

Essay

Borgerdrevne folkeafstemninger - Et nyt demokratisk redskab i de danske kommuner?

Af Ramus Tue Pedersen, professor MSO

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Magtudredningen 2.0



I dansk kommunalpolitik er borgerne relativt sjældne gæster ved stemmeurnen. Med undtagelse af sjældne, vejledende kommunale folkeafstemninger om eksempelvis kommunesammenlægninger får borgerne i de danske kommuner som regel kun mulighed for at sætte et kryds hvert fjerde år ved kommunalvalgene. Sådan er det ikke i lande som blandt andet Schweiz, Sverige, Tyskland og USA, hvor borgerne selv har mulighed for at igangsætte kommunale folkeafstemninger. Ved sådanne borgerdrevne afstemninger kan borgerne kræve, at der afholdes en folkeafstemning i deres kommune, hvis de har indsamlet et tilstrækkeligt antal underskrifter fra kommunens stemmeberettigede borgere (Beramendi et al., 2008; Jungar, 2020; Rochat, 2022; Schiller, 2011).

Spørgsmålet om borgerdrevne folkeafstemninger kom blandt andet på dagsordenen i Danmark, da Dansk Folkeparti i 2021 fremsatte *"Forslag til folketingsbeslutning om borgeres adgang til at forlange bindende kommunale folkeafstemninger"* (B 48 2021-22), der ville pålægge regeringen at indføre en model for borgerdrevne folkeafstemninger i danske kommuner. I forbindelse med drøftelserne i folketinget, blev *VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd* bedt om at udarbejde en analyse af borgerdrevne folkeafstemninger (Pedersen et al., 2023). Dette essay trækker i høj grad på denne analyse. Forslaget fra Dansk Folkeparti blev i øvrigt nedstemt af et flertal i folketinget, ligesom et lignende forslag fra Dansk Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Enhedslisten og Alternative blev nedstemt i 2023. I dette essay besvarer jeg følgende spørgsmål:

- Hvilke modeller kan anvendes ved borgerdrevne folkeafstemninger?
- Hvilke erfaringer har man i udlandet med borgerdrevne folkeafstemninger?
- Ønsker danske borgere og politikere, at vi indfører borgerdrevne folkeafstemninger?

Afslutningsvist giver essayet en række perspektiver på spørgsmålet om, hvorvidt vi *bør* indføre borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner. Samlet set bidrager essayet dermed forhåbentligt til to hovedtemaer inden for magtudredningens, specifikt *"folkestyrets institutioner og de politiske processer"* samt *"deltagelse i det demokratiske fællesskab og civilsamfundet"*.

Hvilke modeller kan anvendes ved borgerdrevne folkeafstemninger?

Når man taler om borgerdrevne folkeafstemninger, bliver Schweiz ofte brugt som det arketyperiske eksempel. Det er ikke underligt, da folkeafstemninger spiller en central rolle i Schweizisk politik. Siden Schweiz fik sin grundlov i 1848 har der været afholdt over 600 folkeafstemninger på nationalt plan og næsten 7.000 på regionalt og lokalt plan (Rochat, 2022). I en debat om borgerdrevne folkeafstemninger i danske kommuner, er det dog vigtigt at gøre sig klart, at valget ikke nødvendigvis står mellem den nuværende danske model for lokaldemokrati og den radikalt anderledes Schweiziske model.

I de lande, hvor man har indført lokale borgerdrevne folkeafstemninger, har man gjort det igennem mange forskellige modeller. I Tyskland har man eksempelvis mange begrænsninger på, hvilke emner borgerdrevne folkeafstemninger kan handle om. Som regel er det eksempelvis ikke muligt at stille forslag vedrørende de kommunale budgetter, afgifter og skatter (Schiller, 2011). I den svenske model for borgerdrevne folkeafstemninger kan borgere i udgangspunktet kræve en kommunal folkeafstemning, hvis 10% af de stemmeberettigede borgere i kommunen støtter en begæring, men de svenske kommunalpolitikere kan afvise dette krav med et kvalificeret flertal på to tredjedele af kommunens politikere, og selv hvis en borgerdrevet folkeafstemning bliver afholdt, er afstemningsresultatet altid kun vejledende. Muligheden for at tilsidesætte resultatet af en folkeafstemning er i øvrigt mulighed, som de svenske kommunalpolitikere ofte benytter sig af (Jungar, 2020).

Det ligger uden for rammerne af dette essay at give en detaljeret afdækning af de eksisterende modeller for borgerdrevne folkeafstemninger (for mere detaljerede gennemgange, se Beramendi et al., 2008; Pedersen et al., 2023). Den centrale pointe her er blot, at man ved en eventuel indførelse af borgerdrevne folkeafstemninger i høj grad kan tilpasse rammerne for sådanne afstemninger. Man behøver ikke vælge mellem Danmark og Schweiz.

Hvilke erfaringer har man i udlandet med borgerdrevne folkeafstemninger?

Det er vanskeligt at afgøre på forhånd, hvilke konsekvenser det ville have at indføre borgerdrevne folkeafstemninger i danske kommuner. Hvis man eksempelvis blot sammenligner demokratisk tilfredshed blandt borgerne i Schweiziske og danske

kommuner, er det ikke rimeligt at konkludere, at eventuelle forskelle må skyldes borgerdrevne folkeafstemninger. Dertil er der alt for mange forskelle mellem danske og schweiziske kommuner.

Der eksisterer dog en del analyser, som estimerer effekterne af borgerdrevne folkeafstemninger, blandt andet ved at se på variationer inden for enkelte lande som Schweiz eller USA. Disse undersøgelser peger på, at borgerdrevne folkeafstemninger har nogle væsentlige demokratiske effekter. Der hvor man har borgerdrevne folkeafstemninger, har politikere for eksempel generelt mere præcise opfattelser af borgerne politiske holdninger, og der er generelt også højere overensstemmelse mellem borgernes holdninger og den førte politik (Helfer et al., 2021; Leemann & Wasserfallen, 2016; Matsusaka, 2010). Der er til gengæld modsatte resultater, når man ser på om borgerdrevne folkeafstemninger påvirker valgdeltagelsen ved andre valg til kommunalbestyrelse, parlament etc. I den schweiziske model med mange separate folkeafstemninger, er der formentlig en negativ effekt, mens folkeafstemninger, der ligger samtidig med andre valg omvendt kan øge valgdeltagelsen (Freitag & Stadelmann-Steffen, 2010; Tolbert et al., 2001).

Ser man på de økonomiske konsekvenser af borgerdrevne folkeafstemninger, er det et centralt fund, at de *ikke* fører til dramatiske ændringer på de offentlige budgetters størrelse eller underskud (Lupia & Matsusaka, 2004; Matsusaka, 2018). Dette er væsentligt, da der i politiske diskussioner om borgerdrevne folkeafstemninger ofte udtrykkes bekymringer for, at borgerdrevne folkeafstemninger vil føre til stadig stigende budgetter – eller modsat, at borgerne vil stemme nej til alle offentlige udgifter, der ikke gavner dem selv personligt og dermed fuldstændigt udsulte den offentlige sektor (Feld et al., 2010; Lupia & Matsusaka, 2004).

En sidste væsentlig erfaring fra udlandet er, at borgerdrevne folkeafstemninger reelt kan være drevet af medier, interesseorganisationer, partier og erhvervsliv. I Sverige, hvor det formelt altid er private borgere, der repræsenterer et borgerforslag, har man eksempelvis haft borgerforslag, der reelt var igangsat af en større avis (Jungar, 2020; Pedersen et al., 2023). At sådanne aktører blander sig i politik er ikke i sig selv illegitimt, men det er ikke desto mindre væsentligt at være opmærksom på, at hvis man indfører

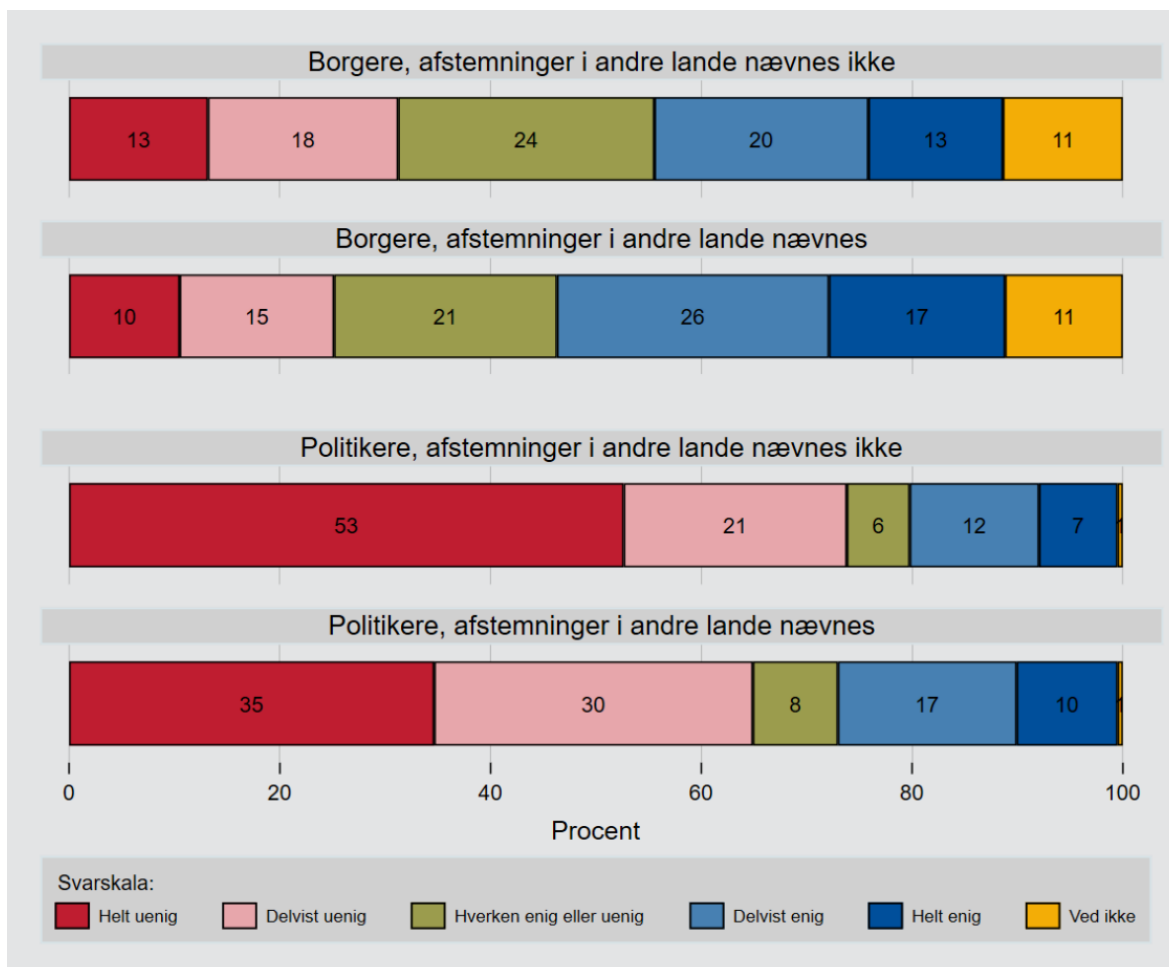
et demokratisk redskab som borgerdrevne folkeafstemninger, kan redskabet i praksis også anvendes af andre end aktører.

Ønsker danske borgere og politikere, at vi indfører borgerdrevne folkeafstemninger?

I VIVEs undersøgelse (Pedersen et al., 2023) blev kommunalpolitikere og borgere bedt om at forholde sig til udsagnet *"Det ville være en god idé at ændre reglerne, så almindelige borgere kan kræve en folkeafstemning i kommunen."* I forbindelse med dette spørgsmål blev en tilfældig halvdel af deltagerne også informeret om, at *"I flere andre lande, fx Tyskland, Schweiz og USA, har borgerne i mange byer allerede i dag mulighed for at kræve en folkeafstemning"*. Svarfordelingerne fremgår af nedenstående figur.

Tilslutning til borgerdrevne folkeafstemninger i Danmark

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



Kilde: Pedersen et al. (2023). Figuren er baseret på svar fra 2.046 borgere og 648 politikere

Som det fremgår af figuren, er borgerne mere positive stemt over for ideen om borgene folkeafstemninger end politikere, der generelt er meget skeptiske. Både borgere og kommunalpolitikere bliver signifikant mere positive over for borgerdrevne folkeafstemninger, hvis de får at vide, at de allerede anvendes i andre lande. Dette skyldes formentlig, at vi som mennesker ofte er mere tilbøjelige til at ville gøre noget, hvis vi får at vide, at andre allerede gør det (Cialdini & Goldstein, 2004), og information om, at andre lande bruger sådanne afstemninger kan være et signal om, at det ikke nødvendigvis er et helt urealistisk forslag.

Selv blandt borgerne er der dog ikke et overvældende flertal for ideen, og det er også vigtigt at være opmærksom på, at mange borgere svarer "*ved ikke*" eller "*hverken enig eller uenig*", når de skal forholde sig til forslaget om borgerdrevne folkeafstemninger. Når mange borgere ikke har en klar holdning til borgerdrevne folkeafstemninger, og når både borgeres og politikeres holdninger i høj grad afhænger af, information om brugen i andre lande, indikerer det, at holdningerne kan ændre sig markant (i både positiv og negativ retning), hvis man i Danmark får en egentlig offentlig debat om sådanne afstemninger.

Bør vi indføre borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner?

Erfaringerne fra udlandet peger i retning af, at vi godt *kan* indføre borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner. De kan godt fungere i politiske systemer, der ligner vores, og der er ingen grund til at tro, at de eksempelvis ville resultere i dundrende underskud på det kommunale budgetter. Hvis man ville indføre en model, kunne man eksempelvis overveje at gøre det ved en revidering af Kommunestyrelseslovens paragraf 9b, der allerede i dag fastlægger kommunalbestyrelsen mulighed for at udskrive bindende folkeafstemninger.

Hvorvidt borgerdrevne folkeafstemninger *bør* indføres i danske kommuner er dog et politisk valg, der ikke kan afgøres af forskningen. Hvorvidt de bør indføres afhænger af, hvilken vægt man tillægger 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 sagtens dele målsætningen om, at vi skal have velfungerende lokale demokratier i Danmark og samtidig se forskelligt på, om disse lokale demokratier bør have borgerdrevne folkeafstemninger.

I eventuelle diskussioner om borgerdrevne folkeafstemninger i de danske kommuner er det dog også væsentligt, at borgerdrevne afstemninger er ét ud af de mange demokratiske redskaber, som man kan anvende, hvis man vil inddrage borgerne mere i kommunalpolitiske beslutninger. Kommunerne kan allerede i dag inddrage borgerne igennem borgermøder, høringer, 17-4-udvalg og borgerting. De kan også – hvilket mange kommuner har gjort – åbne op for borgerforslag ligesom Folketinget har gjort, og kommunalbestyrelserne kan selv udskrive både vejledende og bindende folkeafstemninger. Muligheden for at bruge disse redskaber, betyder ikke, at borgerdrevne folkeafstemninger ikke også kan være et relevant demokratisk redskab i Danmark. Det er blot værd at fremhæve sådanne demokratiske redskaber for at understrege, at diskussioner om udviklingen af lokaldemokratiet ikke nødvendigvis behøver være et valg mellem status quo og borgerdrevne folkeafstemninger. Diskussioner om udviklingen af det kommunale demokrati i Danmark bør med andre ord se bredt på de forskellige demokratiske redskaber. Vi har derfor brug for viden om, hvordan alle disse demokratiske redskaber fungerer i dag, hvilke borgere der i praksis inddrages, når kommunerne anvender disse redskaber, og hvorvidt borgere og politikere reelt ønsker, at vi bruger sådanne demokratiske redskaber i det lokale demokrati.

Litteratur

- 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.
- Cialdini, R. B., & Goldstein, N. J. (2004). Social influence: Compliance and conformity. *Annual Review of Psychology, 55*(1974), 591–621.
- 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.
- 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.
- 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.
- Jungar, A.-C. (2020). *Det förstärka folkinitiativet: Tio år med det förstärkta folkinitiativet*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- Leemann, L., & Wasserfallen, F. (2016). The democratic effect of direct democracy. *American Political Science Review, 110*(4), 750–762.
- Lupia, A., & Matsusaka, J. G. (2004). Direct democracy: New approaches to old questions. *Annual Review of Political Science, 7*, 463–482.
- Matsusaka, J. G. (2010). Popular control of public policy: A quantitative approach. *Quarterly Journal of Political Science, 5*(2), 133–167.
- Matsusaka, J. G. (2018). Public policy and the initiative and referendum: A survey with some new evidence. *Public Choice, 174*(1–2), 107–143.
- Pedersen, R. T., Christensen, J., Bjørn, N., & Petersen, G. (2023). *Borgerdrevne kommunale folkeafstemninger*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- 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.

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.

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.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

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

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

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