiativ.¹¹ I lidt over 4.000 tilfælde førte processerne til afholdelse af en folkeafstemning, og valgdeltagelsen ved disse afstemninger var i gennemsnit på 46 %. Der er store forskelle mellem delstaterne, for så vidt angår hyppigheden af de direkte-demokratiske processer. Forholdsmæssigt finder borgerdrevne processer hyppigere sted i store kommuner end i små kommuner (Rehmet et al., 2020).

Af de godt 8.000 kommunale, direkte-demokratiske processer fra 1956-2019 har 20 % omhandlet offentlige institutioner og faciliteter (fx skoler, børnehaver og sportsfaciliteter), 18 % har omhandlet økonomiske projekter (fx hoteller, indkøbscentre og vindmølleparker), 16 % har omhandlet trafikprojekter (fx omfartsveje og fodgængerzoner), 13 % har omhandlet offentlig infrastruktur og forsyning (fx rådhusbyggerier og privatisering af forsyningsvirksomheder) og 10 % har omhandlet kommunalreformer (typisk sammenlægninger af kommuner). Øvrige temaer inkluderer lokalplaner (fx begrænsninger i bygningers

¹⁰ Frem til 1990 var det kun Baden-Württemberg, der tillod borgerdrevne folkeafstemninger på kommunalt niveau, og langt størstedelen af de godt 8.000 processer har således fundet sted fra 1990 og frem, efterhånden som flere og flere delstater har givet mulighed for borgerdrevne folkeafstemninger i kommunerne.

¹¹ Kommunalbestyrelsesinitierede folkeafstemninger kaldes typisk for "Ratsreferendum."

højde), kulturprojekter (fx museer, kunstprojekter og mindesmærker), placering af mobilmaster, gadenavne, gebyrer for spildevands- og affaldshåndtering m.v., og i de senere år har der på tværs af delstaterne været et stigende antal klima- og miljørelaterede beslutningsforslag (Rehmet et al., 2020).

2.3.2.1 Mange begæringer er ugyldige, men andelen er faldende

Ud af de knap 7.000 borgerdrevne begæringer om folkeafstemninger, som initiativtagere har søgt tilslutning til fra 1956-2019, har der været knap 2.000 tilfælde, hvor begæringerne er blevet afvist med henvisning til, at man ikke har levet op til rammerne for de borgerdrevne processer. De hyppigste årsager har været overskredne tidsfrister, for få underskrifter, at beslutningsforslaget var om spørgsmål, der ikke kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger, mangelfulde finansieringsforslag og andre mangler vedrørende formalia i begæringerne.

Andelen af begæringer, der er blevet afvist med henvisning til, at man ikke har levet op til rammerne for de borgerdrevne processer, varierer på tværs af delstater, og den laveste andel har således været i Bayern (17,5 %), mens den højeste andel har været i Saarland (56,3 %). I de seneste år har flere delstater reformeret deres lovgivninger med henblik på at gøre det lettere for borgere at stille beslutningsforslag via borgerdrevne folkeafstemninger:

- Negativkataloger er blevet mindre restriktive, så flere emner kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger.
- Krav om finansieringsforslag er i nogle delstater blevet fjernet eller erstattet af udgiftsestimater udarbejdet af den kommunale forvaltning.
- Tidsfrister for underskriftindsamlinger er blevet forlænget.
- Det er blevet muligt at få rådgivning om udformningen af begæringer, så fejl i formalia kan rettes inden underskriftindsamlingerne.

I takt med at disse reformer er blevet gennemført, er andelen af begæringer, der afvises med henvisning til brud på rammerne for de borgerdrevne processer, faldet, og i 2018 og 2019 var andelen således på henholdsvis 15 % og 20 % (Rehmet et al., 2020).

2.3.2.2 Også ugyldige begæringer kan få politisk indflydelse

Det er ikke kun gennem folkeafstemninger, at de borgerdrevne, direkte-demokratiske processer kan få politisk indflydelse. For det første kan kommunalbestyrelsen således vælge at vedtage borgernes beslutningsforslag uden forudgående folkeafstemning (Schiller, 2011). Dette er sket i næsten 1.000 ud af de knap 7.000 borgerinitierede begæringer om folkeafstemninger, der i alt har været iværksat fra 1956-2019 (Rehmet et al., 2020). Ikke overraskende anvendes muligheden for at vedtage borgeres beslutningsforslag uden forudgående folkeafstemning oftere i forbindelse med borgeres egne beslutningsforslag end i forbindelse med forslag om omstødelse af kommunalbestyrelsens beslutninger. Selv i sidstnævnte tilfælde er der dog eksempler på, at kommunalbestyrelser har vedtaget borgeres forslag uden folkeafstemning. Dette har fx været i situationer, hvor antallet af underskrifter eller hastigheden, hvormed underskrifterne er indsamlet, har synliggjort en høj grad af opposition mod den beslutning, der søges omstødt (Schiller, 2011).

For det andet kan selv begæringer, der ikke lever op til de formelle rammer for de borgerdrevne processer, og som derfor er ugyldige, få politisk indflydelse. Dette kan fx ske ved, at begæringerne får medieomtale, og at der derfor opstår et pres på politikerne for at træffe beslutninger i overensstemmelse med borgernes ønsker (Rehmet et al., 2020). Der ses således jævnligt eksempler på, at borgeres begæringer om folkeafstemninger formelt mislykkes, men hvor begæringerne alligevel får indirekte indflydelse på kommunalbestyrelsens beslutningstagning (Kost, 2012; Schiller, 2011).

2.3.2.3 Cirka halvdelen af de borgerdrevne folkeafstemninger falder ud til initiativtagernes fordel

Ved cirka 50 % af de borgerdrevne folkeafstemninger, der har været afholdt i Tyskland fra 1959-2019, er afstemningsresultaterne faldet ud til initiativtagernes fordel, således at beslutningsforslagene er blevet vedtaget. Ved 35 % af folkeafstemningerne har der ikke været flertal for forslaget ved folkeafstemningen, og i 15 % af tilfældene har der været flertal, men for lav valgdeltagelse (dvs. forslag faldt pga. tilslutningsquorum) (Rehmet et al., 2020).

2.4 USA

Borgerdrevne folkeafstemninger er ikke en del af den demokratiske værktøjskasse på føderalt niveau i USA (Beramendi et al., 2008). Siden slutningen af 1800-tallet har borgerdrevne folkeafstemninger dog spillet en voksende rolle på delstats- og lokalt niveau i USA. I 1898 var South Dakota således den første delstat til at tillade borgerdrevne folkeafstemninger på delstatsniveau, og siden har 25 delstater fulgt trop, så borgerdrevne folkeafstemninger i dag er mulige i 26 af USA's 50 delstater.

Det er uvist, præcis hvor udbredt borgerdrevne folkeafstemninger er på kommunalt niveau, men forskere anslår, at borgerdrevne folkeafstemninger er mulige i cirka halvdelen af alle USA's kommuner (Matusaka, 2005). Borgerdrevne folkeafstemninger er oftere mulige i store end i små kommuner, og borgerdrevne folkeafstemninger er mulige i 18 af USA's 20 største bykommuner (Waters, 2018, pp. 49–52). Der eksisterer dog ikke et systematisk overblik over rammerne for de borgerdrevne folkeafstemninger i USA's kommuner. I det nedenstående vil vi derfor i højere grad fokusere på delstatsniveauet. Vi vil dog også kaste lys på, hvordan borgerdrevne kommunale folkeafstemninger *kan* foregå i USA, idet vi præsenterer rammerne herfor, som de ser ud i Portland, Oregon.

2.4.1 Rammer for borgerdrevne folkeafstemninger i delstater og kommuner

Borgerdrevne folkeafstemninger kan på delstatsniveau enten være initiativer til ændringer af delstatsforfatninger ("constitutional initiatives"), initiativer til

Kort om USA

Rammerne for og brugen af borgerdrevne folkeafstemninger varierer markant på tværs af USA. Det er således vanskeligt at tale om én amerikansk model for sådanne afstemninger. Mange steder har borgerne dog mulighed for at kræve folkeafstemninger om afskedigelse af politikere. Ved nogle initiativer til borgerdrevne folkeafstemninger er der en høj grad af professionalisering, hvor der anvendes mange midler på kampagner og indsamling af underskrifter. Folkeafstemningerne afholdes ofte samtidig med regulære valg, hvilket kan påvirke både valgdeltagelse og resultater i disse valg.

indførelse eller ændring af almindelig lovgivning ("statutory initiatives") eller folkeafstemninger om beslutninger truffet af delstaternes lovgivere ("popular referendums"). Endelig findes også borgerdrevne folkeafstemninger om tilbagetrækning af folkevalgtes mandat før tid ("recall elections") (Waters, 2018). Rammerne for de borgerdrevne folkeafstemninger varierer både mellem delstaterne og afhængigt af, hvilken type af afstemning der er tale om.

Det varierer blandt andet, hvilke emner der kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger. Der er nogle delstater, hvor afstemninger kan vedrøre alle emner inden for delstatslovgivernes beslutningskompetence, og der har således været eksempler på borgerdrevne folkeafstemninger om en bred vifte af emner (Smith & Tolbert, 2007). Nogle steder begrænses muligheden for afstemninger dog for visse emner, fx offentlige udgifter, skatter, domstole, borgerrettigheder, religiøse forhold samt forhold af betydning for den offentlige orden og sikkerhed. I nogle delstater er der endvidere begrænsninger af, hvor hyppigt samme emne kan sættes til folkeafstemning (Waters, 2018).

Det varierer også, hvor mange underskrifter borgere skal indsamle for at kunne kræve en folkeafstemning, inden for hvor lang tid underskrifterne skal være indsamlet, og hvorvidt der stilles krav til den geografiske spredning af underskrifterne. Ligeledes er der forskelle på, hvorvidt myndighederne skal inddrages inden underskriftindsamlingen påbegyndes. Der er fx stater, hvor underskriftindsamling forudsætter, at en myndighed har vurderet, at forslaget er lovligt og lever op til en række formalia (Waters, 2018).

Når et tilstrækkeligt antal underskrifter er indsamlet, således at en folkeafstemning kan kræves, sættes det borgerinitierede beslutningsforslag i nogle tilfælde først til behandling hos lovgiverne (man taler her om en "indirekte folkeafstemning"). I disse tilfælde kan lovgiverne enten vælge at tilslutte sig borgernes beslutningsforslag, hvorved forslaget vedtages uden forudgående folkeafstemning, eller de kan afvise forslaget, hvorved en folkeafstemning udløses. I de fleste delstater sendes beslutningsforslaget dog direkte til folkeafstemning, når det tilstrækkelige antal underskrifter er indsamlet (man taler her om en "direkte folkeafstemning") (Waters, 2018).

Der er i flertallet af delstaterne krav om, at myndighederne udarbejder og distribuerer en afstemningspamflet med information om den eller de beslutningsforslag, der er til afstemning på en given afstemningsdag. Pamfletterne kan fx indeholde argumenter for og imod beslutningsforslagene og vurderinger af finansielle konsekvenser ved vedtagelse af forslagene (Waters, 2018). Der er forskellige procedurer for udarbejdelsen af disse afstemningspamfletter, herunder formuleringen af argumenter for og imod de stillede beslutningsforslag. I nogle delstater har myndighederne ansvaret for at redegøre for fordele og ulemper, men i andre delstater kan alle bidrage med argumenter, i nogle tilfælde mod betaling af et gebyr.

Selve afstemningerne afholdes typisk sammen med andre valghandlinger, fx guvernørvalg eller præsidentvalg. Afstemningerne afgøres som hovedregel ved simpelt flertal, men i nogle tilfælde gælder andre regler, fx krav om, at en given andel af vælgerne deltager i afstemningen eller krav om kvalificeret flertal. Beslutninger, der er vedtaget ved borgerdrevne folkeafstemninger, vil senere kunne ophæves eller ændres af delstatens lovgivere, dog ofte med begrænsninger i, hvor hurtigt dette kan ske eller med krav om kvalificerede flertal i de lovgivende kamre (Waters, 2018).

2.4.1.1 Borgerdrevne folkeafstemninger i USA's kommuner

Det er som sagt ikke et komplet overblik over rammerne for de borgerdrevne folkeafstemninger i USA's kommuner. Der er dog klare paralleller til de ovenfor beskrevne rammer på delstatsniveau. Dette gælder fx i forhold til tilgængelige typer af folkeafstemninger og i forhold til de parametre, hvorpå rammerne for afstemningerne varierer (Waters, 2018). I boks 2.2 præsenteres ét eksempel på rammer for borgerdrevne folkeafstemninger på kommunalt niveau i USA, specifikt rammerne i Portland, Oregon.

Boks 2.2 Borgerdrevne folkeafstemninger i Portland, Oregon

I Portland findes tre typer af borgerdrevne folkeafstemninger:

- *"The initiative petition process"* giver borgere mulighed for at kræve folkeafstemninger om egne beslutningsforslag, hvis mindst ni procent af kommunens registrerede vælgere skriver under på kravet i løbet af to år. Når det krævede antal underskrifter er indsamlet, kan kommunalbestyrelsen enten vedtage det borgerinitierede beslutningsforslag uden forudgående folkeafstemning, eller den kan afvise forslaget og sende det til folkeafstemning, eventuelt sammen med et modforslag fra kommunalbestyrelsen (City of Portland, 2021).
- *"The referendum petition process"* giver borgere mulighed for at kræve folkeafstemninger om beslutninger, der er vedtaget af kommunalbestyrelsen, forudsat at mindst 6 % af kommunens registrerede vælgere skriver under på kravet senest 30 dage efter kommunalbestyrelsens vedtagelse. Når det krævede antal underskrifter er indsamlet, kan kommunalbestyrelsen vælge at annullere deres oprindelige beslutning eller udskrive en folkeafstemning (City of Portland, 2019).
- *"The recall petition process"* giver borgere mulighed for at kræve folkeafstemninger med henblik på tilbagetrækning af folkevalgtes mandat før tid. Det krævede antal underskrifter er 15 % af de afgivne stemmer i kommunen ved seneste guvernørvalg (City of Portland, 2022).

Folkeafstemninger udløst via initiativ- og referendum-processerne afholdes i udgangspunktet samlet hver andet år sammen med primær- og midtvejsvalg. Kommunalbestyrelsen kan dog vælge at afvige herfra, hvis det vurderes at være hensigtsmæssigt. Folkeafstemninger udløst via recall-processen skal senest finde sted 35 dage efter den folkevalgtes frist for at trække sig uden afstemning.

2.4.2 Erfaringer

Der findes ikke samlede data om brugen af borgerdrevne folkeafstemninger i USA's kommuner. En opgørelse over borgerdrevne initiativer på delstatsniveau

viser, at der i perioden 1904-2019 har været 2.610 borgerdrevne folkeafstemninger. Heraf blev 41 % af forslagene vedtaget (Initiative and Referendum Institute, 2019).

2.4.2.1 **Borgerdrevne folkeafstemninger har påvirket den førte politik på en bred vifte af områder**

En del forskning har fokuseret på at besvare spørgsmål om betydningen af borgerdrevne folkeafstemninger for den førte politik i USA's delstater. Som vi også berørte i forbindelse med Schweiz, kan borgerdrevne folkeafstemninger både have *direkte indflydelse*, forstået som de konkrete ændringer af politikken der følger, fx med vedtagelsen af et borgerinitieret beslutningsforslag. Derudover kan selve muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger have en *indirekte indflydelse*, idet folkevalgte politikere kan tænkes at føre en anden politisk linje, når de ved, at borgere har magt til at kræve folkeafstemninger i tilfælde af utilfredshed med den førte politik (Gerber, 1996).

For så vidt angår den direkte indflydelse af borgerdrevne folkeafstemninger, har borgerdrevne folkeafstemninger været anvendt i relation til en bred vifte af politiske emner. Det gælder i forhold til hverdagspolitik, fx tilladelse til produktion og salg af farvet margarine, indførelse af pant på flasker m.v. (Waters, 2018), men i høj grad også i forhold til mere principielle økonomiske og værdipolitiske emner. I et prominent eksempel, "*Proposition 13*" fra 1978, førte en borgerdrevet folkeafstemning fx til markante ejendomsskattelettelser i Californien, og i tiden derefter sås et stort antal lignende afstemninger i andre delstater (Smith & Tolbert, 2007). Borgerdrevne folkeafstemninger har også været anvendt til at gennemføre reformer vedrørende våbenlovgivning, abortrettigheder, homoseksuelles rettigheder og retspolitik (Smith & Tolbert, 2007; Waters, 2018).

Det er tidligere fundet, at delstater med borgerdrevne folkeafstemninger typisk fører en mere konservativ linje i forhold til værdipolitiske spørgsmål – fx dødsstraf og abortrettigheder – end delstater, hvor borgerdrevne folkeafstemninger ikke er mulige (Matsusaka, 2005). Det er dog langt fra givet, at folkeafstemninger nødvendigvis fører til en mere konservativ politik. For eksempel har folkeafstemninger i flere amerikanske delstater ført til legalisering af hash (Chiu et al., 2022). Et mere generelt mønster synes således at være, at overensstemmelsen mellem borgernes holdninger og den førte politik er højere, jo lettere adgang borgere har til at kunne kræve en folkeafstemning (Gerber, 1996).

Endelig ses en tendens til større begrænsninger i de folkevalgte politikeres magt og privilegier i delstater med borgerdrevne folkeafstemninger sammenlignet med delstater, hvor borgerdrevne folkeafstemninger ikke er mulige. Dette ses bl.a. i form af markant hyppigere brug af begrænsninger i, hvor

længe folkevalgte politikere må blive i deres embede ("term limits") (Bowler & Donovan, 2004; Matsusaka, 2005). Lønnen til toppolitikere er ligeledes lavere i delstater med borgerdrevne folkeafstemninger end i delstater uden borgerdrevne folkeafstemninger, også selvom der kontrolleres for befolkningsstørrelse, velstand og geografisk region (Matsusaka, 2005).

2.4.2.2 En høj grad af professionalisme i kampagner for og imod beslutningsforslag

Der ses i USA's delstater en høj grad af professionel kampagneførelse ved borgerdrevne folkeafstemninger. Interesseorganisationer spiller ofte en væsentlig rolle i forhold til at kvalificere beslutningsforslag og mobilisere opbakning til folkeafstemninger (Gerber, 1999; Smith & Tolbert, 2007). Der bliver endvidere brugt meget store summer på kampagnerne. I 1998 blev der fx brugt 400 mio. USD på kampagner i forbindelse med folkeafstemninger i USA's delstater, hvilket er mere end halvdelen af, hvad der blev brugt på valgkampagner til kongressen samme år (Matsusaka, 2005). I 2004 brugte spilleindustrien i Californien endvidere 90 mio. USD alene på kampagner i forbindelse med to beslutningsforslag. De mange penge bruges bl.a. på tv- og radioreklamer (Stratmann, 2006), men også på professionel rådgivning (fx fra politiske konsulenter og advokater) samt hjælp fra firmaer, der har specialiseret sig i at indsamle underskrifter i forbindelse med borgerdrevne folkeafstemninger (Waters, 2002).

2.4.2.3 Afsmittende effekter på andre valghandlinger

De borgerdrevne folkeafstemninger afholdes som sagt typisk sammen med andre valghandlinger, fx guvernørvalg og præsidentvalg. Forskningen har vist, at folkeafstemningerne kan have afsmittende effekter på disse andre valghandlinger. Borgerdrevne folkeafstemninger kan således potentielt mobilisere flere vælge til at møde op (Smith & Tolbert, 2007; Tolbert et al., 2001). Den mobiliserende effekt af borgerdrevne folkeafstemninger bruges aktivt af partier og interessegrupper til at få bestemte vælgergrupper til at møde op ved valgene (Smith & Tolbert, 2007). Ved præsidentvalget i 2004 var der fx 13 delstater, hvor der samtidig blev afholdt borgerdrevne folkeafstemninger om forbud mod vielser af homoseksuelle par. En undersøgelse af disse folkeafstemningers betydning for valget har vist, at afstemningerne havde en mobiliserende effekt blandt evangeliske kristne, der typisk stemmer republikansk (Campbell & Monson, 2008). De borgerdrevne folkeafstemninger kan dermed også bruges til at påvirke traditionelle valg.

3 Konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger

I dette kapitel besvarer vi følgende undersøgelsesspørgsmål: "Hvilke demokratiske og økonomiske konsekvenser har borgerdrevne lokale folkeafstemninger?". Mens vi i kapitel 2 så på helt konkrete erfaringer fra specifikke cases, præsenterer vi i dette kapitel således en bredere analyse af, hvilke generelle konsekvenser der kan forventes ved lokale borgerdrevne folkeafstemninger.

Metodisk er kapitlet primært baseret på desk research, som er beskrevet nærmere i afsnit 7.1. Analysen af de *direkte økonomiske konsekvenser* er dog også baseret på egne beregninger (se afsnit 7.2 for en nærmere beskrivelse).

Før vi går til analysen af de demokratiske og økonomiske konsekvenser, er det vigtigt at være opmærksom på tre punkter:

- *For det første*, er det vigtigt at være opmærksom på, at konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger *ikke* kan afdækkes ved en simpel sammenligning af enheder med og uden sådanne folkeafstemninger. Hvis tilfredsheden med demokratiet fx er højere i regioner med borgerdrevne folkeafstemninger end i regioner uden borgerdrevne folkeafstemninger, er dette ikke nødvendigvis en konsekvens af borgerdrevne folkeafstemninger. Regioner med og uden sådanne folkeafstemninger kan variere på en lang række andre variable, der kan påvirke den demokratiske tilfredshed. Det er derfor nødvendigt at tage højde for sådanne forskelle, når man analyserer konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger. Vi fokuserer i analysen derfor på studier, som har forskningsdesigns, der søger at tage højde for denne udfordring.¹²
- *For det andet* inkluderer analysen i dette kapitel både studier, der specifikt undersøger konsekvenser af borgerdrevne lokale folkeafstemninger, studier, der undersøger konsekvenser af andre typer af folkeafstemninger, og studier, som ikke skelner mellem forskellige typer af folkeafstemninger. Vi inkluderer alle disse studier i analysen for at maksimere datagrundlaget, og fordi henholdsvis borgerdrevne og ikke-borgerdrevne fol-

¹² Dette kan være studier, der ved statistiske analyser kontrollerer for andre variables påvirkning, fx Voigt & Blume (Voigt & Blume, 2015) og det kan være studier, som anvender eksperimentelle eller kvasi-eksperimentelle forskningsdesigns, fx Marien & Kern (Marien & Kern, 2018).

keafstemninger i mange tilfælde vil kunne have sammenlignelige konsekvenser. Vi adresserer dog løbende eventuelle forskelle mellem de forskellige typer og afstemninger.

- *For det tredje* kan borgerdrevne folkeafstemninger også potentielt have konsekvenser ud over de rent demokratiske og økonomiske konsekvenser. Der har således også været studier, som fx har undersøgt sammenhængen mellem folkeafstemninger og borgernes generelle lykke (der er på nuværende tidspunkt ikke forskningsmæssigt belæg for at konkludere, at borgerdrevne folkeafstemninger har en klar effekt på borgernes lykke-niveau).¹³ I den resterende del af kapitlet fokuserer vi dog på centrale og mere specifikke, demokratiske og økonomiske konsekvenser.

3.1 Demokratiske konsekvenser

Når vi i dette afsnit belyser de demokratiske konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger, er det relevant at forholde sig til en række demokratiske indikatorer. Et demokratisk tilstand kan således ikke blot måles på en enkelt indikator.

Hovedparten af den eksisterende forskning om demokratiske konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger har haft et borgerperspektiv, idet man har undersøgt konsekvenser for borgeres demokratiske tilfredshed og tillid, borgeres interesse for og viden om politik samt borgeres deltagelse i demokratiet. Disse dimensioner er inden for den bredere demokratiforskning alment anerkendt som centrale indikatorer for demokratiers sundhedstilstand (Pedersen et al., 2022).

Andre undersøgelser af folkeafstemninger har haft et mere politikerorienteret perspektiv, idet man har kastet lys på, hvilke konsekvenser folkeafstemninger har for politikernes viden om borgernes præferencer og politikernes responsivitet i forhold til disse præferencer (Gerber, 1996; Helfer et al., 2021). I de nedenstående underafsnit ser vi først på konsekvenser i forhold til borgerperspektivet og sidst i forhold til politikerperspektivet.

¹³ Enkelte studier baseret på data fra Schweiz har indikeret, at brugen af borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med højere niveauer af lykke blandt borgerne (Frey & Stutzer, 2000; Stutzer & Frey, 2000). Senere studier har dog sat spørgsmålstegn ved disse resultater, dels fordi sammenhængen mellem borgerdrevne folkeafstemninger og lykke forsvinder, når analyserne inddrager andre kontrolvariable end dem, der var medtaget i de oprindelige studier, dels fordi sammenhængen ikke kan genfindes i andre data (Dorn et al., 2008; Fischer, 2005; Stadelmann-Steffen & Vatter, 2012). Et studie baseret på data fra USA undersøger ligeledes effekter af borgerdrevne folkeafstemninger, og argumenterer for, at borgerdrevne folkeafstemninger har positive lykke-effekter blandt lavindkomstgrupper (Radcliff & Shufeldt, 2016). Studiet dokumenterer dog ikke en generel positiv lykke-effekt, og tolkningen af interaktionen mellem folkeafstemninger og indkomst er efter vores vurdering heller ikke korrekt (specifikt fejlfortolkes koefficienten for folkeafstemninger på side 1413 som en generel effekt, men er rettelig en estimeret effekt for personer på laveste indkomstniveau). På nuværende tidspunkt er der således ikke forskningsmæssigt belæg for at konkludere, at borgerdrevne folkeafstemninger har en effekt på lykke.

3.1.1 Ikke klar effekt på borgernes demokratiske tilfredshed og tillid

Det fremsættes ofte som et argument for at indføre direkte-demokratiske værktøjer som borgerdrevne folkeafstemninger, at sådanne værktøjer har potentiale til at bidrage positivt til borgernes demokratiske tilfredshed og tillid til politikerne og de demokratiske institutioner. Fortalere for dette synspunkt peger blandt andet på, at muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger giver borgerne magt til at præge den førte politik, hvilket må forventes at øge tilfredsheden med det politiske system og de beslutninger, der bliver truffet i det (Bauer & Fatke, 2014; Bowler & Donovan, 2002; Marien & Kern, 2018; Stadelmann-Steffen & Vatter, 2012).

Den videnskabelige litteratur er dog ikke entydig, når det kommer til folkeafstemningers konsekvenser for borgernes demokratiske tilfredshed og tillid:

- Studier fra Schweiz og Belgien har vist, at brugen af borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med en øget *generel tilfredshed med demokratiet*, selv når man tager højde for en lang række af andre faktorer, der også kan påvirke tilfredsheden med demokratiet (Marien & Kern, 2018; Stadelmann-Steffen & Vatter, 2012). Et internationalt studie, der ser på tværs af Schweiz, USA, Tyskland og Østrig, finder dog ikke en klar sammenhæng mellem direkte demokrati og demokratisk tilfredshed (Leemann & Stadelmann-Steffen, 2022)¹⁴
- Når det handler om borgernes generelle *politiske tillid*, er resultaterne heller ikke entydige. Nogle undersøgelser har fundet, at *muligheden* for borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med en højere generel tillid, mens *brugen* af folkeafstemningerne er forbundet med en lavere tillid (Bauer & Fatke, 2014). Andre studier har fundet en generel negativ sammenhæng mellem borgernes politiske tillid og både muligheden for og brugen af borgerdrevne folkeafstemninger (Voigt & Blume, 2015), og endelig er der studier, som ikke finder en sammenhæng mellem borgerdrevne folkeafstemninger og politisk tillid (Freitag & Ackermann, 2016).
- Ses der på borgernes *tillid til det politiske systems responsivitet*, peger resultaterne primært i retning af positive konsekvenser.¹⁵ De fleste studier peger således på, at muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med en højere tillid til, at politikerne og det politiske system lytter og tager hensyn til borgernes ønsker og behov (Bowler & Donovan,

¹⁴ Bernauer & Vatter (Bernauer & Vatter, 2012) viser, at der er en relativ høj tilfredshed med demokratiet i lande med elementer af direkte demokrati, men om dette er en effekt af direkte demokrati eller andre institutionelle karakteristika, kan studiet ikke vise.

¹⁵ I den videnskabelige litteratur bruges betegnelsen *ekstern politisk efficacy* om sådanne opfattelser af responsivitet.

2002; Hero & Tolbert, 2004; Smith & Tolbert, 2007). Der findes dog undtagelser, hvor man ikke finder en sådan sammenhæng (Dyck & Lascher, 2009).

Det er værd at bemærke, at forskningen indikerer, at i de tilfælde, hvor der er en positiv effekt af folkeafstemninger på borgeres demokratiske tilfredshed og tillid, er denne effekt især drevet af øget tilfredshed og tillid blandt vinderne i folkeafstemninger (Marien & Kern, 2018). Da det nødvendigvis er flertallet af de borgere, der stemmer ved en folkeafstemning, som oplever, at de "vinder", er dette resultat i overensstemmelse med andre resultater, der viser en positiv effekt af folkeafstemninger. Ikke desto mindre er det dog værd at notere, at den øgede demokratiske tilfredshed og tillid således ikke nødvendigvis skyldes, at borgerne har en intrinsisk præference for folkeafstemninger. Den positive effekt på tilfredshed og tillid skyldes formentlig i højere grad, at borgerne i folkeafstemninger ofte får deres vilje. Denne tolkning er i overensstemmelse med eksperimentelle, som generelt viser, at borgeres vurderinger af rimeligheden af en given beslutningsproces i meget høj grad er influeret af, om de får deres ønsker opfyldt i beslutningsprocessen (Esaiasson et al., 2019).



Samlet set er der i den videnskabelige litteratur altså indikationer på, at borgerdrevne folkeafstemninger kan være forbundet med højere niveauer af demokratisk tilfredshed og tillid til den politiske responsivitet. Resultaterne er dog langt fra entydige, og der er således også indikationer på, at afstemningerne har ingen – eller ligefrem negative – konsekvenser for borgeres generelle politiske tillid, og generelt er der væsentlig usikkerhed om resultaterne. De eksisterende forskningsresultater giver efter vores vurdering således ikke grundlag for klare forventninger om, at indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger i Danmark vil have systematiske effekter – hverken positive eller negative – på borgernes demokratiske tilfredshed og tillid.

3.1.2 Formentlig positive effekter på borgernes politiske interesse og viden

En anden indikator, som det er relevant at forholde sig til i en afdækning af et demokratis sundhedstilstand, er den politiske interesse og viden hos borgerne. Et velfungerende demokrati forudsætter således, at borgerne finder

det relevant at engagere sig i den politiske proces, og at deres beslutninger om, hvor krydset skal sættes til et valg eller en folkeafstemning, bliver til på et nogenlunde velinformeret grundlag. Fortalere for borgerdrevne folkeafstemninger peger på, at afstemningerne vil have motiverende effekter ved at placere en større magt hos borgerne og give dem indflydelse på en bredere vifte af emner (Benz & Stutzer, 2004). Omvendt advarer andre mod, at en høj hyppighed af afstemninger kan risikere at overvælde borgerne, således at de demotiveres fra at engagere sig og opgiver at holde sig opdaterede i forhold til politik (Augenblick & Nicholson, 2016; Seabrook et al., 2015).

Flere studier indikerer, at borgerdrevne folkeafstemninger kan have en positiv betydning for borgernes politiske interesse og viden. I Schweiz er der fundet højere niveauer af politisk viden i kantonen med udpræget adgang til borgerdrevne folkeafstemninger, sammenlignet med kantonen, hvor mulighederne for at kræve folkeafstemninger er mere begrænsede (Benz & Stutzer, 2004). Også i USA har nogle undersøgelser fundet, at en udpræget brug af borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med højere niveauer af politisk viden blandt borgerne (Smith, 2002; Tolbert et al., 2003). Et studie fra USA indikerer også, at der er en positiv sammenhæng mellem borgerdrevne folkeafstemninger og borgernes subjektive vurdering af deres egne kompetencer i forhold til at forstå politik, i litteraturen kendt som *intern politisk efficacy* (Bowler & Donovan, 2002). Endelig har forskning i Canada og EU vist, at folkeafstemninger er forbundet med højere niveauer af både politisk interesse og viden (Benz & Stutzer, 2004; Mendelsohn & Cutler, 2000). Dette er dog baseret på undersøgelser af politisk udskrevne (og altså ikke borgerdrevne) folkeafstemninger. Der er dog også studier af USA og på tværs af lande, som ikke finder nogen signifikante sammenhænge mellem borgerdrevne folkeafstemninger og borgernes politiske viden (Seabrook et al., 2015; Voigt & Blume, 2015).



Samlet set er der i den videnskabelige litteratur altså primært indikationer på, at borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med højere niveauer af politisk viden og interesse blandt borgerne. Der er dog undtagelser fra denne konklusion, idet enkelte studier ikke finder signifikante effekter.

3.1.3 Blandede effekter på borgernes demokratiske deltagelse

For så vidt angår konsekvenserne af borgerdrevne folkeafstemninger for borgernes politiske deltagelse, har særligt de schweiziske erfaringer givet anledning til bekymring, idet der her generelt er tendens til meget lav valg- og afstemningsdeltagelse (se også afsnit 2.1.2.1 ovenfor).

Nogle forskere advarer således mod, at hyppige folkeafstemninger kan mindske den oplevede vigtighed af hver enkelt valghandling, ligesom borgerne risikerer at blive trætte af at stemme, hvis hyppigheden af afstemningerne er for høj (Blais, 2014). Bekymringer vedrørende konsekvenserne af hyppige folkeafstemninger bestyrkes af, at schweizernes lave valgdeltagelse især er udpræget i kantonen, hvor der er mange folkeafstemninger (Freitag & Stadelmann-Steffen, 2010). Som vi dog også diskuterede i afsnit 2.1.2.1, bør den lave deltagelse ved de schweiziske valg og folkeafstemninger imidlertid ikke forveksles med en generel modvilje mod at deltage i demokratiet. Langt de fleste borgere deltager således af og til i folkeafstemninger, men det høje antal løbende afstemninger gør dem selektive, i forhold til *hvilke* afstemninger de møder op til (Dermont, 2016; Sciarini et al., 2016).

I modsætning til de schweiziske erfaringer har forskning i USA vist en tendens til *højere* valgdeltagelse ved valg, hvis der samtidig afholdes en eller flere borgerdrevne folkeafstemninger. Dette gælder især ved midtvejsvalg, men også ved præsidentvalg, og den afsmittende effekt er større, jo flere beslutningsforslag der er til afstemning på en valgdag (Smith & Tolbert, 2007; Tolbert et al., 2001, 2003; Tolbert & Smith, 2005). Forskning har endvidere vist, at beslutningsforslag, der opnår et højt niveau af medieomtale, har større afsmittende effekter på valgdeltagelsen end afstemninger, der ikke gør det (Smith, 2001).

Sammenligninger af data på tværs af forskellige lande, også uden for Schweiz og USA, giver ligeledes anledning til blandede resultater i forhold til sammenhænge mellem adgangen til borgerdrevne folkeafstemninger og borgernes politiske deltagelse. Nogle forskere har fundet, at adgangen til borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med lavere valgdeltagelse (Kern & Hooghe, 2018), mens andre hverken har fundet systematisk negative eller positive sammenhænge mellem tilgængeligheden af borgerdrevne folkeafstemninger og borgernes politiske deltagelse (Leininger, 2015; Voigt & Blume, 2015).

Mens langt de fleste undersøgelser af demokratiske deltagelseskonsekvenser har fokuseret på valgdeltagelse, er der også enkelte, der har undersøgt konsekvenserne af folkeafstemninger for andre former for deltagelse. Mens nogle studier indikerer, at en udpræget tilgængelighed af folkeafstemninger mind-

sker borgeres deltagelse i fx underskriftindsamlinger, boykots og demonstrationer (Fatke & Freitag, 2013; Kern & Hooghe, 2018), er der andre, der ikke finder systematiske sammenhænge med sådanne deltagelsesformer (Dalton & Weldon, 2013).

Enkelte undersøgelser har også kastet lys på konsekvenserne af borgerdrevne folkeafstemninger for uligheden i borgeres demokratiske deltagelse, men heller ikke her peger resultaterne i en entydig retning. Nogle forskere har således fundet, at adgangen til borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med lavere deltagelse, særligt blandt personer med en kort uddannelse og lav indkomst (Kern & Hooghe, 2018). Andre finder imidlertid ingen social slagside i konsekvenserne af borgerdrevne folkeafstemninger for borgernes demokratiske deltagelse (Fatke, 2015).



Samlet set indikerer den videnskabelige litteratur, at konsekvenserne af borgerdrevne folkeafstemninger for den politiske deltagelse vil kunne variere afhængigt af rammerne for afstemningerne. Hvis folkeafstemningerne (som i USA) afholdes sammen med andre valghandlinger, fx valg til politiske embeder, vil folkeafstemninger kunne have en tendens til at øge valgdeltagelsen. Omvendt vil mange løbende folkeafstemninger (som i Schweiz) muligvis kunne føre til mere selektiv deltagelse blandt borgerne.

3.1.4 Politikeres viden og responsivitet styrkes formentligt

I tillæg til de borgerfokuserede perspektiver har forskere også undersøgt demokratiske konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger fra et politikerperspektiv. Her har man belyst konsekvenser for politikeres viden om borgernes politiske præferencer samt den politiske responsivitet i forhold til disse præferencer.

Folkeafstemninger kan således fungere som en kilde til information om befolkningens præferencer, så det bliver lettere for de folkevalgte politikere at repræsentere borgerne i deres politiske arbejde. Baseret på data fra Schweiz peger analyser eksempelvis på, at folkeafstemninger bevirker, at politikere har mere korrekte vurderinger af borgernes opbakning til konkrete politiske forslag (Helfer et al., 2021).

Én ting er imidlertid politikernes viden om befolkningens præferencer – en anden er den politiske responsivitet i forhold til disse præferencer. En række undersøgelser har forsøgt at kaste lys herpå, typisk ved at sammenholde data om borgernes præferencer og den førte politik og ved at teste, om overensstemmelsen mellem præferencerne og politikken påvirkes af, om der er mulighed for borgerdrevne folkeafstemninger.

Når man ser på borgernes *overordnede, ideologiske ståsted*, fx målt som svarpersoners placering på en politisk højre-venstre-skala, har man ikke fundet, at muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger er forbundet med stærkere sammenhæng mellem borgernes præferencer og den førte politik (Burden, 2005; Lascher et al., 1996; Monogan et al., 2009). I andre undersøgelser har forskere taget udgangspunkt i borgernes *præferencer vedrørende konkrete beslutningsforslag*. I de fleste tilfælde har man fundet, at adgangen til borgerdrevne folkeafstemninger faktisk er forbundet med en større overensstemmelse mellem borgernes præferencer og den førte politik. Dette gælder i både schweiziske kantoner og amerikanske delstater (Arceneaux, 2002; Bowler & Donovan, 2004; Gerber, 1996; Leemann & Wasserfallen, 2016; Matsusaka, 2010). Lax og Phillips (Lax & Phillips, 2009, 2012) finder dog ikke signifikante effekter.

Betydningen af borgerdrevne folkeafstemninger kan forventes at variere på tværs af politiske emner. Borgerdrevne folkeafstemningers betydning for overensstemmelsen mellem borgernes præferencer og den førte politik kan fx forventes at variere med graden af politisk uenighed mellem borgerne og de folkevalgte politikere. I forbindelse med emner, hvor politikere og borgerne er enige, vil borgernes foretrukne politik således blive vedtaget uanset hvad. På emner, hvor større uenigheder eksisterer mellem politikere og borgere, har muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger større betydning (Leemann & Wasserfallen, 2016).

Når borgerdrevne folkeafstemninger giver en højere overensstemmelse mellem borgernes præferencer og den førte politik, kan det både være, fordi deres foretrukne politik vedtages ved afstemningerne, men det kan også delvist tilskrives, at muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger giver politikere et øget incitament til at orientere sig mod borgernes præferencer. Selv hvis politikere er uenige med borgerne, vil de således i højere grad kunne forventes at følge borgernes præferencer, da de ellers risikerer at få deres beslutninger omstødt ved folkeafstemninger (Gerber, 1996; Leemann & Wasserfallen, 2016).



Samlet peger litteraturen på, at muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger styrker politikernes viden om borgernes præferencer. Desuden indikerer forskningen generelt en større overensstemmelse mellem borgernes præferencer og den førte politik, når borgerdrevne folkeafstemninger er mulige – om end litteraturen ikke er entydig på området.

3.2 Økonomiske konsekvenser

I dette afsnit ser vi på de økonomiske konsekvenser af at indføre borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner. Vi ser på to forskellige former for økonomiske konsekvenser:

- *Indirekte økonomiske konsekvenser.* Disse dækker over, hvorvidt lokale folkeafstemninger generelt fører til et højere eller lavere offentlige udgiftsniveau, og hvorvidt lokale folkeafstemninger generelt fører til andre økonomiske prioriteringer, fx prioriteringer af nogle velfærdsområder frem for andre.
- *Direkte økonomiske konsekvenser.* Disse dækker over de umiddelbare offentlige udgifter ved borgerdrevne kommunale folkeafstemninger, dvs. udgifter i forbindelse med afholdelse af sådanne afstemninger.

Afdækningen af de indirekte økonomiske konsekvenser er, ligesom afdækningen af de demokratiske konsekvenser, baseret på desk research af eksisterende forskning. Analysen af de direkte økonomiske konsekvenser er baseret på egne beregninger (Se afsnit 7.3 for detaljer om metoden).

3.2.1 Indirekte økonomiske konsekvenser

Der kan være flere forskellige indirekte økonomiske konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger. Tre spørgsmål er særligt relevante:

- Fører borgerdrevne folkeafstemninger til højere eller lavere udgiftsniveauer på de offentlige budgetter?

- Fører borgerdrevne folkeafstemninger til øget underskud og gældsætning på de offentlige budgetter?
- Fører borgerdrevne folkeafstemninger til ændrede økonomiske prioriteringer på de offentlige budgetter?

Vi behandler disse tre spørgsmål i nedenstående underafsnit. Ligesom ved af-dækningen af de demokratiske konsekvenser er det vigtigt at være opmærksom på, at det er vanskeligt at estimere sådanne indirekte konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger. Sådanne konsekvenser kan ikke estimeres blot ved at se på økonomien i de forslag, som borgerne stemmer om ved folkeafstemninger. Det skyldes blandt andet, at selve muligheden for at afholde borgerdrevne folkeafstemninger kan tilskynde de folkevalgte politikere til at træffe andre beslutninger, end de ellers ville have truffet. Politikerne vil således alt andet lige være mindre tilbøjelige til at træffe beslutninger om økonomiske forhold, som de ved er upopulære blandt et flertal af borgerne, hvis borgerne har mulighed for at omstøde beslutningerne via borgerdrevne folkeafstemninger (Fatke & Freitag, 2013). Muligheden for at afholde borgerdrevne folkeafstemninger kan dermed have økonomiske konsekvenser selv i tilfælde, hvor der slet ikke afholdes borgerdrevne folkeafstemninger.

3.2.1.1 Borgerdrevne folkeafstemninger kan både mindske og øge udgiftsniveauer på de offentlige budgetter

Mange diskussioner om direkte demokrati har historisk fokuseret på spørgsmålet om, hvorvidt offentlige budgetter ville stige eller falde, hvis borgerne fik mere direkte indflydelse på vedtagelsen af disse budgetter. På den ene side har der været forudsigelser om, at folkeafstemninger om offentlige budgetter ville føre til stadig stigende budgetter – og i sidste ende en socialistisk økonomi. På den anden side har der også været forudsigelser om, at borgerne ville stemme nej til offentlige udgifter, der ikke direkte gavned dem selv, hvilket ville medføre en dramatisk mindskning af de offentlige budgetter (Feld et al., 2010; Lupia & Matsusaka, 2004).

Analyser af offentlige budgetter fra primært USA og Schweiz viser dog, at borgernes direkte involvering i offentlige budgetter ikke nødvendigvis fører til højere eller lavere offentlige udgifter: I de tilfælde, hvor borgerne skal godkende de offentlige budgetter ved en obligatorisk folkeafstemning, er der en klar tendens til mindre offentlige udgifter (Feld & Matsusaka, 2003; Funk & Gathmann, 2011; Matsusaka, 2018). I forhold til borgerdrevne afstemninger, er resultaterne dog knap så klare: Generelt viser studier af amerikanske delstater og schweiziske kantonen, at tilgængeligheden af borgerinitiativer her er forbundet med *mindre* offentlige udgifter (jf. kapitel 2) (Besley & Case, 2003; Feld & Matsusaka, 2003; Funk & Gathmann, 2011; Matsusaka, 1995a, 2018;

Matsusaka & Mccarty, 2001; Primo, 2006). Omvendt viser analyser på by-niveau, at tilgængeligheden af borgerinitiativer i tyske og amerikanske byer er forbundet med *højere* offentlige udgifter. Man har i den forbindelse også set, at kommunernes øgede udgifter generelt er finansieret igennem øgede afgifter og skatteindtægter fra erhvervslivet og ikke fra borgerne selv (Asatryan, 2016; Asatryan et al., 2017; Matsusaka, 1995, 2018; Primo, 2006).

Der er i litteraturen ingen entydig forklaring på, hvorfor man har observeret disse forskelligrettede budgeteffekter af borgerinitiativer på forskellige politiske niveauer. Man bør derfor også være meget varsom med at konkludere, at borgerdrevne folkeafstemninger nødvendigvis har udgiftsdæmpende effekter på det regionale niveau og udgiftsøgende effekter på det kommunale niveau. Analyser viser da også, at effekterne af borgerinitiativer kan variere over tid. I amerikanske stater har borgerinitiativer som nævnt generelt været forbundet med lavere offentlige udgifter, men i nogle tidsperioder har borgerinitiativer været forbundet med højere offentlige udgifter (Matsusaka, 2018).

Folkeafstemningers konsekvenser for de offentlige udgifter ser således ud til at variere, og i sidste ende må konsekvenserne forventes at være afhængige af borgernes og politikernes præferencer på dette område. Når borgerne foretrækker lavere udgiftsniveauer end politikerne, vil adgangen til borgerdrevne folkeafstemninger føre til relativt lavere udgiftsniveauer. Og omvendt, når borgerne foretrækker en ekspansiv økonomisk politik, vil adgangen til borgerdrevne folkeafstemninger trække i en ekspansiv retning (Smith & Tolbert, 2007). Dette øger behovet for varsomhed i forhold til at konkludere, at danske kommuner nødvendigvis ville følge samme mønster som de amerikanske og tyske byer, hvis borgerdrevne folkeafstemninger blev indført som mulighed i Danmark. Baseret på den eksisterende viden må man derfor konkludere, at indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger kan have betydning for størrelsen på de offentlige budgetter, men hvorvidt det så ville føre til højere eller lavere udgiftsniveauer, er usikkert.

3.2.1.2 Borgerdrevne folkeafstemninger fører ikke til øget underskud og gældsætning på de offentlige budgetter

Ud over størrelsen på de offentlige budgetter kunne borgerdrevne folkeafstemninger potentielt påvirke balancen mellem offentlige udgifter og indtægter. Blandt modstandere af direkte demokrati har der været en udpræget bekymring for, at borgerne er kortsynede og ikke tager tilstrækkeligt hensyn til at sikre en langsigtet balance i offentlige udgifter og indtægter. Ifølge denne kritik vil offentlige servicen og ydelser generelt være populære blandt borgerne – og derfor blive vedtaget ved folkeafstemninger – mens skatter, nedskæringer etc. vil være upopulære og derfor blive forkastet ved folkeafstemninger. Resultatet af dette ville dermed være en stadig stigende offentlig gæld (Lupia & Matsusaka, 2004).

Når man ser på de empiriske analyser, er der imidlertid ikke grund til at tro, at borgerne generelt er mere kortsynede og uansvarlige end politikerne, når de får magt over de offentlige budgetter. Obligatoriske folkeafstemninger om offentlige budgetter er i amerikanske stater og schweiziske byer generelt forbundet med lavere niveauer af offentlig gæld (Feld et al., 2011; Feld & Kirchgässner, 2001; Kiewiet & Szakaly, 1996). Når det kommer til *borgerdrevne* folkeafstemninger på regionalt eller lokalt niveau, er der ikke en klar effekt på den offentlig gæld. Studier viser generelt her, at tilgængeligheden af borgerdrevne folkeafstemninger har en statistisk insignifikant effekt på den offentlige gæld (Asatryan, 2016; Matsusaka, 1995).

3.2.1.3 **Borgerdrevne folkeafstemninger kan medføre ændrede økonomiske prioriteringer på de offentlige budgetter**

Endelig er det værd at se på, hvorvidt borgerdrevne folkeafstemninger fører til ændrede økonomiske prioriteringer på de offentlige budgetter. Generelt viser en del studier her intet klart mønster, når det kommer til sammenhænge mellem adgang til folkeafstemninger og prioriteringen af offentlige udgifter til bestemte politikområder, fx sundhed og uddannelse (Freitag & Bühlmann, 2003; Milic et al., 2014). I schweiziske kantoner med en høj grad af direkte demokrati ser det dog ud til, at der anvendes relativt færre midler på velfærdsområderne (Feld et al., 2010). Man skal dog være varsom med at konkludere, at dette er et generelt mønster: Dels kan dette resultat være drevet af specifikke præferencer blandt de schweiziske borgere, dels er de institutionelle rammer for velfærds politik meget forskellige imellem fx Schweiz og Danmark.



Samlet set er der i den videnskabelige litteratur klare indikationer på, at indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger kan have indirekte økonomiske konsekvenser. Indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger vil således både kunne påvirke størrelsen af de offentlige budgetter og prioriteringer inden for de offentlige budgetter. Hvilken retning budgetterne vil udvikle sig i, både i forhold til størrelse og prioriteringer, er dog mere usikkert. Her vil konsekvenserne formentlig i høj grad afhænge af de specifikke udgiftspræferencer blandt borgere og politikere i de enkelte kommuner.

Vi kan dog ret klart konstatere, at frygten for, at borgerdrevne folkeafstemninger fører til massiv gældsætning eller dramatiske ændringer i de offentlige budgetters størrelser, ikke understøttes af den eksisterende forskning.

3.2.2 Direkte økonomiske konsekvenser

I dette afsnit ser vi på de direkte økonomiske konsekvenser ved borgerdrevne kommunale folkeafstemninger. Disse direkte udgifter er de kommunale udgifter, der er forbundet med selve afholdelsen af sådanne afstemninger.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at beregningerne af de direkte økonomiske konsekvenser ved at indføre borgerdrevne folkeafstemninger er behæftet med væsentlig usikkerhed. Som vi viser i dette afsnit, er der flere årsager til, at udgifter til folkeafstemninger er vanskelige at opgøre præcist. Samtidig kan de direkte økonomiske konsekvenser i høj grad afhænge af, hvilke modeller man ønsker at benytte for borgerdrevne folkeafstemninger (vi vender tilbage til dette i kapitel 5).

Samtidig er det værd at være opmærksom på, at beregningerne ikke omfatter eventuelle direkte statslige og private udgifter i forbindelse med borgerdrevne folkeafstemninger. De direkte *statslige udgifter* til kommunale folkeafstemninger må i udgangspunktet forventes at være relativt begrænsede. Der kan dog potentielt være statslige udgifter forbundet med borgerdrevne folkeafstemninger, fx hvis man vælger en model for borgerdrevne afstemninger, som indebærer udvikling og drift af et centralt system for underskriftindsamlinger (lig det system, der på nuværende tidspunkt bruges til borgerforslag til Folketinget). Vi vender også tilbage til dette i kapitel 5. Samtidig vil de kommunale udgifter til borgerdrevne folkeafstemninger i sidste ende også kunne blive konverteret til statslige udgifter i det omfang, at de borgerdrevne folkeafstemninger medfører en forhøjelse af det statslige bloktilskud til kommunerne, jævnfør princippet om, at staten kompenserer kommuner for udgiftsændringer, der følger af ny lovgivning (*Det Udvidede Totalbalanceprincip*).

De *private udgifter* i forbindelse med borgerdrevne folkeafstemninger kan omfatte borgernes ressourceforbrug ved at deltage i afstemninger, fx transportudgifter til valgsted og tabt arbejdsfortjeneste pga. tidsforbrug. Vi beregner ikke disse private udgifter, der er overordentligt vanskelige at opgøre. Det er dog værd at være opmærksom på, at borgerdrevne folkeafstemninger ikke blot giver borgerne en demokratisk mulighed. De kan også medføre en – mindre – økonomisk byrde for borgerne, hvis de ønsker at gøre deres indflydelse gældende under et sådant system.

Endelig er det værd at gøre opmærksom på, at beregningerne af de kommunale udgifter til borgerdrevne folkeafstemninger er baseret på en antagelse om, at folkeafstemningerne gennemføres under de samme rammer som nuværende valg og folkeafstemninger (der udsendes valgkort, borgerne kan brevstemme, der er det samme antal valgsteder, stemmerne fintælles etc.).

3.2.2.1 Udgiftsestimater baseret på udgifter til nationale valg i 2007-2021

I dette underafsnit præsenterer vi udgiftsestimater udregnet på basis af kommunale regnskabstal for udgifterne ved at afholde en folkeafstemning. Beregningerne er baseret på regnskabstal for perioden 2007-2022. Disse regnskabstal indberettes til Danmarks Statistik, hvorfra vi har hentet dem (for detaljer om disse tal, se afsnit 7.2).

Vi præsenterer her resultater fra to forskellige estimationsmetoder. For det første har vi estimeret en gennemsnitspris på tværs af alle valgtyper. For det andet har vi foretaget en estimation, hvor vi skelner mellem forskellige valgtyper.

Siden strukturreformens ikrafttræden i 2007 og frem til og med 2022 har der i Danmark været afholdt 16 nationale valghandlinger, fordelt på fem folketingsvalg, fire kommunal- og regionsrådsvalg, tre europaparlamentsvalg og fire folkeafstemninger (disse fire folkeafstemninger var om henholdsvis tronfølgeloven, patentdomstolen, retsforbeholdet og forsvarsforbeholdet). I denne periode har kommunernes samlede udgifter til valghandlinger været på 2,4 mia. kr. (2023-priser).¹⁶

På tværs af alle typer af valghandlinger er de kommunale udgifter per valghandling således, baseret på disse data, på cirka 147 mio. kr. Omregnet til udgifter per indbygger er de kommunale udgifter ved et valg således på cirka 26 kr.

Der er dog flere faktorer, som taler for, at kommunale udgifter til en folkeafstemning formentlig er lavere end denne gennemsnitsudgift for et valg. For det første er det væsentligt mindre ressourcekrævende at optælle stemmerne ved en folkeafstemning end ved andre valgtyper, da stemmesedlerne blot har to alternativer ("ja" og "nej"). For det andet er valgdeltagelsen ved folkeafstemninger generelt lavere end ved andre valgtyper, hvilket naturligvis også gør optællingen af stemmer mindre ressourcekrævende.

For at kunne estimere udgifterne til de specifikke typer af valg og afstemninger i perioden kan man derfor også udregne betingede gennemsnit for hver type valg og afstemning. Estimerne fra denne model viser, at de samlede kommunale udgifter til en folkeafstemning er på 93 mio. kr. Til sammenligning er estimerne væsentligt højere for folketingsvalg, kommunal- og regionsrådsvalg samt europaparlamentsvalg. Her er de samlede kommunale udgifter estimeret til at være på 111-178 millioner per valghandling (se afsnit 7.2.2 for

¹⁶ Alle udgifter i dette afsnit er angivet i faste priser (2023-niveau). Detaljerne om omregninger fra løbende til faste priser er beskrevet i bilag 7.3.

flere detaljer om metoden bag disse betingede gennemsnit). Omregnet til udgifter per indbygger svarer udgiften på 93 mio. kr. til en udgift på 16 kr. per indbygger.

Der er dog omvendt flere faktorer, som taler for, at en udgift per indbygger på 16 kr. formentlig er en underestimering af de kommunale udgifter til folkeafstemninger. For det første blev folkeafstemningerne i 2009 og 2014 afholdt på samme dag som europaparlamentsvalgene. Der kan potentielt være besparelser ved at afholde flere valg samtidig – dette vender vi tilbage til – og estimeret for folkeafstemninger undervurderer derfor formentlig udgifterne ved at afholde en særskilt folkeafstemning.¹⁷ For det andet har kommunerne grundudgifter til valg, som ikke medregnes i estimererne for de specifikke valgtyper, når de betingede gennemsnit udregnes.

Ved to estimeringsstrategier, hvoraf den ene formentlig overestimerer, og den anden formentlig underestimerer udgifterne, når vi dermed frem til, at udgifterne ved folkeafstemninger ligger et sted mellem 16-26 kroner per indbygger. Det er vigtigt at understrege, at dette estimat er behæftet med væsentlig usikkerhed, men det giver dog en indikation på, hvilken størrelsesorden udgifterne ligger på. Til sammenligning estimerede Aarhus kommune fx i 2022, at en folkeafstemning i kommunen ville medføre kommunale udgifter for 6 mio. kr., svarende til knap 17 kr. per indbygger i kommunen (i 2023-priser).¹⁸ Hvis man regner med en udgift per indbygger på 16-26 kr., vil de kommunale udgifter til en folkeafstemning for en gennemsnitlig dansk kommune med 60.000 indbyggere således være i størrelsesordenen 1,0-1,6 mio. kr.

3.2.2.2 Faktorer, der kan påvirke udgifterne til folkeafstemninger væsentligt

Udgiftsestimererne for folkeafstemninger er som nævnt behæftet med væsentlig usikkerhed. Samtidig vil en lang række faktorer kunne påvirke udgifterne væsentligt, alt afhængig af hvilken model for borgerdrevne folkeafstemninger, som man indfører. Udgifterne vil blandt andet kunne påvirkes af:

- *Afholdes der flere valghandlinger på samme tid?* Som fremhævet tidligere kan udgifterne i forbindelse med en folkeafstemning afhænge af, hvorvidt folkeafstemningen afholdes samtidig med andre valghandlinger, fx et kommunalvalg, et folketingsvalg eller andre folkeafstemninger. I kapitel 2 beskrev vi fx, hvordan man fx i Schweiz og USA har valgt at samle de borgerdrevne folkeafstemninger på faste afstemningsdage. Dette giver

¹⁷ Man kunne potentielt undtage data fra henholdsvis 2009 og 2014 i analyserne for dermed at estimere udgifter til valghandlinger, der ikke afholdes samtidig. Dermed ville man dog frasortere 5 ud af 16 valg i den undersøgte periode og dette giver efter vores vurdering ikke et robust estimat.

¹⁸ Kilde: Notat fra Valgsekretariatet i Borgerservice, Aarhus Kommune: "Svar fra Valgsekretariatet vedr. vejledende folkeafstemning om havneudvidelsen fra Thure Hastrup (Ø), Henrik Arens (NB) og Jakob Søgaard Clausen (UFP)."

mulighed for stordriftsfordele, idet der kan stemmes om flere beslutningsforslag ad gangen. Erfaringer fra Sverige viser ligeledes, at hvis en folkeafstemning afholdes samtidig med andet valg, er de direkte udgifter til folkeafstemningen omtrent halvdelen af, hvad det er, hvis folkeafstemningen afholdes separat (Persson et al., 2001). Hvorvidt besparelserne vil være på samme niveau i Danmark er dog usikkert. Vi har således i forbindelse med vores analyse været i kontakt med flere danske kommuner, og deres vurderinger af besparelspotentialet varierer markant. En kommune fremhæver fx, at de nuværende regler for folketingsvalg foreskriver, at eventuelle lokale afstemninger foregår *”tydeligt og klart adskilt fra folketingsvalget”* (jf. Indenrigs- og Boligministeriets *”Vejledning nr. 9292 af 21. marts 2022 om afholdelse af folketingsvalg”*).¹⁹ Dette stiller øgede krav til antallet af tilfornede, stemmerum, stemmeurner etc., hvilket betyder, at besparelserne ved at afholde flere valg samtidig kan være begrænsede. Omvendt vurderer andre kommunale forvaltninger, at besparelserne ved at afholde flere valgbehandlinger på samme dag er markante.

- *Hvor ofte afholdes der folkeafstemninger?* Hvis kommunerne skal afholde flere folkeafstemninger, kan hver enkelt afstemning potentielt blive mindre udgiftskrævende, hvis kommunerne opnår en bedre udnyttelse af valgmateriale, opnår øget erfaring i effektiv afvikling af valgbehandlinger etc. Det er dog ikke givet, at flere folkeafstemninger nødvendigvis mindsker udgifterne per valgbehandling. Hyppigere folkeafstemninger vil fx kunne medføre større behov for at rekruttere lønnet arbejdskraft. På nuværende tidspunkt afvikles valgbehandlinger i Danmark i høj grad med assistance fra frivillige, fx medlemmer af de politiske partier, der modtager diæter for deres hverv som tilfornede. Det er imidlertid allerede under de nuværende rammer en udfordring for mange kommuner at rekruttere et tilstrækkeligt antal frivillige (Hald, 2022). Ved et stigende antal afstemninger kan det derfor potentielt være nødvendigt at øge betalingen til de tilfornede, hvis man skal have tilstrækkeligt tilfornede til at gennemføre folkeafstemningerne.
- *Hvilken kommune afholder folkeafstemningen?* Udgifterne til valg varierer markant mellem kommunerne i Danmark. På tværs af de 98 kommuner varierer de samlede udgifter til valg i perioden 2007–2022 således mellem 268 kr. og 564 kr. per indbygger. En del af denne forskel kan potentielt skyldes forskelle i kommunernes regnskabspraksis, fx hvor stor en del af de administrative udgifter der medtages på *konto 6.42.43*. Den meget

¹⁹ Lignende bestemmelser gør sig gældende i forbindelse med kommunalbestyrelses- og regionsrådsvalg (VEJ nr 9450 af 16/06/2021) samt europaparlamentsvalg (VEJ nr 9341 af 11/04/2019).

store forskel i opgjorte udgifter kan dog også indikere, at udgifterne til valghandlinger reelt varierer markant mellem de danske kommuner.²⁰

- *Ændres procedurer og regler for afholdelse af folkeafstemninger?* Udgifterne til folkeafstemninger – og andre typer af valghandlinger – kan mindskes, hvis kommunerne fx mindsker antallet af valgsteder. Ligeledes kan udgifterne mindskes ved at ændre reglerne, således at man begrænser mulighederne for at brevstemme, afskaffer udsendelse af fysiske valgkort etc. Det er dog væsentligt at understrege, at ændringer af sådanne regler potentielt kan have markante konsekvenser, fx for valgdeltagelsen, borgernes lige mulighed for at deltage i valghandlinger etc. Med andre ord: Det er muligt, at udgifter til folkeafstemninger og andre valghandlinger kan mindskes markant igennem ændringer af regler og procedurer for valg, men det er samtidigt væsentligt at være opmærksom på, at ændringer på dette punkt potentielt kan have markante demokratiske konsekvenser.

²⁰ Det ligger uden for denne rapports fokus at afdække årsagerne til disse markante forskelle. Det er dog værd at bemærke, at der i vores data ikke er en klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og udgifter til valg, opgjort per indbygger.

4 Holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger

I dette kapitel besvarer vi følgende undersøgelsesspørgsmål: *Hvad er borgernes og kommunalpolitikernes holdninger til borgerdrevne lokale folkeafstemninger?* Kapitlet er baseret på to spørgeskemaundersøgelser blandt henholdsvis borgere og kommunalpolitikere, som blev gennemført i starten af 2023. Fremgangsmåden og de metodiske detaljer bag disse spørgeskemaundersøgelser er beskrevet i rapportens metode-del (afsnit 7.3).

4.1 Borgere og politikeres syn på borgerdrevne folkeafstemninger

For at få et overordnet billede af borgernes og kommunalpolitikernes holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger bad vi deltagerne i spørgeskemaundersøgelserne om at forholde sig til fire udsagn om sådanne afstemninger. For at få en afbalanceret måling af holdningerne var de to første udsagn positivt ladede, mens de sidste to udsagn var negativt ladede:

- "Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen"
- "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati"
- "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk"
- "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme".

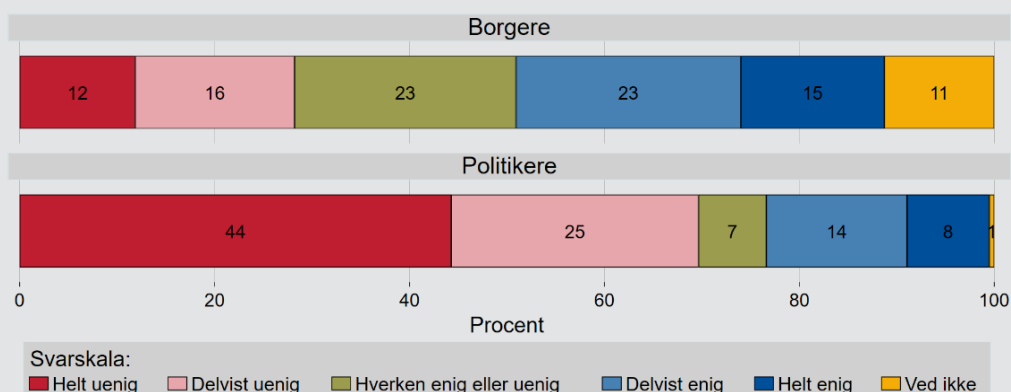
Disse udsagn blev præsenteret for deltagerne efter en kort introduktion til borgerdrevne folkeafstemninger. Som vi gennemgår senere i dette kapitel, anvendte vi i undersøgelsen flere forskellige variationer af denne introduktion til borgerdrevne folkeafstemninger. Vi ser senere i kapitlet tilbage på, hvorvidt disse forskellige udgaver af introduktion til borgerdrevne folkeafstemninger spiller en rolle for deltageres holdninger. I første omgang præsenterer vi dog de samlede svarfordelinger for alle deltagerne, uafhængigt af hvilken introduktion de havde fået til borgerdrevne folkeafstemninger.

På det første spørgsmål om, hvorvidt det ville være en god ide med borgerdrevne folkeafstemninger, har almindelige borgere og kommunalpolitikere meget forskellige holdninger. Svarfordelingerne er illustreret i nedenstående figur 4.1. Blandt borgerne er det således i alt 38 %, som er helt eller delvist enige i, at det ville være en god ide at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen. Et mindretal på 28 % af borgerne er helt eller delvist uenige. Der er således en relativ positiv indstilling til borgerdrevne afstemninger blandt borgerne – dog samtidig med, at mange borgere ikke har en klar holdning for eller imod forslaget.

Blandt kommunalpolitikerne er svarfordelingen markant anderledes. Blot 23 % af kommunalpolitikerne er således helt eller delvist enige i, at det vil være en god ide, mens et klart flertal på 70 % af kommunalpolitikerne er helt eller delvist uenige. Der er med andre ord en udpræget skepsis over for borgerdrevne folkeafstemninger blandt kommunalpolitikerne (de sammenlagte tal for helt og delvist enige er baseret på de præcise svarfordelinger, der fremgår af kapitel 8. De stemmer derfor ikke alle steder med summen af de afrundede tal i figurene).

Figur 4.1 Borgere synes umiddelbart bedre om borgerdrevne folkeafstemninger end politikere

Figuren illustrerer borgernes og politikernes grad af enighed med udsagnet: *”Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen”*.



Anm.: n=2046 for borgere, n=649 for politikere

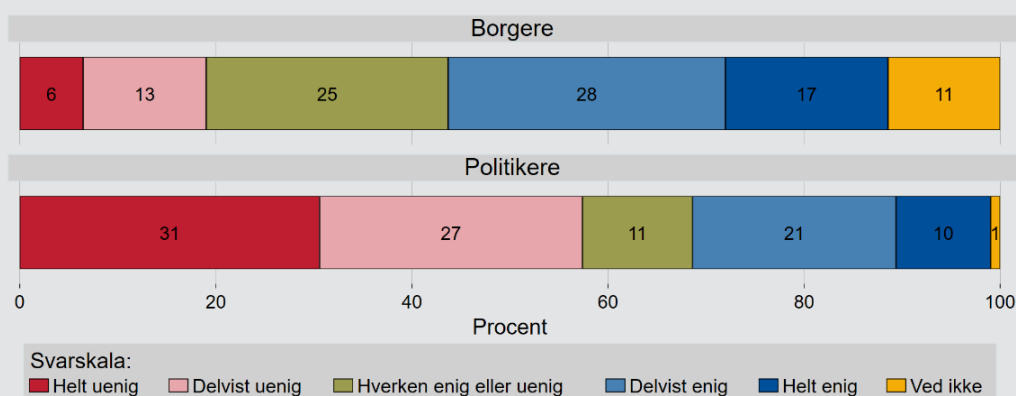
Kilde: Politikere: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023 ; Borgere: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

Der tegner sig et lignende billede, når borgere og politikere skal svare på, om de er enige i, at borgerdrevne afstemninger ville styrke det lokale demokrati. Som det fremgår af figur 4.2, er 45 % af borgerne enige i dette, mens blot 30 % af politikere er helt eller delvist enige. Det er også her værd at lægge

mærke til, at over en tredjedel af borgerne svarer 'ved ikke' eller 'hverken enig eller uenig'. Der er således mange borgere, som ikke har en klar holdning til sådanne afstemninger.

Figur 4.2 Borgere ser i højere grad end politikere borgerdrevne afstemninger som styrkelse af lokalt demokrati

Figuren illustrerer borgeres og politikeres grad af enighed med udsagnet: "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati".



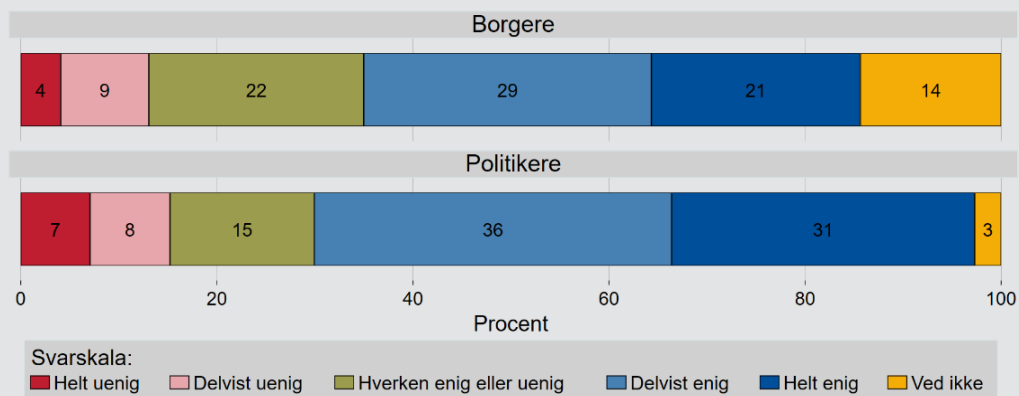
Anm.: n=2046 for borgere, n=648 for politikere

Kilde: Politikere: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023 ; Borgere: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

Borgere og politikere deler dog en bekymring for, at borgerdrevne folkeafstemninger vil øge kommunens udgifter, hvilket er illustreret i figur 4.3: Det er 51 % af borgerne, som er helt eller delvist enige i, at "hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk". Blandt politikere er det hele 67 %, som er helt eller delvist enige i dette. Der er således både blandt borgere og politikere relativt høj bekymring i forhold til de økonomiske konsekvenser af at indføre borgerdrevne folkeafstemninger (hvorvidt borgerdrevne folkeafstemninger reelt har konsekvenser for de kommunale udgifter og budgetter er behandlet i afsnit 3.2.1. Som vi redegør for i dette afsnit, kan indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger påvirke størrelsen af de offentlige budgetter. Hvorvidt borgerdrevne afstemninger fører til højere eller lavere udgifter afhænger dog formentlig af de specifikke udgiftspræferencer blandt borgere og politikere i de enkelte kommuner).

Figur 4.3 Både borgere og politikere er bekymrede for de økonomiske konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger

Figuren illustrerer borgernes og politikeres grad af enighed med udsagnet: "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk".



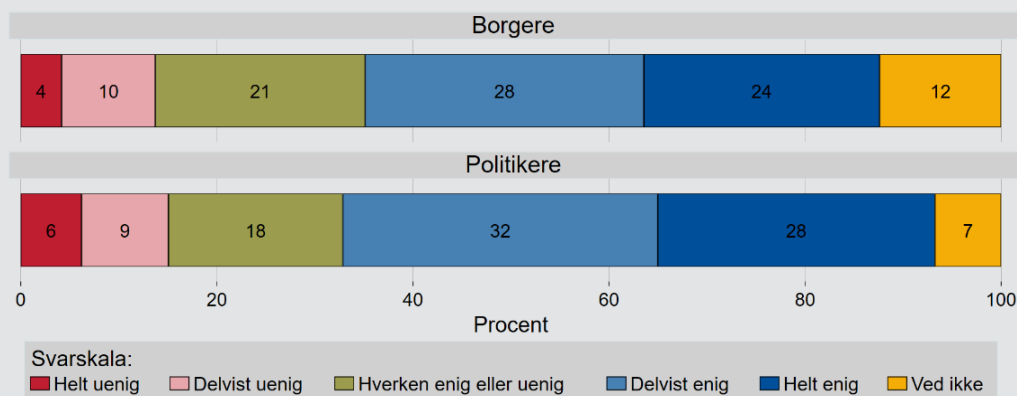
Anm.: n=2046 for borgere, n=647 for politikere

Kilde: Politikere: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023 ; Borgere: Data er indsamlet af YouGov for VIVE

Borgere og politikere deler også i relativt vid udstrækning en bekymring for, at borgerdrevne folkeafstemninger vil medføre så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme, jf. figur 4.4. Blandt borgerne er det således 52 %, som er helt eller delvist enige i dette, mens den tilsvarende andel blandt politikere er 60 % (hvorvidt borgerdrevne folkeafstemninger reelt er forbundet med lav valgdeltagelse er behandlet i afsnit 3.1.3. Som vi redegør for i dette afsnit, indikerer videnskabelige studier af dette, at konsekvenserne af borgerdrevne folkeafstemninger for den politiske deltagelse kan afhænge af rammerne for afstemningerne).

Figur 4.4 Både borgere og politikere forventer lav valgdeltagelse

Figuren illustrerer borgeres og politikeres grad af enighed med udsagnet: "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme".



Anm.: n=2046 for borgere, n=645 for politikere

Kilde: Politikere: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023; Borgere: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

Samlet set indikerer svarfordelingerne på de fire udsagn, at der blandt borgerne er en vis opbakning til den grundlæggende ide om borgerdrevne afstemninger, og relativt mange borgere er enige i, at borgerdrevne folkeafstemninger ville styrke lokaldemokratiet. Blandt borgerne er der dog væsentlig bekymring for, hvad sådanne folkeafstemninger ville have af konsekvenser for kommunens økonomi og valgdeltagelsen. Blandt kommunalpolitikere er der gennemgående en betydelig skepsis over for borgerdrevne folkeafstemninger. For alle fire udsagn er der således et flertal af kommunalpolitikere, som udtrykker et negativt syn på borgerdrevne folkeafstemninger.

Det er dog vigtigt at understrege, at spørgsmålet om borgerdrevne folkeafstemninger for mange borgere og politikere vil være et helt nyt spørgsmål, som de ikke tidligere har forholdt sig til. Svarene på de fire udsagn bør således ses som umiddelbare reaktioner, og de er formentlig langt mindre fastlåste end holdningerne til de politiske spørgsmål, der normalt er genstand for offentlig debat i Danmark (holdningerne til borgerdrevne folkeafstemninger er dermed et eksempel på en holdning, der ikke er "krystalliserede", se fx Tesler (Tesler, 2015). Som vi viser i næste underafsnit, kan måden, hvorpå man spørger ind til disse holdninger, således have en relativt markant effekt på borgere og politikeres holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger).

4.1.1 Holdningerne til borgerdrevne folkeafstemninger er ikke fasttømrede

Holdningen til borgerdrevne afstemninger afhænger til dels af, hvorledes spørgsmålene stilles til borgere og politikere. Før borgere og politikere blev præsenteret for de fire udsagn om borgerdrevne folkeafstemninger, læste de en kort introduktionstekst vedrørende sådanne folkeafstemninger. Her varierede vi to faktorer: For det første varierede vi i den forestillede model for borgerdrevne folkeafstemninger, hvor mange borgere der skulle underskrive kravet om en folkeafstemning. Specifikt fik deltagerne følgende introduktionstekst, hvor vi varierede kravet om underskrifter til at være henholdsvis 2 %, 5 %, 10 % og 20 %:

Forestil dig, at man i Danmark ændrede reglerne, så almindelige borgere også fik mulighed for at kræve kommunale folkeafstemninger om politiske spørgsmål. Borgerne ville kunne kræve en folkeafstemning, hvis [2% / 5 % / 10 % / 20 %] af kommunens borgere skrev under på forslaget om en folkeafstemning.

Denne forskel i spørgsmålsformulering havde ikke en signifikant effekt på holdningerne til borgerdrevne folkeafstemninger blandt borgerne (jf. model 5-8 i tabel 7.4, afsnit 7.3.5). Dette er for så vidt ikke så overraskende, da tidligere forskning har vist, at tal-baseret information i mange tilfælde spiller en relativt lille rolle, når mennesker danner politiske holdninger (Kuklinski et al., 2000; Lawrence & Sides, 2014). Vores resultater indikerer således også, at borgerne i vores undersøgelse generelt ikke påvirkes af den mere konkrete udmøntning af modellen. Blandt politikerne havde procentsatserne derimod en effekt på spørgsmålene om, hvorvidt borgerdrevne ville medføre løbske udgifter og mange afstemninger med lav valgdeltagelse (jf. model 11-12 i tabel 7.5, afsnit 7.3.5). Når procentsatserne var høje, var politikerne lidt mindre bekymrede for disse effekter. Procentsatserne havde dog ikke en effekt på politikerens svar på, hvorvidt borgerdrevne afstemninger var en god ide eller en styrkelse af lokaldemokratiet (jf. model 9-10 i tabel 7.5, afsnit 7.3.5). Detaljerede tal for borgernes og politikernes svarfordelinger fremgår af afsnit 8.1.

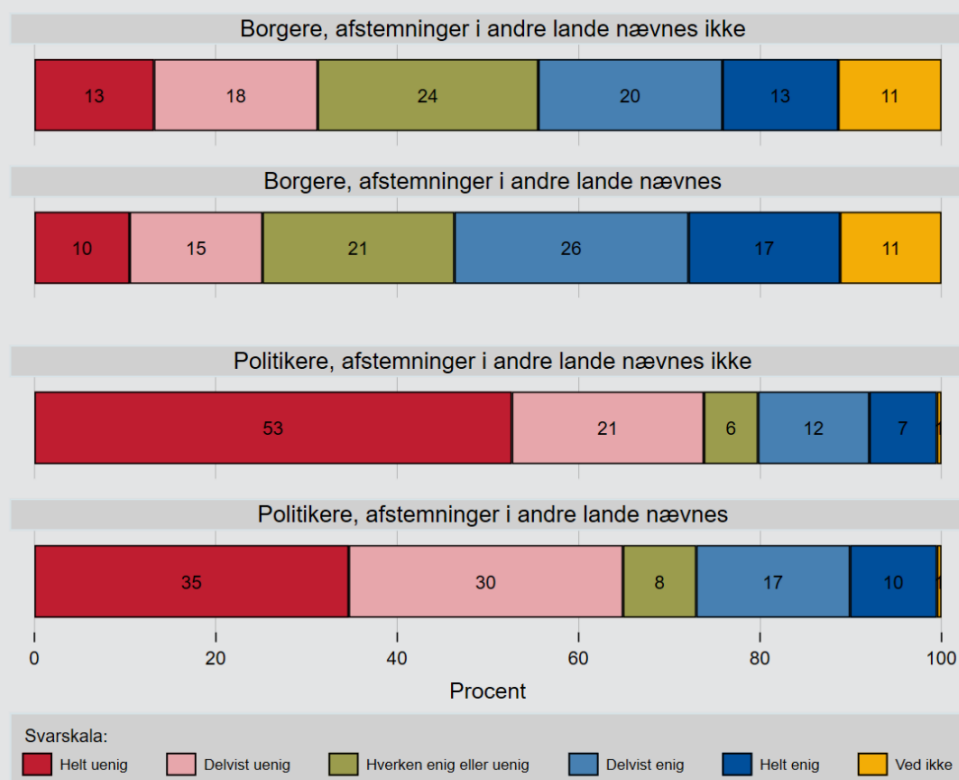
Den anden variation i spørgsmålet havde en markant effekt, både blandt borgere og politikere. Halvdelen af borgerne og politikerne fik i forlængelse af ovenstående forklaring også at vide, at borgerdrevne folkeafstemninger anvendes i andre lande. Specifikt inkluderede vi følgende information i introduktionsteksten:

I flere andre lande, fx Tyskland, Schweiz og USA, har borgerne i mange byer allerede i dag mulighed for at kræve en folkeafstemning.

Figur 4.5 illustrerer, hvordan oplysningen om de andre lande påvirkede holdningen til, om borgerdrevne folkeafstemninger er en god ide. Blandt de borgere, der ikke fik denne information, var det 33 %, som var helt eller delvist enige i, at borgerdrevne afstemninger er en god ide, mens det blandt borgere, som fik denne information, var 43 %, som var helt eller delvist enige i, at borgerdrevne afstemninger er en god ide. For politikerne var de tilsvarende andele på 20 %, når de andre lande ikke blev nævnt, og 27 %, når de andre lande blev nævnt.

Figur 4.5 Borgerdrevne afstemninger er mere populære, når man ved, at andre lande har dem

Figuren illustrerer borgeres og politikeres grad af enighed med udsagnet: *“Det ville være en gode idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen”*



Anm.: n= 2046 for borgere, n=648 for politikere

Kilde: Politikere: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023 ; Borgere: Data er indsamlet af YouGov for VIVE

Oplysningen om brugen af borgerdrevne afstemninger havde også en signifikant positiv effekt på borgeres og politikeres enighed i, at borgerdrevne folkeafstemninger ville styrke lokaldemokratiet. Blandt borgerne faldt bekymringen

for en lav valgdeltagelse også, når de andre lande blev nævnt, men kommunalpolitikernes bekymring i forhold til valgdeltagelsen blev dog ikke påvirket af oplysningen om de andre lande. Hverken for borgere eller kommunalpolitikere havde oplysningen om de andre lande en signifikant effekt i forhold til bekymringer for de økonomiske konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger (jf. model 5-12 i tabel 7.4-7.5, afsnit 7.3.5).

At oplysningen om borgerdrevne folkeafstemninger i andre lande påvirker nogle af holdningerne, er for så vidt ikke overraskende. Det er en velkendt effekt, at vi som mennesker ofte er tilbøjelige til at ville det samme, som andre mennesker gør (Cialdini & Goldstein, 2004). Samtidig er information om, at andre lande bruger sådanne afstemninger formentlig også et klart signal til mange borgere og politikere om realismen i at indføre sådanne afstemninger. I forhold til en diskussion om indførelsen af sådanne afstemninger i Danmark er resultatet dog først og fremmest relevant, fordi det klart viser, at dette er spørgsmål, hvor borgere og politikere ikke har fastlåste holdninger. De nuværende holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger kan således meget vel ændre sig markant (i begge retninger), hvis man i Danmark får en egentlig offentlig debat om sådanne afstemninger.

4.1.2 Opbakning til borgerdrevne folkeafstemninger varierer på tværs af emner

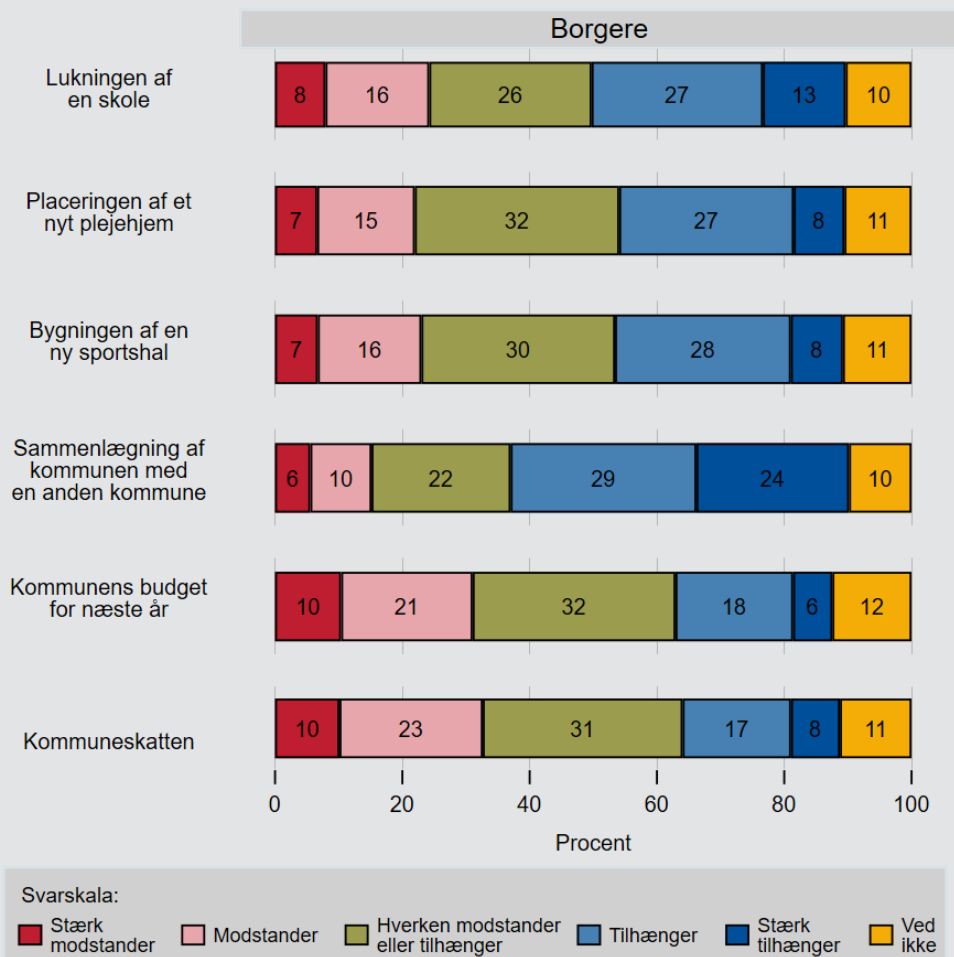
Borgernes og politikernes holdninger til borgerdrevne afstemninger afhænger også delvist af, hvilke emner disse afstemninger skulle handle om. Specifikt blev deltagerne også stillet følgende spørgsmål:

Blandt lande, hvor borgere i dag har mulighed for at kræve kommunale folkeafstemninger, er der forskellige regler for, hvilke emner borgerne kan kræve folkeafstemninger om. Nedenfor findes en række emner, der en gang imellem træffes beslutninger om i de danske kommuner. Ville du være tilhænger eller modstander af, at borgerne kunne kræve en afstemning om følgende emner?

Som det fremgår af figur 4.6 nedenfor, er der blandt borgerne relativ høj opbakning til, at borgerne skal kunne kræve afstemninger om emner som lukningen af en skole, placeringen af et nyt plejehjem, bygningen af en ny sportshal og sammenlægning af kommunen med en anden kommune. Til gengæld er borgerne generelt ikke tilhængere af afstemninger om kommunens budget og kommuneskatten. Igen skal det understreges, at mange borgere svarer 'ved ikke' eller 'hverken modstander eller tilhænger', hvilket klart indikerer, at mange borgere reelt ikke har en holdning til spørgsmålet.

Figur 4.6 Borgernes opbakning til afstemninger på tværs af emner

Figuren illustrerer borgernes holdning til borgerdrevne folkeafstemninger vedrørende forskellige emner.



Anm.: n=2037

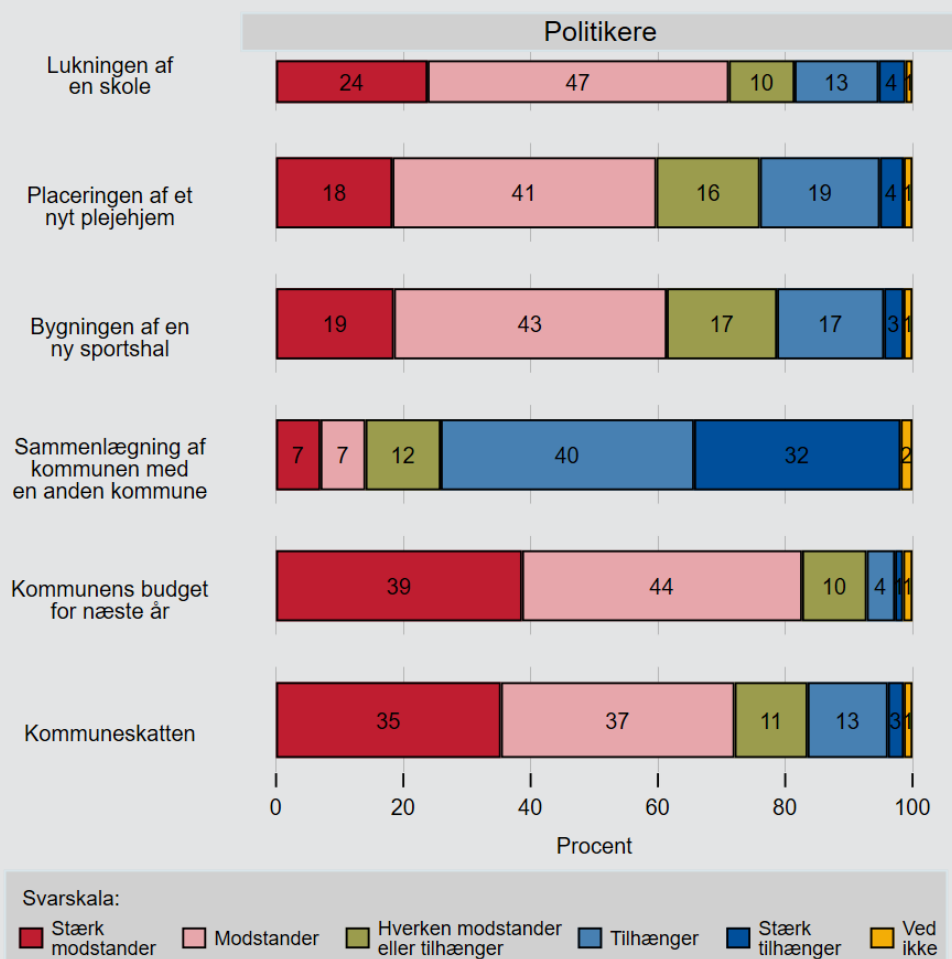
Kilde: Data er indsamlet af YouGov for VIVE

Kommunalpolitikere er på stort set alle emner mere imod sådanne afstemninger end borgerne. De følger dog samme mønster som borgerne, forstået på den måde, at de er særligt stærke modstandere af afstemninger om kommunens budget og kommuneskatten. Det eneste emne, hvor politikere er stærkere tilhængere af afstemninger, er ved afstemninger om kommunesammen-

lægninger. En mulig forklaring på dette kan være, at kommunalpolitikerne i højere grad end borgerne har kendskab til de kommunale folkeafstemninger, der rent faktisk har været om kommunesammenlægninger.

Figur 4.7 Politikernes opbakning til afstemninger på tværs af emner

Figuren illustrerer politikernes holdning til borgerdrevne folkeafstemninger vedrørende forskellige emner.



Anm.: n=623-628

Kilde: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023

4.1.3 Borgerne er generelt gledere for folkeafstemninger – også når de ikke er borgerdrevne

Når borgere generelt er mere positive stemt over for borgerdrevne afstemninger, end kommunalpolitikere er, stemmer det også overens med disse to gruppers mere generelle syn på, hvilken rolle folkeafstemninger bør spille i kommunalpolitik. Før de blev spurgt specifikt til deres holdninger om borgerdrevne folkeafstemninger, blev både borgere og politikere spurgt om deres syn på de nuværende regler for folkeafstemninger i kommunerne. Specifikt stiledede vi følgende spørgsmål:

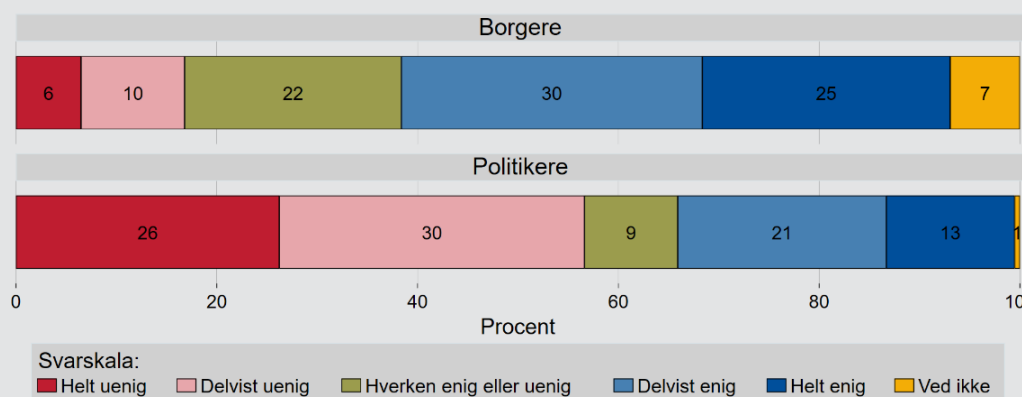
Politikerne i de danske kommuner har i dag mulighed for at udskrive en folkeafstemning blandt kommunens borgere. Kommunalpolitikere kan fx vælge at udskrive en folkeafstemning om placeringen af et nyt plejehjem, lukningen af en skole eller sammenlægning med en anden kommune. Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?

-Det er en god ide med kommunale folkeafstemninger

Som det fremgår af figur 4.8, er borgerne også mere positive over for folkeafstemninger under de nuværende regler, end politikerne er. Der er blandt borgerne et flertal på 55 %, som er helt eller delvist enige i, at "det er en god ide med kommunale folkeafstemninger". Omvendt er der blandt kommunalpolitikere et flertal på 57 %, som er helt eller delvist uenige i dette. Kommunalpolitikernes modstand mod borgerdrevne folkeafstemninger stemmer således godt overens med deres generelle skepsis over for folkeafstemninger generelt i kommunalpolitik.

Figur 4.8 Borgere er generelt mere positive over for folkeafstemninger end politikerne er

Figuren illustrerer borgere og politikeres grad af enighed med udsagnet: "Det er en god idé med kommunale folkeafstemninger."



Anm.: n=2051 for borgere, n=661 for politikere

Kilde: Politikere: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023 ; Borgere: Data er indsamlet af YouGov for VIVE

Både borgere og politikere blev også bedt om at forholde sig til udsagnet "Man burde afholde flere kommunale folkeafstemninger, end man gør i dag". Borgere var også mere enige med dette udsagn, end politikerne var. Deltaljerede svarfordelinger for dette spørgsmål fremgår af afsnit 8.1.

4.1.4 Er holdningerne påvirket af debatten om store bededag?

Den 28. februar 2023 vedtog et flertal i Folketinget at afskaffe store bededag som en helligdag. Forud for denne vedtagelse havde der været væsentlig offentlig debat om denne afskaffelse, herunder en debat om, hvorvidt afskaffelsen skulle sendes til en folkeafstemning. Denne debat om en folkeafstemning kan have haft en effekt på vores resultater, da vores spørgeskemaundersøgelser blandt borgere og politikere blev gennemført i februar-april 2023.

Debatten om store bededag kan have haft en effekt på vores resultater, fordi folk, der ønskede at bevare store bededag, generelt vil have været større tilhængere af en folkeafstemning om dette emne (meningsmålinger viste konsekvent, at der i befolkningen var et klart flertal imod afskaffelsen af store bededag som en helligdag, se fx Tørnqvist (Tørnqvist, 2023)). Deres ønske om denne folkeafstemning kan have gjort dem til større tilhængere af folkeaf-

stemninger generelt. Omvendt vil personer, der gerne så store bededag afskaffet som helligdag, generelt have været modstandere af en folkeafstemning om emnet og måske derfor også have en tendens til at være mere skeptiske over for folkeafstemninger generelt.

Vores data viser da også, at der er en relativt stærk sammenhæng mellem deltageres holdninger til store bededag og deres holdning til borgerdrevne folkeafstemninger i kommunerne (jf. model 13-20, tabel 7.6-7.7 afsnit 7.3.5). Denne stærke sammenhæng er dog ikke nødvendigvis et udtryk for, at deltageres holdninger til store bededag smitter af på deres holdninger til folkeafstemninger (sammenhængen kan være *spuriøs*, forstået på den måde, at der kan være bagvedliggende faktorer, som både påvirker holdninger til store bededag og holdninger til folkeafstemninger). For bedre at kunne estimere effekten af store bededags-diskussionerne på holdningen til kommunale folkeafstemninger har vi gennemført to analyser:

- For det første indeholdt spørgeskemaerne til borgere og kommunalpolitikere et eksperiment, hvor en tilfældig halvdel af deltagerne blev spurgt, om de synes, at det ville være en god eller en dårlig ide at holde en folkeafstemning om afskaffelsen af store bededag. Dette spørgsmål blev stillet umiddelbart før spørgsmålene om deltageres holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger. På den måde er det muligt at analysere, hvorvidt holdningerne til store bededag i særlig høj grad påvirkede holdningerne til borgerdrevne folkeafstemninger, når deltagerne blev mindet om folkeafstemninger i denne kontekst. Vores analyse viste, at dette ikke havde nogen effekt på besvarelserne af spørgsmålene vedrørende borgerdrevne folkeafstemninger (jf. model 13-20, tabel 7.6-7.7 afsnit 7.3.5). Fraværet af en effekt i dette eksperiment indikerer, at diskussionen om en folkeafstemning vedrørende store bededag ikke har haft afgørende indflydelse på de afgivne svar om borgerdrevne folkeafstemninger.
- For det andet har vi gennemført en række regressionsanalyser, hvori vi ser, om holdningen til store bededag stadig har en betydning for holdningerne til borgerdrevne folkeafstemninger, når vi kontrollerer for en lang række andre faktorer (jf. modellerne 28-29 og 36-37, tabel 7.8-7.9 afsnit 7.3.5). I disse modeller har holdningen til store bededag en signifikant betydning for holdningerne til borgerdrevne afstemninger, og når borgernes holdning til store bededag medtages i analysen, stiger modellens forklaringskraft (specifikt stiger R^2 fra 0,16 til 0,19). Det samme gælder for politikere (her stiger R^2 fra 0,29 til 0,32). Dette kan indikere, at bededagsholdningerne kan have en vis effekt på holdningerne til borgerdrevne afstemninger. Så længe vi ikke har flere målinger over tid, kan analyserne dog ikke entydigt vise, om store bededagsholdninger virkelig har en decideret effekt (eller om sammenhængen skyldes andre - ikke-observerede - variable).

Samlet set er resultaterne af vores analyser således ikke entydige, i forhold til hvorvidt store bededags-diskussionerne har påvirket deltagernes svar på spørgsmålene om borgerdrevne folkeafstemninger. Den megen debat om store bededag kan potentielt have haft en effekt – og da langt størstedelen af deltagerne var imod afskaffelsen og for en afstemning om dette emne, vil en effekt i givet fald formentlig have øget tilslutningen til borgerdrevne afstemninger en smule. Vi vurderer dog samlet set ikke, at store bededags-diskussionerne har givet markant andre resultater, end man ville have fået, hvis undersøgelsen var blevet gennemført på et andet tidspunkt. Såfremt man ønsker mere sikker viden om, hvorvidt borgernes holdninger til borgerdrevne afstemninger varierer over tid – og påvirkes af aktuelle politiske spørgsmål – vil det være nødvendigt at foretage flere målinger over tid.

4.2 Holdningsforskelle blandt borgerne

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvorledes holdningen til borgerdrevne folkeafstemninger ser ud blandt forskellige befolkningsgrupper. Fokus for afsnittet er således ikke på den overordnede tilslutning til borgerdrevne folkeafstemninger, men derimod på, om borgerdrevne folkeafstemninger er mere eller mindre populære blandt nogle befolkningsgrupper. Af denne grund analyserer vi også data med en anden metode i dette afsnit end det foregående afsnit.

I stedet for at se særskilt på svarfordelinger for de fire udsagn om borgerdrevne folkeafstemninger laver vi på basis af de fire udsagn en samlet skala for holdningen til borgerdrevne afstemninger. Skalaen går fra nul til et. En værdi på nul betyder, at borgeren har et meget negativt syn på borgerdrevne folkeafstemninger, mens en værdi på et betyder, at borgeren har et meget positivt syn på borgerdrevne folkeafstemninger (borgernes gennemsnit på skalaen er 0,48). Igennem en række analyser (regressionsanalyser) identificerer vi på basis af denne skala, hvorvidt holdningen til borgerdrevne afstemninger varierer imellem forskellige grupper i befolkningen (detaljerne bag udregningen af skalaen og regressionsanalyserne fremgår af afsnit 7.3.5).

Disse analyser viser følgende:

- **Begrænsede forskelle på køn, alder og uddannelse.** Der er ingen substantiel forskel mellem mænd og kvinder i forhold til holdningen vedrørende borgerdrevne folkeafstemninger. Kvinders gennemsnitlige placering på skalaen er 0,48, mens mænds gennemsnitlige placering på skalaen er 0,49. Selv om forskellen på mænd og kvinders gennemsnitsplacering er statistisk signifikant, er den substantielle forskel meget lille. Alder spiller en lidt større rolle, idet unge generelt er mere positive end ældre i forhold til borgerdrevne folkeafstemninger (en borger på 20 år vil have en

forudsagt gennemsnitlig værdi på 0,52, mens en borger på 80 år vil have en forudsagt gennemsnitlig værdi på 0,45). Der er ingen signifikante forskelle på forskellige uddannelsesgrupper. Når man ser på borgere med henholdsvis (1) en grundskole- eller ungdomsuddannelse, (2) en kort eller mellemlang uddannelse eller (3) en lang videregående uddannelse, er der ikke signifikant forskel på grupperne.

- **Begrænset forskel på tværs af det politiske spektrum.** Der er ingen signifikante forskelle mellem politisk venstre- og højreorienterede. Der er derimod en forskel mellem centrum og fløjene. En person på midten af det politiske spektrum vil således gennemsnitligt have en skalaværdi på 0,47, mens en person, der betegner sig selv som meget venstreorienteret eller meget højreorienteret, vil have en gennemsnitlig skalaværdi på 0,50.
- **Stærk sammenhæng med politisk tillid.** Borgernes tillid til politikerne og politikernes lydhørhed har stor betydning i forhold til at forklare deres holdning til borgerdrevne folkeafstemninger. Vores analyser er her baseret på to indeks, der måler henholdsvis (1) generel tillid til politikerne, herunder deres kompetencer og integritet, samt (2) opfattelsen af, at politikerne lytter til borgerne (dette kaldes også "*ekstern politisk efficacy*"). Borgere med minimal tillid til politikerne og politikernes lydhørhed er særligt positive over for ideen om borgerdrevne folkeafstemninger. De har således en gennemsnitsværdi på skalaen på 0,59. Borgere med maksimal tillid til politikerne på disse dimensioner er derimod modstandere af ideen om borgerdrevne folkeafstemninger med en gennemsnitlig værdi på blot 0,33. Borgere har også forskellig grad af lokalpolitisk selvtillid, det vil sige tiltro til deres egne evner til at forstå og deltage i lokalpolitik (i forskningen betegnes dette "*intern politisk efficacy*"). Vores analyser viser, at borgere med høj politisk selvtillid er mere positive over for ideen om borgerdrevne folkeafstemninger, men den politiske selvtillid betyder dog ikke lige så meget som tilliden til politikerne.
- **Interesse i kommunalpolitik har ikke betydning.** Måske lidt overraskende er der ingen signifikant sammenhæng mellem holdningen til borgerdrevne folkeafstemninger og interesse i lokalpolitik. Borgere med henholdsvis meget lav og meget høj interesse i kommunalpolitik har således gennemsnitligt samme syn på borgerdrevne folkeafstemninger.
- **Stærk sammenhæng med tilfredshed.** Vi har i undersøgelserne spurgt til borgernes tilfredshed med kommunens service, faciliteter, problemløsning og demokrati. Alle disse tilfredshedsmaal har hver for sig en statistisk signifikant sammenhæng med holdningen til borgerdrevne folkeafstemninger: Borgere med en lav grad af tilfredshed på disse mål er generelt større tilhængere af borgerdrevne folkeafstemninger. På tværs af målene er det tilfredshed med det lokale demokrati i kommunen, som har

den stærkeste sammenhæng med synet på borgerdrevne folkeafstemninger. Borgere, som er meget utilfredse med det lokale demokrati, har en gennemsnitlig værdi på skalaen på 0,57, mens borgere, der er meget tilfredse, har en gennemsnitsværdi på 0,41.

- **Sammenhæng med demokratisyn.** Deltagerne i undersøgelsen blev også spurgt om, hvorvidt de var enige i, at *"almindelige mennesker ved ikke, hvilken politik der er bedst for dem"* og *"politikere skal lede borgerne, ikke følge dem"*. Der er også en klar sammenhæng mellem holdningen til borgerdrevne folkeafstemninger og svarene på disse udsagn, særligt udsagnet om, at politikere skal lede. Borgere, som er helt enige i begge disse udsagn, har en gennemsnitlig score på 0,43, mens borgere, som er helt uenige, har en gennemsnitlig score på 0,53. Dette understreger, at synet på borgerdrevne folkeafstemninger hænger tæt sammen med de mere generelle syn på demokrati, som borgerne kan have.
- **Støtte til folkeafstemninger hænger tilsyneladende sammen med støtte til ekspertstyre.** Deltagerne blev ligeledes spurgt om, hvorvidt de var enige i, at *"vores samfund er så komplekst, at vigtige samfundsmæssige beslutninger bør tages af ikke-politiske eksperter"* og *"vores land ville klare sig bedre, hvis vigtige beslutninger blev overladt til uafhængige eksperter i stedet for politikere"*. Her viser analyserne, at borgere, der er tilhængere af borgerdrevne folkeafstemninger, samtidig er tilhængere af at overlade flere beslutninger til eksperter. Borgere, som er helt enige i begge udsagn, har således en score på 0,52, mens borgere, som er helt uenige, har en score på 0,43. Det kan umiddelbart virke paradoksalt, at nogle borgere på samme tid ønsker at flytte mere magt over til borgerne (ved folkeafstemninger) og samtidig flytte mere magt over til eksperter. Mens ønsket om folkeafstemninger repræsenterer en anti-elitær præference, kan ønsket om at give mere magt til eksperter umiddelbart ses som en mere elitær præference. Flere studier foretaget i udlandet har imidlertid fundet lignende resultater: Borgere, som gerne vil give mere magt til borgere, vil ofte også give mere magt til eksperter (Bertsou & Caramani, 2022; Fernández-Vázquez et al., 2023). En væsentlig del af forklaringen på dette mønster er politisk mistillid: Borgere, der har en høj grad af mistillid til politikerne, er generelt tilhængere af reformer, som flytter magt væk fra politikere – hvad enten magten gives til befolkningen eller til eksperter. Ønsket om folkeafstemninger er for nogle borgere således ikke nødvendigvis drevet af et ønske om mere personlig involvering i politik, men snarere et ønske om at begrænse politikernes magt.

4.3 Holdningsforskelle blandt kommunalpolitikere

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvorledes holdningen til borgerdrevne folkeafstemninger ser ud blandt forskellige grupper af kommunalpolitikere. Ligesom i det foregående afsnit om borgernes holdninger anvender vi den samlede skala for holdningen til borgerdrevne folkeafstemninger (politikernes gennemsnit på denne skala er på 0,42, hvilket er signifikant lavere end borgernes gennemsnit på 0,48). Detaljerne bag udregningen af skalaen og regressionsanalyserne fremgår af afsnit 7.3.5.

Analyserne af besvarelserne fra kommunalpolitikere viser følgende:

- **Erfaring i kommunalpolitik har betydning.** Kommunale politikere, som har været indvalgt i kommunalbestyrelsen i mange år, er gennemsnitlig mindre positive i forhold til borgerdrevne folkeafstemninger end relativt nyvalgte kommunalpolitikere. Mens en kommunalpolitiker med mindst 25 års erfaring fra en kommunalbestyrelse har en gennemsnitlig score på 0,39, har en kommunalpolitiker indvalgt for første gang en gennemsnitlig score på 0,44. Kommunale politikeres køn har ikke signifikant betydning for deres holdning, og det har deres alder heller ikke, når man kontrollerer for erfaring.
- **Indflydelse har væsentlig betydning.** Kommunale politikere, som har stor indflydelse, er mindre positive over for borgerdrevne folkeafstemninger. En kommunalpolitiker, som selv mener, at vedkommende har relativ lav indflydelse, har således en score på 0,51, mens en politiker, som vurderer, at vedkommende har en relativ høj indflydelse, har en score på 0,37 (politikere, der er udvalgsformænd, medlemmer af økonomiudvalget og fra partier, der var med i borgmesterkonstitueringen vurderer generelt deres indflydelse som højere end andre politikere).
- **Forskelle på tværs af det politiske spektrum.** Ligesom blandt borgerne er der blandt kommunalpolitikere en tendens til, at borgerdrevne folkeafstemninger er mere populære på de politiske fløje end i den politiske midte. I modsætning til borgerne er der også forskelle mellem politisk venstre- og højreorienterede kommunalpolitikere. Støtten til folkeafstemninger er således højest blandt meget venstreorienterede politikere (med en score på 0,57), lavere blandt de meget højreorienterede politikere (med en score på 0,49) og lavest blandt kommunalpolitikere på midten af det politiske spektrum (0,36).

- **Stærk sammenhæng med demokratisk tilfredshed.** Ligesom blandt borgerne har tilfredshed med lokaldemokratiet i kommunen en væsentlig betydning. Politikere, som er meget utilfredse med det lokale demokrati, har en gennemsnitlig værdi på skalaen på 0,51, mens politikere, der er meget tilfredse, har en gennemsnitsværdi på 0,38 (politikere er dog generelt væsentligt mere tilfredse end borgerne med lokaldemokratiets tilstand).

- **Sammenhæng med demokratisyn.** Politikere blev også spurgt om, hvorvidt de var enige i, at *"almindelige mennesker ved ikke, hvilken politik der er bedst for dem"* og *"politikere skal lede borgerne, ikke følge dem"*. Der er også en klar sammenhæng mellem holdningen til borgerdrevne folkeafstemninger og svarene på disse udsagn. Politikere, som er helt enige i disse udsagn, har en gennemsnitlig score på 0,34, mens politikere, som er helt uenige, har en gennemsnitlig score på 0,50. Det er her værd at være opmærksom på, at politikere er langt mere tilbøjelige end borgerne til at være enige i, at politikere skal lede frem for at følge. Mens 30 % af borgerne er helt eller delvist enige i dette udsagn, er den tilsvarende andel blandt politikere på 61 %.

- **Ekspert.** I modsætning til borgerne er der blandt politikere en tendens til en lavere tilslutning til borgerdrevne folkeafstemninger blandt dem, der er enige i, at *"vores samfund er så komplekst, at vigtige samfundsmæssige beslutninger bør tages af ikke-politiske eksperter"*. Der er derimod ingen signifikant sammenhæng mellem holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger og enighed med udsagnet *"vores land ville klare sig bedre, hvis vigtige beslutninger blev overladt til uafhængige eksperter i stedet for politikere"*. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der blandt politikere er en meget lille tilslutning til begge udsagn – og man bør derfor være varsom med at tillægge sammenhængen med holdningerne til borgerdrevne folkeafstemninger for stor betydning.

5 Kriterier og modeller for borgerdrevne folkeafstemninger

I dette kapitel besvarer vi følgende undersøgelsesspørgsmål: *"Hvilke kriterier og modeller kan anvendes ved borgerdrevne, lokale folkeafstemninger?"* Som vi viste med landebeskrivelserne i kapitel 2, er der en væsentlig variation i, hvorledes forskellige lande og regioner regulerer borgerdrevne folkeafstemninger. Afdækningen af konsekvenserne i kapitel 3 viste ligeledes, at forskellige modeller for borgerdrevne folkeafstemninger kan have forskellige fordele og ulemper. Endelig viste undersøgelsen af de danske politikere og borgeres holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger i kapitel 4, at nogle modeller og kriterier har umiddelbart højere opbakning end andre.

Vi trækker i kapitlet på indsigter fra de foregående kapitler, og vi foretager på denne baggrund en systematisk analyse af de forskellige kriterier og modeller, der kan anvendes, hvis man beslutter at indføre borgerdrevne folkeafstemninger. Som en del af denne analyse fokuserer vi på, hvilke fordele og ulemper der kan være ved de forskellige modeller og kriterier. Kapitlets analyse er bygget op omkring reguleringen af fire konkrete faser i forbindelse med borgerdrevne folkeafstemninger:

1. *Formuleringen af beslutningsforslag*
2. *Underskriftindsamlingen*
3. *Afstemningen*
4. *Implementering af vedtagne beslutningsforslag*

Disse forhold analyseres i afsnit 5.1-5.4 nedenfor, inden vi i afsnit 5.5 samler op med en tværgående diskussion af konsekvenserne ved kriterier og modeller.

5.1 Formulering af beslutningsforslag

Vi belyser i dette afsnit, hvordan forskellige kriterier og modeller kan anvendes ved det første skridt i enhver borgerdrevne folkeafstemningsproces: Borgernes formulering af beslutningsforslag.

I afsnit 5.1.1 fokuserer vi på, hvordan forskellige *substanskrav* kan stilles til borgernes beslutningsforslag/begæringer. I afsnit 5.1.2 fokuserer vi på *formkrav*, der ligeledes kan stilles til borgernes beslutningsforslag/begæringer. Endelig fokuserer vi i afsnit 5.1.3 på forvaltningens rolle i forhold til at sikre, at beslutningsforslag lever op til de gældende krav.

5.1.1 Substanskrav

Overordnet set skal man ved etableringen af en model for borgerdrevne kommunale folkeafstemninger tage stilling til følgende to spørgsmål vedrørende substanskrav:

- Skal borgerne selv kunne formulere beslutningsforslag, eller skal det kun være muligt at kræve afstemninger om beslutninger, der er truffet af kommunalbestyrelsen?
- Er der spørgsmål eller emner, som ikke skal kunne gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger?

5.1.1.1 Skal borgerne selv kunne formulere beslutningsforslag?

Baseret på landebeskrivelserne i kapitel 2 giver det overordnet mening at sondre mellem to typer af borgerdrevne folkeafstemninger, nemlig (1) afstemninger om borgernes egne beslutningsforslag (ofte kaldet for "initiativer") og (2) afstemninger om beslutninger, der er truffet af kommunalbestyrelsen (ofte kaldet "referendum").

I de lande, som vi berørte i kapitel 2, har man typisk valgt at give borgerne adgang til at kræve begge typer af folkeafstemninger. I teorien vil man kunne forestille sig en model, hvor det kun er muligt at kræve afstemninger om beslutninger, der er truffet i kommunalbestyrelsen. Med en sådan model bevarer kommunalbestyrelsen initiativretten i det lokalpolitiske arbejde, men borgerne får bedre mulighed for at stoppe beslutninger, som de ikke bakker op. Dette vil på sin vis kunne siges at ligge i naturlig forlængelse af de regler for bindende folkeafstemninger, som allerede eksisterer i kommunestyrelsesloven. Af kommunestyrelseslovens § 9 b, stk. 1 følger således, at der udelukkende kan afholdes bindende kommunale folkeafstemninger om spørgsmål, som kommunalbestyrelsen *har* truffet beslutning om. Den gældende lovgivning gør det med andre ord ikke muligt at afholde bindende kommunale folkeafstemninger om beslutningsforslag, der ikke er blevet behandlet i kommunalbestyrelsen.

Hvorvidt det er en fordel eller ulempe at bibeholde politikernes initiativret i en referendum-model, afhænger selvsagt af, i hvor høj grad man rent politisk ønsker, at borgerne skal kunne sætte den politiske dagsorden i kommunen. En referendum-model, hvor politikerne bibeholder initiativretten, vil selvsagt betyde, at borgernes indflydelsesmuligheder er mindre, end de vil være i en model, hvor afstemninger om borgernes egne forslag også er mulige. Hvis man vælger en model, hvor borgerne også har initiativret til at formulere og fremsætte egne forslag, er det dog vigtigt at være opmærksom på, at der kan knytte sig en række udfordringer i forhold til de formkrav, der stilles til et borgerforslag (disse formkrav behandles i afsnit 5.1.2).

5.1.1.2 Hvilke emnebegrænsninger skal der være?

Næste spørgsmål, som man nødvendigvis må forholde sig til, er, hvilke emner der skal kunne gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger. Dette spørgsmål er relevant, uanset om borgerne selv skal kunne formulere beslutningsforslag, eller om de kun kan kræve afstemninger om kommunalbestyrelsens beslutninger.

Et minimumskriterium, som umiddelbart kan virke åbenlyst, er, at beslutningsforslag skal være om spørgsmål, der falder inden for kommunalbestyrelsens kompetence (enten som følge af lovgivning eller som følge af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler). Hvis man fx forestillede sig et beslutningsforslag om at fritage en kommunes børn fra undervisningspligten, ville en vedtagelse af forslaget ikke lovligt kunne gennemføres af kommunalbestyrelsen, da det ville stride imod national lovgivning.²¹ Kriteriet om, at afstemningsspørgsmål skal falde inden for kommunalbestyrelsens kompetence, gør sig da også allerede gældende i relation til de bindende kommunale folkeafstemninger, som kommunalbestyrelserne i dag kan udskrive. Som det kan ses i boks 5.1, er det således en forudsætning for afholdelsen af en bindende kommunal folkeafstemning, at der er tale om *”en beslutning, som kommunalbestyrelsen træffer i en sag, som kan gøres til genstand for forhandling i kommunalbestyrelsen”*. Når vi alligevel nævner kriteriet, skyldes det, at man fx i Sverige *har* haft kommunale folkeafstemninger om emner, der lå uden for kommunens kompetencer (jf. afsnit 2.2).

Ud over at kræve at beslutningsforslag skal falde inden for kommunalbestyrelsens kompetence, kan der også opstilles en lang række begrænsninger i forhold til, hvilke emner der kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger. Antallet og karakteren af de emnemæssige begrænsninger, der vil kunne sættes op, er i princippet uendeligt, og det ligger uden for denne undersøgelses rammer at analysere fordele og ulemper ved specifikke begrænsninger. Det er dog værd at nævne, at der i forbindelse med de nuværende

²¹ Jævnfør Folkeskoleloven, se LBK nr 1396 af 05/10/2022

regler for bindende kommunale folkeafstemninger er vedtaget fem konkrete emnebegrænsninger (se kommunestyrelseslovens § 9 b, stk. 2 i boks 5.1).

Boks 5.1 Kommunestyrelseslovens nuværende begrænsninger vedrørende emner for bindende folkeafstemninger

§ 9 b. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at afholde bindende folkeafstemning om en beslutning, som kommunalbestyrelsen træffer i en sag, som kan gøres til genstand for forhandling i kommunalbestyrelsen, jf. dog stk. 2. Er mere end én behandling af en sag påkrævet efter lovgivningen, er det først kommunalbestyrelsens endelige beslutning, som kan gøres til genstand for en bindende folkeafstemning.

Stk. 2. Der kan ikke afholdes bindende folkeafstemning om

- 1) en beslutning om sager, der vedrører statslige eller regionale opgaver, til hvis gennemførelse kommunens medvirken er nødvendig eller har nær tilknytning,
- 2) en beslutning i sager, hvor afholdelsen eller resultatet af en folkeafstemning kan medføre en tilsidesættelse af lovgivningen eller være i strid med en afgørelse,
- 3) en beslutning efter kapitel V og §§ 57-59 og regler fastsat i medfør heraf,
- 4) en beslutning om skatter, afgifter og gebyrer og
- 5) en beslutning, der afgør en sag over for enkelte fysiske eller juridiske personer, herunder om vederlæggelse og løn- og øvrige ansættelsesforhold, medmindre beslutningen afgør en sag over for kommunen selv eller over for et selskab, hvori kommunen har bestemmende indflydelse.

De emnebegrænsninger, der i dag gør sig gældende i relation til bindende kommunale folkeafstemninger, er fastsat med henblik på at tilgodese en række konkrete hensyn, fx hensyn relateret til kommuners samarbejde med andre myndigheder (punkt 1), finansieringen af kommunens aktiviteter (punkt 4) og borgeres og virksomheders retssikkerhed (punkt 5).²² Der kan således være argumenter for, at nogle emner og spørgsmål ikke skal kunne gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger. Det er dog samtidig væsentligt at pointere, at sådanne emnebegrænsninger ikke er uundgåelige eller selvføl-

²² For politiske overvejelser bag hver af de fem emnebegrænsninger, se afsnit 3.1.2.4.2.1-3.1.2.4.2.5 i bemærkningerne til lovforslag 2017/1 LSF 191.

gelige. Som vi har vist i kapitel 2, er der i udlandet fx modeller for borgerdrevne folkeafstemninger, hvor det er helt normal praksis at gennemføre folkeafstemninger om offentlige budgetter, skatter, afgifter og lignende. På samme vis er det i store dele af USA muligt at gennemføre borgerdrevne folkeafstemninger om tilbagetrækningen af konkrete, folkevalgte politikeres mandat før tid, og der er dele af Schweiz, hvor selv tildelingen af borgerrettigheder til konkrete tilflyttere har været gjort til genstand for afstemninger blandt befolkningen.²³ Det vil altså altid være op til en politisk vurdering, hvor mange eller få emnebegrænsninger der skal være, og man vil både kunne forestille sig mere restriktive og mere lempelige modeller end den, der i dag gør sig gældende i forbindelse med bindende kommunale folkeafstemninger.

5.1.2 Formkrav

Ud over de substantielle krav til, hvilke spørgsmål der skal kunne gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger, skal der også tages stilling til, hvilke formkrav der skal stilles til borgeres beslutningsforslag (disse overvejelser er særligt relevante, hvis en afstemning ikke handler om en beslutning, der allerede er truffet af kommunalbestyrelsen, jf. afsnit 5.1.1.1). Et relevant udgangspunkt for fastsættelsen af formkrav kunne eksempelvis være de krav, der gør sig gældende i forbindelse med formuleringen af borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget (BEK nr 843 af 08/06/2022). For disse forslag gælder fx, at et forslag kun godkendes, hvis der er tale om et konkret forslag (forslaget må ikke have "karakter af en ren meningstilkendegivelse eller en opfordring til ikke nærmere bestemt handling vedrørende en problemstilling"). Det må heller ikke indeholde "flere forskellige forslag, der ikke har nogen tydelig indholdsmæssig sammenhæng indbyrdes" (for en samlet oversigt over de gældende krav i forbindelse med borgerforslag til Folketinget, se BEK nr 843 af 08/06/2022, § 11, Stk. 2).

Det er imidlertid relevant at overveje, *hvor* konkret et beslutningsforslag skal være, før det kan gøres til grundlag for en borgerdrevne folkeafstemning. I yderste instans vil man kunne kræve, at et forslag er gennearbejdet og specifikt nok til at kunne implementeres direkte i forlængelse af en eventuel vedtagelse. Et sådant krav vil betyde, at det ved hver afstemning er helt entydigt, hvad der stemmes om (der vil være en lav grad af "oversættelsesarbejde", når forslaget skal føres ud i livet). Samtidig vil det dog skabe behov for et omfattende juridisk og økonomisk forarbejde i forbindelse med borgernes beslutningsforslag, hvilket vil stille høje krav til borgernes ressourcer. Hvis der stilles et meget højt antal meget specifikke substans- og formkrav til borgernes beslutningsforslag, risikerer man således at gøre det til en uoverkommelig opgave for mange borgere at stille beslutningsforslag, og der vil være risiko for

et højt antal ugyldige beslutningsforslag (se fx afsnit 2.3.2.1 om de tyske erfaringer hermed).

Hvis man ønsker at skabe rammer, der gør de borgerdrevne folkeafstemninger mere tilgængelige – og hvor uligheden i borgeres mulighed for at anvende værktøjet således også kan forventes at være mindre – kan man eventuelt lade sig inspirere af de schweiziske kantoner, hvor borgerne typisk har valgmuligheden mellem at stille helt gennemarbejdede, direkte implementerbare beslutningsforslag ("*Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs*") eller at stille mere overordnede forslag til en politisk retning eller målsætning (typisk kaldet "*Initiative in der Form der allgemeinen Anregung*"), som det efterfølgende vil være op til de folkevalgte politikere at oversætte til konkrete politiske tiltag og beslutninger (se evt. Boks 2.1 om borgerdrevne folkeafstemninger i Kanton Zürich).

5.1.3 Forvaltningens rolle

Ved borgerdrevne folkeafstemninger vil den kommunale forvaltning spille en rolle i forhold til at sikre, at borgeres forslag lever op til gældende krav og regler. Der kan være flere modeller for, hvorledes forvaltningen udøver denne rolle, og der skal tages stilling til to centrale spørgsmål:

- 1) I hvor høj grad skal forvaltningen rådgive borgerne i forbindelse med deres kontrol af, hvorvidt de stillede beslutningsforslag lever op til de gældende substans- og formkrav?
- 2) Hvornår skal forvaltningen involveres?

5.1.3.1 Forvaltningen som kontrollant og rådgiver

For at sikre, at borgernes forslag lever op til de gældende form- og substanskrav, kan de kommunale forvaltninger tilbyde rådgivning til borgere, der ønsker at formulere og fremsætte et borgerforslag. Jo mere aktivt forvaltningen stiller sig til rådighed og rådgiver i forbindelse med formuleringen af borgeres beslutningsforslag, des højere må de administrative udgifter til ordningen alt andet lige forventes at blive. Til gengæld vil adgangen til assistance fra forvaltningen også kunne være med til at gøre de borgerdrevne folkeafstemninger mere tilgængelige som demokratisk værktøj, idet kravene til borgernes egne ressourcer bliver mindre. I afsnit 2.3.2.1 beskrev vi således, hvordan man i Tyskland har set et faldende antal afviste beslutningsforslag, bl.a. som følge af en øget adgang til rådgivning og som følge af, at krav om finansieringsforslag er blevet erstattet af udgiftsestimater udarbejdet af den kommunale forvaltning.

5.1.3.2 Involvering før eller efter underskriftindsamling

Selv hvis forvaltningens rolle begrænses til kun at omfatte kontrol af beslutningsforslags lovlighed, er det relevant at forholde sig til, hvornår kontrollen skal foregå. Én model, der vil kunne anvendes, er allerede at lade forvaltningen kontrollere beslutningsforslag, *inden der sættes en underskriftindsamling i gang*. En sådan model vil ligne procedurerne i forbindelse med borgerforslag til Folketinget.²⁴ Denne model vil være fordelagtig i forhold til at undgå, at borgere bruger unødige ressourcer på ugyldige beslutningsforslag. En ulempe vil imidlertid være, at forvaltningen risikerer at bruge ressourcer på beslutningsforslag, der aldrig kommer til at opnå nok underskrifter til at udløse en folkeafstemning.

En anden model, der ligeledes vil kunne anvendes, er at vente med at involvere forvaltningen til *efter underskriftindsamlingen* (og altså et stort nok antal underskrifter er indsamlet til, at borgerne vil kunne kræve en folkeafstemning om spørgsmålet). En sådan model vil være fordelagtig i forhold til at holde forvaltningens ressourceforbrug nede, idet man begrænser antallet af beslutningsforslag, som forvaltningen skal forholde sig til. Modellen vil dog samtidig være forbundet med en større risiko for, at borgere bruger unødige ressourcer på ugyldige beslutningsforslag.

Endelig kan man forestille sig en mellemvej mellem disse to modeller. En sådan mellemvej anvendes i tyske delstater og i dele af USA. Her deles underskriftindsamlingerne op i to trin. Trin 1 er en begrænset underskriftindsamling med henblik på ansøgning om igangsættelse af en borgerdrevet folkeafstemningsproces, og trin 2 er en større underskriftindsamling med henblik på selve begæringen om en folkeafstemning. Forvaltningens kontrol af borgernes beslutningsforslag foregår her i forbindelse med trin 1, og altså efter et relativt begrænset antal underskrifter er indsamlet. Afhængigt af, hvor mange underskrifter der kræves i forbindelse med dette trin 1, vil man således kunne sikre, at der er en vis grad af folkelig opbakning til et beslutningsforslag, inden forvaltningen bruger ressourcer på forslaget.

Det er afslutningsvis værd at nævne, at i nogle delstater i USA kræves et depositum i forbindelse med forvaltningens kontrol af beslutningsforslags lovlighed. Størrelsen på sådanne deposita varierer fra fem dollars i Staten Washington til 2.000 dollars i Californien (Waters, 2018, p. 18). Selvom beløbet refunderes, hvis forslaget kvalificerer sig til afstemning, må sådanne deposita dog alt andet lige forventes at have en dæmpende effekt på borgeres brug af muligheden for at stille beslutningsforslag. Samtidig vil krav om betalinger også

²⁴ Ved borgerforslag til Folketinget gælder følgende: "Er der senest 14 dage fra tidspunktet for hovedstillerens indgivelse af forslaget modtaget accept fra mindst tre medstillere, gennemgås forslaget af Folketingets Administration, som beslutter, om forslaget skal afvises fra offentliggørelse på hjemmesiden med henblik på indsamling af støtteerklæringer" (BEK nr 843 af 08/06/2022, § 11).

kunne medføre en vis demokratisk ulighed, således at borgerdrevne folkeafstemninger bliver et redskab, der i højere grad er tilgængeligt for økonomisk velstillede borgere.

5.2 Underskriftindsamling

I dette afsnit belyser vi, hvordan forskellige kriterier og modeller kan anvendes i forbindelse med indsamling af underskrifter til støtte for en borgerdrevet folkeafstemning. Som vi har belyst i kapitel 2, er der meget store forskelle på, hvordan man i udlandet har grebet reguleringen af underskriftindsamlinger an, både på tværs af, men også inden for lande. De væsentlige kriterier i forhold til underskriftindsamlinger er:

- 1) Antallet af underskrifter, som borgere skal indsamle for at kunne kræve en folkeafstemning (underskriftsquorum)
- 2) Hvorvidt det skal kræves, at underskrifterne er indsamlet inden for en given tidsfrist
- 3) Øvrige krav til de indsamlede underskrifter
- 4) Indsamlingsmetoden
- 5) Proces efter indsamling af underskrifter

5.2.1 Antal underskrifter (underskriftsquorum)

For så vidt angår kravene til antallet af underskrifter, der skal indsamles for at kunne kræve en folkeafstemning (underskriftsquorum), er der som beskrevet store forskelle på, hvor høje krav der stilles. Dette gælder både på tværs af lande og inden for de lande, hvor man i dag har modeller for borgerdrevne folkeafstemninger. Alene i Tyskland varierer kravene fx fra 2 % i dele af Hamborg til 15 % i dele af Saarland (se Bilagstabel 1.1). I den schweiziske kanton Zürich, der har over to millioner stemmeberettigede borgere, svarer de 3-6.000 underskrifter, der kræves, til langt under 1 % af de stemmeberettigede borgere. Spørgsmålet om, hvor højt niveauet skal sættes, vil således være op til en politisk vurdering af, hvor tilgængelig man ønsker, at borgerdrevne folkeafstemninger skal være i kommunens demokratiske værktøjskasse. Til trods for at der ikke nødvendigvis vil være en 1 til 1-sammenhæng mellem størrelsen af underskriftsquorum og antallet af afstemninger, vil der alt andet lige være god grund til at forvente færre afstemninger jo flere underskrifter, der skal indsamles (Schiller, 2011).

Ved fastsættelsen af kravene til borgernes underskriftindsamlinger kan man vælge at kræve et absolut antal underskrifter eller fastsætte et krav i relative termer. I forbindelse med borgerforslag til Folketinget har man i dag valgt en

model med et absolut antal (der kræves her 50.000 støtteerklæringer). Tilsvarende modeller findes nogle steder i forbindelse med borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet. Givet, hvor store forskelle i indbyggertal der findes mellem de danske kommuner, vil det imidlertid være uhensigtsmæssigt at fastsætte et krav om et absolut antal underskrifter i denne sammenhæng. En sådan model vil således skabe store forskelle mellem kommunerne i forhold til andelen af kommunens borgere, der skal skrive under, for at det udløser en folkeafstemning. I det lys er en model med et relativt defineret krav mere oplagt (fx krav om underskrifter fra en given andel af de stemmeberettigede borgere). En sådan model anvendes fx i forbindelse med borgerdrevne kommunale folkeafstemninger i Sverige (hvor der kræves underskrifter fra 10 % af kommunens stemmeberettigede borgere).

En potentiel ulempe ved et relativt defineret underskriftsquorum er, at selv en lille andel af en kommunes borgere kan udgøre et meget højt (absolut) antal mennesker, hvis kommunen er stor nok, hvilket kan gøre det til en stor logistisk udfordring at indsamle det nødvendige antal underskrifter i kommuner med mange indbyggere. For at imødekomme denne udfordring har man nogle steder valgt at lade kravene variere med kommunernes indbyggertal. Dette er fx tilfældet i den tyske delstat Thüringen, hvor det gældende underskriftsquorum er formuleret som "7 %, dog maksimalt 7.000." Det er ligeledes tilfældet i delstaten Hamborg, hvor underskriftsquorum er på 3 % i kommuner med færre end 300.000 indbyggere og 2 % i kommuner med 300.000 eller flere indbyggere.

5.2.2 Tidsfrister for indsamling af underskrifter

Man kan vælge at opstille en tidsfrist i forbindelse med indsamling af underskrifter til støtte for borgerforslag. Også her er der stor variation i brugen af tidsfrister, når man ser på rammerne for borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet. Nogle steder (som fx i Bayern) er der slet ingen tidsfrister for borgerenes underskriftindsamlinger, mens der andre steder gives relativt kort tid til at indsamle de krævede underskrifter. Hvor lempelige eller restriktive rammer der sættes, må derfor – som det også gjaldt i forhold til underskriftsquorum – være op til, hvor nemt eller svært man fra politisk side ønsker at gøre det at anvende borgerdrevne folkeafstemninger i kommunerne. Det vil alt andet lige vil være en vanskeligere opgave for borgerne at indsamle de påkrævede underskrifter, des kortere tidsfrister der fastsættes.

Det er værd at bemærke, at der ofte ses forskelle i, hvilke krav der stilles afhængigt af, hvilken type af borgerdrevne folkeafstemning en underskriftindsamling vedrører. Der gælder således ofte lavere underskriftsquorum, men også kortere tidsfrister, i forbindelse med afstemninger om allerede trufne be-

slutninger (ofte kaldet "referendum"), end det er tilfældet i forbindelse med afstemninger om borgeres egne beslutningsforslag (ofte kaldet "initiativer"). En sådan forskel kan være hensigtsmæssig af hensyn til at undgå for lang tids usikkerhed om kommunalbestyrelsens beslutninger: Jo længere tidsfrister der sættes i forbindelse med afstemninger herom, des længere tid vil der gå, til man med sikkerhed ved, at en kommunalbestyrelsesbeslutning ikke vil blive sat til folkeafstemning (og des længere tid kan der med andre ord gå, før man er i stand til at indrette sig efter beslutningerne).

5.2.3 Øvrige krav

Ud over underskriftsquorum og tidsfrister kan der potentielt opstilles andre kriterier for underskriftindsamlingerne i forbindelse med borgerdrevne folkeafstemninger.

I forbindelse med borgerdrevne folkeafstemninger på delstatsniveau i USA er der fx i nogle delstater krav til den geografiske spredning af underskrifterne (fx krav om, at underskriftsquorum er opfyldt i en given andel af delstatens valgdistrikter). Noget lignende kunne i teorien godt gøres gældende i de danske kommuner. Geografiske spredningskrav kan øge sandsynligheden for, at kun spørgsmål af betydning for hele kommunens borgere gøres til genstand for kommunale folkeafstemninger (så man fx undgår kommunale folkeafstemninger om helt lokale spørgsmål). Jo højere krav der stilles til den geografiske spredning, des sværere bliver det dog også for borgerne at indsamle det nødvendige antal underskrifter.

5.2.4 Indsamlingsmetode

En sidste ting, som det er nødvendigt at forholde sig til i forbindelse med selve underskriftindsamlingen, er, *hvordan* underskrifterne skal indsamles. En model, som umiddelbart synes oplagt, er at lade underskriftindsamlingerne foregå elektronisk, fx i et system, som ligner *borgerforslag.dk*, der i dag anvendes i forbindelse med borgerforslag til Folketinget, og *vaelgererklæring.dk*, der i dag anvendes til politiske partiers indsamlinger af vælgererklæringer. En sådan model vil give anledning til nogle omkostninger i forbindelse med udviklingen og driften af en platform til formålet. Modellen vil dog samtidig styrke kontrollen af borgernes underskrifter, såfremt der anvendes en model, hvor underskrifter sker med brug af fx MitID.²⁵ Derudover vil en digital løsning – for langt de fleste borgeres tilfælde – gøre det nemmere at tilkendegive deres støtte til et givet beslutningsforslag, idet underskriftindsamlingen ikke kræver

²⁵ I forbindelse med kommunale forsøg med borgerforslag har Rudersdal fx valgt en model med MitID-login (Rudersdal Kommune, 2023), mens fx Roskilde har valgt en model, hvor man skal oplyse navn, email, adresse, postnummer og by (Roskilde Kommune, 2023).

udfyldelse og overlevering af fysiske dokumenter. Omvendt vil der også være nogle grupper af mindre IT-kyndige borgere, for hvem en rent digital underskriftindsamlingsmodel kan virke ekskluderende. IT-udfordrede borgere vil dog kunne imødekommes, hvis man supplerer med et alternativ, fx i form af fysiske blanketter lig dem, der stilles til rådighed for borgere, der ikke er i stand til at benytte den digitale løsning til borgerforslag til Folketinget (se BEK nr 843 af 08/06/2022, §§ 16-17).

Det er også teoretisk muligt at lave en model for borgerdrevne folkeafstemninger, hvor underskriftindsamlingerne foregår som fysiske indsamlinger blandt kommunernes borgere. Dette er fx den normale tilgang i Tyskland, hvor der typisk anvendes en af to slags underskriftindsamlinger (nogle gange i kombination). Ved den ene model ("Amtseintragung") skal borgere, der ønsker at skrive under, møde op på en fysisk lokation (typisk et rådhus eller lignende) for at skrive under med tilstedeværelse af en tilforordnet. Ved den anden model ("freie Sammlung") udfylder og underskriver borgerne en formular, fx på gaden eller i borgernes eget hjem. Med tanke på at de danske borgere allerede i dag har mulighed for at anvende elektroniske løsninger til Folketingets borgerforslag og vælgererklæringer, synes det dog oplagt, at borgerforslag om folkeafstemninger ligeledes vil kunne ske igennem en elektronisk løsning.

5.2.5 Verificering og udskrivning af folkeafstemningen

I dette afsnit beskæftiger vi os med, hvad der skal ske, når et tilstrækkeligt højt antal borgere har skrevet under til, at en folkeafstemning vil kunne udløses.

Et første forhold, som det her er relevant at forholde sig til, er valideringen af de indsamlede underskrifters ægthed samt af overholdelsen af de krav, der måtte være gjort gældende i forbindelse med underskriftindsamlingen (fx tidsfrister). Her er det rimeligt at antage, at den nemmeste og mindst ressourcekrævende validering vil kunne opnås ved digitale underskriftindsamlinger, hvor borgere anvender fx MitID (jf. afsnit 5.2.4 ovenfor). Valideringsopgaven vil omvendt være mere krævende i forbindelse med fysiske underskriftindsamlinger. Ved fysiske underskriftindsamlinger vil valideringsopgavens omfang (og ressourcerne, der kræves til opgaven) også i høj grad afhænge af antallet af underskrifter, der skal valideres – noget, der kan reguleres vha. størrelsen på underskriftsquorum (se afsnit 5.2.1), ligesom man også potentielt vil kunne nøjes med at validere en stikprøve af de indsamlede underskrifter.²⁶

²⁶ Stikprøvebaserede valideringer er bl.a. anvendt nogle steder i Tyskland (se fx Landesrecht Hamburg, 2014).

Endelig er det også relevant at forholde sig til, hvad der skal ske, når forvaltningen har verificeret, at et tilstrækkeligt antal underskrifter er blevet indsamlet, samt at evt. andre krav til underskriftindsamlingen er overholdt. Det vil konkret være relevant at forholde sig til, om en succesfuld underskriftindsamling skal føre direkte til afholdelsen af en folkeafstemning om det stillede beslutningsforslag, eller om kommunalbestyrelsen inden da skal have mulighed for at behandle forslaget. Mange af de steder, hvor der i dag gøres brug af borgerdrevne folkeafstemninger, er første skridt efter underskriftindsamlingen således en afstemning i kommunalbestyrelsen, der enten kan føre til vedtagelsen af borgernes beslutningsforslag (uden folkeafstemning) eller – hvis kommunalbestyrelsen afviser forslaget – en folkeafstemning herom, evt. med et modforslag stillet af kommunalbestyrelsen (se fx Boks 2.1 om rammerne for borgerdrevne folkeafstemninger i Kanton Zürich samt Boks 2.2 om rammerne i Portland, Oregon). En sådan model gør det muligt at undgå ressourcekrævende folkeafstemninger i tilfælde, hvor et flertal af politikerne bakker op om de stillede forslag, samt i tilfælde hvor det er åbenlyst, at forslagene vil blive stemt igennem ved en folkeafstemning.

5.3 Selve folkeafstemningen

I det følgende vil vi belyse, hvordan forskellige modeller kan tages i brug i forbindelse med selve afholdelsen af borgerdrevne folkeafstemninger. Konkret skal der ved en indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger tages stilling til følgende spørgsmål:

- 1) Skal folkeafstemninger afholdes løbende eller med fast kadence?
- 2) Hvilke krav skal stilles i forhold til afstemningsresultatets gyldighed?
- 3) Skal der udarbejdes offentligt informationsmateriale?

5.3.1 Løbende afholdelse eller fast kadence

Et første spørgsmål, som der skal tages stilling til i forbindelse med selve afstemningerne, er, hvorvidt der løbende skal afholdes folkeafstemninger, efterhånden som underskriftindsamlinger afsluttes, eller om afstemningerne i stedet skal afholdes samlet, fx på faste afstemningsdage med en given kadence.

Modellen med løbende afholdelse er den typiske model i Tyskland og i Sverige. I de tyske kommuner er der typisk fastsat tidsfrister for, hvor lang tid der maksimalt må gå fra underskriftindsamlingens afslutning til folkeafstemningens afholdelse (fx tre måneder i Bayern), mens det i Sverige er op til kommunalbestyrelsen at fastsætte en afstemningsdag inden for en "rimelig" periode

(SKR, 2022). Modellen med samlet afholdelse på faste afstemningsdage findes omvendt i bl.a. Schweiz og USA. Som det også fremgår af kapitel 2, er der her store forskelle i kadencen, hvormed afstemningsdagene falder. I Schweiz er det normalt, at kantoner og kommuner afholder flere afstemningsdage årligt (fx kvartalsvis), mens det i USA er normalt at have flere år mellem afstemningsdagene (der typisk slås sammen med andre valghandlinger, fx præsidentvalg, guvernørvalg og lignende).

Hvilken model der vil være mest hensigtsmæssig, vil blandt andet afhænge af, hvor mange borgerdrevne folkeafstemninger der forventes at skulle afholdes. Hvis der er mange afstemninger, kan modellen med samlet afholdelse på faste afstemningsdage således bidrage til at holde antallet af afstemningsdage nede, hvilket både kan være forbundet med demokratiske og økonomiske fordele.

Fra et demokratisk perspektiv kan de færre afstemningsdage være med til at mindske risikoen for, at vælgere mister interessen for at stemme, således at afstemningerne går ud over valgdeltagelsen ved andre valghandlinger. Ved at afholde flere folkeafstemninger samlet kan valgdeltagelsen ved hver enkelt afstemning i øvrigt øges, idet de forskellige afstemninger kan motivere forskellige folk til at møde op på afstemningsdagen (jf. afsnit 3.1.3). Endelig kan der være økonomiske fordele ved at afholde flere folkeafstemninger ad gangen, idet udgifterne pr. afstemning derved kan mindskes (jf. afsnit 3.2.3).

Der kan dog også potentielt være ulemper ved modellen med de faste afstemningsdage. For det første involverer denne model således en risiko for, at den offentlige debat frem mod afstemningsdagen bliver domineret af nogle enkelte beslutningsforslag, hvorved andre forslag risikerer at falde i baggrunden. Hvis det sker, forringer det vælgernes forudsætninger for at træffe oplyste valg på afstemningsdagen. For det andet kan modellen med faste afstemningsdage føre til lang ventetid fra underskriftindsamlingers afslutning til afstemningens afholdelse. En lang ventetid fra underskriftindsamlingens afslutning til afstemningens afholdelse kan blandt andet betyde, at forudsætningerne for et borgerforslag ændrer sig.

5.3.2 Afstemningens afgørelse

Det er centralt at forholde sig til, hvilke krav der skal stilles til afstemningsresultatet for, at det stillede beslutningsforslag vedtages. Der kan umiddelbart peges på tre potentielle afgørelsesmetoder:

- For det første er det muligt at afgøre afstemninger ved *simpelt flertal*. Med denne model vedtages beslutningsforslaget, hvis det får opbakning

fra flertallet (>50 %) af de vælgere, der har afgivet en gyldig stemme for eller imod forslaget.

- For det andet er det muligt at stille krav om *kvalificeret flertal*. Med denne model kræves der en højere ja-andel af stemmerne (fx to tredjedele), for at beslutningsforslaget kan vedtages.
- For det tredje er det også muligt at kombinere de forskellige flertalskrav med et *tilslutningsquorum*, således at beslutningsforslaget kun kan vedtages, hvis ja-stemmerne udgør flertallet – og også udgør en given andel af den stemmeberettigede befolkning.

I dag anvendes simpelt flertal fx i forbindelse med bindende kommunale folkeafstemninger på kommunalbestyrelsens initiativ. I nogle tilfælde er der dog derudover tilslutningsquorum ved folkeafstemninger, fx i forbindelse med folkeafstemninger om ændring af Grundloven. Her kræver vedtagelse, ud over det simple flertalskrav, at mindst 40 % af de stemmeberettigede danskere stemmer for ændringerne (grundlovens § 88). I forbindelse med vores desk research til kapitel 2 er vi i enkelte tilfælde stødt på krav om kvalificeret flertal ved borgerdrevne folkeafstemninger (jf. afsnit 2.4.1 er der dele af USA, hvor sådanne krav gør sig gældende). Som det også er beskrevet i kapitel 2, anvendes der i langt de fleste tilfælde dog simpelt flertal, nogle gange i kombination med et tilslutningsquorum.

Kravene om kvalificeret flertal og opfyldelse af et tilslutningsquorum kan bidrage til at sikre, at kun beslutningsforslag, der nyder bred opbakning blandt kommunens borgere, kan vedtages. Afhængigt af hvor højt grænserne for de kvalificerede flertal og tilslutningsquorum sættes, kan sådanne modeller dog samtidig gøre det svært at få beslutningsforslag vedtaget og dermed begrænse borgernes muligheder for at få indflydelse igennem borgerdrevne folkeafstemninger.

5.3.3 Offentligt informationsmateriale

Ud over de ovenfor diskutererede kriterier og modeller for afholdelse og afgørelse af borgerdrevne folkeafstemninger er det ligeledes relevant at forholde sig til, hvorvidt der skal udarbejdes og udsendes offentligt informationsmateriale i forbindelse med en folkeafstemning. I kapitel 2 beskrev vi således, hvordan man nogle steder stiller krav om, at forvaltningen udarbejder officielt informationsmateriale, fx i form af afstemningspamfletter, afstemningsaviser og lignende, og vi beskrev, hvordan schweiziske erfaringer har vist, at officielt informationsmateriale kan spille en væsentlig rolle i forbindelse med borgernes stillingtagen ved sådanne afstemninger (se afsnit 2.1.2.3). Det konkrete format og indhold af informationsmaterialet varierer fra sted til sted, men typisk vil

materialet indeholde en form for information om beslutningsforslagenes indhold samt forventede konsekvenser ved henholdsvis vedtagelse og afvisning af forslagene. Det er typisk forvaltningen, der har ansvaret for at udarbejde materialet, men som vi beskrev i afsnit 2.4.1 er der også nogle delstater i USA, hvor det er muligt for private at bidrage med indhold i form af argumenter for og imod de stillede beslutningsforslag.

Spørgsmålet om, hvorvidt offentlige myndigheder i forbindelse med valg skal være forpligtede til at udarbejde og formidle informationsmateriale, der hjælper borgeren til at træffe et oplyst valg, er i princippet et spørgsmål, der er relevant ved alle former for valg og afstemninger. Under de nuværende regler for kommunalvalg og bindende folkeafstemninger er de danske kommuner ikke forpligtede til at udarbejde egentligt informationsmateriale med argumenter for og imod afstemningsspørgsmål etc. Kommunerne har en række informationsforpligtigelser i forhold til udsendelse af valgkort, kandidatlistor, afstemningssteder etc. (jf. kommunal- og regionalvalgloven), men kommunerne er ikke forpligtigede til at udarbejde materiale, der hjælper borgerne med at tage stilling til, hvad de vil stemme.

Den primære fordel ved egentligt informationsmateriale ved folkeafstemninger er, at materialet potentielt kan hjælpe borgeren med at træffe et oplyst valg om, hvorledes man ønsker at stemme. En ulempe ved at kræve, at kommunerne udarbejder omfattende informationsmateriale, er, at udarbejdelsen og udsendelsen af dette materiale vil øge kommunernes ressourceforbrug i forbindelse med folkeafstemninger. Derudover kan offentligt informationsmateriale, der fx indeholder argumenter for eller imod et afstemningsresultat, ende med at være kontroversielt, hvis det ikke opfattes som værende rimeligt for begge sider i en afstemning. Ved tidligere nationale afstemninger om danske EU-forbehold har offentligt informationsmateriale fx afstedkommet kritik for at tilgodese den ene side i afstemningerne på bekostning af den anden side.²⁷

5.4 Implementering

Et sidste spørgsmål, som det er værd at forholde sig til i dette kapitel, er rammerne for processen efter afstemningsdagen, når vælgerne har talt og afstemningsresultatet foreligger. Et væsentligt spørgsmål i denne sammenhæng er således, hvorvidt resultaterne af folkeafstemningerne skal være bindende eller vejledende.

Vi har i denne rapport primært beskæftiget os med bindende afstemninger, det vil sige afstemninger, hvor de folkevalgte politikere er forpligtet til at føre

²⁷ Se fx Berlingske (2003b, 2003a).

afstemningsresultatet ud i livet. Der er dog også eksempler, hvor de borgerdrevne folkeafstemninger er vejledende. Dette er fx tilfældet i Sverige, hvor afstemningsresultaterne kan tilsidesættes, hvis et simpelt flertal af kommunalbestyrelsen stemmer for det (jf. afsnit 2.2).

En model, hvor resultatet af de borgerdrevne folkeafstemninger er vejledende, kan således ses som en udvidet kanal for borger-*inputs* til den politiske proces mellem kommunalvalgene, mens magten og ansvaret for de politiske beslutninger fortsat være placeret hos de folkevalgte politikere. Kommunalbestyrelserne vil derved være i en position, hvor det er muligt for dem at forhindre beslutninger, som de mener vil være til skade for kommunen. Muligheden for at tilsidesætte resultatet af en folkeafstemning kan dog samtidig virke uhenigtsmæssig fra et demokratisk perspektiv, i hvert fald hvis det er en mulighed, som kommunalbestyrelserne ofte gør brug af.

Hvis der indføres en model med bindende folkeafstemninger, vil det også være relevant at forholde sig til, i hvor lang tid kommunalbestyrelsen skal være bundet af resultatet. Det vil således være åbenlyst uhenigtsmæssigt at lade borgerdrevne folkeafstemninger blokere for nye beslutninger om en sag i al evighed. Samtidig er det meningsløst at tale om bindende afstemninger, hvis resultaterne af afstemningerne uden videre kan erstattes af nye kommunalbestyrelsesbeslutninger. Man kan her overveje at anvende den samme model, som der på nuværende tidspunkt gælder for de bindende kommunale folkeafstemninger i Danmark. Ved disse afstemninger er afstemningsresultaterne i udgangspunktet bindende til og med udgangen af funktionsperioden for den på afstemningsdagen siddende kommunalbestyrelse. Hvis et afstemningsresultat skal omgøres inden for den siddende kommunalbestyrelses funktionsperiode, kræver det således i udgangspunktet en ny folkeafstemning.²⁸

5.5 Opsamling

Som vi i dette kapitel har vist, er der mange modeller og kriterier, som kan anvendes, når man designer rammerne for borgerdrevne folkeafstemninger. Hvis man ønsker at indføre en model for sådanne afstemninger, er det centralt at være opmærksom på, at valgene mellem forskellige modeller og kriterier har stor betydning for, hvilken rolle de borgerdrevne folkeafstemninger kan komme til at spille i lokaldemokratiet.

Mange af de forhold, som vi har beskrevet og diskuteret i kapitlet, har det til fælles, at de påvirker, hvor nemt eller svært det er for borgere at få politisk

²⁸ Der er dog enkelte tilfælde, hvor dette krav om en ny folkeafstemning ikke er gældende (fx i tilfælde, hvor afstemningsresultatet kommer i strid med ny lovgivning). For detaljer om disse undtagelser, se kommunestyrelseslovens § 9 d.

indflydelse ved hjælp af de borgerdrevne folkeafstemninger. Forhold som emnebegrænsninger, formkrav, underskriftsquorum og tidsfrister har således betydning for, hvor let eller svært det er for borgere at gennemtvinge en folkeafstemning. Kravene til flertalsstørrelse, tilslutningsquorum etc. kan ligeledes gøre det lettere eller sværere at få beslutningsforslag vedtaget. Endelig kan de borgerdrevne folkeafstemningers styrke som politisk indflydelseskanal begrænses ved at gøre afstemningerne vejledende.

I den nedenstående tabel 5.1 har vi opsamlet de forskellige kriterier og modeller, der kan vælges i forbindelse med indførelsen af muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger. For hvert enkelt kriterium vil forskellige valg have indvirkning på, hvor let eller svært det er for almindelige borgere at bruge værktøjet til at søge lokalpolitisk indflydelse.

Tabel 5.1 Borgerdrevne folkeafstemningers indflydelsespotentiale

		Mindre indflydelses- potentiale	Større indflydelses- potentiale
Beslutningsforslag	Afstemningstyper	Kun om allerede trufne KB-beslutninger	Også om borgeres egne forslag
	Emnebegrænsninger	Mange	Få
	Formkrav	Stramme	Lempelige
	Adgang til rådgivning fra forvaltningen	Nej	Ja
Underskriftindsamling	Gebyr for igangsættelse	Ja	Nej
	Underskriftsquorum	Højt	Lavt
	Tidsfrist	Kort	Lang
	Øvrige krav (fx geografiske spredningskrav)	Ja	Nej
	Indsamlingsmetode	Krævende	Fleksibel
Afstemning	Flertalskrav	Kvalificeret	Simpelt
	Tilslutningsquorum	Ja	Nej
Implementering	Bindende	Nej	Ja

Kilde: Egen model, baseret på kapitel 5

Hvorvidt et stort lokalpolitisk indflydelsespotentialer er en fordel eller en ulempe, er i høj grad op til øjnene, der ser. Vi kan således ikke pege på et objektivt optimalt niveau af indflydelsespotentialer for borgerdrevne folkeafstemninger. Jo lettere det er at anvende borgerdrevne folkeafstemninger som politisk indflydelseskanal, jo større en rolle vil afstemningerne formentlig spille i forhold til det repræsentativt-demokratiske udgangspunkt, som vi i dag kender. Dette vil af nogen blive betragtet som en forbedring af det danske lokaldemokrati, mens andre vil være bekymrede for konsekvenserne heraf (jf. fx kommunalbestyrelsesmedlemmernes skepsis, beskrevet i kapitel 4).

6 Konklusion

I dette kapitel samler vi op og konkluderer på basis af resultaterne i de fire analysekapitler (kapitel 2-5). Derudover fremhæver vi en række forhold og perspektiver, som kan være væsentlige i diskussioner om brugen af borgerdrevne folkeafstemninger i Danmark.

Det er værd at understrege, at vi i denne konklusion ikke giver en anbefaling for eller imod indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger i Danmark. Hvorvidt der bør indføres en mulighed for borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner, er i sidste ende et politisk valg. Det er et valg, der blandt andet afhænger af, hvor stor vægt man lægger på de fordele og ulemper, som sådanne afstemninger vil kunne indebære, og det er i høj grad et valg, der afhænger af demokratiske idealer. Man kan således sagtens dele ambitionen om velfungerende lokale demokratier i Danmark og samtidig se forskelligt på, om sådanne lokaldemokratier bør have borgerdrevne folkeafstemninger.

Vores undersøgelse kan således ikke give et endegyldigt svar på, hvorvidt borgerdrevne folkeafstemninger bør indføres i Danmark, men vores undersøgelse kan bidrage med viden om udenlandske erfaringer, konsekvenser, holdninger og forskellige modeller for borgerdrevne folkeafstemninger. Her har vores analyser givet følgende hovedresultater:

Der er mange forskellige modeller for borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet. Vores afdækning af borgerdrevne folkeafstemninger i Schweiz, Sverige, Tyskland og USA viser tydeligt, at rammerne for sådanne afstemninger kan variere markant. Både inden for det enkelte land og på tværs af lande er der således markante forskelle i de formelle rammer for afstemningerne. De borgerdrevne folkeafstemninger i Tyskland er fx mange steder kendetegnet ved væsentlige begrænsninger i forhold til, hvilke afstemningsemner der kan gøres til genstand for borgerdrevne folkeafstemninger, og i Sverige er afstemningsresultaterne altid vejledende, så kommunalpolitikere kan vælge at se bort fra afstemningsresultaterne i en lokal folkeafstemning.

Der er således mange eksempler på, at man ved en eventuel indførelse af borgerdrevne folkeafstemninger i høj grad kan tilpasse rammerne for sådanne afstemninger og dermed tilgodese og imødegå de ønsker og bekymringer, man har i forhold til brugen af sådanne afstemninger. Sagt med andre ord: Rammerne for borgerdrevne afstemninger kan både følge en model, hvor sådanne afstemninger spiller en central rolle i lokalpolitikken, lig det man har mange steder i Schweiz, men man kan også indføre mere begrænsede modeller, som man har mange andre steder.

Borgerdrevne folkeafstemninger kan have demokratiske og økonomiske konsekvenser – men de præcise konsekvenser er vanskelige at forudsige.

Vores analyser har afdækket flere demokratiske og økonomiske konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger. Helt overordnet er det dog her væsentligt at understrege, at det generelt er vanskeligt at forudsige de præcise konsekvenser ved at indføre borgerdrevne folkeafstemninger i danske kommuner.

I forhold til demokratiske konsekvenser indikerer den eksisterende forskning, at indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger potentielt vil kunne påvirke borgernes demokratiske tilfredshed og tillid til politikernes responsivitet. Resultaterne i den eksisterende forskning er dog ikke entydige, og giver efter vores vurdering ikke grundlag for at have klare forventninger i forhold til konsekvenser for demokratisk tilfredshed og tillid til politikernes responsivitet. Når det handler om borgernes politiske viden og interesse giver den eksisterende forskning i højere grad grund til at forvente, at indførelsen vil kunne øge borgernes politiske viden og interesse, om end resultaterne heller ikke er helt entydige på dette punkt. Endelig viser den eksisterende forskning, at indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger vil kunne påvirke valgdeltagelsen ved almindelige valg. Her vil effekten dog i høj grad kunne variere, afhængigt af hvilken model man vælger for borgerdrevne folkeafstemninger. Mens man i USA har set, at borgerdrevne folkeafstemninger, der ligger samtidigt med almindelige valg, kan øge valgdeltagelsen, viser erfaringerne fra Schweiz omvendt, at mange afstemninger kan medføre lavere valgdeltagelse. Endelig indikerer den eksisterende forskning, at muligheden for borgerdrevne folkeafstemninger kan styrke politikernes viden om borgernes præferencer og give en større overensstemmelse mellem borgernes præferencer og den førte politik.

I forhold til indirekte økonomiske konsekvenser indikerer den eksisterende forskning, at indførelsen af borgerdrevne folkeafstemninger både vil kunne påvirke størrelsen af de offentlige budgetter og prioriteringerne inden for de offentlige budgetter. Konsekvenserne af borgerdrevne folkeafstemninger vil dog afhænge af de specifikke udgiftspræferencer blandt borgere og politikere i de enkelte kommuner. Samtidig afhænger de økonomiske konsekvenser også af de konkrete rammer for borgerdrevne folkeafstemninger, fx om emnebegrensninger betyder, at der ikke kan afholdes afstemninger om kommunens budget eller andre økonomiske spørgsmål. Det er imidlertid et ret klart resultat fra den eksisterende forskning, at borgerdrevne folkeafstemninger ikke i sig selv fører til massiv gældsætning eller dramatiske ændringer i de offentlige budgetters størrelser.

I forhold til direkte økonomiske konsekvenser indikerer vores analyser, at de kommunale udgifter til en folkeafstemning ligger et sted mellem 16-26 kroner per indbygger. Det er dog vigtigt at understrege, at dette estimat er behæftet med væsentlig usikkerhed. Estimatet skal betragtes som en indikation på, hvilken størrelsesorden udgifterne ligger på, men der er mange faktorer, som kan

påvirke udgifterne til kommunale folkeafstemninger, og folkeafstemningerne kan også medføre indirekte udgifter for kommuner, stat og borgere, som ikke er medregnet i dette estimat.

De danske borgere er mere positive over for borgerdrevne folkeafstemninger end kommunalpolitikere er. Vores spørgeskemaundersøgelser viste, at der blandt borgerne er en vis opbakning til den grundlæggende idé om borgerdrevne folkeafstemninger. Relativt mange borgere er enige i, at borgerdrevne folkeafstemninger ville styrke lokaldemokratiet. Blandt borgerne er der dog samtidig væsentlig bekymring for, hvad sådanne folkeafstemninger ville have af konsekvenser for kommunens økonomi og for valgdeltagelsen. Blandt kommunalpolitikere er der derimod gennemgående en betydelig skepsis over for borgerdrevne folkeafstemninger. På stort set alle spørgsmål udtrykker kommunalpolitikere således større skepsis over for borgerdrevne folkeafstemninger (og folkeafstemninger generelt) end borgerne gør.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at spørgsmålet om borgerdrevne folkeafstemninger for mange borgere og politikere er et helt nyt spørgsmål, som de ikke tidligere har forholdt sig til. Deres umiddelbare holdninger til dette emne er formentlig langt mindre fastlåste end holdningerne til de politiske spørgsmål, der normalt er genstand for offentlig debat i Danmark. Vores undersøgelse viser således også, at mange borgere ikke har en klar holdning til borgerdrevne folkeafstemninger, og at både borgeres og politikeres holdninger afhænger af, hvordan vi spørger dem. De nuværende holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger kan derfor meget vel ændre sig markant (i både positiv og negativ retning), hvis man i Danmark får en egentlig offentlig debat om sådanne afstemninger. Endelig er det værd at fremhæve, at både borgeres og politikeres syn på borgerdrevne folkeafstemninger også er afhængige af, hvilke emner sådanne afstemninger vil handle om, ligesom der er væsentlig variation i holdningerne, når man ser på tværs af forskellige grupper af borgere og kommunalpolitikere.

Borgerdrevne folkeafstemningers betydning og konsekvenser for lokalpolitik afhænger i høj grad af konkrete modeller og kriterier for afstemningerne. Som afdækningen af borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet også viste, kan man anvende mange forskellige modeller og kriterier for sådanne afstemninger. Det er vigtigt at være opmærksom på, at valg af modeller og kriterier har stor betydning for, hvilken rolle de borgerdrevne folkeafstemninger kan komme til at spille i lokaldemokratiet.

De forskellige kriterier og modeller har blandt andet stor betydning for, hvor nemt eller svært det er for borgere at få politisk indflydelse ved hjælp af de borgerdrevne folkeafstemninger. Dette gælder for alle faser i et borgerforslag:

- **Forslagene:** Borgernes muligheder for at stille forslag kan fx begrænses til specifikke emner, og omfattende formkrav til forslagene kan ligeledes begrænse borgernes reelle muligheder for at stille forslag. Omvendt kan borgernes muligheder styrkes, hvis de fx kan få rådgivning fra de kommunale forvaltninger om udformningen af forslag.
- **Underskriftindsamlingerne:** Borgernes mulighed for at kræve folkeafstemninger afhænger i høj grad af, hvor mange underskrifter de skal indsamle, hvorvidt der er tidsfrister for indsamlingen og de mere praktiske rammer for underskriftindsamlingen, fx brugen af digitale underskrifter.
- **Afstemningen:** Borgerdrevne folkeafstemninger kan afgøres ved simpelt flertal, men der kan også opstilles krav om kvalificeret flertal og minimumskrav til, hvor stor en andel af kommunens borgere der møder frem og stemmer for et forslag.
- **Implementeringen af afstemningsresultatet:** Afstemningsresultaterne kan være bindende, men de kan også gøres vejledende. Hvis resultaterne er bindende for kommunalbestyrelsen, kan denne binding gælde i kortere eller længere tid.

Fordele og ulemper ved de forskellige modeller og kriterier afhænger som sagt i høj grad af personlige demokratiske idealer.

6.1 Perspektiver på borgerdrevne folkeafstemninger

Hvorvidt man ønsker at indføre borgerdrevne folkeafstemninger i Danmark, er som sagt et politisk valg. I sådanne diskussioner vil det også være relevant at inddrage andre resultater og perspektiver vedrørende lokaldemokratiet i Danmark. Specifikt er det efter vores vurdering værd at fremhæve tre pointer om det danske lokaldemokrati:

1. Borgernes syn på lokaldemokratiet i de danske kommuner er ikke ændret markant de sidste 20 år. En nylig, stor kortlægning af danskernes syn på lokaldemokratiet i perioden 2001-2021 viser, at der – til trods for store omvæltninger i perioden – har været en høj grad af stabilitet i borgernes syn på det lokale demokrati igennem de sidste 20 år (Pedersen et al., 2022). Der var i forbindelse med kommunesammenlægningerne i 2007 et forbigående dyk i tilfredsheden blandt borgerne i de sammenlagte kommuner, men der har formentlig været tale om en relativt kortsigtet reformeffekt. Når man spørger

specifikt ind til borgernes tilfredshed med den måde, det lokale demokrati fungerer på i deres egen kommune, er borgernes tilfredshed faktisk en anelse højere i 2021, end den var i 2001. Mere generelt afviger borgernes syn på det lokale demokrati i 2021 ikke meget fra borgernes syn på det lokale demokrati i 2001. Borgernes interesse for lokalpolitik og deres tillid til kommunalpolitikere og de lokaldemokratiske institutioner har således ikke ændret sig markant i denne periode. Der er med andre ord ikke grund til at være mere bekymret for det lokale demokrati i dag end for 20 år siden (Pedersen et al., 2022).

2. Borgernes deltagelse i lokaldemokratiet kan styrkes på mange måder. I diskussioner om en eventuel indførelse af borgerdrevne folkeafstemninger er det værd at holde sig for øje, at sådanne afstemninger blot er ét ud af mange demokratiske redskaber, som man kan anvende, hvis man ønsker at styrke borgernes aktive deltagelse i de lokale demokratier. Under de nuværende regler kan der allerede gøres meget, fx:

- Kommunerne kan inddrage borgerne i politikudvikling igennem borgermøder, høringer, 17-4-udvalg, borgerting etc.²⁹
- Valgdeltagelsen ved kommunalvalgene kan øges igennem en række kampagneredskaber, fx breve og tekstbeskeder til førstegangsvælgere (Bhatti et al., 2017).
- De politiske partier kan øge deres bestræbelser på at involvere flere borgere i deres arbejde.
- Kommunerne kan åbne op for borgerforslag, på samme vis som Folketinget har åbnet op for sådanne forslag.³⁰
- Kommunalbestyrelserne kan benytte mulighederne for at udskrive vejledende og bindende folkeafstemninger i deres kommune.

Dette er blot nogle få eksempler på de demokratiske redskaber, som allerede kan anvendes i dag, hvis man ønsker at øge borgerinddragelsen i kommunalpolitik. Det ligger uden for denne rapports rammer at afdække fordele og ulemper ved alle disse redskaber, og tilgængeligheden af disse redskaber betyder naturligvis ikke nødvendigvis, at borgerdrevne folkeafstemninger ikke *også* kan være et relevant demokratisk redskab i Danmark. Vi fremhæver blot

²⁹ Se fx Københavns Kommune (2023) for en beskrivelse af det rådgivende "Københavnerting" i Københavns Kommune

³⁰ Om borgerforslag til Folketinget, se <https://www.borgerforslag.dk/>. Kommunale ordninger for borgerforslag findes efterhånden i mange kommuner, se fx Rudersdal Kommune (2023) og Roskilde Kommune (2023).

disse redskaber for at understrege, at diskussioner om udviklingen af lokaldemokratiet ikke nødvendigvis behøver være et valg mellem borgerdrevne folkeafstemninger og status quo.

3. Repræsentativt demokrati og borgerdrevne folkeafstemninger er ikke nødvendigvis absolutte modsætninger. Under udarbejdelsen af denne rapport er vi mange gange, både blandt borgere og politikere, stødt på et synspunkt, der mere eller mindre kan opsummeres på følgende vis: *Borgerdrevne folkeafstemninger er en dårlig idé, fordi vi har et repræsentativt folkestyre.*³¹ Mens det er helt korrekt, at det danske demokrati i udgangspunktet er et repræsentativt demokrati – både på nationalt og lokalt plan – er det dog ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at betragte folkeafstemninger og repræsentativt demokrati som absolutte modsætninger.

For det første spiller folkeafstemninger allerede en rolle inden for de nuværende demokratiske rammer i Danmark – både på nationalt og lokalt plan (og derudover inddrages borgere også på mange andre måder i politik, som gennemgået ovenfor). Med andre ord: At man i Danmark har et overvejende repræsentativt demokratisk system udelukker ikke nødvendigvis, at man kan lade folkeafstemninger spille en rolle inden for dette system (el-Wakil & McKay, 2020).

For det andet viser vores analyser af udenlandske erfaringer med borgerdrevne folkeafstemninger, at borgerdrevne folkeafstemninger også i praksis kan integreres i repræsentative demokratiske systemer. Her er det fx også værd at fremhæve, at politikere generelt ser ud til at have en bedre viden om borgernes holdninger i systemer med borgerdrevne folkeafstemninger (jf. afsnit 3.1.4). Borgerdrevne folkeafstemninger bør med andre ord ikke nødvendigvis ses som værende i opposition til det repræsentative demokrati. Borgerdrevne folkeafstemninger kan potentielt virke understøttende for det repræsentative demokrati ved at give de folkevalgte politikere mere præcis viden om – og større incitament til at føre politik i overensstemmelse med – borgernes præferencer.

At borgerdrevne afstemninger kan integreres i et overvejende repræsentativt demokratisk system, betyder ikke, at borgerdrevne folkeafstemninger nødvendigvis bør indføres som en del af det lokale demokrati i Danmark. Vores pointe i dette afsnit er blot, at borgerdrevne folkeafstemninger ikke nødvendigvis skal ses som mere direkte demokrati på bekostning af det repræsentative demokrati. I stedet for at diskutere for eller imod repræsentativt og direkte demokrati som abstrakte ideer, vil det derfor formentlig være mere frugtbart at diskutere de konkrete fordele, ulemper og usikkerheder, som er forbundet med indførelsen af et nyt redskab som borgerdrevne folkeafstemninger. Hvorvidt fordelene opvejer usikkerhederne og ulemperne, er i sidste

³¹ Dette synspunkt fremgår fx mange gange i de kommentarer, som både borgere og politikere har bidraget med i vores spørgeskemaundersøgelser. Vi gengiver dog ikke ordrette kommentarer fra vores spørgeskemadeltagere i denne rapport.

ende et politisk valg, men det er vores håb, at denne rapport kan være med til at kvalificere debatten om borgerdrevne folkeafstemninger – og andre diskussioner om udviklingen af det danske lokaldemokrati.



DEL 2

Dokumentation

7 Metode

I dette kapitel beskriver vi de metoder, som vores analyser er baseret på. Kapitellet er først og fremmest relevant for de læsere, som gerne vil have yderligere viden om det metodiske grundlag for de resultater, som vi præsenterer i analysekapitlerne (kapitel 2-5).

7.1 Desk research

Afdækningen af borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet (kapitel 2) samt analysen af konsekvenserne ved borgerdrevne afstemninger (kapitel 3) er primært baseret på desk research. Ved desk research foretages der en systematisk afdækning af den eksisterende, skriftlige viden på området. Denne afdækning har inkluderet følgende trin:

- For det første har vi søgt efter relevante videnskabelige artikler og bøger med udgangspunkt i emneord, der specifikt relaterer sig til borgerdrevne folkeafstemninger samt folkeafstemninger og direkte demokrati.
- For det andet har vi søgt efter arbejdspapirer, offentlige rapporter samt websites med information om de fire konkrete lande, som vi fokuserer på i kapitel 2. Dette er fx websites for myndigheder, der er involveret i landenes gennemførelse af borgerdrevne folkeafstemninger.
- For det tredje har vi benyttet os af *"snowballing"*, hvor vi har gennemgået litteraturlister i den allerede inkluderede litteratur for yderligere relevant materiale. Vi har derudover også anvendt *"omvendt snowballing,"* hvor vi igennem Google Scholar har afdækket litteratur, der refererer til de allerede identificerede, centrale studier af borgerdrevne folkeafstemninger og direkte demokrati.

Denne tredelte søgestrategi giver erfaringsmæssigt et validt grundlag for en sammenfatning af eksisterende viden. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at enkelte relevante studier ikke er blevet afdækket i denne desk research, men det er vores vurdering, at desk researchen har givet et tilfredsstillende vidensgrundlag for vores analyser.

7.2 Beregninger af direkte økonomiske konsekvenser

Analysen af de direkte økonomiske konsekvenser ved borgerdrevne folkeafstemninger (afsnit 3.2.3) er baseret på egne beregninger, der tager udgangspunkt i offentligt tilgængelige tal. Dette afsnit redegør for detaljer vedrørende disse tal og vores beregninger.

De kommunale udgifter til valg og folkeafstemninger opgøres på *konto 6.42.43* i den kommunale kontoplan. Disse statistikker vurderes generelt af Danmarks Statistik til at have en høj præcision. Der er dog to væsentlige forhold, som man skal være opmærksom på, når man anvender disse tal til at estimere udgifter til folkeafstemninger.

For det første dækker udgifterne på *konto 6.42.43* over de direkte udgifter, som kommunerne i forbindelse med valg og folkeafstemninger har til valgkort, leje af lokaler, diæter til valgstyrelser og tilfornede, forlængede åbningstider i borgerservice etc. Udgifterne på *konto 6.42.43* dækker dermed ikke fuldstændigt kommunernes samlede ressourceforbrug på valgbehandling, da kommunernes forvaltninger også anvender administrative ressourcer (arbejdstid) på valgbehandling. Dette ressourceforbrug registreres generelt ikke på *konto 6.42.43*. Det er under den nuværende regnskabspraksis i kommunerne ikke muligt at udskille disse udgifter til valg særskilt.

For det andet dækker udgifterne på *konto 6.42.43* over flere forskellige typer valgbehandling. Det fremgår således ikke direkte, hvor mange udgifter der er forbundet specifikt med folkeafstemninger. Kommunernes udgifter på *konto 6.42.43* er yderligere specificeret i fire undergrupper (*001:Fælles formål*, *002:Folketingsvalg*, *003:Kommunalvalg* og *999:Ikke-autoriserede grupperinger*). Folkeafstemninger er således ikke opgjort som en separat kategori, men skal derimod registreres under *002: Folketingsvalg*.³² Samtidig har det i vores gennemgang af disse tal vist sig, at underopdelingen på disse grupper ikke nødvendigvis er helt retvisende. Der er fx flere kommuner, som i 2015 og 2019 ikke har udgifter specificeret på undergruppen for folketingsvalg – på trods af at der blev afholdt et folketingsvalg både i 2015 og 2019. Den detaljerede gruppering kan således efter vores vurdering ikke anvendes til at estimere udgifterne specifikt til folkeafstemninger.

³² Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2023).

7.2.1 Omregning til faste priser

Kommunernes udgifter til valg og folkeafstemninger er ved Danmarks Statistik opgjort i løbende priser. Vi har omregnet disse udgifter til faste priser (2022-niveau) ved de stigningstakster, der fremgår af Tabel 7.1:

Tabel 7.1 Stigningstakster anvendt ved omregning til faste priser

År	Stigningstakst (%)
2007-2008	3,8
2008-2009	4,0
2009-2010	2,8
2010-2011	1,1
2011-2012	2,3
2012-2013	0,9
2013-2014	1,3
2014-2015	1,3
2015-2016	1,5
2016-2017	2,0
2017-2018	1,3
2018-2019	1,6
2019-2020	2,1
2020-2021	1,7
2021-2022	3,4
2022-2023	3,1

Kilde: KL (2023)

7.2.2 Estimerede valgudgifter til specifikke valghandlinger

For at estimere valgudgifterne til de specifikke typer af valghandlinger har vi udregnet betingede gennemsnit. I praksis har vi gjort dette ved hjælp af en lineær regressionsmodel (OLS), hvor omkostningerne for hvert år i perioden 2007-2022 regresseres på indikator-variable for hver valgtype. Resultaterne af denne regression fremgår af nedenstående tabel 7.2

Tabel 7.2 Estimerede udgifter til valghandlinger

Valghandling	Estimerede kommunale udgifter
Folketingsvalg	162 mio. kr.
Kommunal- og regionsrådsvalg	178 mio. kr.
Europaparlamentsvalg	111 mio. kr.
Folkeafstemninger	93 mio. kr.
Årlige grundudgifter	8 mio. kr.

Kilde: Danmarks Statistik (REGK31) og VIVEs egne beregninger baseret på data fra Danmarks Statistik (REGK31)

Som det fremgår af tabellen, giver denne metode udgiftsestimater for de specifikke valgtyper på 93-178 mio. kroner per valghandling. I tillæg til de estimerede udgifter for de specifikke valghandlinger har kommunerne estimerede årlige grundudgifter til valg og folkeafstemninger på cirka 8 mio. kroner. Disse grundudgifter kan fx dække over materieludgifter og periodeforskydninger i udgifterne (dvs. betalinger af regninger, som kommer senere end regnskabsåret, der er tilknyttet den enkelte valghandling).

7.3 Spørgeskemaundersøgelser

Analysen af borgernes og kommunalpolitikernes holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger (kapitel 4) er baseret på to spørgeskemaundersøgelser blandt henholdsvis borgere og kommunalpolitikere.

7.3.1 Udvikling af spørgeskemaer

De to spørgeskemaer til henholdsvis borgere og kommunalpolitikere er medtaget i Bilag 2 og 3. Ved udarbejdelsen af de to spørgeskemaer har vi inddraget en del relevante spørgsmål fra flere tidligere undersøgelser. Flere spørgsmål er dog tilpasset til den danske kontekst eller helt nye.

Et væsentligt hensyn ved udviklingen af spørgsmålene har været, at spørgeskemaerne ikke er for lange. Dette hensyn har særligt været afgørende ved udviklingen af spørgeskemaet til kommunalpolitikere. Vi ved fra tidligere undersøgelser, at kommunalbestyrelsesmedlemmernes tid er efterspurgt, og vi ved også, at de modtager mange henvendelser vedrørende spørgeskemaundersøgelser. Dette betyder, at det er blevet sværere at få kommunalpolitikere til at deltage i sådanne undersøgelser. For at sikre en så høj svarprocent

som muligt holdt vi derfor i særlig grad spørgeskemaet til politikerne så kort som muligt.

7.3.2 Spørgeskemaundersøgelsen blandt borgere

Målgruppen for vores spørgeskemaundersøgelse blandt borgerne er et repræsentativt udsnit af voksne borgere i Danmark. Spørgeskemaet blev udsendt i samarbejde med YouGov, der udsendte skemaet på VIVEs vegne til et udsnit af medlemmerne i deres web-panel.

Medlemmerne af YouGovs panel udgør ikke et tilfældigt udsnit af den danske befolkning, men en undersøgelse baseret på disse panel-medlemmer kan ikke desto mindre give et ret godt billede af holdningerne i den danske befolkning:

- For det første har YouGov ved indsamlingen af svardata sikret, at deltagerne i panelet har en høj grad af repræsentativitet på demografiske variable. Specifikt har YouGov foretaget en kvotestyret interviewindsamling i forhold til respondenternes køn, alder, region og uddannelse.
- For det andet anvender vi ved analyserne statistiske *vægte*, hvor det er relevant. Det betyder, at besvarelser fra panelmedlemmer vægtes i forhold til kendte populationsdata for den danske befolkning. Se afsnit 7.3.4 for detaljer om denne vægtning.

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i perioden 22.-28. februar 2023. I alt 2.143 respondenter påbegyndte undersøgelsen, men 118 faldt fra undervejs i deres besvarelse. Der er således 2.025, der har gennemført hele spørgeskemaet. Mediansvartiden for spørgeskemaet var 9 minutter.

7.3.3 Spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunalpolitikere

Målgruppen for vores spørgeskemaundersøgelse blandt kommunalpolitikere er samtlige kommunalpolitikere i de 98 danske kommunalbestyrelser. Kontaktoplysninger på disse kommunalpolitikere er indhentet fra kommunernes egne hjemmesider. Undersøgelsen er udsendt til i alt 2.435 kommunalpolitikere.³³

Kommunalpolitikere modtog den første invitation til at deltage i undersøgelsen den 22. februar 2023. Denne invitation blev udsendt pr. e-mail med et di-

³³ Der blev ved kommunalvalget i 2021 indvalgt 2.436 kommunalpolitikere. I ganske få tilfælde var det ikke muligt at finde en gyldig email-adresse på en kommunalpolitiker. Omvendt har vi i enkelte kommuner udsendt invitationen til suppleanter, hvis det fremgik af kommunens hjemmeside, at de var aktive i kommunalbestyrelsen i undersøgelsesperioden.

rette link til det elektroniske spørgeskema. Påmindelser blev ligeledes udsendt pr. e-mail henholdsvis den 6. marts 2023 og igen den 29. marts. Dataindsamlingen blev endeligt afsluttet den 12. april 2023.

I alt 642 kommunalpolitikere gennemførte undersøgelsen, hvilket giver en svarprocent på 26,4 % (når man inkluderer de 157 politikere, der besvarede dele af spørgeskemaet, er svarprocenten på 32,8 %). Når man sammenligner med tidligere undersøgelser blandt danske kommunalpolitikere, er svarprocenten på det forventede niveau. I undersøgelsen *Kommunalpolitisk Barometer 2021* var svarprocenten fx 25,1 % for gennemførte besvarelser og 32,7 %, når delvise besvarelser medregnes (Pedersen, Petersen, et al., 2021). Ikke desto mindre kan en svarprocent på dette niveau medføre, at de deltagende kommunalpolitikere ikke er fuldt ud repræsentative for den samlede population af danske kommunalpolitikere. For at håndtere dette anvender vi i analyserne af disse besvarelser statistiske vægte, som beskrevet i afsnit 7.3.4.

7.3.4 Vægtning af spørgeskemadata

Vægtningen af data gøres for at korrigere for eventuelle forskelle mellem undersøgelsens deltagere og den population, som man er interesseret i. Et konkret eksempel på en vægtning kan være, at andelen af yngre borgere mellem 18-29 år, der deltager i undersøgelsen, udgør en mindre andel, end denne gruppe udgør af befolkningen. Når vi vægter vores data efter alder, får de yngre respondents besvarelser en smule mere vægt i analysen end besvarelser fra andre (overrepræsenterede) aldersgrupper. På den måde bliver analyserne i højere grad repræsentative for den danske befolkning.

- For spørgeskemaundersøgelsen blandt borgerne anvender vi vægte, som YouGov har konstrueret på basis af respondent- og populationsdata. Vægtene er udregnet på basis af følgende variable: køn, alder, region og uddannelse. For alle respondenter er vægten i intervallet 0,83-1,72 (gennemsnit: 1,0; standardafvigelse: 0,11).
- For spørgeskemaundersøgelsen blandt politikerne er vægtene udregnet af VIVE på basis af følgende variable: køn, parti og region. For alle respondenter er vægten i intervallet 0,61-3,41 (gennemsnit: 1,0; standardafvigelse: 0,22).

7.3.5 Analyser af spørgeskemadata

I alle analyser anvender vi det konventionelle kriterie på $p < 0,05$ som kriterium for statistisk signifikans.

Flere af vores analyser er baseret på spørgsmål i spørgeskemaet, hvor respondenterne angiver deres svar på forskellige skalaer, eksempelvis fempunkts Likert-skalaer, der indeholder svarmulighederne 'helt enig', 'delvis enig', 'hverken enig eller uenig', 'delvis uenig' og 'helt uenig'. Når disse spørgsmål anvendes til multivariate analyser, behandles svarskalaerne som intervallskalerede variable. Det betyder, at respondenternes besvarelse på et givent spørgsmål tildeles en talværdi, hvorefter der kan udregnes gennemsnit af værdierne. Der er set bort fra 'ved ikke'-svar ved udregning af gennemsnit i vores analyser.

Den aggregerede skala for holdninger til borgerdrevne afstemninger er baseret på deltagernes svar i relation til følgende fire udsagn om borgerdrevne folkeafstemninger:

- "Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen"
- "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati"
- "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk"
- "Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme".

I konstruktionen af skalaen er svarskalaen 'helt uenig - helt enig' behandlet som intervallskaleret, og den aggregerede skala for holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger er konstrueret som en simpel additiv skala med en rækkevidde fra nul til et. En konfirmatorisk analyse viser, at skalaen har en tilfredsstillende intern reliabilitet (Cronbach's Alpha=0,82).

7.3.5.1 Regressioner: Forskel på borgere og politikere

Nedenstående regressioner er anvendt til at undersøge, om holdningerne til borgerdrevne folkeafstemninger er signifikant forskellige, når man sammenligner svar fra borgere og politikere. Borgere og politikeres holdninger er signifikant forskellige i forhold til udsagnene "*det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen*" (jf. model 1), "*hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati*" (jf. model 2) og "*hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk*" (jf. model 3). Holdningerne er ikke signifikant forskellige i forhold til udsagnet "*Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme*" (jf. model 4).

Tabel 7.3 Forskelle på borgere og politikere

	Afstemninger god ide (model 1)	Styrke lokaldemokrati (model 2)	Udgifter løbe løbsk (model 3)	Ikke gide stemme (model 4)
Borgere (reference)	0.00	0.00	0.00	0.00
Politikere	-0.24***	-0.22***	0.04*	0.01
Konstant	0.54***	0.60***	0.66***	0.67***
Observationer	2.460	2.455	2.379	2.393
R^2	0.098	0.094	0.003	0.000

Anm.: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Kilde: Politikere: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023; Borgere: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

7.3.5.2 Regressioner: Påvirkes holdninger af underskriftsandele, oplysninger om andre lande eller store bededags-diskussionen?

Som vi har beskrevet i afsnit 4.1.1, varierede vi i forbindelse med spørgsmålene om respondenternes holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger en række oplysninger. Regressionerne i nedenstående tabel 7.4 og 7.5 er anvendt til at fastslå, hvorvidt besvarelserne påvirkes af, hvor mange stemmer en borgerdrevet folkeafstemning ville kræve, og hvorvidt besvarelserne påvirkes af brugen af borgerdrevne folkeafstemninger i andre lande.

Som det fremgår af tabel 7.4, påvirker variationerne i procentsatser ikke borgernes holdninger til nogen af spørgsmålene. Oplysningen om andre landes brug af borgerdrevne folkeafstemninger gør til gengæld borgerne signifikant mere positivt indstillede på tre ud af de fire spørgsmål. Når brugen af borgerdrevne folkeafstemninger i andre lande nævnes, bliver borgerne mere tilbøjelige til at mene, at borgerdrevne folkeafstemninger er en god ide (model 5), at borgerdrevne folkeafstemninger vil styrke det lokale demokrati (model 6) og signifikant mindre bekymrede for, om mange borgerdrevne folkeafstemninger vil medføre lav valgdeltagelse (model 8). Det eneste spørgsmål, hvor landeinformationen ikke førte til signifikant mere positive svar blandt borgerne, var spørgsmålet om de økonomiske konsekvenser (model 7).

Tabel 7.4 Borgerne påvirkes af oplysninger om andre lande, men ikke af procentsatser

	Afstemninger god ide (model 5)	Styrke lokaldemokrati (model 6)	Udgifter løbe løbsk (model 7)	Ikke gide stemme (model 8)
2%	0.00	0.00	0.00	0.00
5%	0.00	0.01	-0.01	-0.03
10%	-0.01	-0.02	-0.01	-0.01
20%	0.01	0.00	-0.02	-0.02
Andre lande ikke nævnt (reference)	0.00	0.00	0.00	0.00
Andre lande er nævnt	0.06***	0.04**	-0.02	-0.04**
Konstant	0.50***	0.59***	0.68***	0.70***
Observationer	1815	1813	1751	1793
R^2	0.010	0.006	0.003	0.007

Anm.: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Kilde: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

For politikernes vedkommende har de forskellige procentsatser for, hvor mange stemmer en borgerdrevet folkeafstemning ville kræve, en effekt. Når procentsatsen er højere, tror politikerne generelt i knap så høj grad, at udgifterne vil løbe løbsk (model 11), ligesom de i knap så høj grad er bekymrede for, at de borgerdrevne folkeafstemninger vil medføre en lav valgdeltagelse (model 12). Ligesom borgerne er politikerne også mere tilbøjelige til at mene, at borgerdrevne folkeafstemninger er en god idé (model 9), og at borgerdrevne folkeafstemninger vil styrke det lokale demokrati, når de informeres om brugen af borgerdrevne folkeafstemninger i andre lande.

Tabel 7.5 Politikerne påvirkes både af procentsatser og af oplysninger om andre lande

	Afstemninger god ide (model 9)	Styrke lokaldemokrati (model 10)	Udgifter løbe løbsk (model 11)	Ikke gide stemme (model 12)
2%	0,00	0,00	0,00	0,00
5%	0,03	0,00	-0,08*	-0,10**
10%	0,06	0,03	-0,07*	-0,08*
20%	0,07	0,02	-0,04	-0,07*
Andre lande ikke nævnt (reference)	0,00	0,00	0,00	0,00
Andre lande er nævnt	0,09***	0,08**	-0,03	-0,04
Konstant	0,21***	0,33***	0,76***	0,76***
Observationer	645	642	628	600
R ²	0,024	0,015	0,013	0,020

Anm.: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Kilde: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023

Som gennemgået i afsnit 4.1.4 blev borgernes holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger ikke påvirket af at blive stillet et spørgsmål om en eventuel folkeafstemning vedrørende afskaffelsen af store bededag som en helligdag. Dette resultat er baseret på modellerne gengivet i nedenstående tabel 7.6.

Tabel 7.6 Borgere påvirkes ikke af spørgsmål om store bededags-afstemning

	Afstemninger god ide (model 13)	Styrke lokal- demokrati (model 14)	Udgifter løbe løbsk (model 15)	Ikke gide stemme (model 16)
Holdning vedr. afskaffelse af store bededag	-0.27***	-0.21***	0.16***	0.15***
Stillet spørgsmål om store bededags-afstemning (refe- rence)	0.00	0.00	0.00	0.00
IKKE stillet spørgsmål om store bededags-afstemning	0.01	0.02	0.00	-0.02
Interaktion: IKKE stillet spørgsmål om store bede- dags-afstemning × holdning vedr. afskaffelse af store bededag	0.01	-0.02	-0.08	-0.02

	Afstemninger god ide (model 13)	Styrke lokal- demokrati (model 14)	Udgifter løbe løbsk (model 15)	Ikke gide stemme (model 16)
Konstant	0.60***	0.65***	0.62***	0.64***
Observationer	1764	1764	1705	1746
R^2	0.062	0.051	0.020	0.025

Anm.: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Kilde: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

Kommunalpolitikernes holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger blev heller ikke påvirket af at blive stillet et spørgsmål om en eventuel folkeafstemning vedrørende afskaffelsen af store bededag som en helligdag. Dette resultat er baseret på modellerne gengivet i nedenstående tabel 7.7.

Tabel 7.7 Politikere påvirkes ikke af spørgsmål om store bededags-afstemning

	Afstemninger god ide (model 17)	Styrke lokal- demokrati (model 18)	Udgifter løbe løbsk (model 19)	Ikke gide stemme (model 20)
Holdning vedr. afskaffelse af store bededag	-0.38***	-0.37***	0.19**	0.15*
Stillet spørgsmål om store bededags-afstemning (refe- rence)	0.00	0.00	0.00	0.00
IKKE stillet spørgsmål om store bededags-afstemning	-0.09	-0.09*	0.00	-0.02
Interaktion: IKKE stillet spørgsmål om store bede- dags-afstemning × holdning vedr. afskaffelse af store bededag	0.07	0.13	0.04	0.08
Konstant	0.47***	0.54***	0.62***	0.62***
Observationer	627	623	611	585
R^2	0.109	0.083	0.053	0.043

Anm.: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Kilde: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023

I analyserne af, hvorvidt besvarelser påvirkes af variationerne af procentsatser, andre lande og store bededag, kunne man i princippet også have foretaget analyser af, hvorvidt de forskellige variationer interagerer med hinanden. Vi har dog fravalgt sådanne interaktionsmodeller af to årsager: For det første er

der er ikke gode teoretiske grunde til at forvente, at disse variationer skulle interagere med hinanden. For det andet ville sådanne analyser, særligt for politikerne, have relativt lav *statistisk power* (det vil sige, selv hvis der vitterligt var en interaktionseffekt, ville det være usandsynligt, at denne interaktionseffekt kunne påvises i analyserne, fordi antallet af observationer er begrænset).

I nedenstående tabeller 7.8 og 7.9 viser vi modellerne, der har været anvendt til at estimere forskellige borgergruppers og politikergruppers holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger.

Tabel 7.8 Forskellige borgergruppers holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger

	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)
Mand	0.00							0.00	0.00
Kvinde	-0.01*							-0.02*	-0.02**
Alder	-0.00***							-0.00***	-0.00***
Grund-/ungdomsudd.	0.00							0.00	0.00
Kort/mellemlang udd.	-0.01							-0.00	-0.00
Lang videregående udd.	-0.01							0.00	0.00
Venstre-højre placering		0.00						-0.01	-0.01
Afstand fra centrum		0.03*						0.01	0.01
Intern efficacy			0.08*					0.09*	0.10*
Ekstern efficacy			-0.14**					-0.08	-0.05
Politisk tillid			-0.12***					-0.05*	-0.06*
Interesse, kommunalpol.				-0.00				0.02	0.02
Tilfreds, lokaldemokrati					-0.16***			-0.06**	-0.05**
"Borgere ved ikke"						-0.02		-0.04**	-0.03*
"Politikere skal lede"						-0.08***		-0.06***	-0.05***
"Ikke-politiske eksperter"							0.01	0.00	-0.00
"Uafhængige eksperter"							0.08***	0.04*	0.04**
Holdning, store bededag									-0.07***
Konstant	0.55***	0.47***	0.54***	0.48***	0.57***	0.53***		0.58***	0.58***
Observationer	1895	1689	1820	1858	1678	1729		1324	1324
R ²	0.022	0.003	0.073	0.000	0.073	0.034		0.159	0.188

Anm.: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Kilde: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

Tabel 7.9 Forskellige politikergrupperes holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger

	(30)	(31)	(32)	(33)	(34)	(35)	(36)	(37)
Mand	0.00						0.00	0.00
Kvinde	-0.02						-0.04***	-0.04***
Alder	-0.00						-0.00	-0.00
Erfaring	-0.05*						-0.01	-0.00
Del af borgmesterkoalition		-0.04**					-0.03*	-0.03*
Medlem af økonomiudvalg		0.02					0.01	0.01
Formand for stående udvalg		0.01					0.02	0.01
Indflydelse		-0.14***					-0.10*	-0.09*
Venstre-højre placering			-0.08***				-0.05	-0.05
Afstand fra centrum			0.17***				0.15***	0.12***
Tilfreds, lokaldemokrati				-0.13***			-0.05	-0.04
"Borgere ved ikke"					-0.09***		-0.10***	-0.08***
"Politikere skal lede"					-0.07***		-0.05*	-0.04
"Ikke-politiske eksperter"						-0.05*	-0.03	-0.02
"Uafhængige eksperter"						0.04	0.02	0.02
Holdning, store bededag								-0.08***
Konstant	0.49***	0.53***	0.40***	0.51***	0.50***	0.43***	0.66***	0.67***
Observationer	496	625	643	646	636	632	441	441
R ²	0.026	0.068	0.118	0.053	0.075	0.008	0.291	0.317

Anm.: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Kilde: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023

8 Data

8.1 Svarfordelinger på centrale spørgsmål

Tabel 8.1 Borgernes svarfordelinger totalt og opdelt på procentkrav ved borgerdrevne folkeafstemninger

		Helt uenig	Delvist uenig	Hverken uenig eller enig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
<i>Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning.</i>	Alle borgere	11,8%	16,4%	22,7%	23,1%	14,7%	11,3%
	2%-krav	11,8%	16,9%	23,2%	24,4%	14,3%	9,4%
	5%-krav	10,6%	15,9%	23,4%	23,4%	13,2%	13,6%
	10%-krav	14,0%	15,2%	21,5%	22,8%	14,9%	11,7%
	20%-krav	11,0%	17,5%	22,9%	21,6%	16,6%	10,5%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati.</i>	Alle borgere	6,5%	12,6%	24,7%	28,3%	16,6%	11,4%
	2%-krav	5,3%	13,0%	28,5%	27,5%	17,4%	8,4%
	5%-krav	5,3%	12,8%	21,6%	32,0%	14,9%	13,4%
	10%-krav	8,8%	12,5%	24,4%	26,1%	16,8%	11,4%
	20%-krav	6,5%	12,0%	24,3%	27,5%	17,3%	12,5%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk.</i>	Alle borgere	4,1%	9,0%	21,9%	29,3%	21,3%	14,4%
	2%-krav	4,1%	8,9%	20,1%	32,4%	22,1%	12,3%
	5%-krav	3,7%	7,5%	24,2%	28,2%	20,5%	15,9%
	10%-krav	3,9%	10,6%	20,5%	29,8%	22,0%	13,3%
	20%-krav	4,5%	9,1%	22,9%	26,9%	20,6%	16,0%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme.</i>	Alle borgere	4,2%	9,6%	21,4%	28,4%	24,1%	12,4%
	2%-krav	4,4%	7,0%	23,8%	27,3%	26,9%	10,6%
	5%-krav	4,4%	10,2%	22,2%	27,7%	22,1%	13,6%
	10%-krav	3,5%	11,3%	18,2%	31,3%	23,3%	12,5%
	20%-krav	4,4%	9,8%	21,5%	27,4%	24,0%	13,0%

Anm.: n=2046

Kilde: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

Tabel 8.2 Borgernes svarfordelinger totalt og opdelt på om borgerdrevne folkeafstemninger i andre lande nævnes (%)

		Helt uenig	Delvist uenig	Hverken uenig eller enig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
<i>Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning.</i>	Alle borgere	11,8%	16,4%	22,7%	23,1%	14,7%	11,3%
	Borgere, når andre lande <u>ikke</u> nævnes	13,2%	18,1%	24,3%	20,3%	12,8%	11,4%
	Borgere, når andre lande nævnes	10,5%	14,7%	21,2%	25,8%	16,7%	11,2%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati.</i>	Alle borgere	6,5%	12,6%	24,7%	28,3%	16,6%	11,4%
	Borgere, når andre lande <u>ikke</u> nævnes	6,6%	13,7%	26,7%	26,5%	14,8%	11,7%
	Borgere, når andre lande nævnes	6,3%	11,5%	22,7%	30,0%	18,4%	11,2%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk.</i>	Alle borgere	4,1%	9,0%	21,9%	29,3%	21,3%	14,4%
	Borgere, når andre lande <u>ikke</u> nævnes	3,2%	9,4%	22,0%	28,9%	23,1%	13,5%
	Borgere, når andre lande nævnes	5,0%	8,7%	21,9%	29,8%	19,5%	15,2%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme.</i>	Alle borgere	4,2%	9,6%	21,4%	28,4%	24,1%	12,4%
	Borgere, når andre lande <u>ikke</u> nævnes	3,2%	8,8%	21,6%	27,7%	26,9%	11,9%
	Borgere, når andre lande nævnes	5,2%	10,4%	21,2%	29,1%	21,2%	12,9%

Anm.: n=2046

Kilde: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

Tabel 8.3 Politikernes svarfordelinger totalt og opdelt på procentkrav ved borgerdrevne folkeafstemninger

		Helt uenig	Delvist uenig	Hverken uenig eller enig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
<i>Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning.</i>	Alle politikere	44,3%	25,4%	7,0%	14,5%	8,4%	0,5%
	2%-krav	50,9%	23,6%	4,6%	11,8%	8,0%	1,1%
	5%-krav	48,4%	21,5%	7,6%	14,3%	7,8%	0,5%
	10%-krav	41,2%	26,2%	5,8%	18,1%	8,3%	0,5%
	20%-krav	37,6%	29,6%	9,7%	13,5%	9,6%	0,0%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati.</i>	Alle politikere	30,6%	26,8%	11,3%	20,8%	9,6%	1,0%
	2%-krav	30,9%	26,7%	11,9%	20,3%	8,1%	2,1%
	5%-krav	35,7%	24,6%	8,6%	19,3%	11,1%	0,8%
	10%-krav	29,2%	27,3%	9,3%	22,6%	10,6%	1,1%
	20%-krav	27,2%	28,4%	14,9%	20,6%	8,8%	0,0%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk.</i>	Alle politikere	7,1%	8,2%	14,7%	36,5%	30,9%	2,7%
	2%-krav	7,7%	6,1%	9,5%	30,3%	42,1%	4,3%
	5%-krav	8,5%	7,4%	17,0%	38,9%	25,0%	3,3%
	10%-krav	6,3%	10,7%	17,1%	38,2%	25,4%	2,4%
	20%-krav	6,0%	8,3%	15,3%	38,5%	30,9%	1,0%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme.</i>	Alle politikere	6,2%	8,9%	17,8%	32,1%	28,3%	6,8%
	2%-krav	4,1%	5,9%	15,0%	34,1%	36,1%	4,8%
	5%-krav	7,8%	9,2%	25,8%	21,2%	28,0%	8,0%
	10%-krav	6,0%	12,7%	15,0%	35,4%	24,9%	5,9%
	20%-krav	7,0%	7,6%	16,3%	36,3%	24,4%	8,4%

Anm.: n=645-649

Kilde: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023

Tabel 8.4 Politikernes svarfordelinger totalt og opdelt på om borgerdrevne folkeafstemninger i andre lande nævnes (%)

		Helt uenig	Delvist uenig	Hverken uenig eller enig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
<i>Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning.</i>	Alle politikere	44,3%	25,4%	7,0%	14,5%	8,4%	0,5%
	- Politikere, når andre lande <u>ikke</u> nævnes	52,6%	21,2%	6,0%	12,3%	7,4%	0,5%
	- Politikere, når andre lande nævnes	34,7%	30,2%	8,1%	17,0%	9,6%	0,5%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati.</i>	Alle politikere	30,6%	26,8%	11,3%	20,8%	9,6%	1,0%
	- Politikere, når andre lande <u>ikke</u> nævnes	34,9%	26,7%	11,0%	18,4%	7,7%	1,3%
	- Politikere, når andre lande nævnes	25,6%	26,9%	11,5%	23,5%	11,9%	0,6%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk.</i>	Alle politikere	7,1%	8,2%	14,7%	36,5%	30,9%	2,7%
	- Politikere, når andre lande <u>ikke</u> nævnes	7,1%	7,6%	14,8%	33,7%	35,2%	1,6%
	- Politikere, når andre lande nævnes	7,0%	8,8%	14,6%	39,7%	26,0%	3,9%
<i>Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme.</i>	Alle politikere	6,2%	8,9%	17,8%	32,1%	28,3%	6,8%
	- Politikere, når andre lande <u>ikke</u> nævnes	6,9%	8,1%	17,3%	27,5%	34,3%	6,0%
	- Politikere, når andre lande nævnes	5,3%	9,8%	18,3%	37,5%	21,3%	7,7%

Anm.: n=645-649

Kilde: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023

Tabel 8.5 Demokratiske holdninger blandt borgere og politikere

		Helt uenig	Delvist uenig	Hverken uenig eller enig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
<i>Almindelige mennesker ved ikke, hvilken politik der er bedst for dem.</i>	Borgere	14,1%	24,4%	28,3%	19,4%	4,8%	9,0%
	Politikere	22,9%	33,9%	16,0%	24,4%	2,5%	0,5%
<i>Politikere skal lede borgerne, ikke følge dem.</i>	Borgere	10,1%	20,2%	29,6%	23,0%	6,8%	10,5%
	Politikere	6,8%	17,8%	13,7%	43,0%	17,6%	1,2%
<i>Vores samfund er så komplekst, at vigtige samfundsmæssige beslutninger bør tages af ikke-politiske eksperter.</i>	Borgere	7,5%	14,0%	29,4%	27,6%	9,0%	12,5%
	Politikere	43,8%	28,6%	11,8%	12,5%	2,2%	1,1%
<i>Vores land ville klare sig bedre, hvis vigtige beslutninger blev overladt til uafhængige eksperter i stedet for politikere.</i>	Borgere	10,6%	15,8%	26,1%	27,3%	8,6%	11,6%
	Politikere	62,4%	20,2%	7,0%	7,4%	2,4%	0,8%
<i>Det er en god ide med kommunale folkeafstemninger.</i>	Borgere	6,5%	10,3%	21,6%	30,0%	24,7%	6,9%
	Politikere	26,2%	30,4%	9,3%	20,8%	12,8%	0,5%
<i>Man burde afholde flere kommunale folkeafstemninger, end man gør i dag.</i>	Borgere	9,9%	13,9%	24,1%	22,9%	20,1%	9,1%
	Politikere	37,0%	21,4%	15,1%	13,3%	11,9%	1,4%

Anm.: n=2051-2054 for borgere, n=657-669 for politikere

Kilde: Politikere: VIVE spørgeskemaundersøgelse 2023; Borgere: Data er indsamlet af YouGov for VIVE.

Litteratur

- Arceneaux, K. (2002). Public Opinion and State Abortion Policy. *State Politics and Policy Quarterly*, 2(4), 372–387.
- Asatryan, Z. (2016). The indirect effects of direct democracy: local government size and non-budgetary voter initiatives in Germany. *International Tax and Public Finance*, 23(3), 580–601.
<https://doi.org/10.1007/s10797-015-9380-1>
- Asatryan, Z., Baskaran, T., & Heinemann, F. (2017). The effect of direct democracy on the level and structure of local taxes. *Regional Science and Urban Economics*, 65(May 2016), 38–55.
<https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2017.04.006>
- Augenblick, N., & Nicholson, S. (2016). Ballot position, choice fatigue, and voter behaviour. *Review of Economic Studies*, 83(2), 460–480.
<https://doi.org/10.1093/restud/rdv047>
- Bauer, P. C., & Fatke, M. (2014). Direct democracy and political trust: Enhancing trust, initiating distrust-or both? *Swiss Political Science Review*, 20(1), 49–69. <https://doi.org/10.1111/spsr.12071>
- Benz, M., & Stutzer, A. (2004). Are voters better informed when they have a larger say in politics? Evidence for the European Union and Switzerland. *Public Choice*, 119(1–2), 31–59.
<https://doi.org/10.1023/b:puch.0000024161.44798.ef>
- Beramendi, V., Ellis, A., Kaufmann, B., Kornblith, M., LeDuc, L., McGuire, P., Schiller, T., & Svensson, P. (2008). *Direct Democracy - The International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Berlingske. (2003a). *Enhedslisten går til ombudsmanden med euro-pjece*.
- Berlingske. (2003b). *Krarup vil have euro-valgkamp ind i retssag*.
- Bernauer, J., & Vatter, A. (2012). Can't get no satisfaction with the Westminster model? Winners, losers and the effects of consensual and direct democratic institutions on satisfaction with democracy. *European Journal of Political Research*, 51(4), 435–468.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02007.x>
- Bertsou, E., & Caramani, D. (2022). People Haven't Had Enough of Experts: Technocratic Attitudes among Citizens in Nine European Democracies. *American Journal of Political Science*, 66(1), 5–23.
<https://doi.org/10.1111/ajps.12554>
- Besley, T., & Case, A. (2003). Political institutions and policy choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 7–73.

<https://doi.org/10.1257/jel.41.1.7>

- Bhatti, Y., Dahlgard, J. O., Hansen, J. H., & Hansen, K. . (2017). Kan mobiliseringskampagner øge valgdeltagelsen? In J. Elklit, C. Elmelund-Præstekjær, & U. Kjær (Eds.), *KV13. Analyser af kommunalvalget 2013* (pp. 93–112). University of Southern Denmark Press.
- Blais, A. (2014). Why is turnout so low in Switzerland? Comparing the attitudes of Swiss and German citizens towards electoral democracy. *Swiss Political Science Review*, 20(4), 520–528.
<https://doi.org/10.1111/spsr.12116>
- Bovermann, R. (2021). Direkte Demokratie. In U. Andersen, J. Bogumil, S. Marschall, & W. Woyke (Eds.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 241–246). Springer VS.
https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-23666-3_39
- Bowler, S., & Donovan, T. (2002). Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government. *British Journal of Political Science*, 32(2), 371–390.
- Bowler, S., & Donovan, T. (2004). Measuring the Effect of Direct Democracy on State Policy: Not All Initiatives Are Created Equal. *State Politics & Policy Quarterly*, 4(3), 345–363.
- Braun, N. (2008). Direct Democracy in Switzerland. In O. Wästberg, D. Lindvall, S. Stenberg, A. Tedros, & M. Wärmark (Eds.), *Direct Democracy - The International IDEA Handbook* (pp. 26–33). International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Buetzer, M. (2011). Second-order direct democracy in Switzerland: How sub-national experiences differ from national ballots. In T. Schiller (Ed.), *Local Direct Democracy in Europe*. Springer.
- Bundesamt für Statistik. (2020). *Dataset: Nationalratswahlen (Wahlberechtigte, Wählende und Typen von Wahlzetteln seit 1971)*. Veröffentlicht am 13.05.2020. BFS-Nummer: px-x-1702020000_101.
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/nationalratswahlen/wahlbeteiligung.assetdetail.12948000.html>
- Bundesamt für Statistik. (2021). *Regionalporträts 2021: Kennzahlen aller Gemeinden*. Statistisches Jahrbuch Und Taschenstatistik Der Schweiz 2021.
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/gemeinden/daten-erlaeuterungen.assetdetail.15864450.html>
- Bundesamt für Statistik. (2022). *Dataset: Volksabstimmungen (Ergebnisse Ebene Kanton seit 1866)*. Veröffentlicht am 13.09.2022. BFS-Nummer: px-x-1703030000_100. https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-1703030000_100

- Bundeskanzlei BK. (2018). *Abstimmungsbüchlein: Design 2018 und Rückblick*.
<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/neues-design-abstimmungsbuchlein.html>
- Bundeskanzlei BK. (2022). *Chronologie Volksabstimmungen*.
https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html
- Burden, B. C. (2005). Institutions and policy representation in the states. *State Politics and Policy Quarterly*, 5(4), 373–393.
<https://doi.org/10.1177/153244000500500404>
- Campbell, D. E., & Monson, J. Q. (2008). The religion card: Gay marriage and the 2004 presidential election. *Public Opinion Quarterly*, 72(3), 399–419.
<https://doi.org/10.1093/poq/nfn032>
- Chiu, V., Hall, W., Chan, G., Hides, L., & Leung, J. (2022). A Systematic Review of Trends in US Attitudes toward Cannabis Legalization. *Substance Use and Misuse*, 57(7), 1052–1061.
<https://doi.org/10.1080/10826084.2022.2063893>
- Cialdini, R. B., & Goldstein, N. J. (2004). Social influence: Compliance and conformity. *Annual Review of Psychology*, 55(1974), 591–621.
<https://doi.org/10.1146/annurev.psych.55.090902.142015>
- City of Portland. (2019). *Referendum Petition Public Information Packet For Election Cycle Ending June 2020*.
<https://www.portland.gov/sites/default/files/2021/2020-city-referendum-petition-manual.pdf>
- City of Portland. (2021). *Initiative Petition Public Information Packet For Election Cycle Ending June 2022*.
https://www.portland.gov/sites/default/files/2021/initiative-petition-manual-2022-rev-08112021_0.pdf
- City of Portland. (2022). *Recall Process for City Elected Officials*.
<https://www.portland.gov/elections/recall>
- Dalton, R. J., & Weldon, S. (2013). Is Direct Democracy a Kinder and Gentler Democracy? *Taiwan Journal of Democracy*, May-Spec, 39–62.
- Dermont, C. (2016). Taking Turns at the Ballot Box: Selective Participation as a New Perspective on Low Turnout. *Swiss Political Science Review*, 22(2), 213–231. <https://doi.org/10.1111/spsr.12194>
- Deutscher Bundestag. (2002). *Drucksache 14/8503: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz*. <https://dserver.bundestag.de/btd/14/085/1408503.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2022). *Absolute Zweidrittelmehrheit*.
 Parlamentsbegriffe A-Z.
https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/A/abs_zweidrittmehrheit-245314

- Dorn, D., Fischer, J. A. V., Kirchgässner, G., & Sousa-Poza, A. (2008). Direct democracy and life satisfaction revisited: New evidence for Switzerland. *Journal of Happiness Studies, 9*(2), 227–255. <https://doi.org/10.1007/s10902-007-9050-9>
- Dyck, J. J., & Lascher, E. L. (2009). Direct democracy and political efficacy reconsidered. *Political Behavior, 31*(3), 401–427. <https://doi.org/10.1007/s11109-008-9081-x>
- el-Wakil, A., & McKay, S. (2020). Disentangling Referendums and Direct Democracy: A Defence of the Systemic Approach to Popular Vote Processes. *Representation, 56*(4), 449–466. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1652203>
- Esaiasson, P., Persson, M., Gilljam, M., & Lindholm, T. (2019). Reconsidering the role of procedures for decision acceptance. *British Journal of Political Science, 49*(1), 291–314. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000508>
- Fatke, M. (2015). Participation and political equality in direct democracy: Educative effect or social bias. *Swiss Political Science Review, 21*(1), 99–118. <https://doi.org/10.1111/spsr.12127>
- Fatke, M., & Freitag, M. (2013). Direct Democracy: Protest Catalyst or Protest Alternative? *Political Behavior, 35*(2), 237–260. <https://doi.org/10.1007/s11109-012-9194-0>
- Feld, L. P., Fischer, J. A. V., & Kirchgässner, G. (2010). The effect of direct democracy on income redistribution: Evidence For Switzerland. *Economic Inquiry, 48*(4), 817–840. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2008.00174.x>
- Feld, L. P., & Kirchgässner, G. (2001). Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities. *Public Choice, 109*(3–4), 347–370. <https://doi.org/10.1023/A:1013077121942>
- Feld, L. P., Kirchgässner, G., & Schaltegger, C. A. (2011). Municipal debt in Switzerland: New empirical results. *Public Choice, 149*(1–2), 49–64. <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9828-5>
- Feld, L. P., & Matsusaka, J. G. (2003). Budget referendums and government spending: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics, 87*(12), 2703–2724. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00140-8](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00140-8)
- Fernández-Vázquez, P., Lavezolo, S., & Ramiro, L. (2023). The technocratic side of populist attitudes: Evidence from the Spanish case. *West European Politics, 46*(4), 73–99.
- Fischer, J. A. (2005). *The Impact of Direct Democracy on Society*. University of St.Gallen.
- Freitag, M., & Ackermann, K. (2016). Direct Democracy and Institutional Trust: Relationships and Differences Across Personality Traits. *Political Psychology, 37*(5), 707–723. <https://doi.org/10.1111/pops.12293>

- Freitag, M., & Bühlmann, M. (2003). Die Bildungsfinanzen der Schweizer Kantone. Der einfluss sozioökonomischer bedingungen, organisierter interessen und politischer institutionen auf die bildungsausgaben im kantonalen vergleich. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 139–168. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2003.tb00403.x>
- Freitag, M., & Stadelmann-Steffen, I. (2010). Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections. *Electoral Studies*, 29(3), 472–483. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.04.009>
- Frey, B. S., & Stutzer, A. (2000). Happiness, economy and institutions. *Economic Journal*, 110(466), 918–938. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00570>
- Funk, P., & Gathmann, C. (2011). Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000. *Economic Journal*, 121(557), 1252–1280. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02451.x>
- Gerber, E. R. (1996). Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives. *American Journal of Political Science*, 40(1), 99–128.
- Gerber, E. R. (1999). *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton University Press.
- Hald, B. N. (2022). *Ingen gider være valgfrivillige: Nu satses der på de unge*. TV2 Østjylland.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge university press.
- Helfer, L., Wäspi, F., & Varone, F. (2021). Does Direct Democracy Enhance Politicians' Perceptions of Constituents' Opinions? Evidence from Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 27(4), 695–711. <https://doi.org/10.1111/spsr.12495>
- Hero, R. E., & Tolbert, C. J. (2004). Minority Voices and Citizen Attitudes about Government Responsiveness in the American States: Do Social and Institutional Context Matter? *British Journal of Political Science*, 34(1), 109–121.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2023). *Kapitel 3-4 Den autoriserede kontoplan & konteringsregler*.
- Initiative and Referendum Institute. (2019). *Overview of Initiative Use, 1900-2019*. [http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI-Initiative-Use-\(2019-2\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI-Initiative-Use-(2019-2).pdf)
- Jungar, A.-C. (2020). *Det förstärka folkinitiativet*.
- Kanton Appenzell Innerrhoden. (n.d.). *Landsgemeinde*. Retrieved November 16, 2022, from <https://www.ai.ch/politik/landsgemeinde>

- Kanton Zürich. (2020a). *Merkblatt kantonale Volksinitiative, V1.1, Februar 2020*. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/wahlen-abstimmungen/merkblatt_muster_stat/merkblatt_volksinitiative_v1.1.pdf
- Kanton Zürich. (2020b). *Merkblatt kantonales Volksreferendum, V1.1, Februar 2020*.
- Kanton Zürich. (2022a). *Initiativen, Referenden & Anfragerecht*. <https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/initiativen-referenden-anfragerecht.html>
- Kanton Zürich. (2022b). *Wahlen & Abstimmungen*. <https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen.zhweb-noredirect.zhweb-cache.html?keywords=demokratie#/>
- Kern, A., & Hooghe, M. (2018). The effect of direct democracy on the social stratification of political participation: Inequality in democratic fatigue? *Comparative European Politics*, 16, 724–744.
- Kiewiet, D. R., & Szakaly, K. (1996). Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), 62–97. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a023362>
- KL. (2023). *Kommunal økonomi a-z*.
- Kost, A. (2012). *Direkte Demokratie* (2nd ed.). Springer.
- Kost, A. (2013). Direkte Demokratie. In *Elemente der Politik* (2nd ed.). Springer VS.
- Kuklinski, J. H., Quirk, P. J., Jerit, J., Schwieder, D., & Rich, R. F. (2000). Misinformation and the Currency of Democratic Citizenship. *The Journal of Politics*, 62(3), 790–816.
- Københavns Kommune. (2023). *Vil du være med til at udvikle fremtidens København? Københavns Kommune lancerer et Københavnerting*.
- Landesrecht Hamburg. (2014). *§ 14 der Verordnung zum Führungszimmer des Bezirksamstimmungs-durchführungsgesetzes vom 26. August 2014*. <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-BezAbstDGDVHAV2P14>
- Lascher, E. L., Hagen, M. G., & Rochlin, S. A. (1996). Gun Behind the Door? Ballot Initiatives, State Policies and Public Opinion. *Journal of Politics*, 58(3), 760–775.
- Lawrence, E. D., & Sides, J. (2014). The consequences of political innumeracy. *Research and Politics*, 1(2). <https://doi.org/10.1177/2053168014545414>
- Lax, J. R., & Phillips, J. H. (2009). Gay rights in the states: Public opinion and

- policy responsiveness. *American Political Science Review*, 103(3), 367–386. <https://doi.org/10.1017/S0003055409990050>
- Lax, J. R., & Phillips, J. H. (2012). The democratic deficit in the states. *American Journal of Political Science*, 56(1), 148–166. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00537.x>
- Leemann, L., & Stadelmann-Steffen, I. (2022). Satisfaction With Democracy: When Government by the People Brings Electoral Losers and Winners Together. *Comparative Political Studies*, 55(1), 93–121. <https://doi.org/10.1177/00104140211024302>
- Leemann, L., & Wasserfallen, F. (2016). The democratic effect of direct democracy. *American Political Science Review*, 110(4), 750–762. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000307>
- Leininger, A. (2015). Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls. *Global Policy*, 6(S1), 17–27. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12224>
- Lupia, A., & Matsusaka, J. G. (2004). Direct democracy: New approaches to old questions. *Annual Review of Political Science*, 7(May 2004), 463–482. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730>
- Marien, S., & Kern, A. (2018). The Winner Takes It All: Revisiting the Effect of Direct Democracy on Citizens' Political Support. *Political Behavior*, 40(4), 857–882. <https://doi.org/10.1007/s11109-017-9427-3>
- Marquis, L., Schaub, H. P., & Gerber, M. (2011). The fairness of media coverage in question: An analysis of referendum campaigns on welfare state issues in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 17(2), 128–163. <https://doi.org/10.1111/j.1662-6370.2011.02015.x>
- Matsusaka, J. G. (1995). Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 Years. *Journal of Political Economy*, 103(3), 587–623.
- Matsusaka, J. G. (2005). Direct democracy works. *Journal of Economic Perspectives*, 19(2), 185–206. <https://doi.org/10.1257/0895330054048713>
- Matsusaka, J. G. (2010). Popular control of public policy: A quantitative approach. *Quarterly Journal of Political Science*, 5(2), 133–167. <https://doi.org/10.1561/100.00009055>
- Matsusaka, J. G. (2018). Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence. *Public Choice*, 174(1–2), 107–143. <https://doi.org/10.1007/s11127-017-0486-0>
- Matsusaka, J. G., & McCarty, N. M. (2001). *Matsusaka&McCarthy_Political Resource Allocation*. 1–36.
- Mendelsohn, M., & Cutler, F. (2000). The effect of referendums on democratic citizens: Information, politicization, efficacy and tolerance. *British Journal*

of Political Science, 30(4), 669–698.

- Milic, T., Rousselot, B., & Vatter, A. (2014). *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Verlag Neue Züricher Zeitung.
- Monogan, J., Gray, V., & Lowery, D. (2009). Public opinion, organized interests, and policy congruence in initiative and noninitiative U.S. states. *State Politics and Policy Quarterly*, 9(3), 304–324. <https://doi.org/10.1177/153244000900900303>
- Nord, L., & Grusell, M. (2021). Media and politics in Sweden. In E. Skogerbø, Ø. Ihlen, N. N. Kristensen, & L. Nord (Eds.), *Power, communication, and politics in the Nordic countries*. Nordicom, University of Gothenburg.
- Nygren, G., Leckner, S., & Tenor, C. (2018). Hyperlocals and Legacy Media: Media Ecologies in Transition. *Nordicom Review*, 39(1), 33–49.
- Pedersen, R. T., Kjær, U., Christensen, J., Hjelm, U., Houlberg, K., & Petersen, N. G. P. (2022). *Lokaldemokratiet og borgerne: En analyse af borgernes syn på det kommunale demokrati 2001-2021*. VIVE.
- Pedersen, R. T., Petersen, N. B. G., Kristensen, I. V., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2021). *Kommunalpolitisk barometer 2021*.
- Pedersen, R. T., & Thau, M. (2019). *Udvalgsstyret i danske kommuner*. VIVE.
- Persson, P., Eek, J. A. C. D., Karlsson, C. H. S., Nilson, K. K. E.-L., Wegendal, M. S. L., & Åkesson, H. W. R. (2001). *Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting* (Issue september 2000).
- Primo, D. M. (2006). Stop us before we spend again: Institutional constraints on government spending. *Economics and Politics*, 18(3), 269–312. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2006.00171.x>
- Radcliff, B., & Shufeldt, G. (2016). Direct Democracy and Subjective Well-Being: The Initiative and Life Satisfaction in the American States. *Social Indicators Research*, 128(3), 1405–1423. <https://doi.org/10.1007/s11205-015-1085-4>
- Rehmet, F., & Wiedmann, O. (2021). *Volksentscheidsrangung 2021*. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2021/2021-06-22_VE-Ranking-2021_Web.pdf
- Rehmet, F., Wunder, E., & Mittendorf, V. (2020). *Bürgerbegehrensbericht 2020*. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu_rgerbegehrensbericht_Web.pdf
- Rochat, P. E. (2022). Direct Democracy at the Local Level in Switzerland. In C. E. Premat (Ed.), *Direct Democracy Practices at the Local Level* (pp. 1–19). IGI Global.
- Roskilde Kommune. (2023). *Om borgerforslag i Roskilde Kommune*.

<https://www.roskilde.dk/da-dk/demokrati-og-indflydelse/fa-indflydelse/borgerforslag/om-borgerforslag/>

- Rudersdal Kommune. (2023). *Borgerforslag*.
<https://sammenom.rudersdal.dk/da-DK/pages/initiatives>
- Schiller, T. (2011). Local direct democracy in Germany - varieties in a federal state. In T. Schiller (Ed.), *Local Direct Democracy in Europe* (1st ed., pp. 54–74). Springer.
- Sciarini, P., Cappelletti, F., Goldberg, A. C., & Lanz, S. (2016). The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes. *Swiss Political Science Review*, 22(1), 75–94.
<https://doi.org/10.1111/spsr.12178>
- Seabrook, N. R., Dyck, J. J., & Lascher, E. L. (2015). Do ballot onitiatives increase general political knowledge? *Political Behavior*, 37(2), 279–307.
- SKR. (2022). *Förstärkt folkinitiativ, folkomröstning (Publicerad 8 december 2022)*.
<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/valmaktfordelning/forstarktfoikinitiativfolkomrostning.html>
- Smith, D. A., & Tolbert, C. (2007). The instrumental and educative effects of ballot measures: Research on direct democracy in the American states. *State Politics and Policy Quarterly*, 7(4), 416–445.
<https://doi.org/10.1177/153244000700700404>
- Smith, M. A. (2001). The Contingent Effects of Ballot Initiatives and Candidate Races on Turnout. *American Journal of Political Science*, 45(3), 700.
<https://doi.org/10.2307/2669246>
- Smith, M. A. (2002). Ballot Initiatives and the Democratic Citizen. *The Journal of Politics*, 64(3), 892–903.
- Staatskanzlei Kanton Schaffhausen. (2019). *Rechtliche Hinweise zum Stimmrecht im Kanton Schaffhausen*.
<https://sh.ch/CMS/frontend/index.jsp?contentid=1709458&language=DE&globalshared=true>
- Stadelmann-Steffen, I., & Vatter, A. (2012). Does Satisfaction with Democracy Really Increase Happiness? Direct Democracy and Individual Satisfaction in Switzerland. *Political Behavior*, 34(3), 535–559.
<https://doi.org/10.1007/s11109-011-9164-y>
- Statistikmyndigheten SCB. (2022). *Valdeltagande i Sverige*. Snabba Fakta Om Sverige. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/valdeltagande-i-sverige/>
- Stratmann, T. (2006). Is spending more potent for or against a proposition? Evidence from ballot measures. *American Journal of Political Science*, 50(3), 788–801. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00216.x>

- Stutzer, A., & Frey, B. S. (2000). Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger : eine mikroökonometrische Untersuchung für die Schweiz. *Swiss Political Science Review*, 6(3), 1–30.
- Tesler, M. (2015). Priming Predispositions and Changing Policy Positions: An Account of When Mass Opinion Is Primed or Changed. *American Journal of Political Science*, 59(4), 806–824. <https://doi.org/10.1111/ajps.12157>
- Tolbert, C. J., Grummel, J. A., & Smith, D. A. (2001). The Effects of Ballot Initiatives on Voter Turnout in the American States. *American Politics Research*, 29(6), 625–648.
- Tolbert, C. J., McNeal, R. S., & Smith, D. A. (2003). Enhancing Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge. *State Politics & Policy Quarterly*, 3(1), 23–41.
- Tolbert, C. J., & Smith, D. A. (2005). The educative effects of ballot initiatives on voter turnout. *American Politics Research*, 33(2), 283–309. <https://doi.org/10.1177/1532673X04271904>
- Trechsel, A. H., & Kriesi, H. (1996). Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system. In *The Referendum Experience in Europe* (pp. 185–208).
- Tørnqvist, T. (2023). *Ny måling viser stor modstand mod afskaffelsen af store bededag*. DR.DK.
- Unckel, P., Einarsson, M., Eriksson, P., Hellsvik, G., Hirschfeldt, J., Hjelm-Wallén, L., Isaksson, L., Johansson, M., Lundgren, K., Magnusson, G., Sjöholm, H., Svensson, I., Sydow, H. von, Tarschys, D., & Ulvskog, M. (2008). *En reformerad grundlag: Del 2. Regeringen*.
- Valmyndigheten. (2022). *Folkomröstningar*.
- Voigt, S., & Blume, L. (2015). Does direct democracy make for better citizens? A cautionary warning based on cross-country evidence. *Constitutional Political Economy*, 26(4), 391–420. <https://doi.org/10.1007/s10602-015-9194-2>
- Wästberg, O., Lindvall, D., Stenberg, S., Tedros, A., & Wärmark, M. (2016). *Låt fler forma framtiden! Demokratiutredningen*.
- Waters, M. D. (2002). *The Initiative Industry: Its Impact on the Future of the Initiative Process*. <http://www.iandrinstitute.org/docs/Waters-The-Initiative-Industry-Its-Impact-on-the-Future.pdf>
- Waters, M. D. (2018). *The Initiative and Referendum Almanac. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in the United States* (2nd ed.). Carolina Academic Press.

Bilag 1 Rammerne i tyske delstater

Nedenstående tabel 1.1 opsummerer, hvorledes rammerne for kommunale, borgerdrevne folkeafstemninger varierer på tværs af delstaterne.

Bilagstabel 1.1 Rammer for kommunale, borgerdrevne folkeafstemninger i Tyskland

Delstat	Underskrifts-quorum	Tidsfrist, Initiativ	Tidsfrist, Korrektur	Tilslutnings-quorum
Baden-Württemberg	4,5-7 %	Ingen	3 mdr.	20 %
Bayern	3-10 %	Ingen	Ingen	10-20 %
Berlin	3 %	6 mdr.	6 mdr.	10 %
Brandenburg	10 %	12 mdr.	8 uger	25 %
Bremen (inkl. Bremerhaven)	5 %	Ingen	3 mdr.	20 %
Hamburg	2-3 %	6 mdr.	6 mdr.	Ingen
Hessen	3-10 %	Ingen	8 uger	15-25 %
Mecklenburg-Vorpommern	2,5-10 %	Ingen	6 uger	25 %
Niedersachsen	5-10 %	6 mdr.	3-6 mdr.	20 %
Nordrhein-Westfalen	3-10 %	Ingen	1,5-3 mdr.	10-20 %
Rheinland-Pfalz	5-9 %	Ingen	4 mdr.	15 %
Saarland	13-15 %	6 mdr.	2 mdr.	30 %
Sachsen	5-10 %	12 mdr.	3 mdr.	25 %
Sachsen-Anhalt	4,5-10 %	Ingen	4-8 uger	20 %
Schleswig-Holstein	4-10 %	6 mdr.	6 mdr.	8-20 %
Thüringen	4,5-7 %	4 mdr.	4 mdr.	10-20 %

Anm.: Underskriftsquorum angiver andelen af kommunens stemmeberettigede borgere, der skal skrive under på en begæring, for at en folkeafstemning kan kræves. Tidsfrist (initiativ) angiver tidsfristen for indsamling af underskrifter i forbindelse med beslutningsforslag på borgeres eget initiativ. Tidsfrist (korrektur) angiver tidsfristen for indsamling af underskrifter i forbindelse med forsøg på omstødelse af kommunalbestyrelsens allerede trufne beslutninger. Tilslutningsquorum angiver minimumsandelen af kommunens stemmeberettigede borgere, der ved folkeafstemningen skal stemme ja til et beslutningsforslag, for at forslaget kan vedtages.

Kilde: Rehmet & Wiedmann (2021)

Bilag 2 Spørgeskema til kommunalpolitikere

Vi vil først gerne stille dig nogle spørgsmål om din personlige baggrund og din erfaring i kommunalpolitik.

[q2] Hvad er dit køn?

- Mand
- Kvinde
- Andet

[q3] Hvad er din alder?

[rulleliste]

[q4] I politik taler man ofte om venstre og højre. Hvor vil du placere dig selv på en skala, hvor 0 betyder meget venstreorienteret og 10 betyder meget højreorienteret?

- 0 - Meget venstreorienteret
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Meget højreorienteret
- Ved ikke

[q5] Synes du, at det er en god eller dårlig ide at afskaffe store bededag som en helligdag?

- Meget dårlig ide
- Dårlig ide
- Hverken god eller dårlig ide
- God ide
- Meget god ide
- Ved ikke

[q6] Hvor mange år har du i alt været medlem af en kommunalbestyrelse? (Angiv det samlede antal år, du har siddet i en kommunalbestyrelse, uanset om det har været i en sammenhængende periode eller ej)

- 0-4 år
- 5-9 år
- 10-14 år
- 15-19 år
- 20-24 år
- 25 år eller flere

[q7] Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kollegaer i kommunalbestyrelsen?

- 0 – Relativ lav indflydelse
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

- 7
- 8
- 9
- 10 – Relativ høj indflydelse
- Ved ikke

[q8] Tilhører du en partigruppe, der indgik i borgmesterkoalitionen efter kommunalvalget i 2021?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

[q9] Er du medlem af økonomiudvalget?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

[q10] Er du formand for et af kommunens stående udvalg?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

[q11] Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den måde det lokale demokrati fungerer på i din kommune?

- 0 - Meget utilfreds
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Meget tilfreds
- Ved ikke

[q12] Forestil dig en diskussion mellem to personer, A og B:

- A siger: Et godt lokalt selvstyre er et spørgsmål om, hvorvidt kommunen er demokratisk.
- B siger: Et godt lokalt selvstyre er et spørgsmål om, hvorvidt kommunen tilvejebringer den nødvendige service og faciliteter.

Hvis du er tvunget til at vælge, hvem af de to personer er du så mest enig med?

- Helt enig med A
- Mest enig med A
- Mest enig med B
- Helt enig med B
- Ved ikke.

[q13] Hvis du tænker på dansk politik, hvor enig eller uenig er du så i følgende udsagn?

- Folkeafstemninger er en god måde at træffe beslutninger på.

- Helt uenig

- Delvist uenig
- Hverken enig eller uenig
- Delvist enig
- Helt enig
- Ved ikke

[q15] Der findes mange forskellige holdninger til, hvor meget politikere, eksperter og almindelige borgere skal bestemme i politik. Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
Almindelige mennesker ved ikke, hvilken politik der er bedst for dem.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikere skal lede borgerne, ikke følge dem.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vores samfund er så komplekst, at vigtige samfundsmæssige beslutninger bør tages af ikke-politiske eksperter.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vores land ville klare sig bedre, hvis vigtige beslutninger blev overladt til uafhængige eksperter i stedet for politikere.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q16; kun halvdelen af respondenterne fik dette spørgsmål] Synes du, det ville være en god eller en dårlig ide at holde en folkeafstemning om afskaffelsen af store bededag?

- Meget dårlig ide
- Dårlig ide
- Hverken god eller dårlig ide
- God ide
- Meget god ide
- Ved ikke

[q18] Politikerne i de danske kommuner har i dag mulighed for udskrive en folkeafstemning blandt kommunens borgere. Kommunalpolitikere kan for eksempel vælge at udskrive en folkeafstemning om placeringen af et nyt plejehjem, lukningen af en skole eller sammenlægning med en anden kommune.

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
Det er en god ide med kommunale folkeafstemninger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Man burde afholde flere kommunale folkeafstemninger, end man gør i dag.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q19-26; respondenter får tilfældigt tildelt værdi 2/5/10/20 % i spørgsmålet, og halvdelen af respondenterne får også sætning om andre lande]
Forestil dig, at man i Danmark ændrede reglerne, så almindelige borgere også

fik mulighed for at kræve kommunale folkeafstemninger om politiske spørgsmål. Borgerne ville kunne kræve en folkeafstemning, hvis [2/5/10/20 %] af kommunens borgere skrev under på forslaget om en folkeafstemning. [I flere andre lande, fx Tyskland, Schweiz og USA, har borgerne i mange byer allerede i dag mulighed for at kræve en folkeafstemning].

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q27-30; spørgsmålet stilles ikke til respondenter, der svarede 'hverken enig eller uenig' eller 'ved ikke' i foregående spørgsmål]

Du svarede før, at du er [helt uenig / delvist uenig / delvist enig / helt enig] i, at det ville være en god idé at give almindelige borgere mulighed for at kræve en kommunal folkeafstemning. Hvad er den vigtigste grund til, at det vil være en [god/dårlig] idé, at borgerne kan kræve en folkeafstemning? Hvis du ikke har en særlig grund, kan du blot gå videre til næste spørgsmål.

[Åbent tekstfelt]

[q31] Blandt lande, hvor borgere i dag har mulighed for at kræve kommunale folkeafstemninger, er der forskellige regler for, hvilke emner borgerne kan kræve folkeafstemninger om. Nedenfor findes en række emner, der en gang imellem træffes beslutninger om i de danske kommuner. Ville du være tilhænger eller modstander af, at borgerne kunne kræve en afstemning om følgende emner?

	Stærk mod- stander	Mod- stander	Hverken mod- stander eller til- hænger	Til- hænger	Stærk til- hænger	Ved ikke
Lukningen af en skole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Placeringen af nyt pleje- hjem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bygningen af en ny idræts- hal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammenlægning af kommu- nen med en anden kom- mune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens budget for næste år	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommuneskatten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q32] Nu har vi ikke flere spørgsmål.

Du skal have stor tak for din deltagelse i undersøgelsen, der som sagt gennemføres af VIVE for Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Hvis du har kommentarer til undersøgelsen, er du velkommen til at skrive dem i tekstfeltet nedenfor

[Åbent tekstfelt]

Bilag 3 Spørgeskema til borgere

[q5] Hvilket parti ville du stemme på, hvis der var kommunalvalg i morgen?

- A: Socialdemokratiet
- B: Radikale Venstre
- C: Det Konservative Folkeparti
- D: Nye Borgerlige
- F: SF - Socialistisk Folkeparti
- I: Liberal Alliance
- K: KD - Kristendemokraterne
- M: Moderaterne
- O: Dansk Folkeparti
- V: Venstre
- Æ: Danmarksdemokraterne – Inger Støjberg
- Ø: Enhedslisten
- Å: Alternativet
- Andet parti / lokalliste
- Kandidat uden for partierne
- Vil ikke stemme
- Vil stemme blankt
- Ved ikke

[q6] Stemte du ved det seneste kommunalvalg, der blev afholdt den 16. november 2021?

- Ja, jeg stemte
- Nej, jeg var forhindret i at stemme
- Nej, jeg ønskede ikke at stemme
- Nej, jeg havde ikke stemmeret
- Ved ikke

[q7] Stemte du ved det seneste folketingsvalg, der blev afholdt den 1. november 2022?

- Ja, jeg stemte
- Nej, jeg var forhindret i at stemme
- Nej, jeg ønskede ikke at stemme
- Nej, jeg havde ikke stemmeret
- Ved ikke

[q8] Stemte du ved folkeafstemningen om afskaffelse af forsvarsforbeholdet, der blev afholdt den 1. juni 2022?

- Ja, jeg stemte
- Nej, jeg var forhindret i at stemme
- Nej, jeg ønskede ikke at stemme
- Nej, jeg havde ikke stemmeret
- Ved ikke

[q9] I politik taler man ofte om venstre og højre. Hvor vil du placere dig selv på en skala, hvor 0 betyder meget venstreorienteret og 10 betyder meget højreorienteret?

- 0 - Meget venstreorienteret
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

- 7
- 8
- 9
- 10 - Meget højreorienteret
- Ved ikke

[q10] Synes du, at det er en god eller dårlig ide at afskaffe store bededag som en helligdag?

- Meget dårlig ide
- Dårlig ide
- Hverken god eller dårlig ide
- God ide
- Meget god ide
- Ved ikke

[q11] De følgende spørgsmål handler om din opfattelse af kommunalpolitikerne i din kommune.

På en skala fra 0 til 10, hvor 0 betyder ingen tillid og 10 betyder fuldstændig tillid, hvor stor tillid har du så generelt til kommunalpolitikerne i din kommune?

- 0 – Ingen tillid
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10: Fuldstændig tillid
- Ved ikke

[q12] Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
De fleste kommunalpolitikere i min kommune er kompetente folk, som ved, hvad de gør.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De fleste kommunalpolitikere i min kommune er kun involveret i politik for deres egen personlige vindings skyld.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q13] I hvilken grad mener du, at borgmesteren og kommunalpolitikerne i din kommune i almindelighed tager hensyn til, hvad borgerne mener, når de træffer deres beslutninger?

- Slet ikke
- I mindre grad
- I nogen grad
- I høj grad

- I meget høj grad
- Ved ikke

[q14] Hvor godt informeret mener du, at du er med hensyn til, hvad der sker kommunalpolitisk i din kommune?

- Slet ikke informeret
- Kun lidt informeret
- Nogenlunde informeret
- Godt informeret
- Meget godt informeret
- Ved ikke

[q15] Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
Kommunalpolitikere i min kommune interesserer sig ikke ret meget for, hvad borgerne mener.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Borgere som jeg har ikke indflydelse i kommunalpolitik.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalpolitikere er kun interesserede i borgernes stemmer, ikke deres holdninger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg kunne gøre et ligeså godt arbejde som medlem af kommunalbestyrelsen, som de fleste andre.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q16] Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
En gang imellem er kommunalpolitik så indviklet, at jeg ikke rigtig kan forstå, hvad der foregår.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har en nogenlunde forståelse af de vigtigste politiske spørgsmål, som vedrører min kommune.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg anser mig selv som velkvalificeret til at deltage i kommunalpolitik.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Borgere som mig har en mening om politik i min kommune, som er værd at lytte til.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg synes egentlig ikke, at det er så svært at tage stilling til de vigtigste politiske emner i min kommune.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q17] Folk kan have forskellig grad af interesse i forskellige politikområder. Hvor interesseret er du i hvert af følgende områder?

	Slet ikke interesseret	I mindre grad interesseret	I nogen grad interesseret	I høj grad interesseret	I meget høj grad interesseret	Ved ikke
Kommunalpolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landspolitik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
International politik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q18] De danske kommuner har ansvaret for forskellige services og ydelser, heriblandt børnepasning, folkeskoler, ældrepleje og beskæftigelsesindsatser for ledige.

På en skala fra 0 til 10, hvor 0 er 'Meget utilfreds', og 10 er 'Meget tilfreds', hvor tilfreds er du i almindelighed med disse former for services og ydelser i din kommune?

- 0 - Meget utilfreds
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Meget tilfreds
- Ved ikke

[q19] Kommunerne stiller også forskellige faciliteter til rådighed. Disse inkluderer blandt andet sports-, fritids- og kulturfaciliteter, parker og grønne områder samt veje.

På en skala fra 0 til 10, hvor 0 er 'Meget utilfreds', og 10 er 'Meget tilfreds', hvor tilfreds er du i almindelighed med disse faciliteter i din kommune?

- 0 - Meget utilfreds
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Meget tilfreds
- Ved ikke

[q20] Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den måde, din kommune har håndteret de problemer, som kommunen står over for?

- 0 - Meget utilfreds
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

- 7
- 8
- 9
- 10 - Meget tilfreds
- Ved ikke

[q21] Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den måde, det lokale demokrati fungerer på i din kommune?

- 0 - Meget utilfreds
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Meget tilfreds
- Ved ikke

[q22] Forestil dig en diskussion mellem to personer, A og B:

- A siger: Et godt lokalt selvstyre er et spørgsmål om, hvorvidt kommunen er demokratisk.
- B siger: Et godt lokalt selvstyre er et spørgsmål om, hvorvidt kommunen tilvejebringer den nødvendige service og faciliteter.

Hvis du er tvunget til at vælge, hvem af de to personer er du så mest enig med?

- Helt enig med A
- Mest enig med A
- Mest enig med B
- Helt enig med B
- Ved ikke.

[q23] Hvis du tænker på dansk politik, hvor enig eller uenig er du så i følgende udsagn?

- Folkeafstemninger er en god måde at træffe beslutninger på.

- Helt uenig
- Delvist uenig
- Hverken enig eller uenig
- Delvist enig
- Helt enig
- Ved ikke

[q24] Der findes mange forskellige holdninger til, hvor meget politikere, eksperter og almindelige borgere skal bestemme i politik. Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
Almindelige mennesker ved ikke, hvilken politik der er bedst for dem.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikere skal lede borgerne, ikke følge dem.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vores samfund er så komplekst, at vigtige samfundsmæssige beslutninger bør tages af ikke-politiske eksperter.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vores land ville klare sig bedre, hvis vigtige beslutninger blev overladt til uafhængige eksperter i stedet for politikere.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q25; kun halvdelen af respondenterne fik dette spørgsmål] Synes du, det ville være en god eller en dårlig ide at holde en folkeafstemning om afskaffelsen af store bededag?

- Meget dårlig ide
- Dårlig ide
- Hverken god eller dårlig ide
- God ide
- Meget god ide
- Ved ikke

[q26] Politikerne i de danske kommuner har i dag mulighed for udskrive en folkeafstemning blandt kommunens borgere. Kommunalpolitikere kan for eksempel vælge at udskrive en folkeafstemning om placeringen af et nyt plejehjem, lukningen af en skole eller sammenlægning med en anden kommune.

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
Det er en god ide med kommunale folkeafstemninger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Man burde afholde flere kommunale folkeafstemninger, end man gør i dag.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q27; respondenter får tilfældigt tildelt værdi 2/5/10/20 % i spørgsmålet, og halvdelen af respondenterne får også sætning om andre lande]

Forestil dig, at man i Danmark ændrede reglerne, så almindelige borgere også fik mulighed for at kræve kommunale folkeafstemninger om politiske spørgsmål. Borgerne ville kunne kræve en folkeafstemning, hvis [2/5/10/20 %] af kommunens borgere skrev under på forslaget om en folkeafstemning. [I flere andre lande, fx Tyskland, Schweiz og USA, har borgerne i mange byer allerede i dag mulighed for at kræve en folkeafstemning].

Hvor enig eller uenig er du i nedenstående udsagn?

	Helt uenig	Delvist uenig	Hverken enig eller uenig	Delvist enig	Helt enig	Ved ikke
Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville det styrke det lokale demokrati.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville kommunens udgifter løbe løbsk.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvis almindelige borgere kunne kræve en folkeafstemning i kommunen, ville vi få så mange afstemninger, at folk ikke gider stemme.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[q28; spørgsmålet stilles ikke til respondenter, der svarede 'hverken enig eller uenig' eller 'ved ikke' i foregående spørgsmål]

Du svarede før, at du er [helt uenig / delvist uenig / delvist enig / helt enig] i, at det ville være en god idé at give almindelige borgere mulighed for at kræve en kommunal folkeafstemning. Hvad er den vigtigste grund til, at det vil være en [god/dårlig] idé, at borgerne kan kræve en folkeafstemning? Hvis du ikke har en særlig grund, kan du blot gå videre til næste spørgsmål.

[Åbent tekstfelt]

[q29] Blandt lande, hvor borgere i dag har mulighed for at kræve kommunale folkeafstemninger, er der forskellige regler for, hvilke emner borgerne kan kræve folkeafstemninger om. Nedenfor findes en række emner, der en gang imellem træffes beslutninger om i de danske kommuner. Ville du være tilhænger eller modstander af, at borgerne kunne kræve en afstemning om følgende emner?

	Stærk modstander	Modstander	Hverken modstander eller tilhænger	Tilhænger	Stærk tilhænger	Ved ikke
Lukningen af en skole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Placeringen af nyt plejehjem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bygningen af en ny idrætshal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammenlægning af kommunen med en anden kommune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens budget for næste år	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommuneskatten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

VIVÉ