



Evaluering af kommunalreformen Udvikling i lokaldemokratiet

April 2022



Evaluering af kommunalreformen Udvikling i lokaldemokratiet

April 2022

Forord

Udvikling i lokaldemokratiet

April 2022

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Indenrigs- og Boligministeriet
Stormgade 2-6
1470 København K
T 33 92 93 00

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-94210-14-0

Publikationen kan hentes på
Indenrigs- og Boligministeriets hjemmeside:
www.im.dk

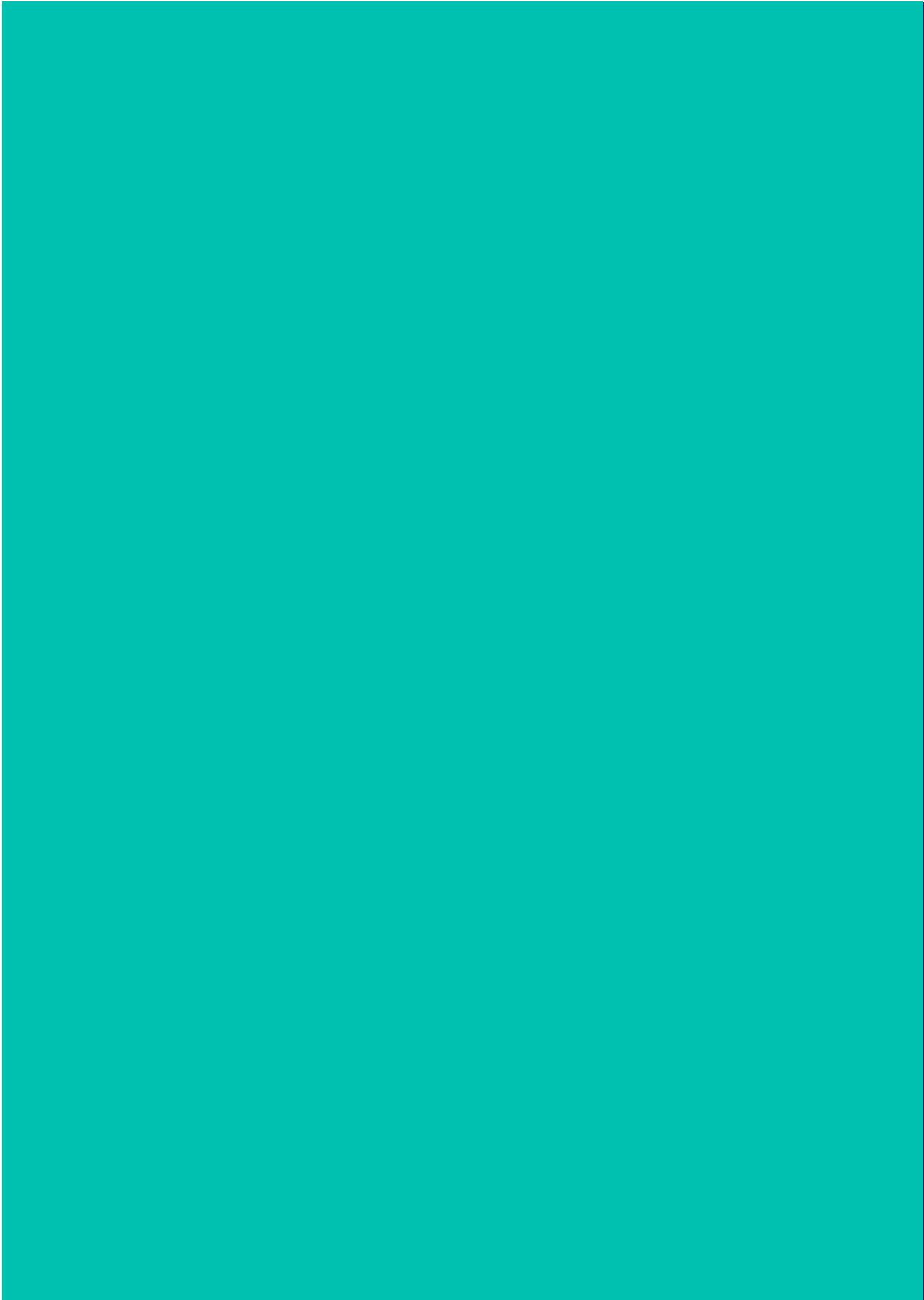
Indhold

Udviklinger i det lokale demokrati siden kommunalreformen	8
1.1 Indledning	8
1.2 Overvejelser om lokaldemokrati i forbindelse med kommunalreformen	8
1.3 Evalueringens fokus og hovedresultater	10
Udvikling i valgdeltagelsen ved lokalvalg	12
2.1 Sammenfatning	12
2.2 Udvikling i valgdeltagelsen ved lokalvalg siden kommunalreformen	13
2.3 Hvad bestemmer valgdeltagelsen?	16
2.4 Initiativer for at hæve valgdeltagelsen	17
2.5 Geografisk repræsentation i sammenlagte kommuners kommunalbestyrelser	19
Udviklingen i borgernes opfattelse af lokaldemokratiet	22
3.1 Sammenfatning	22
3.2 Borgernes opfattelse af lokaldemokratiet siden 2001	23
3.3 Et godt kommunestyre	23
3.4 Borgernes interesse for kommunalpolitik	27
3.5 Borgernes kommunalpolitiske viden og kompetencer	28
3.6 Borgernes politiske tillid	30
Svenske erfaringer med kommuneopdelinger	32
4.1 Sammenfatning	32
4.2 Sammenligning af de danske og svenske regler og muligheder for folkeafstemninger vedr. ændringen i kommuneinddelingen	33
4.3 Danske og svenske erfaringer med folkeafstemninger om ændringer i kommuneinddelingen	35
Borgerinddragelse i kommuner og regioner	39
5.1 Sammenfatning	39
5.2 Borgerinddragelse som begreb	39
5.3 Rammer for borgerinddragelse før og efter kommunalreformen	41
5.4 Borgernes deltagelse i det lokale demokrati	44
5.5 Udvikling siden kommunalreformen	45
5.6 Kommunernes arbejde med borgerinddragelse	47

Indhold

5.7 Regionernes arbejde med borgerinddragelse	49
--	----

Redaktionen er afsluttet den 25. marts 2022.



Kapitel 1

Udviklinger i det lokale demokrati siden kommunalreformen

1.1 Indledning

I 2004 indgik den daværende VK-regering og Dansk Folkeparti aftale om en kommunalreform. I 2007 gennemførtes reformen, der reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98, nedlagde de 14 amtskommuner og oprettede fem nye regioner. Reformen indeholdt desuden en finansierings- og opgavereform.

Kommunalreformen blev evalueret i 2013 under S-RV-SF-regeringen. Evalueringen resulterede i justeringer på enkelte områder.

Den nuværende regering præsenterede i foråret 2021 udspillet Tættere på – Flere uddannelser og stærke lokalsamfund, der sigter på at styrke de decentrale uddannelses tilbud og få nærheden tilbage i lokalsamfundene. Det indgår endvidere i udspillet, at der skal gennemføres en evaluering af kommunalreformen.

Ønsket om en evaluering af kommunalreformen tager afsæt i løfterne ved reformens gennemførelse om en mere bæredygtig offentlig sektor med høj kvalitet og sammenhæng så tæt på borgerne som muligt. Regeringen ønsker at undersøge, om løfterne er blevet holdt.

Nærværende evaluering har på den baggrund til formål at beskrive lokaldemokratiets tilstand og udvikling ud fra flere forskellige dimensioner. Herunder beskrives valgdeltagelse, borgernes opfattelse af lokaldemokratiet før og efter kommunalreformen, de svenske erfaringer med folkeafstemninger om kommuneinddelingen samt kommunernes og regionernes arbejde med demokratiet mellem valgene.

1.2 Overvejelser om lokaldemokrati i forbindelse med kommunalreformen

Kommunalreformen medførte ikke grundlæggende ændringer af, hvordan det lokale demokrati fungerer i kommunerne. Både Strukturkommissionen og partierne bag strukturaftalen forholdt sig dog til spørgsmålet om reformens mulige konsekvenser for det lokale demokrati.

1.2.1 Strukturkommissionens betænkning

Strukturkommissionen forholdt sig i sin betænkning til lokaldemokratiet, herunder både det repræsentative demokrati, borgerinddragelse og ”politisk nærhed”, forstået

som borgernes oplevelse af, at politikerne er tæt på dem og kan tilpasse opgaverne til lokale ønsker og behov¹.

Kommissionen fandt overordnet, at *”hensynet til et velfungerende lokaldemokrati ikke i sig selv taler for at opretholde de mindre kommuner, idet lokaldemokratiet i større kommuner er ligeså velfungerende som i små.”*² Den konklusion baseres bl.a. på Kjær og Mouritzens spørgeskemaundersøgelse af kommunestørrelse og borgernes opfattelse af det lokale demokrati.³

Kjær og Mouritzen fandt, at borgernes interesse for lokalpolitik, følelse af tilknytning til kommunen, viden om kommunalpolitik, følelsen af, om man kan øve indflydelse, og opfattelsen af, hvad der er et godt kommunestyre, ikke hænger sammen med kommunestørrelse. Dog viste undersøgelsen en svag tendens til, at borgernes individuelle deltagelse, valgdeltagelsen, tilfredshed med de kommunale serviceydelser og den politiske tilid var lidt lavere i grupper af kommuner med mere end 50.000 indbyggere.

Strukturkommissionen behandlede også borgerinddragelse og politisk nærhed. Her fandt kommissionen, at der var lidt mindre direkte kontakt mellem borgere og kommunen og lidt mindre deltagelse i de største kommuner, men samlet set vurderede kommissionen, at sammenhængen mellem kommunestørrelse og borgerinddragelse var svag. Kommissionen kunne ikke konkludere noget om sammenhængen mellem kommunestørrelse og politisk nærhed.

På baggrund af ovenstående konkluderede kommissionen, at *”den hidtil udbredte antagelse om, at der eksisterer et dilemma mellem bæredygtighed – og dermed kommunernes evne og autonomi til at udføre de politiske beslutninger – på den ene side og demokrati på den anden side, holder således ikke stik.”*⁴

1.2.2 Strukturaftalen

Aftalen om strukturreformen (strukturaftalen) mellem den daværende VK-regering og Dansk Folkeparti forholdt sig også til spørgsmålet om lokaldemokrati. Af aftalen fremgår det: *”Med overdragelse af nye opgaver til kommunerne vil der blive skabt grundlag for en styrkelse af det lokale demokrati.”*⁵

Styrkelsen af det lokale demokrati blev især koblet til, at større, mere bæredygtige kommuner gav mulighed for at styrke den lokale autonomi, således at flere beslutninger kunne træffes i det kommunale demokrati. I aftalen fremhæves det således, at større kommuner ville give mulighed for en mindre detaljeret central styring af kommunerne til fordel for central styring gennem mål, rammer og resultatkrav. Dette skulle sikre, at opgavernes udførelse i højere grad kunne tilrettelægges lokalt.

¹ Strukturkommissionens betænkning – Hovedbetænkningen, s. 88

² Strukturkommissionens betænkning – Hovedbetænkningen, s. 29

³ Kjær og Mouritzen (2003) – Kommunestørrelse og lokalt demokrati

⁴ Strukturkommissionens betænkning – Hovedbetænkningen, s. 30

⁵ Aftale om strukturreform, s. 13

Strukturaftalen lagde stor vægt på betydningen af ”det frivillige Danmark” for et levende lokalt demokrati. Det blev derfor aftalt at iværksætte et arbejde i samarbejde med kommuner og foreningsliv om, hvordan der kunne gives bedre muligheder for øget inddragelse af borgere og brugere i de lokale beslutninger.

Det skulle i den forbindelse undersøges, om brugerbestyrelser skulle have flere kompetencer, og om reglerne om nedsættelse af lokalråd gav de nødvendige muligheder for inddragelse af lokalområderne i de nye, større kommuner. I kapitel 5 beskrives resultatet af arbejdet nærmere. Arbejdet førte ikke til lovændringer.

1.3 Evalueringens fokus og hovedresultater

Op til kommunalreformens vedtagelse og ikrafttræden blev der ikke foretaget grundlæggende ændringer af lokaldemokratiets måde at fungere på. Strukturkommissionen og aftalepartierne lagde til grund, at reformen, herunder kommunesammenlægningerne, ikke ville svække det lokale demokrati.

Imidlertid fik nogle borgere med kommunalreformen længere til rådhuset og de lokale politikere, og antallet af kommunalbestyrelser og kommunalbestyrelsesmedlemmer blev reduceret.

I denne rapport analyseres udviklingen i udvalgte dimensioner af det lokale demokrati. Formålet er at undersøge lokaldemokratiets tilstand i dag samt hvilke udviklinger, der er sket i indikatorer som valgdeltagelse, geografisk repræsentation, inddragelse af borgerne og borgernes opfattelse af det lokale demokrati siden reformen.

I *kapitel 2* beskrives udviklingen i valgdeltagelsen før og efter kommunalreformen. Generelt ligger den danske valgdeltagelse til lokale valg relativt højt og stabilt omkring 70 pct. Umiddelbart efter kommunalreformen faldt valgdeltagelsen til det laveste niveau siden 1974, men ved de to efterfølgende valg steg valgdeltagelsen igen til over 70 pct. Den relativt lave valgdeltagelse ved kommunal- og regionsrådsvalget i 2021 var givetvis forårsaget af covid-19.

Generelt har store kommuner lavere valgdeltagelse end mindre kommuner. Dette skyldes dels forskelle i befolkningssammensætningen, hvor der fx er flere unge, pendlere og borgere med udenlandsk baggrund i store kommuner, og dels kan selve kommunestørrelsen betyde, at borgerne i mindre grad oplever tilknytning til det lokale demokrati.

En foreløbig analyse af sammensætningen af kommunalbestyrelserne i arealmæssigt større, sammenlagte kommuner viser, at der i de fleste kommuner er en relativt bred geografisk repræsentation af både kommunernes hovedbyer og andre byer, herunder også af tidligere hovedbyer i de daværende kommuner inden kommunalreformen.

I *kapitel 3* afdækkes udviklingen i borgernes opfattelse af lokaldemokratiet før og efter kommunalreformen på baggrund af spørgeskemadata fra VIVE og SDU fra 2021 samt tidligere sammenlignelige undersøgelser i 2001, 2009 og 2013. Analysen omhandler:

- Borgernes syn på, hvad der udgør et godt kommunestyre.
- Borgernes interesse for kommunalpolitik.
- Borgernes kommunalpolitiske viden og kompetencer.
- Borgernes politiske tillid.

For hvert spørgsmål har VIVE og SDU undersøgt, om der er forskel mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner og mellem kommuner af forskellige størrelser.

Analysen viser, at der for mange af spørgsmålenes vedkommende var en negativ udvikling i borgernes tilfredshed med det lokale demokrati og tillid til kommunalpolitikerne fra 2001 til 2009, særligt i de sammenlagte kommuner. Efterfølgende ser udviklingen dog ud til at være vendt, og på mange parametre er tilfredshed og tillid tilbage på eller over 2001-niveau, og forskellene mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner er mindsket eller forsvundet.

I *kapitel 4* beskrives svenske erfaringer med folkeafstemninger om kommuneinddelinger, herunder både reglerne for opdeling og sammenlægning af kommuner og de opdelinger og sammenlægninger, der er sket inden for de seneste årtier.

Det fremgår af beskrivelsen, at de danske og svenske regler om ændring af kommunegrænser er sammenlignelige, idet kommunerne som hovedregel ikke selv kan beslutte at ændre kommunegrænserne. Det er i Danmark indenrigs- og boligministeren, der beslutter kommunegrænser, mens det i Sverige i de fleste tilfælde er regeringen. Siden 1980 har kommuneopdelinger resulteret i, at antallet af kommuner i Sverige er steget fra 277 til 290.

Både i Danmark og Sverige har kommunerne mulighed for at afholde folkeafstemninger, herunder om ønske om opdeling eller sammenlægning. I Sverige bliver muligheden for kommunale folkeafstemninger hyppigt anvendt, men kun et fåtal af folkeafstemningerne siden 1980 har omhandlet kommuneopdelinger eller –sammenlægninger. I Danmark blev der i forbindelse med kommunalreformen afholdt folkeafstemninger om kommunesammenlægninger, men ellers benyttes kommunale folkeafstemninger sjældent.

I *kapitel 5* beskrives kommunernes og regionernes arbejde med demokratiet mellem valgene, herunder arbejdet med borgerinddragelse og borgernes deltagelse og engagement i det lokale demokrati.

Mange kommuner og regioner arbejder aktivt med borgerinddragelse i forskellige former, og anvendelsen af forskellige former for borgerinddragelse er steget efter kommunalreformen. I kapitlet beskrives eksempler på kommuners og regioners arbejde med borgerinddragelse, som kan bruges som inspiration til den lokale udvikling af lokaldemokratiet.

Kapitel 2

Udvikling i valgdeltagelsen ved lokalvalg

2.1 Sammenfatning

Valgdeltagelse er en vigtig indikator for demokratiets sundhedstilstand, også det lokale. I perioden fra 1970 til i dag har valgdeltagelsen ved kommunalvalg i store træk ligget stabilt omkring 70 pct. Et relativt højt tal sammenlignet med andre lande.

Fra kommunalvalget i 2005, som var det sidste før reformen, til kommunalvalget i 2009, som var det første efter reformen, faldt valgdeltagelsen fra 69,5 pct. til 65,8 pct., hvilket var den laveste valgdeltagelse siden 1974. Der var indikationer på, at faldet i valgdeltagelsen kunne skyldes reformen og kommunesammenlægningerne. Valgdeltagelsen steg imidlertid igen til mere end 70 pct. ved kommunalvalgene i 2013 og 2017, hvilket tyder på, at en evt. effekt af reformen var forbigående. I 2021 faldt valgdeltagelsen igen til 67,2 pct. Covid-19-pandemien formodes at være en væsentlig årsag til dette fald.

Både før og efter reformen har valgdeltagelsen i de sammenlagte kommuner været højere end i de ikke-sammenlagte. Forskellen er dog snævret ind ved valget i 2021.

Ligeledes har der ved alle kommunalvalg siden 2005 været lavere valgdeltagelse i store kommuner (her defineret som kommuner med mere end 80.000 indbyggere) end i mindre kommuner. At de største kommuner har en lavere valgdeltagelse end mindre kommuner er et fund, der går igen på tværs af tidsperioder og geografi.

Sammenhængen mellem kommunestørrelse og valgdeltagelse kan ifølge litteraturen til dels tilskrives, at store kommuner typisk har en anden befolkningssammensætning end mindre kommuner med flere pendlere, indvandrere/efterkommere, unge og tilflyttere, som har tendens til at være mindre tilbøjelige til at stemme ved kommunalvalg. Der kan dog også identificeres reelle størrelseseffekter, som kan skyldes at borgere i større kommuner fx føler, at deres stemme tæller mindre, eller føler en lavere grad af politisk nærhed til kommunen og kommunalpolitikkerne⁶.

Efter den lave valgdeltagelse ved kommunal- og regionsrådsvalget i 2009 har KL, Danske Regioner og staten ved de efterfølgende lokalvalg gjort en indsats for at hæve valgdeltagelsen blandt andet gennem kampagner, som skal få flere til at stemme. Indsatsen er sket i samarbejde med foreninger og kommuner og regioner, som kan sætte deres eget præg på den landsdækkende kampagne. Formålet er at få flere, ikke mindst unge, til at stemme ved kommunal- og regionsrådsvalg.

⁶ KV17 – Analyser af kommunalvalget 2017

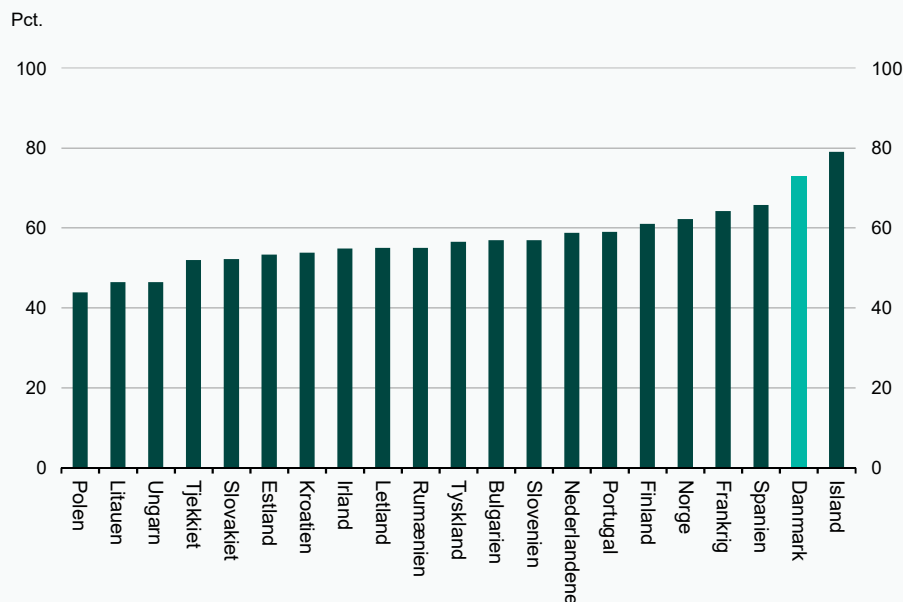
2.2 Udvikling i valgdeltagelsen ved lokalvalg siden kommunalreformen

Valgdeltagelse er en vigtig faktor for sundhedstilstanden i et demokrati. En høj valgdeltagelse kan bl.a. ses som et udtryk for, at befolkningen opfatter det politiske system og de folkevalgte repræsentanter som legitime.

I perioden fra 1970 til i dag har valgdeltagelsen i Danmark ved lokalvalg overordnet ligget stabilt omkring 70 pct. Det er højt og stabilt sammenlignet med de fleste andre lande⁷, også i betragtning af, at der siden 1990'erne har været en global tendens til faldende valgdeltagelse helt generelt⁸.

Figur 2.1

Gennemsnitlig valgdeltagelse ved lokale valg i udvalgte europæiske lande



Anm.: Uvægtet gennemsnit for Tyskland. Sverige indgår ikke i sammenligningen, idet lokalvalg i Sverige afholdes samtidig med valg til Riksdagen. Figuren viser gennemsnittet af valgdeltagelsen ved lokalvalg i de pågældende lande mellem 1990 og 2014.

Kilde: Gendzwill (2019) – Local autonomy and national–local turnout gap, tabel 1.

Fra 1970 til 2021 har valgdeltagelsen ved kommunalvalg i gennemsnit ligget på 70,8 pct. Hvis den ekstraordinært høje valgdeltagelse i 2001, hvor kommunalvalget lå samme dag

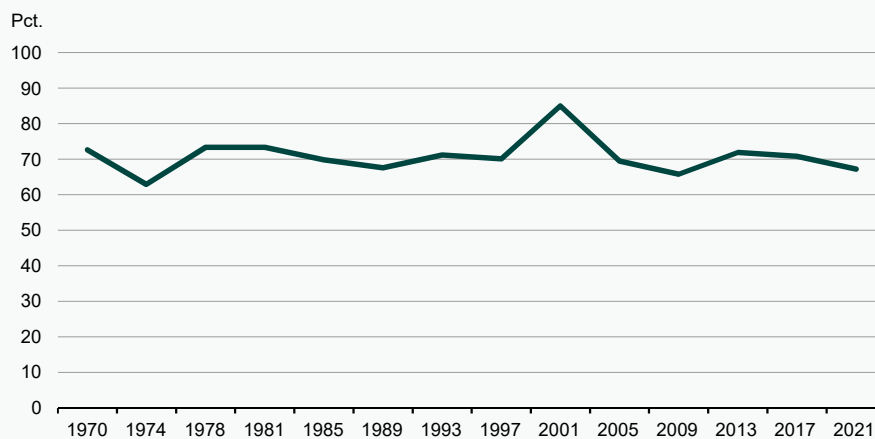
⁷ VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne; KV17 – Analyser af kommunalvalget 2017, s. 67.

⁸ International IDEA – Voter Turnout Trends around the World

som folketingsvalget, fraregnes, har den gennemsnitlige valgdeltagelse fra 1970 til 2021 været 69,7 pct. ved kommunalvalg.

Figur 2.2

Udvikling i valgdeltagelsen ved kommunalvalg siden 1970



Kilde: Danmarks Statistik, KMD.

VIVE har i rapporten "Lokaldemokratiet og borgerne" undersøgt udviklingen i valgdeltagelsen ved kommunalvalg fra 2005 til 2017. I den periode har den samlede valgdeltagelse varieret mellem 65,8 og 71,9 pct. I analysen af valgdeltagelsen før og efter kommunalreformen er 2001 ikke medtaget, da kommunal- og amtsrådsvalg i 2001 som nævnt blev afholdt samme dag som folketingsvalget, hvorfor valgdeltagelsen var usædvanligt høj.

Ved kommunalvalget i 2005 var valgdeltagelsen overordnet 69,5 pct. I 2009 faldt valgdeltagelsen til 65,8 pct., hvilket var den laveste valgdeltagelse ved et kommunalvalg siden 1974. Dernæst steg valgdeltagelsen dog igen til 71,9 pct. i 2013 og 70,8 pct. i 2017. I 2021 faldt valgdeltagelsen til kommunalvalg igen til 67,2 pct. Det formodes, at covid-19-pandemien har været en væsentlig årsag til den lavere valgdeltagelse i 2021.

Den lave valgdeltagelse i 2009 var muligvis påvirket af kommunesammenlægningerne i forbindelse med kommunalreformen. Efterfølgende steg valgdeltagelsen dog igen, og samlet set ser det ud til, at reformen havde en kortsigtet negativ effekt på valgdeltagelsen, men ingen eller begrænset effekt på valgdeltagelsen på mellemlangt og langt sigt⁹.

Den laveste valgdeltagelse i hele perioden 1970-2021 findes i 1974. Det var, som i 2009, det første valg efter en kommunalreform med kommunesammenlægninger, men det kan

⁹ Bhatti og Hansen (2019) – Voter Turnout and Municipal Amalgamations.

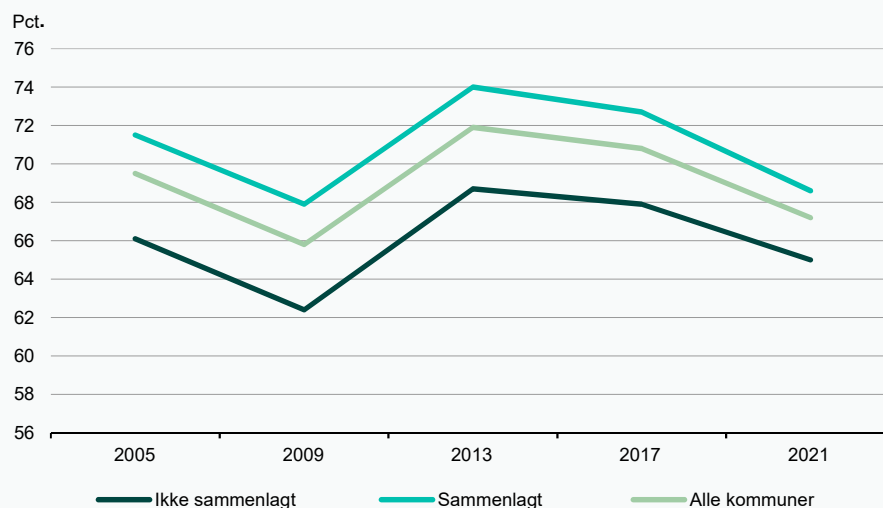
ikke afgøres, om reformen havde indflydelse på den meget lave valgdeltagelse det år. Ved de efterfølgende valg steg valgdeltagelsen igen, hvilket igen tyder på, at en evt. negativ effekt af kommunalreformen dengang var forbigående¹⁰.

2.2.1 Forskelle mellem kommuner

Som det fremgår af figur 2.3, har udviklingen i valgdeltagelsen ved kommunalvalg siden 2005 været stort set parallel for sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. Både i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner skete der således et fald i valgdeltagelsen fra 2005 til 2009, inden valgdeltagelsen igen steg i 2013.

Figur 2.3

Udvikling i valgdeltagelsen i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner



Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, Danmarks Statistik, KMD og egne beregninger.

Figuren viser, at valgdeltagelsen gennem hele perioden har været højest i de sammenlagte kommuner og lavest i de ikke-sammenlagte kommuner. Fra 2005 til 2017 har valgdeltagelsen i sammenlagte kommuner således været mellem 4,8 og 5,5 procentpoint højere end i de ikke-sammenlagte kommuner. I 2021 er forskellen mindsket til 3,7 procentpoint, idet valgdeltagelsen i de sammenlagte kommuner faldt mere fra 2017 til 2021 end i de ikke-sammenlagte kommuner.

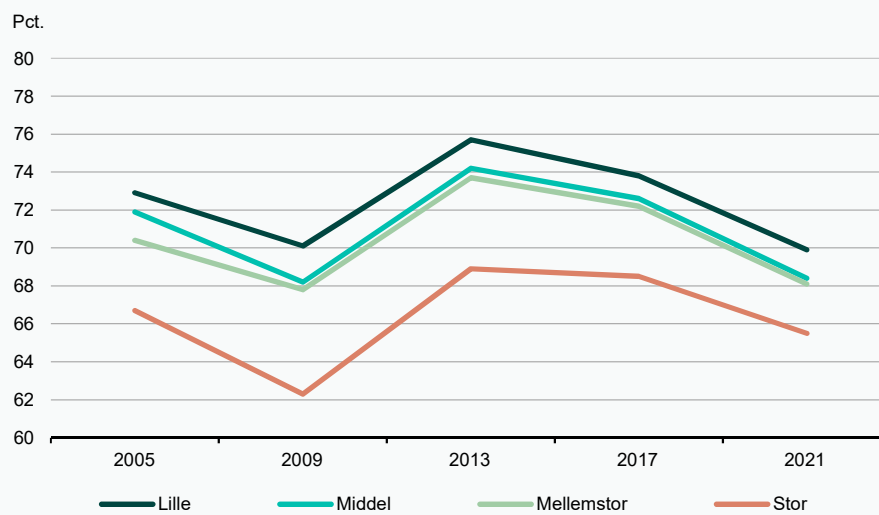
På samme måde har udviklingen også været parallel for forskellige kommunestørrelser. Figur 2.4 viser en klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og valgdeltagelse. Således ligger valgdeltagelsen i de små kommuner (med mindre end 30.000 indbyggere) i

¹⁰ Bhatti og Hansen (2010a) – Kommunalreformens betydning for den kommunale valgdeltagelse.

hele perioden i gennemsnit mellem 70 og 75 pct., mens de store kommuner (med mere end 80.000 indbyggere) har en gennemsnitlig valgdeltagelse under 70 pct. i hele perioden.

Figur 2.4

Udvikling i valgdeltagelsen i kommuner af forskellig størrelse



Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, Danmarks Statistik, KMD og egne beregninger.

Resultatet stemmer overens med resultater fra tidligere studier. Den negative sammenhæng mellem kommunistørrelse og valgdeltagelse findes både i studier af Danmark og af Europa som helhed, og både i nyere og ældre studier¹¹. Sammenhængen mellem kommunistørrelse og valgdeltagelse betyder dog ikke nødvendigvis, at kommunesammenlægningerne ved kommunalreformen i 2007, som førte til større kommuner, har medført lavere valgdeltagelse.

Som det fremgår af figur 2.3, ser det ikke ud til, at kommunalreformen ændrede ved forskellen i valgdeltagelse mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, og der ses heller ikke en generelt faldende valgdeltagelse efter kommunalreformen. Derimod sker der tilsyneladende parallelle udviklinger i valgdeltagelsen i de sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner.

2.3 Hvad bestemmer valgdeltagelsen?

¹¹ KV17 – Analyser af kommunalvalget 2017, s. 71.

I litteraturen er undersøgt flere mulige årsager til, at større kommuner generelt har en lavere valgdeltagelse. For det første ser det ud til, at sammenhængen mellem kommune-størrelse og valgdeltagelse er specifik for kommunalvalg, idet der ikke er store forskelle mellem valgdeltagelsen i store og små kommuner ved folketingsvalg¹².

Det tyder på, at der kan være en effekt af selve kommunestørrelsen, fx fordi borgerne i mindre kommuner oplever et større tilhørsforhold til kommunen, mere nærhed til kommunalpolitikere og at deres stemme gør en større forskel for kommunalbestyrelsens sammensætning¹³.

Der er imidlertid også en effekt af befolkningssammensætningen, der fører til lavere valgdeltagelse ved kommunalvalg i store kommuner. Store og små kommuner har forskellige befolkningssammensætninger, og forskellige befolkningsgrupper har forskellige sandsynligheder for at stemme ved et kommunalvalg.

Selv om der tilsyneladende ikke er tale om en generel effekt, hvor befolkningssammensætningen i større kommuner medfører en generelt lav valgdeltagelse ved alle valg, kan der være specifikke effekter, som gør, at borgere i store kommuner har lavere valgdeltagelse ved kommunalvalg.

En væsentlig faktor kan være, at EU-borgere og nogle tredjelandsborgere har stemmeret til kommunalvalg, men ikke til Folketingsvalg. Disse grupper af vælgere stemmer mindre end danske statsborgere, og de er i højere grad bosat i de større kommuner end i de mindre kommuner.

Der er dertil en stærk sammenhæng mellem kommunestørrelse og antallet af unge. Der findes indikationer på, at unge vælgere interesserer sig mindre for kommunalpolitik end ældre vælgere og orienterer sig mere mod landspolitik. Ved kommunalvalget i 2017 blev der også fundet en sammenhæng mellem relativ kommunal valgdeltagelse og andelen af pendlere, som er større i større kommuner¹⁴.

Noget af forskellen i valgdeltagelse mellem kommuner i Danmark kan tilsyneladende også tilskrives en hovedstadseffekt. Det er især i kommunerne omkring København – store som små – at man ser lav valgdeltagelse ved kommunalvalg sammenlignet med folketingsvalg. Ud over befolkningssammensætningen i hovedstadskommunerne kan der også være en effekt af at være en del af et større metropolområde, hvor man dagligt pendler og flytter sig over kommunegrænser, som kan gøre vælgerne mindre tilbøjelige til at stemme ved kommunale valg¹⁵.

2.4 Initiativer for at hæve valgdeltagelsen

Valgdeltagelsen i 2009 på 65,8 pct. var den laveste siden valget i 1974. Det, kombineret med viden om en generelt faldende trend i valgdeltagelse på globalt plan, førte til, at KL,

¹² Ibid., s. 74.

¹³ Ibid., s. 71.

¹⁴ Ibid., s. 76.

¹⁵ Ibid., s. 79.

Danske Regioner og det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium ved valget i 2013 søsatte en stor kampagne for at få flere borgere til at stemme ved valget. Ved de efterfølgende kommunal- og regionsrådsvalg er initiativet gentaget, dog i mindre skala.

I 2013 og 2017 var sloganet ”Tænk dig om før du ikke stemmer”, mens det i 2021 var ændret til ”Stem med”, som skulle være et positivt og inkluderende budskab. De tre kampanjer siden 2013 har haft samme overordnede formål om at hæve valgdeltagelsen bredt, men har alligevel lagt vægt på forskellige ting.

I 2013 var en lovændring trådt i kraft, som udvidede muligheden for at brevstemme. Kampagnen i 2013 havde på den baggrund bl.a. fokus på at oplyse om muligheden for at brevstemme på baggrund af de nye regler.

I 2017 og 2021 har der derimod været en større betoning af selve valgdagen og på fællesskab, bl.a. på baggrund af dialog med valgforskere. Kampagnernes fokus på fællesskab om at stemme er i tråd med litteratur, som viser, at sociale netværk og normer har stor betydning for individets beslutning om at stemme¹⁶.

Alt kampagnemateriale var i 2021 frit tilgængeligt, så kommuner og organisationer kunne bruge det frit og tilpasse det til deres målgrupper. Dermed sikredes en samlet høj volumen af kampagneaktiviteter, hvilket vurderes at have betydning for valgdeltagelsen.

Der var i 2021 lavet to kampagnefilm for ”Stem med”-kampagnen, hvoraf den ene var henvendt specifikt til unge, som kampagnerne ved alle tre valg også har haft særlig opmærksomhed på.

Ud over de to kampagnefilm var der også udarbejdet andre film og materiale til sociale medier samt et inspirationskatalog til, hvordan materialet kunne bruges. Det fælles ”Stem med”-logo var designet med henblik på at kunne bruges og tilpasses af forskellige kommuner og organisationer til brug for deres egne annoncer, plakater og aktiviteter på sociale medier. I 2021 deltog alle kommuner aktivt i kampagnen.

Ifølge valgforskere afspejlede stigningen i valgdeltagelsen fra 2009 til 2013 en stigning i stort set alle aldersgrupper, uddannelsesgrupper og etniske grupper, selv om nogle grupper, herunder de unge, oplevede en større stigning i valgdeltagelsen end andre¹⁷. Stigningen var altså ikke drevet af bestemte sociodemografiske grupper.

Kampagnerne har således ved alle tre valg haft til formål at hæve valgdeltagelsen generelt og altså ikke været målrettet grupper med traditionelt lavere valgdeltagelse som eksempelvis unge eller borgere med anden etnisk baggrund. Det har været et gennemgående ønske at fastholde den brede politiske konsensus om opbakning til mobiliseringskampagnerne, bl.a. for at kunne få kommuner og civilsamfundsorganisationer til at deltage i udbredelsen af budskabet som afsendere.

¹⁶ Se fx Bhatti og Hansen (2010b) – Valgdeltagelsen og de sociale netværk.

¹⁷ Bhatti et al. (2014a) – Hvem stemte og hvem blev hjemme?

Selv om kampagnerne har været målrettet hele befolkningen, har der ved alle tre valg også været et særskilt fokus på unge. Alder har tilsyneladende en ”rutsjebane-sammenhæng” med valgdeltagelse, således at valgdeltagelsen blandt helt unge førstegangsvælgere er relativt høj, hvorefter valgdeltagelsen falder markant og derefter løbende stiger igen.

I bogen KV17 - Analyser af kommunalvalget 2017 peges der på, at de unge førstegangsvælgere relativt høje deltagelse sandsynligvis skyldes deltagelsen, at mange 18-årige stadig bor hjemme. Den allerældste del af befolkningen har dog også en lav valgdeltagelse¹⁸. Det kan ikke tages for givet, at de unge vælgeres valgdeltagelse ”retter sig” efterhånden som de bliver ældre.

Ud over den fælles kampagne fra KL, Danske Regioner og Indenrigs- og Boligministeriet har kommuner, regioner og civilsamfundsorganisationer også decentrale initiativer for at hæve valgdeltagelsen. Nogle kommuner og organisationer udsender fx sms'er eller mails med påmindelser om at stemme, og nogle kommuner benytter sig af mobile valgsteder, hvor man kan brevstemme på forskellige steder i kommunen ud over borgerservice op til valget.

Der kan ikke gives et klart svar på, hvilken effekt kampagnerne har på valgdeltagelsen, da effekten af en sådan kampagne i praksis er umulig at isolere fra andre faktorer, der har betydning for valgdeltagelsen. Der findes dog mere overordnet i litteraturen indikationer på, at forskellige former for kampagner og initiativer for at hæve valgdeltagelsen kan have en positiv effekt på valgdeltagelsen¹⁹.

Evaluerings af kampagnerne foregår primært ved dialog med kommunerne om erfaringer fra kampagnen, som kan tages med videre.

2.5 Geografisk repræsentation i sammenlagte kommuners kommunalbestyrelser

En bekymring i forbindelse med kommunalreformen var, om yderområder i de større, sammenlagte kommuner fortsat ville få deres interesser og holdninger repræsenteret i kommunalbestyrelserne efter sammenlægningerne.

Det er ikke muligt i denne evaluering at lave fyldestgørende afdækning af forskellige geografiske områders repræsentation i de nye kommunalbestyrelser. Den information, der er offentligt tilgængelig om kommunalbestyrelsesmedlemmers adresser på nogle kommunernes hjemmesider, kan dog give foreløbige indikationer på den geografiske repræsentation i kommunalbestyrelserne.

Der er således lavet en foreløbig analyse af, hvordan kommunalbestyrelsesmedlemmerne i sammenlagte kommuner er fordelt geografisk på baggrund af data om, hvilke

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Bhatti et al. (2014b) – Kan man øge valgdeltagelsen?

sogne kommunalbestyrelsesmedlemmerne bor i. Analysen omfatter udelukkende sammenlagte kommuner, da det er borgerne i de sammenlagte kommuner, der i forbindelse med kommunalreformen har oplevet, at kommunen blev større, og der blev færre kommunalbestyrelsesmedlemmer per borger.

Analysen tager udgangspunkt i, hvilke sogne kommunalbestyrelsesmedlemmerne tilhører på baggrund af de adresseoplysninger, der er tilgængelige på kommunernes hjemmesider. I analysen indgår således kun kommuner, hvor adressen på hovedparten af kommunalbestyrelsesmedlemmerne er offentligt tilgængelig på kommunens hjemmeside. Det var tilfældet for lidt over halvdelen af de sammenlagte kommuner.

Herudover vurderes det, at bekymringen for geografisk repræsentation er mest relevant i arealmæssigt større kommuner, hvor der kan være langt mellem forskellige byer og lokalsamfund. Derfor ses der kun på kommuner med et areal over 300 km². I alt omfatter analysen således 23 kommuner²⁰, som til sammen dækker 39 pct. af Danmarks areal. Der er dog fortsat stor forskel på kommunernes størrelse, antallet af sogne og antallet af tidligere rådhusbyer i de undersøgte kommuner.

I 22 ud af de 23 undersøgte kommuner bor over halvdelen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne uden for rådhusbyen (med forbehold for, at nogle af kommunerne ikke oplyser adresse på 1-3 kommunalbestyrelsesmedlemmer).

I kommuner som Faaborg-Midtfyn, Guldborgsund og Hedensted, hvor rådhusbyen er relativt lille, er det under en tredjedel af kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der bor i rådhusbyen. I kommuner som Vejle og Aalborg, hvor omtrent halvdelen af kommunens befolkning bor i rådhusbyen, gælder det til gengæld lige under halvdelen.

I Randers Kommune bor over halvdelen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne i Randers by. Det samme gælder dog også over halvdelen af kommunens befolkning.

I 15 ud af de 23 kommuner er der kommunalbestyrelsesmedlemmer fra alle tidligere rådhusbyer.

De undersøgte kommuner varierer bl.a. i forhold til, hvor mange tidligere kommuner, de består af. Nogle af kommunerne er resultat af en sammenlægning af to kommuner, mens andre er resultat af en sammenlægning af op til seks kommuner.

Brønderslev Kommune, som er en sammenlægning af de tidligere Brønderslev og Dronninglund Kommuner, har således repræsentanter i byrådet fra både Brønderslev og Dronninglund. Det samme gælder Assens Kommune, som er en sammenlægning af seks kommuner, og hvis kommunalbestyrelse har repræsentanter fra både Assens, Vissenbjerg, Glamsbjerg, Tommerup, Aarup og Haarby.

²⁰ Faxe, Guldborgsund, Sorø, Odsherred, Vordingborg, Faaborg-Midtfyn, Assens, Esbjerg, Vejle, Aabenraa, Favrskov, Hedensted, Horsens, Randers, Ikast-Brande, Skanderborg, Herning, Brønderslev, Ringkøbing-Skjern, Lemvig, Hjørring, Frederikshavn og Aalborg.

I otte af kommunerne er det dog ikke alle tidligere rådhusbyer, der er repræsenteret. Det gælder fx Guldborgsund Kommune, hvor der ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer fra Nørre Alslev, mens de øvrige fem tidligere rådhusbyer er repræsenteret i kommunalbestyrelsen. Det samme gælder Horsens, hvor der ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer fra Gedved, mens Horsens og Brædstrup er repræsenteret.

Tallene skal dog tages med forbehold for, at ikke alle kommunalbestyrelsesmedlemmers adresser er oplyst på kommunernes hjemmeside. Dertil bemærkes, at selv om en tidligere hovedby ikke er repræsenteret i kommunalbestyrelsen, gælder det ikke nødvendigvis andre dele af den tidligere kommune.

Den kortlægning, som her er foretaget for et udvalg af kommuner af den geografiske repræsentativitet, tyder på, at der som hovedregel er en ganske god spredning geografisk blandt medlemmerne af kommunalbestyrelserne.

Kapitel 3

Udviklingen i borgernes opfattelse af lokaldemokratiet

3.1 Sammenfatning

Kapitlet tager udgangspunkt i resultaterne af en analyse af borgernes opfattelse af lokaldemokratiet, som bygger på spørgeskemadata fra 2001, 2009, 2013 og 2021. Overordnet har der gennem perioden været en høj grad af stabilitet i borgernes syn på det lokale demokrati. På flere parametre udviklede borgernes opfattelse af lokaldemokratiet sig forskelligt i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner efter reformen, men i 2021 er forskellene generelt blevet mindre eller forsvundet helt.

Borgerne lægger stor vægt på den kommunale service og faciliteter, men også et velfungerende lokaldemokrati er vigtigt. Opfattelsen heraf har ikke ændret sig væsentligt siden 2001, og udviklingen har været rimelig ens på tværs af kommunerne.

Derimod faldt borgernes tilfredshed med deres kommune markant i de sammenlagte kommuner efter kommunalreformen. En stor del af faldet har dog tilsyneladende været forbigående, selv om sammenlagte kommuner fortsat i 2021 har lidt lavere tilfredshed med kommunens problemløsning, og hvordan lokaldemokratiet fungerer i kommunen. For så vidt angår den generelle tilfredshed med kommunen, er forskellen mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner forsvundet.

Borgernes interesse for kommunalpolitik har gennem perioden været stabil og relativt høj. Det samme gælder deres opfattelse af, at kommunale beslutninger har indflydelse på deres hverdag, og at kommunalvalget har betydning for de politiske beslutninger. Der er i 2021 ikke substantielle forskelle mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuners borgeres interesse for kommunalpolitik. Gennem hele perioden ses dog en tendens til, at borgerne i store kommuner er mindre interesserede i kommunalpolitik.

Der har i forhold til borgernes kommunalpolitiske viden og kompetencer siden 2001 ikke samlet set været en entydig bevægelse i én retning. I tilfælde, hvor der observeres ændringer, har ændringerne imidlertid været i retning af mindre forskelle mellem kommunetyper og kommunistørrelser – således at borgernes kommunalpolitiske viden og kompetencer i 2021 er relativt ens på tværs af kommunerne.

Danskernes generelle demokratiske tillid må betragtes som værende i den mellemhøje ende. Endvidere ses en tendens til, at jo mere lokalt et politisk niveau der undersøges, desto større politisk tillid.

Borgernes generelle lokalpolitiske tillid faldt fra 2001 til 2013. Dog er denne udvikling senere vendt, således at tilliden i 2021 er signifikant højere, end den var i 2001.

Tidligere forskelle i borgernes lokalpolitiske tillid mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner samt mellem små og større kommuner er endvidere minimeret i et omfang, der betyder, at der ved undersøgelsen i 2021 ikke længere er signifikante forskelle på tværs af de forskellige kommunetyper

3.2 Borgernes opfattelse af lokaldemokratiet siden 2001

Med kommunalreformen i 2007 blev 271 kommuner til 98, 14 amter blev til fem regioner, og antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer blev reduceret fra 4.597 til 2.520, mens 357 amtsrådsmedlemmer blev reduceret til 205 regionsrådsmedlemmer. Mange rådhus blev lukket, og det er ikke længere givet, at alle lokalområder i en kommune er repræsenteret i kommunalbestyrelsen.

Det er et væsentligt spørgsmål, om denne udvikling har påvirket borgernes opfattelse af det lokale demokrati. I denne del af evalueringen beskrives udviklingen i borgernes opfattelse af det lokale demokrati på grundlag af en spørgeskemaundersøgelse foretaget af VIVE i samarbejde med Syddansk Universitet i 2021.

VIVE's undersøgelse er baseret på spørgeskemadata indsamlet i hhv. 2001, 2009, 2013 og 2021. Det er således muligt at følge udviklingen i borgernes opfattelse i lokaldemokratiet fra før kommunalreformen og frem til 2021.

Hver analyse i VIVE's undersøgelse tager udgangspunkt i tre overordnede spørgsmål:

1. Hvordan har borgernes syn på det lokale demokrati udviklet sig over de seneste 20 år?
2. Er der forskel mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner i borgernes syn på det lokale demokrati?
3. Er der forskel mellem små og store kommuner i borgernes syn på det lokale demokrati?

Denne del af evalueringen ser udelukkende på udviklingen i borgernes opfattelse af det lokale demokrati i kommunerne og altså ikke regionerne. Det skyldes først og fremmest, at undersøgelsen bygger videre på tidligere undersøgelser, som udelukkende har beskæftiget sig med det kommunale demokrati. Der er således ikke data til at undersøge borgernes opfattelse af det lokale demokrati på regionalt eller amtsligt niveau tilbage i tid.

VIVE's undersøgelse beskriver også udviklingen i valgdeltagelse, som beskrives i rapportens kapitel 2 om valgdeltagelse, og borgernes deltagelse i demokratiet mellem valg, som beskrives i kapitel 5 om kommunernes inddragelse af borgerne

3.3 Et godt kommunestyre

Kommunerne har flere forskellige roller, og det kommunale selvstyre skal leve op til forskellige hensyn. VIVE undersøger borgernes tilfredshed med kommunen, både som servicevirksomhed og som ramme for det lokale demokrati.

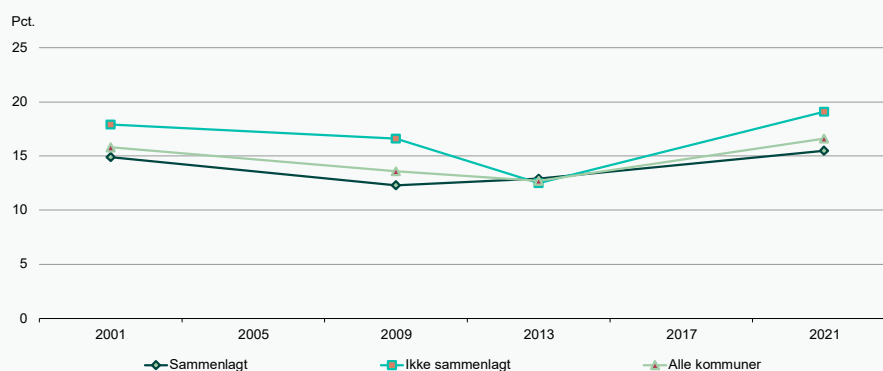
3.3.1 Er det lokale demokrati vigtigt for borgerne?

Undersøgelsen viser, at et stort flertal af borgerne overordnet opfatter kommunens problemløsning som vigtigere for et godt lokalt selvstyre end kommunens demokrati. Således svarer 83 pct. af de adspurgte, at et godt lokalt selvstyre for dem fortrinsvis er et spørgsmål om, hvordan kommunen håndterer lokale problemer og tilvejebringer den nødvendige service og faciliteter, mens 17 pct. svarer, at et godt lokalt selvstyre for dem fortrinsvis er et spørgsmål om kommunen lever op til deres opfattelse af, hvad der er det væsentlige for et lokalt demokrati²¹.

Som figur 3.1 viser, har andelen af borgere, der opfatter demokrati som vigtigere end problemløsning, været faldende i de første år efter kommunalreformen i 2007. Andelen er dog steget igen siden 2013 til 17 pct. i 2021, svarende omtrent til niveauet i 2001. Der har i hele perioden ikke været statistisk signifikante forskelle mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, og kommunestørrelse ser heller ikke ud til at have afgørende betydning for borgernes holdning til spørgsmålet.

Figur 3.1

Andel, der finder kommunens demokrati vigtigere end problemløsning



Anm.: Figuren illustrerer andele, der vælger svarmulighed A i spørgsmålet: "Nu vil vi gerne vide lidt mere om, hvad du personligt anser som det væsentligste for et godt lokalt selvstyre. Hvis du er tvunget til at vælge, hvilken af de følgende to påstande passer så bedst til dit eget personlige synspunkt? A: For mig er et godt lokalt selvstyre fortrinsvis, et spørgsmål om kommunen lever op til min opfattelse af, hvad der er det væsentlige for et lokalt demokrati. B: For mig er et godt lokalt selvstyre fortrinsvis, et spørgsmål om, hvordan kommunen håndterer lokale problemer og tilvejebringer den nødvendige service og faciliteter"

Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, figur 2.1.

At et stort flertal anser kommunens rolle som servicevirksomhed som mere væsentlig end kommunens rolle som demokratisk organ, når de kun kan vælge én af de to, betyder dog ikke, at borgerne er ligeglade med det lokale demokrati.

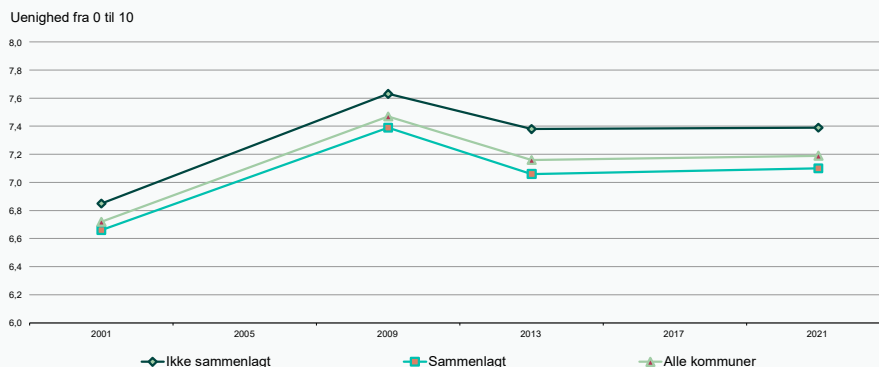
Figur 3.2 viser, at borgerne i gennemsnit er uenige i udsagnet "det lokale demokrati er ikke så vigtigt, så længe den offentlige service bevares." I perioden 2009-2021 ligger de

²¹ VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, s. 14

gennemsnitlige svar mellem 7,1 og 7,6 på en skala fra 0 til 10, hvor 0 er mest enig og 10 er mest uenig.

Figur 3.2

Borgernes uenighed i, at det lokale demokrati ikke er så vigtigt, så længe den offentlige service bevares



Anm.: Figuren illustrerer svarpersonernes uenighed i spørgsmålet: "Det lokale demokrati er ikke så vigtigt så længe den offentlige service bevares". Variablen er reskaleret til en skala fra 0 til 10, hvor højere værdier indikerer større uenighed.

Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, figur 2.3.

Borgerne i ikke-sammenlagte kommuner er en anelse mere uenige i, at demokratiet kan vige, så længe den offentlige service bevares, end borgere i sammenlagte kommuner. Der ikke er nogen væsentlige forskelle mellem forskellige kommunestørrelser.

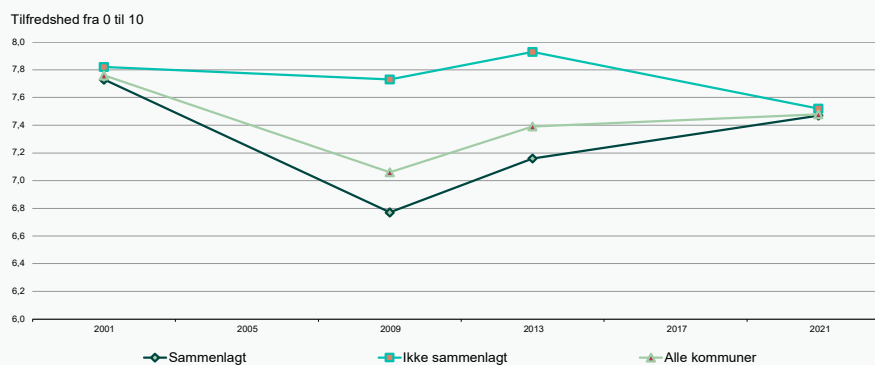
3.3.2 Er borgerne tilfredse med kommunen som problemløser og demokratisk organ?

VIVE undersøger også borgernes tilfredshed med kommunen, både som problemløser eller servicevirksomhed og som demokratisk organ. Herunder spørges der til borgernes tilfredshed med kommunens håndtering af problemer samt kommunens service og faciliteter, borgernes tilfredshed med den måde, det lokale demokrati fungerer på, og borgernes generelle tilfredshed med at befinde sig i kommunen, alt taget i betragtning.

På en skala fra 0 til 10 ligger borgernes tilfredshed med kommunen generelt samlet set på 7,5 i 2021. Tilfredsheden med kommunens problemløsning ligger i gennemsnit på 6,1, og tilfredsheden med lokaldemokratiet i kommunen ligger på 6,9. Det tyder på, at borgerne overordnet er tilfredse med deres kommune.

Figur 3.3

Generel tilfredshed med kommunen



Anm.: Figuren illustrerer svar på spørgsmålet: "Alt taget i betragtning, hvordan befinder du dig i din nuværende kommune?". Variablen er reskaleret til en skala fra 0 til 10, hvor højere værdier indikerer større tilfredshed.

Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, figur 2.9.

Figur 3.3 viser udviklingen i den generelle tilfredshed med kommunen. Der sker et fald i tilfredsheden med problemløsning og, som det fremgår af figur 3.3, med kommunen generelt fra 2001 til 2009 og i tilfredsheden med lokaldemokratiet fra 2001 til 2013²². Faldet er for alle tre spørgsmål drevet af et større fald i tilfredsheden i de sammenlagte kommuner, mens ikke-sammenlagte kommuner holder nogenlunde samme tilfredshedsniveau med både problemløsning, demokrati og generel tilfredshed med kommunen.

Efter et dyk i tilfredsheden i de sammenlagte kommuner fra målingen i 2001 til 2009 ses dog en tendens til, at tilfredsheden er steget både i 2013 og igen i 2021. Endvidere konvergerer tilfredshedsniveauerne for sammenlagte kommuner med tilfredsheden for ikke-sammenlagte kommuner.

Ses der udelukkende på udviklingen i borgernes tilfredshed med kommunens lokaldemokrati, viser figur 3.4, at der i de ikke-sammenlagte kommuner er sket en stigning fra 6,5 i 2001 til 7,1 i 2021. I de sammenlagte kommuner faldt tilfredsheden fra 6,7 i 2001 til 6,0 i 2013, men steg så igen til 6,9 i 2021. I 2021 er der ikke statistisk signifikante forskelle mellem store og små kommuner²³.

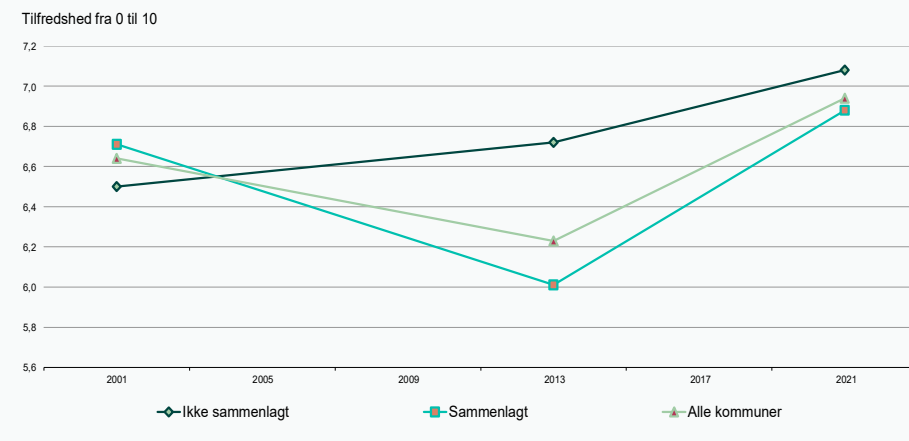
Samlet fremgår det af figur 3.4, at tilfredsheden med lokaldemokratiet i kommunerne alt i alt er steget fra 6,6 i 2001 til 6,9 i 2021.

²² Det bemærkes, at data for spørgsmålet om tilfredshed med lokaldemokratiet ikke er tilgængeligt for 2009.

²³ VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, s. 23.

Figur 3.4

Tilfredshed med lokaldemokratiet i kommunen



Anm.: Figuren illustrerer svar på spørgsmålet: "Alt taget i betragtning, hvor tilfreds er du med den måde det lokale demokrati fungerer på i din kommune?" (spørgsmål a37 i bilag 1). Variablen er reskaleret til en skala fra 0 til 10, hvor højere værdier indikerer større tilfredshed.

Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, figur 2.7.

Resultaterne tyder på en reform- eller størrelseseffekt på tilfredsheden med kommunen i de sammenlagte kommuner, som er aftaget over tid.

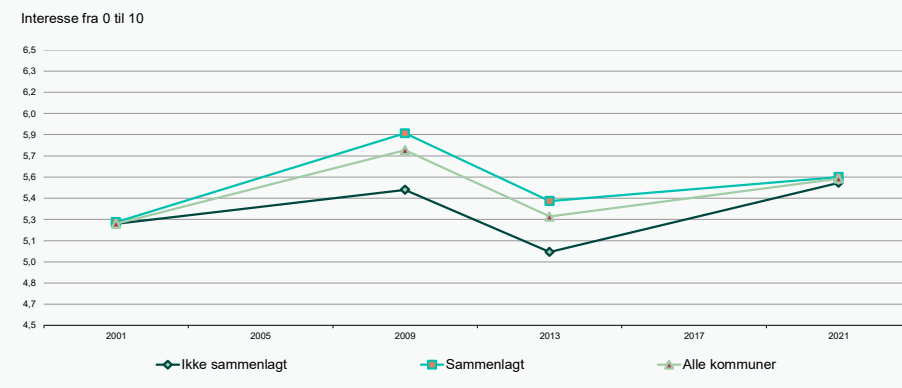
3.4 Borgernes interesse for kommunalpolitik

Overordnet viser VIVE's undersøgelse, at borgerne har bevaret deres interesse i kommunalpolitik over årene siden 2001.

Som det fremgår af figur 3.5 er interessen for kommunalpolitik steget en smule fra 2001 til 2021. Det skyldes primært en stor stigning fra 2001 til 2009, som senere er blevet udlignet mere eller mindre. Den relative interesse for kommunalpolitik set i forhold til interessen for national politik har været relativt stabil i hele perioden.

Figur 3.5

Interesse i kommunalpolitik



Anm.: Figuren illustrerer svar på spørgsmålet: "Folk kan have forskellig grad af interesse i forskellige politikområder. Hvor interesseret er du i hvert af følgende områder? [...] Kommunalpolitik." Variablen er reskaleret til en skala fra 0-10, hvor højere værdier indikerer større interesse.

Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, figur 3.1.

Borgerne i sammenlagte kommuner har stabilt en højere relativ interesse i kommunalpolitik i forhold til national politik end borgerne i ikke-sammenlagte kommuner, både før og efter kommunalreformen. Borgerne i store kommuner (mere end 80.000 indbyggere) er generelt lidt mindre interesserede i kommunalpolitik end borgerne i mindre kommuner, både absolut og relativt til landspolitik.

VIVE har også undersøgt, i hvilken grad borgerne mener, at kommunale beslutninger har indflydelse på deres hverdag og på om kommunen er god at bo i. Resultaterne viser, at borgerne overordnet mener, at kommunens beslutninger i nogen grad har indflydelse på deres hverdag og i høj grad har indflydelse på, om kommunen er god at bo i (i gennemsnit hhv. 6,1 og 7,9 på en skala fra 0 til 10).

Der er sket en lille stigning i den vigtighed, som borgerne tillægger kommunens beslutninger, siden 2001, mens opfattelsen af kommunalbestyrelsens vigtighed for, om kommunen er god at bo i har været nogenlunde stabil siden 2009. Der er ingen væsentlige forskelle mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte eller små og store kommuner.

Gennem hele perioden vurderer et flertal af borgerne desuden, at resultatet af et kommunalvalg har stor betydning for, hvilke politiske beslutninger der træffes i kommunen, mens et mindretal vurderer, at resultatet af kommunalvalg kun har lille betydning. Bortset fra et fald i 2013, er der samlet sket en stigning siden 2001 i andelen af borgere, der tillægger kommunalvalget stor betydning. I 2021 gælder det således 74 pct. af borgerne.

3.5 Borgernes kommunalpolitiske viden og kompetencer

Et element i borgernes mulighed for at deltage meningsfuldt i et demokrati må forventes at være en tilstrækkelig grad af faktisk viden om politiske forhold.

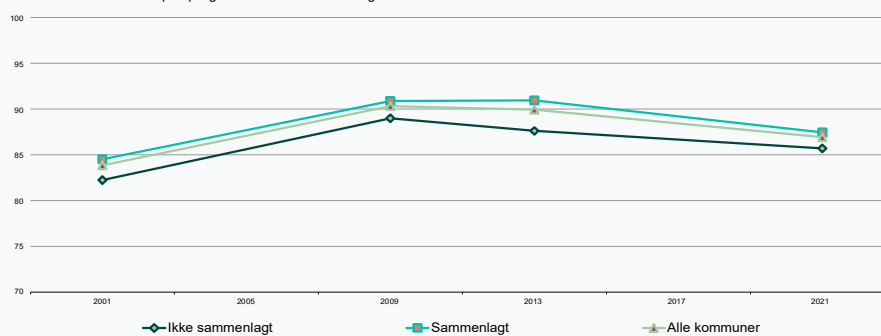
Herunder lægges det i VIVE's undersøgelse om lokaldemokratiet og borgerne til grund, at hvis borgerne skal kunne holde kommunalpolitikerne ansvarlige, kræver det bl.a., at borgerne har en grad af viden om, hvilke politiske områder som kommunalpolitikerne har ansvaret for. Endvidere er det et væsentligt element, om borgerne subjektivt opfatter sig selv som kompetente til at deltage i politik.

Når borgerne bliver spurgt til faktuelle spørgsmål om, hvor ansvaret for specifikke politiske områder er placeret, finder VIVE's undersøgelse, at 87 pct. af borgerne svarer korrekt. Tendensen er relativt stabil over tid - også på tværs af sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. Endvidere er der ikke en substantiel forskel i vidensniveau på tværs af store og små kommuner – heller ikke over tid.

Figur 3.6

Generel viden om lokalpolitiske forhold

Andel der svarer korrekt på spørgsmål om ansvarsfordeling



Anm.: Figuren illustrerer de gennemsnitlige andele af svarene, der er korrekte, i svarene på følgende tre spørgsmål: [1] "Hvem bestemmer størrelsen af folkepensionen?", [2] "Hvem er ansvarlig for at behandle byggetilladelser?" og [3] "Hvem er ansvarlig for at sørge for hjemmehjælp og plejehjem til de ældre?"
Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, figur 4.1.

Borgerne i Danmark har således en relativt høj grad af viden om, hvilke politiske områder der hører under hhv. kommunerne, regionerne og staten.

Andelen af borgere, der korrekt er i stand til at identificere, hvilket politisk parti deres kommunes borgmester tilhører, er faldet siden 2001. Hvor andelen i 2001, 2009 og 2013 var på 82-85 pct., er den i 2021 på blot 75 pct. Indikatoren kan indikere et faldende niveau i kommunespecifik viden blandt borgere – fortolkning heraf skal dog gøres med blik for, at der er tale om en grov indikation, idet der kun er tale om ét spørgsmål.

Som VIVE også påpeger, er et muligt forklaringselement endvidere, at spørgsmålet strengt taget er sværere at besvare i 2021 end tidligere år, da antallet af politiske partier er vokset fra 9-10 svarmuligheder i de tidligere undersøgelser til 14 svarmuligheder i 2021.

Borgernes oplevelse af at være velinformeret ift. kommunalpolitik er steget siden 2013 – mens der ses et forudgående mindre fald fra 2001 frem til 2013. En tendens, der er næsten fuldstændig identisk på tværs af sammenlagte og ikke sammenlagte kommuner.

Opdelt på kommunestørrelse ses det, at hvor borgerne i store kommuner i 2009 og 2013 havde det laveste subjektive informationsniveau, er det i 2021 vendt, således at borgere i de store kommuner nu har et statistisk signifikant højere subjektivt informationsniveau end borgerne i de små kommuner.

VIVE's undersøgelse finder ift. borgernes kommunalpolitiske viden og kompetencer samlet set ikke, at der siden 2001 har været en entydig bevægelse i én retning. Mens der er variationer på tværs af kommuner og indikatorer, er det generelle billede, at forskellene ikke har ændret sig markant over den 20-årige periode. I de tilfælde hvor VIVE's undersøgelse finder en ændring, er ændringen generelt imod mindre forskelle mellem kommunetyper og kommunestørrelser.

3.6 Borgernes politiske tillid

Sammenlignet med andre lande er tilliden til de danske politikere relativt høj, og tidligere undersøgelser tyder ikke på markante fald i tilliden til kommunalpolitikere²⁴.

VIVE's undersøgelse af lokaldemokratiet og borgerene indikerer, at danskernes demokratiske tillid generelt må betragtes som værende i den mellemhøje ende. Endvidere ses der en tendens til, at jo mere lokalt et politisk niveau der undersøges desto større politisk tillid.

Mens VIVE ikke finder en statistisk signifikant forskel mellem tilliden til kommunalbestyrelsen og tilliden til Folketinget, er der en signifikant større tillid til lokalpolitikere sammenlignet med folketingspolitikere. Dog må det understreges, at forskellene er små, og det er begrænset, hvor meget der bør lægges i dem.

Resultatet stemmer imidlertid overens med en undersøgelse fra Momentum, som viser, at borgerne i markant højere grad anser kommunalpolitikere for at have en god fornemmelse for, hvad der rører sig i befolkningen, end folketingspolitikere²⁵.

Ved undersøgelse af borgernes generelle lokalpolitiske tillid over tid konstaterer VIVE, at der fra 2001 til 2013 var et statistisk signifikant fald i tillid. Men udviklingen er vendt, således at tilliden i 2021 er signifikant højere, end den var i 2001.

Hvis der ses på tværs af sammenlagte og ikke sammenlagte kommuner, kan det konstateres, at borgerne i 2001 havde signifikant større tillid til lokaldemokratiske aktører og institutioner i de kommuner, der ved kommunalreformen i 2007 blev lagt sammen, end i de ikke-sammenlagte kommuner.

²⁴ VIVE 2022, 47

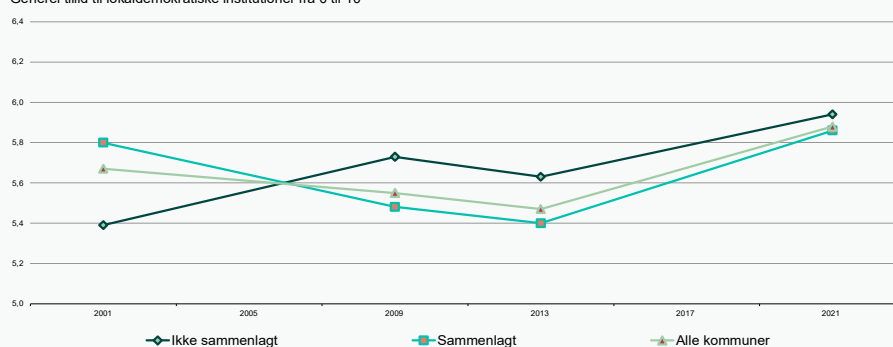
²⁵ Momentum 2021

Fra 2001 til 2009 ses imidlertid en signifikant stigning i den lokaldemokratiske tillid i de ikke-sammenlagte kommuner og et signifikant fald i de senere sammenlagte kommuner. Herefter er det således fortsætterkommunernes borgere, der havde det højeste niveau af lokaldemokratisk tillid. Dog må det her bemærkes, at forskellen mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner sidenhen er snævret ind, idet en relativt stor stigning fra 2013 til 2021 har udlijnet de sammenlagte kommuners tidligere fald.

Figur 3.7

Generel tillid til lokaldemokratiske institutioner

Generel tillid til lokaldemokratiske institutioner fra 0 til 10



Anm.: Figuren illustrerer værdier for en indikator baseret på følgende tre spørgsmål: "Angiv venligst på skalaen, hvor stor tillid du har til hver af disse institutioner. Markér én svarmulighed for hver institution. [1] Kommunalbestyrelsen [2] "Borgmesteren" og [3] "Lokalpolitikere". Indikatoren er skaleret fra 1 til 10, hvor højere værdier indikerer større tillid.

Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, figur 5.2.

Der er derved ifølge VIVE's undersøgelse ikke længere signifikante forskelle mellem borgernes generelle tillid til de lokaldemokratiske aktører og institutioner i henholdsvis sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner²⁶.

Endvidere er der i 2021 ikke længere en signifikant sammenhæng mellem kommune-størrelse og lokaldemokratisk tillid, hvilket står i modsætning til, at tilliden var højest i de små og store kommuner i hhv. 2009 og 2013, mens de laveste niveauer her fandtes i de middelstore kommuner.

Tidligere forskelle i borgernes lokalpolitiske tillid mellem sammenlægnings- og fortsætterkommuner samt mellem små og større kommuner er således minimeret i et omfang der betyder, at der ved undersøgelsen i 2021 ikke længere er signifikante forskelle på tværs af de forskellige kommunetyper. Der synes hermed ikke at have været varige virkninger af strukturreformen i forhold til borgernes tillid til de lokaldemokratiske aktører og institutioner.

²⁶ VIVE 2022, 48

Kapitel 4

Svenske erfaringer med kommuneopdelinger

4.1 Sammenfatning

I dette kapitel foretages en beskrivelse og sammenligning af hhv. de danske og svenske regler vedr. kommunale folkeafstemninger – herunder særligt med fokus på muligheden for at afholde folkeafstemninger om ændringer i den kommunale inddeling.

Det er både i Danmark og Sverige muligt at afholde kommunale folkeafstemninger vedr. den kommunale inddeling. Resultaterne fra folkeafstemninger vedr. ændringer i kommuneinddelingen – vejledende som bindende – er dog i sig selv ikke ensbetydende med, at der bliver foretaget egentlige ændringer.

Det hænger sammen med, at det i begge lande ikke alene er folkeafstemningerne, der er afgørende for, hvorvidt der kan og vil blive foretaget ændringer i kommuneinddelingen. I Danmark følger det af grænseændringsloven, at det er indenrigs- og boligministeren, der kan træffe beslutning om ændring af den kommunale inddeling, jf. afsnit 4.2.2.

Ifølge de svenske regler er det i de fleste (dog ikke alle) tilfælde regeringen, som kan beslutte at ændre den kommunale inddeling. Ligesom i Danmark er det således ikke kun op til kommunerne selv. Endvidere bemærkes det i afsnit 4.2.1, at det ikke er i alle tilfælde svenske byråd retter sig efter resultatet af kommunale folkeafstemninger.

Kapitlet indeholder endvidere en perspektivering og sammenligning af de danske og svenske erfaringer med folkeafstemninger om ændringer i kommuneinddelingen.

Herunder ses det, at der i perioden 1980-2021 i alt har været 141 kommunale folkeafstemninger i Sverige²⁷. Heraf har 24²⁸ omhandlet ændringer i kommuneinddelingen, hvoraf 7 er blevet gennemført. Alle har været opdelinger af eksisterende kommuner.

I Danmark har der i perioden 2007-2022 – og således efter kommunalreformen i 2007 – været én afstemning om ændringer i kommuneinddelingen (sammenlægning af Holstebro og Struer Kommuner), som blev foretaget i 2015. Afstemningen resulterede i, at der ikke blev foretaget en sammenlægning af kommunerne. Hverken borgerne i Holstebro eller Struer Kommune stemte for en sammenlægning.

²⁷ Valmyndigheten, *Lista över genomförda kommunala folkomröstningar* (opdateret okt. 2021).

²⁸ Udbrydning fra kommune, opdeling, sammenlægning.

4.2 Sammenligning af de danske og svenske regler og muligheder for folkeafstemninger vedr. ændringen i kommunalinddelingen

Afsnittet er opdelt i tre underafsnit: (1) de svenske folkeafstemningsregler, (2) de danske folkeafstemningsregler og (3) en kort opsummering af sammenligneligheden mellem de danske- og svenske regler.

4.2.1 Folkeafstemninger og ændringer i den kommunale inddeling i Sverige

På svensk kommunalt plan findes flere demokratiske instrumenter, der har lighed med folkeafstemninger, herunder faktiske folkeafstemninger (*folkomröstningar*), folkeinitiativer (*folkinitiativ*) og medborgerforslag (*medborgarförslag*)²⁹.

Folkinitiativet dækker over, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til, om der skal afholdes en folkeafstemning om et spørgsmål, hvis et tilstrækkeligt stort antal af de stemmeberettigede borgere i kommunen er for dette³⁰. Folkinitiativet er over en årrække blevet styrket, således at det i dag kræver to tredjedele flertal i kommunalbestyrelsen imod en folkeafstemning for at kommunalbestyrelsen kan afvise folkinitiativet.

Medborgerforslag kan sammenlignes med de danske borgerforslag, hvor Folketingets partier har aftalt at behandle et forslag, hvis dette har en tilstrækkelig stor opbakning blandt den stemmeberettigede befolkning.

De svenske regler om kommunale folkeafstemninger (*folkomröstningar*) er reguleret ved *Lag (1994:692) om kommunala folkomröstningar* med senere ændringer³¹.

Reglerne regulerer hovedsageligt, hvordan kommunale folkeafstemninger skal afholdes – herunder ift. valgdag, stemmeberettigede, optælling af stemmer m.v.

Det svenske regelsæt vedr. kommunale folkeafstemninger regulerer således ikke i sig selv kommunernes muligheder for at foretage ændringer i den kommunale inddeling. Dog sætter reglerne *rammerne* for muligheden for at afholde afstemninger herom.

Initiativretten til kommunale folkeafstemninger i Sverige tilkommer den lokale kommunalbestyrelse³², hvor kommunalbestyrelsen også kan træffe beslutning om afholdelse af en folkeafstemning på baggrund af f.eks. et folkinitiativ³³.

Initiativretten betyder grundlæggende, at det er op til kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om, hvorvidt der skal afholdes en kommunal folkeafstemning omkring et gi-

²⁹ Det förstärkta folkinitiativet – Tio år med det förstärkta folkinitiativet. Sveriges Kommuner och Regioner, 2020

³⁰ Ibid.

³¹ t.o.m. SFS 2019:888

³² Det förstärkta folkinitiativet – Tio år med det förstärkta folkinitiativet. Sveriges Kommuner och Regioner, 2020

³³ Ibid.

vent emne. Dog er folkinitiativet over årene blevet styrket, så det nu kræver to tredjedele flertal imod, hvis kommunalbestyrelsen skal afvise at afholde en folkeafstemning, som er begæret gennem folkinitiativet.

Det er således op til kommunalbestyrelsen både at beslutte, om der skal afholdes en folkeafstemning, og efterfølgende om man ønsker at følge resultatet.

Regler for ændring af de kommunale grænser i Sverige findes i *Lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner*. Regeringen kan træffe beslutning om ændring af kommuneinddelingen, hvis ændringen kan antages at medføre bestående fordele for en kommune eller en del af en kommune ”eller andra fördelar från allmän synpunkt”. Loven opremser forskellige hensyn, som regeringen skal tage ved denne beslutning.

Kammarkollegiet, som er en statslig institution, kan beslutte en inddelingsændring, hvis denne er påkrævet pga. ”oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighedsförhållandena” og ikke medfører økonomisk regulering mellem kommuner. Hvis de kommuner, der berøres af en ændring er enige, og hvis ændringen kun berører kommuner i samme län, kan Länsstyrelsen dog selv beslutte ændringen.

Der er altså flere myndigheder i Sverige, som kan træffe beslutning om kommuneinddelinger alt efter omstændighederne.

4.2.2 Folkeafstemninger og ændringer i den kommunale inddeling i Danmark

Det følger af den danske kommunale grænseændringslov (herefter grænseændringsloven),³⁴ at indenrigs- og boligministeren kan træffe beslutning om ændring af den kommunale inddeling, herunder om opdeling eller sammenlægning af kommuner, men også om mindre ændringer af kommunegrænser. Ændringer skal efter loven være begrundet i 1) befolkningsmæssige, erhvervsmæssige eller økonomiske forhold, 2) hensynet til et områdes forventede udvikling og planlægningen af denne, 3) hensynet til varetagelsen af væsentlige kommunale opgaver eller 4) administrative hensyn.

Indenrigs- og boligministeren kan kun beslutte at ændre den kommunale inddeling, hvis kommunalbestyrelserne i de kommuner, der vil blive berørt af ændringen, har tilsluttet sig det. Indenrigs- og boligministeren kan dog uden de berørte kommunalbestyrelses tilslutning, men efter inddragelse af dem, under visse betingelser foretage små grænseændringer begrundet i administrative hensyn.

Det forudsættes i loven, at ændringer af den kommunale inddeling overholder de kriterier om faglig bæredygtighed i løsningen af de kommunale opgaver, som blev politisk aftalt i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Det betyder navnlig, at der efter grænseændringsloven ikke kan foretages ændringer af den kommunale inddeling, herunder

³⁴ Lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder, jf. lovbekendtgørelse nr. 27 af 9. januar 2018.

opdeling af kommuner, som vil indebære, at en kommune får under ca. 20.000 indbyggere.

En kommunalbestyrelse kan ansøge indenrigs- og boligministeren om ændring af kommunegrænsen, herunder om opdeling af kommunen eller om sammenlægning af kommunen med en anden. Ministeren er ikke forpligtet til at imødekomme en ansøgning, men kan gøre det, hvis lovens betingelser, herunder om de berørte kommunalbestyrelses tilslutning og om kommunestørrelse (minimums-indbyggertal), er opfyldt. Ministeren kan også træffe afgørelse om kommunegrænseændringer uden, at den eller de berørte kommunalbestyrelser har ansøgt herom, men deres tilslutning kræves jf. ovenfor.

Kommunalbestyrelsen kan vælge – men er ikke forpligtet til – at lægge spørgsmålet om at ansøge om eller give tilslutning til opdeling eller sammenlægning af kommunen ud til en bindende eller en vejledende kommunal folkeafstemning blandt kommunens borgere. Beslutningen om at afholde en bindende eller en vejledende kommunal folkeafstemning træffes ved simpelt flertal i kommunalbestyrelsen.

En bindende kommunal folkeafstemning finder sted efter regler i valglovgivningen og kan kun afholdes i hele kommunen. Resultatet af den vil være bindende for kommunalbestyrelsen i resten af dennes funktionsperiode.

En vejledende kommunal folkeafstemning vil kunne afholdes i hele eller i en del af kommunen. Resultatet vil ikke være bindende, men alene vejledende for kommunalbestyrelsens beslutning om at søge om eller tilslutte sig en grænseændring.

4.2.3 Opsummering af det danske- og svenske regelsæt

Sammenfattende fremgår det, at der er en vis grad af overlap mellem hhv. de danske og svenske regler om kommunale grænseændringer.

Selvom der i både Danmark og Sverige er mulighed for at afholde kommunale folkeafstemninger om ændringer i den kommunale inddeling, er folkeafstemningerne i sig selv ikke ensbetydende med, at der vil blive foretaget egentlige ændringer i den kommunale inddeling. Afgørelser om grænseændringer kan i Danmark kun træffes af indenrigs- og boligministeren og i Sverige af regeringen eller i nogle tilfælde Kammarkollegiet eller Länsstyrelsen.

De danske regler om bindende kommunale folkeafstemninger indebærer, at resultatet er bindende for kommunalbestyrelsen i resten af dennes funktionsperiode. Dvs., kommunalbestyrelsen kan ved en bindende folkeafstemning pålægges at søge om, tilslutte sig eller undlade at søge om en grænseændring – hvorimod resultatet af en vejledende kommunal folkeafstemning alene vil være vejledende for kommunalbestyrelsens beslutninger herom.

4.3 Danske og svenske erfaringer med folkeafstemninger om ændringer i kommuneinddelingen

Afsnittet er opdelt i tre afsnit: (1) svenske erfaringer med folkeafstemninger – herunder ift. ændringer i kommuneinddelingen, (2) danske erfaringer med folkeafstemninger – herunder ift. ændringer i kommuneinddelingen og (3) sammenligning af de danske- og svenske erfaringer.

Overordnet fremgår det, at der både i Danmark og Sverige er blevet afholdt flere kommunale folkeafstemninger om ændringer i den kommunale opdeling. Dog bemærkes det også, at der ikke har været foretaget nogle kommunesammenlægninger i Sverige siden 1970'erne- og kun få folkeafstemninger herom³⁵. De fleste af de folkeafstemninger, der har været afholdt om kommuneinddeling i Sverige, har omhandlet opdeling af kommuner.

4.3.1 Svenske erfaringer med folkeafstemninger – herunder ift. ændringer i kommuneinddelingen

I Sverige er der siden 1977 blevet afholdt 141 folkeafstemninger³⁶. Folkeafstemningerne er sket på initiativ af både borgere, foreninger, organisationer samt politiske partier – hvoraf lidt over halvdelen er blevet initieret af individuelle borgere³⁷.

90 pct. af folkeafstemningerne siden 2011 – hvor det svenske 'folkinitiativ' blev reformeret – har omhandlet hhv. skoler eller infrastruktur. Af de 14 folkeafstemninger, der har været foretaget vedr. skoleområdet, har det relevante byråd tre gange ageret i enighed med folkeafstemning. Vedr. infrastrukturens spørgsmål har byrådet otte gange ageret i enighed med byrådet og fem gange ikke³⁸.

Det er således kun en lille del af de svenske lokale folkeafstemninger, der omhandler ændringer i den kommunale inddeling – og de folkeafstemninger, der løbende har været i Sverige herom, har primært omhandlet kommuneopdelinger³⁹.

I Sverige har der inden for de seneste år været en stigende interesse for kommunesammenlægninger. Den svenske regering igangsatte i 2017 en kommunestruktursudredning, som bl.a. skulle undersøge behovet for kommunesammenlægninger^{40 41}.

Kommunestruktursudredningen indeholdt bl.a. en vurdering af muligheden for kommunesammenlægninger. Herunder henviser udredningen til, at erfaringer fra den danske kommunalreform i 2007 viste, at kommuner mindst skulle have ca. 20.000 indbyggere

³⁵ Det förstärkta folkinitiativet – Tio år med det förstärkta folkinitiativet. Sveriges Kommuner och Regioner, 2020.

³⁶ Valmyndigheten, *Lista över genomförda kommunala folkomröstningar* (opdateret okt. 2021).

³⁷ Det förstärkta folkinitiativet – Tio år med det förstärkta folkinitiativet. Sveriges Kommuner och Regioner, 2020.

³⁸ *ibid.*

³⁹ *ibid.*

⁴⁰ Studie av möjliga effekter vid en eventuell sammenslagning af Borgholms och Mörbylånga kommuner. Sveriges Kommuner och Regioner, 2017.

⁴¹ Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen, 2020.

for effektivt at kunne levere et bredt udvalg af services – hvor udredningen bl.a. også anfører, at større kommuner generelt har større operativ kapacitet end mindre⁴².

Udredningen underbygger, at der findes argumenter i favør for kommunale sammenlægninger – herunder med hensyn til bl.a. bedre finansiell kapacitet og en mere favorabel situation mht. rekruttering af nødvendige kompetencer for opgaveløsningen.

Den svenske udredning finder dog også, at sammenlægning af kommuner kan have demokratiske implikationer – herunder større distance mellem borgere og politikere⁴³.

Det kan ud fra *Valmyndighetens* tal udledes, at der er blevet afholdt i alt 24⁴⁴ kommunale folkeafstemninger vedr. ændringer i den kommunale inddeling i Sverige siden 1980.

Langt størstedelen af disse folkeafstemninger har omhandlet kommuneopdelinger – særligt i løbet af 1980-1990'erne. I alt er der siden 1980 kommet 13 nye kommuner i Sverige. Der har i samme periode været afholdt 18 folkeafstemninger om kommuneopdeling, hvoraf syv har ført til deling. Opdeling af kommuner kan dog også ske uden en folkeafstemning som opdelingen. Den seneste opdeling af en kommune trådte i kraft i 2003 efter en folkeafstemning i 1998, mens den seneste folkeafstemning om opdeling blev afholdt i 2014. Inden for de senere år observeres det dog, at der har været flere kommunale folkeafstemninger om sammenlægninger. Senest i hhv. 2009 og 2019 – begge gange hvor Borgholm- og Mörbylånga Kommune søgte om at blive sammenlagt til én Öland Kommune.

Ingen af gangene har befolkningen dog stemt for en sammenlægning af kommunerne. I 2009 var resultatet af folkeafstemningen således at 56 pct. stemte nej til en sammenlægning og 41 pct. for en sammenlægning⁴⁵. I 2019 var tallet 55 pct. imod en sammenlægning, hvor 42 pct. stemte for.⁴⁶

4.3.2 Danske erfaringer med folkeafstemninger – herunder ift. ændringer i kommuneinddelingen.

I Danmark har der tidligere været afholdt kommunale folkeafstemninger i forbindelse med ændringer i kommuneinddelingen; navnlig i forbindelse med kommunalreformen i 2007, og i 2015 hvor borgerne i hhv. Holstebro og Struer kommune stemte om en evt. sammenlægning af kommunerne. Muligheden for at afholde bindende kommunale folkeafstemninger er indført i 2018, så alle de nævnte folkeafstemninger har været vejledende for kommunalbestyrelserne.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Udbrydning fra kommune, opdeling, sammenlægning.

⁴⁵ *Nej till kommunsammanslagning på Öland – folket har sagt sitt*. SVT, 2019.

⁴⁶ *Ibid* og *Öland har sagt sitt – tydligt nej till sammanslagning av kommunerna*. Barometern.se. 2019.

På baggrund af kommunernes tilbagemeldinger i forbindelse med inddelingen af *'det nye danmarkskort'* forud for kommunalreformen i 2007 optog den daværende indenrigs- og sundhedsminister i slutningen af februar 2005 forhandlinger om det nye danmarkskort med partierne. Forud for forhandlingerne havde der i flere kommuner været afholdt lokale folkeafstemninger om den lokale befolknings ønsker til nye kommunedannelser.

Forhandlingerne mandede i marts 2005 ud i en bred politisk aftale om det nye landkort. Partierne godkendte de allerfleste af de indmeldte ønsker til nye kommunedannelser. Dog skulle der i 12 af de 'gamle' kommuner – på baggrund af stærke borgerønsker herom – være yderligere lokale afstemninger (primært sogneafstemninger) om tilhørsforholdet, før den kommunedannelse, som kommunen indgik i, kunne godkendes⁴⁷.

Dannelsen af de nye kommuner skete på baggrund af en frivillig og lokal forankret proces, hvor kommunerne blev bedt om at finde sammen. For en række lokalområder var der imidlertid behov for en nærmere undersøgelse af, om de foreslåede løsninger havde lokal opbakning. Forligspartierne udpegede en opmand – tidligere indenrigsminister Thorkild Simonsen – til at foretage en sådan undersøgelse⁴⁸.

Der har sidenhen kun været afholdt én kommunal folkeafstemning i Danmark vedr. kommunesammenlægninger. Denne blev afholdt i hhv. Struer og Holstebro Kommune.

Afstemningen blev afholdt på baggrund af, at et flertal i Struer Byråd i oktober 2015 besluttede at afholde en afstemning om en evt. kommunesammenlægning med Holstebro Kommune. Holstebro Byråd besluttede endvidere i oktober at afholde en lignende folkeafstemning.

Afstemningen blev afviklet i december 2015 i sammenhæng med, at der blev afholdt en national folkeafstemning om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Resultatet af den kommunale afstemning blev, at borgerne i hhv. Struer og Holstebro Kommune stemte imod at blive lagt sammen.

67,9 pct. af stemmerne i Struer Kommune var således imod en sammenlægning, hvor 54,8 pct. af stemmerne i Holstebro også var imod selvsamme.

⁴⁷ Kommunalreformen – Kort fortalt, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005.

⁴⁸ Indenrigs- og Boligministeriets hjemmeside

Kapitel 5

Borgerinddragelse i kommuner og regioner

5.1 Sammenfatning

Borgerne kan engagere sig i det lokale demokrati på mange forskellige måder, også mellem lokalvalgene. Kommuner og regioner arbejder aktivt med at inddrage borgerne i de politiske beslutninger på forskellige måder, både gennem lovpligtige kanaler og frivillige tiltag. Kapitlet beskriver kommuners og regioners arbejde med borgerinddragelse og centrale udviklinger siden kommunalreformen.

Kommunalreformen ændrede ikke overordnet ved de lovgivningsmæssige rammer for lokaldemokratiet og inddragelsen af borgerne. Der er dog både før og efter kommunalreformen lavet undersøgelser og erfaringsopsamlinger med anbefalinger til, hvordan man lokalt kan styrke demokrati og inddragelse.

Den tilgængelige viden tyder på, at borgerne er interesserede i at deltage i lokaldemokratiet, også mellem valgene. De seneste år har kommunerne i stigende grad formuleret strategier for borgerinddragelse, og anvendelsen af forskellige former for borgerinddragelse som opgaveudvalg, borgerforslag og borgerhøringer er steget.

Kommunerne bruger primært borgerinddragelse til at skabe dialog mellem politikere og borgere og til at få inputs til konkrete beslutninger. Borgerne engagerer sig typisk i enkelt-sager, som har betydning for dem selv eller deres lokalområde.

Kapitlet slutter med konkrete eksempler på, hvordan kommuner og regioner arbejder med borgerinddragelse og de udfordringer og problemstillinger, der er knyttet hertil, herunder hvordan man skaber gode og klare rammer for inddragelsen, og hvordan man kan få flere grupper til at deltage.

5.2 Borgerinddragelse som begreb

Kapitlet tager udgangspunkt i Kjærs definition af borgerinddragelse fra 2019, som også lå til grund for Demokratikommissionens betænkning:

”Aktiviteter, hvor borgerne giver input til og/eller deltager i den kommunalpolitiske beslutningsproces, og hvor denne aktivitet 1) sker i perioden mellem valgene/valgkampene, 2) er systematiseret i en eller anden udstrækning og ikke baseret på tilfældige møder og 3) er initieret eller understøttet af kommunen.”⁴⁹

⁴⁹ Ulrik Kjær: Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne. Baggrundsnotat til Demokratikommissionens betænkning, 2019

Nogle former for borgerinddragelse er lovpligtige. Det gælder f.eks. skolebestyrelser og ældreråd, som kommunen er forpligtet til at nedsætte, og lovbestemte høringer over lokalplaner mv. Andre former for borgerinddragelse er frivillige tiltag, som kommunerne kan vælge at indføre. Det gælder f.eks. borgerforslag, opgaveudvalg efter kommunestyrelseslovens § 17, stk. 4, frivillige høringsrunder og lokaludvalg efter kommunestyrelseslovens § 65 d.

Boks 5.1

Opgaveudvalg og lokaludvalg

Kommunestyrelseslovens § 17, stk. 4:

”I øvrigt kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.”

Kommunestyrelseslovens § 65 d, stk. 1:

”En kommunalbestyrelse kan træffe bestemmelse om nedsættelse af lokaludvalg, herunder om henlæggelse af beslutningskompetence til lokaludvalgene i nærmere angivne kommunale anliggender. Lokaludvalgenes medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at et antal observatører deltager i lokaludvalgenes møder.”

Lokaludvalg kan varetage en lang række opgaver, herunder vedr. folkeskolen, forurening, børn og unge, lokalplaner og kommunalfuldmagtsopgaver.

Kilde: Kommunestyrelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019.

Der gælder i vidt omfang samme regler for regionernes styrelse som for kommunernes styrelse. Således har regionerne i vid udstrækning samme muligheder for borgerinddragelse som kommunerne. Fx fremgår det af regionslovens § 13, stk. 6, at regionsrådet kan ”nedsætte de i lov om kommunernes styrelse § 17, stk. 4, nævnte særlige udvalg”.

Kommuner og regioner har mange muligheder for borgerinddragelse, hvoraf en række er opført i boks 5.2.

Mange former for borgerinddragelse handler primært om kommunikation og dialog mellem politikere og borgere, fx træffetid/spørgetid hos borgmesteren eller i byrådet, borgerpaneler eller frivillige høringer. Andre former giver borgerne reel beslutningskompetence, fx borgerbudgetter og bindende folkeafstemninger.

I nogle fora inddrages udvalgte borgere, fx § 17 stk. 4-udvalg, mens andre er åbne for alle, fx borgermøder. Nogle former for borgerinddragelse har fokus på enkeltsager, mens andre har fokus på mere overordnede visioner og politikker. Dertil kommer brugerbestyrelser, hvor brugere af en specifik ydelse får mulighed for at få indflydelse på denne.

Boks 5.2**Former for borgerinddragelse**

Information og konsultation

- Borgermøder/dialogmøder
- Borgerpaneler, herunder elektroniske
- Udflytning af kommunalbestyrelsesmøder
- Frivillige høringer
- Folkemøder
- Spørgetid/træffetid hos borgmesteren eller hos kommunalbestyrelsen
- Borgerforslag

Kontinuerlig inddragelse og samarbejde

- § 17, stk. 4-udvalg
- Lokalråd
- Lokaludvalg, jf. § 65 d, i lov om kommunernes styrelse

Delegation/overdragelse af kompetencer

- Borgerbudgetter
- Bindende folkeafstemninger
- Lokaludvalg med eller uden selvstændige beføjelser, jf. § 65 d, i lov om kommunernes styrelse
-

Kilde: Ulrik Kjær: Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne. Baggrundsnotat til Demokratikommisionens betænkning, 2019.

5.3 Rammer for borgerinddragelse før og efter kommunalreformen

Som det fremgår af kapitel 1 blev der i forbindelse med kommunalreformen ikke ændret på rammerne for lokaldemokratiet i kommunerne. Dog blev styrket borgerinddragelse og ”det frivillige Danmark” fremhævet i strukturaftalen som vigtige elementer i at styrke det lokale demokrati i de nye, større kommuner efter kommunalreformen.

På baggrund af aftalen blev der nedsat en ”Tænk tank om nærdemokrati”, som bl.a. skulle undersøge rammerne for inddragelse af borgerne og civilsamfundet (se boks 5.3).

Boks 5.3**Tænketanken om Nærdemokrati, 2005**

På baggrund af strukturaftalen fra 2004 blev der nedsat en "Tænketank om Nærdemokrati" med Holbæks daværende borgmester Jørn Sørensen som formand og deltagelse fra en række repræsentanter for kommuner, lokalsamfund og civilsamfund. Tænketankens hovedopgave var at *"tilvejebringe et inspirationsgrundlag for det videre arbejde med at styrke nærdemokratiet i kommunerne samt at pege på lovændringer, hvis der skulle vise sig et behov herfor."*

Fsva. opgaven med at lave et inspirationsgrundlag indeholdt Tænketankens redegørelse en række anbefalinger og diskussionsoplæg, som primært var rettet mod kommunalbestyrelserne.

Fsva. opgaven med at foreslå lovændringer så Tænketanken særligt på rammerne for brugerinddragelse og brugerbestyrelser i kommunerne.

Kilde: Tænketanken om Nærdemokrati: Redegørelse til indenrigs- og sundhedsministeren, 2005.

Tænketankens hovedopgave var at udbrede inspiration til kommunernes lokale arbejde. Derudover undersøgte tænketanken, om der var behov for lovændringer, særligt vedrørende brugerråd og brugerbestyrelser med skolebestyrelser som hovedeksempel.

Vedrørende brugerråd (som ældreråd, handicapråd, folkeoplysningsudvalg mv.) fandt et flertal af Tænketankens medlemmer det afgørende, at kommunalbestyrelsen selv kunne tilrettelægge en rådsstruktur ud fra lokale forhold. Flertallet fandt derfor ikke grundlag for at udvide antallet af lovpligtige råd.

Et flertal i Tænketanken foreslog endvidere at udvide brugerbestyrelsernes kompetencer ved at gøre det muligt at overlade arbejdsgiveransvar til en brugerbestyrelse med henblik på at styrke brugerbestyrelserne som deltagelseskanaal. Den daværende regering valgte dog at følge mindretallet (KL) og ikke ændre reglerne for brugerbestyrelsernes kompetencer.

Spørgsmålet om lokaldemokratiets udfordringer og forbedringsmuligheder blev taget op igen i 2013 i forbindelse med kommunalvalget, hvor Økonomi- og Indenrigsministeriet gennemførte en "temperaturmåling af det lokale demokrati" (se boks 5.4).

Ved det foregående kommunalvalg i 2009, som var det første efter kommunalreformen, var valgdeltagelsen den laveste i 35 år. Der var således anledning til at undersøge, om der var behov for justeringer af rammerne for det lokale demokrati. Igen var fokus på anbefalinger til kommunalbestyrelsernes lokale arbejde og mindre på et eventuelt behov for lovændringer.

Projektgruppen fandt, at det lokale demokratis udfordringer ikke først og fremmest skyldtes lovgivningsmæssige rammer. Dog fandt gruppen, at reglerne for høringer ikke gav optimale betingelser for borgerinddragelse og anbefalede derfor et serviceeftersyn af de lovfastsatte kommunale og regionale høringer.

Konklusionen på serviceeftersynet, som blev afsluttet i 2015, var, at borgerne i vid udstrækning allerede blev inddraget inden de lovfastsatte høringer. Udvalget bag anbefalende derfor ikke at indføre mere omfattende regler for høringerne, men derimod at overveje forenkling af eksisterende proceskrav.

Boks 5.4

Temperaturmåling af det lokale lokaldemokrati, 2013

Op til kommunalvalget i 2013 gennemførte det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium en temperaturmåling af det lokale demokrati – ”Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet”. Formålet var at beskrive udfordringer i lokaldemokratiet og fremsætte anbefalinger til at styrke demokrati og borgerinddragelse.

”Temperaturmålingen” tog udgangspunkt i erfaringsopsamling fra besøg i 17 kommuner samt en spørgeskemaundersøgelse om borgernes opfattelse af lokaldemokratiet gennemført af KORA.

Projektgruppen beskrev en række tendenser i lokaldemokratiet efter kommunalreformen og fremførte på den baggrund anbefalinger, som primært var rettet mod politikerne i kommunalbestyrelserne.

Dertil så projektgruppen nærmere på de lovgivningsmæssige rammer for inddragelse af borgerne, herunder reglerne for lovfastsatte høringer i kommuner og regioner.

Kilde: Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013.

Samlet set blev der altså hverken i 2005 eller i 2013 fundet anledning til at ændre de formelle rammer for det lokale demokrati. Begge afrapporteringer indeholdt imidlertid en række anbefalinger til kommunernes lokale arbejde med at udvikle lokaldemokratiet oven på de forandringer, som kommunalreformen medførte.

En central anbefaling var at have fokus på at sikre en overordnet strategi og vision for borgerinddragelse, systematisk inddragelse og opfølgning og en åben proces, hvor alle har mulighed for at deltage uanset forudsætninger.

Det blev desuden anbefalet at anvende nye og uformelle deltagelseskanaler for at øge deltagelsen blandt fx unge og for at imødekomme borgere, som hellere vil deltage ad hoc og uformelt end gennem traditionelle kanaler. I forlængelse heraf er det også en pointe, at der i mange kommuner har været tradition for at inddrage foreninger som repræsentanter for borgerne, men at denne strategi måske ikke giver et repræsentativt billede af borgernes holdning i en tid, hvor færre er engageret i foreningslivet.

I temperaturmålingen fra 2013 blev det anbefalet at styrke det kommunale fællesskab ved bl.a. at understøtte foreningslivet og være opmærksom på lokalsamfundenes interesser. Dertil var kommunalbestyrelsernes arbejdsvilkår og forhindring af topstyring og centralisering af magten hos borgmesteren centrale temaer.

De nævnte pointer og anbefalinger går også igen i senere udgivelser om borgerinddragelse og lokalt arbejde udvikling af det kommunale demokrati⁵⁰.

⁵⁰ Se fx Ulrik Kjær: Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne. Baggrundsnotat til Demokratikommisionens betænkning, 2019

5.4 Borgernes deltagelse i det lokale demokrati

Fokus flyttes nu fra de juridiske og organisatoriske rammer for borgerinddragelse til at se på, hvordan borgerne tager initiativ til at deltage i det lokale demokrati mellem valgene.

Til brug for evalueringen har VIVE undersøgt det direkte demokrati operationaliseret ved tre spørgsmål; om borgerne inden for de seneste to år har kontaktet en kommunalpolitiker eller et politisk parti i kommunen, om de inden for de seneste to år har kontaktet eller været aktive i en gruppe eller forening om et lokalt spørgsmål, og om de er eller har været medlem af en brugerbestyrelse eller et råd i kommunen⁵¹.

Der er kun indsamlet data herom på kommuneniveau i undersøgelsen fra 2021. Spørgsmålene indgik dog også i to VIVE-spørgeskemaundersøgelser fra 2013 og 2017⁵², hvorfor det er muligt overordnet at belyse udviklingen i det direkte lokaldemokrati siden 2013.

Resultaterne fra 2021 viser, at 15 pct. af de adspurgte i alle kommuner har taget kontakt til en politiker inden for de seneste to år. Det er midt imellem de 12 pct., der havde taget kontakt i 2013, og 18 pct., der havde taget kontakt i 2017⁵³. 22 pct. af de adspurgte har inden for de seneste to år kontaktet eller været aktiv i en gruppe eller forening om et lokalt spørgsmål. Det er højere end i både 2013 og 2017. 16 pct. af de adspurgte har været medlem af en brugerbestyrelse eller et råd i kommunen. Det er lidt lavere end i 2017.

2021-undersøgelsen giver endvidere et indblik i udbredelsen af de tre deltagelsesformer i forskellige kommunestørrelser *jf. figur 5.1*. Som det fremgår, er andelen af borgere, der har kontaktet en kommunalpolitiker eller et politisk parti i kommunen størst i de små kommuner (19 pct.) og mindst i de store (12 pct.). Der er ingen statistisk signifikante forskelle mellem kommunestørrelser på, hvor mange der har kontaktet en forening, eller hvor mange der er medlem af en brugerbestyrelse eller råd.

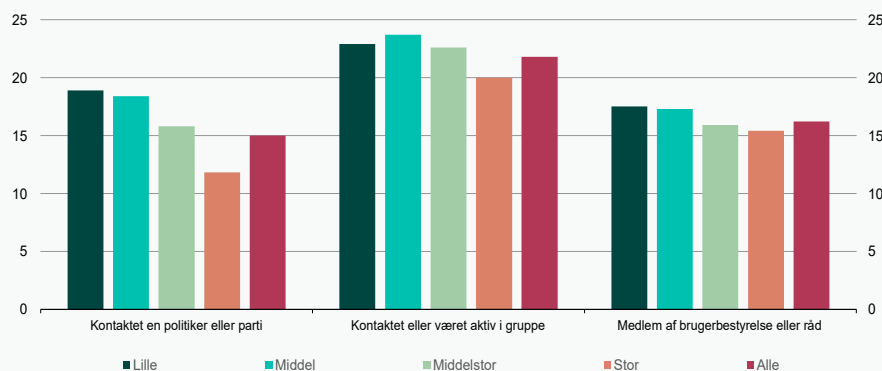
⁵¹ VIVE 2022 – Lokaldemokratiet og borgerne.

⁵² KORA (2013): Lokalpolitik og borgerne; VIVE (2017): Lokaldemokratiet og borgerne.

⁵³ Ved sammenligning af resultater fra 2021-undersøgelsen med de to VIVE-undersøgelser fra 2013 og 2017 bør man være opmærksom på, at der er væsentlige forskelle i undersøgelsesmetoder og stikprøvestørrelser etc.

Figur 5.1

Demokratisk deltagelse mellem valgene (2021-undersøgelse), pct.



Anm.: Figuren viser andelen, der svarer ja til spørgsmålene "Har du inden for de seneste to år kontaktet en kommunalpolitiker eller et politisk parti i kommunen?", "Har du inden for de seneste to år kontaktet eller været aktiv i en gruppe eller forening om et lokalt spørgsmål?" og "Er du, eller har du været, medlem af en brugerbestyrelse eller et råd i din kommune, såsom bestyrelsen i en daginstitution eller et ældreråd?".

Kilde: VIVE – Lokaldemokratiet og borgerne, figur 6.3.

5.5 Udvikling siden kommunalreformen

Inden for de seneste år er der blevet gennemført en række undersøgelser af, hvor meget kommunerne anvender forskellige former for borgerinddragelse. Disse undersøgelser kan give et billede af udviklingen siden kommunalreformen. Overordnet er der indikationer på, at kommunerne siden kommunalreformen har fået mere fokus på borgerinddragelse og i stigende grad inddrager borgerne.

Det kommer bl.a. til udtryk ved, at over halvdelen af kommunerne har en strategi for borgerinddragelse⁵⁴. Langt de fleste kommuner, som i 2017 havde en formuleret målsætning om at inddrage borgerne, vedtog målsætningen efter kommunalreformen⁵⁵.

Som det fremgår af figur 5.2 fra valgperioden 2014-2017 til valgperioden 2018-2021 inddrager kommunerne i stigende grad borgerne på tværs af forskellige inddragelsesformer. Fx var andelen af kommuner, der anvendte § 17 stk. 4-udvalg steget fra 54 pct. i valgperioden 2014-2017 til 75 pct. i valgperioden 2018-2021. Det bemærkes dog, at § 17 stk. 4-udvalg ikke nødvendigvis har borgerdeltagelse. I samme periode steg andelen af kommuner, der anvendte borgerforslag fra 11 pct. til 29 pct.⁵⁶

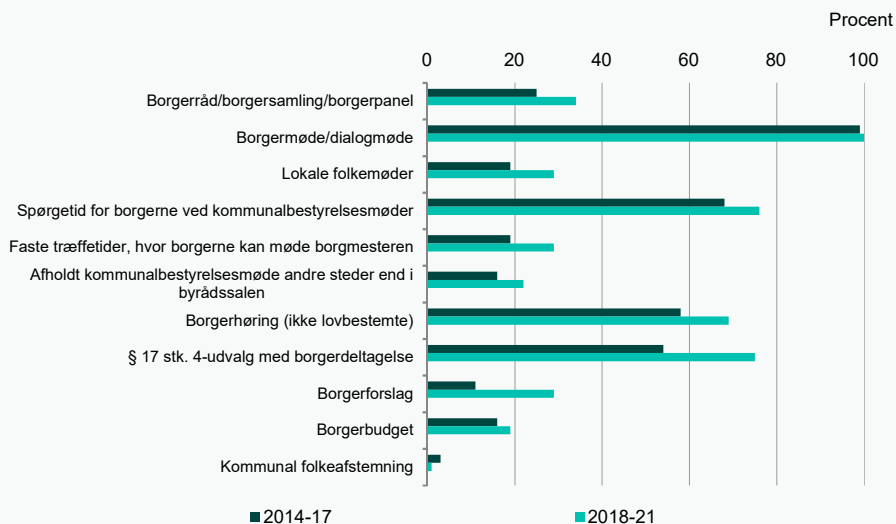
⁵⁴ Tænk tanken Mandag Morgen og Kommunaldirektørforeningen: Lokaldemokrati i nybrud, 2021 (n=79)

⁵⁵ Altinget og Mandag Morgen: Rundspørge blandt kommuner om inddragelse af borgerne i politikudvikling, 2017 (n=61)

⁵⁶ Ulrik Kjær: Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne. Baggrundsnotat til Demokratikommissionens betænkning, 2019 (n=83)

Figur 5.2

Udvikling i kommunernes anvendelse af udvalgte borgerinddragelsesformer



Anm.: n=83

Kilde: Ulrik Kjær: Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne. Baggrundsnotat til Demokratikommissionens betænkning, 2019.

Selv om der generelt ses en stigning i borgerinddragelse i kommunerne, er der stor variation i, hvor udbredte forskellige former for borgerinddragelse er. Generelt er det mere udbredt med inddragelse i enkeltsager end i formulering af den overordnede politik.

Der er også en tendens til, at inddragelsesformer med fokus på dialog mellem borgere og politikere er mest populære blandt kommunerne, mens inddragelsesformer, hvor borgerne får selvstændig beslutningskompetence, er mindre udbredte.

Fx benyttede 82 pct. af kommunerne spørgetid for borgerne ved kommunalbestyrelsesmøder, og 97 pct. benyttede borgermøder og dialogmøder, mens 14 pct. benyttede borgerbudgetter, og 1 pct. benyttede kommunale folkeafstemninger i seneste valgperiode⁵⁷.

Kjærs analyse viser, at formålet for de fleste kommuners vedkommende er at få indblik i borgernes ønsker og holdninger, at informere borgerne om lokale forhold og at få inspiration og input til beslutninger. Færre kommuner har som formål at få input til budgetprioriteringer eller at skabe opbakning til upopulære eller svære beslutninger.

⁵⁷ Tænketanken Mandag Morgen og Kommunaldirektørforeningen: Lokaldemokrati i nybrud, 2021 (n=76)

Kommunerne oplever, at både politikernes interesse i borgerinddragelse og borgernes interesse i at deltage stiger. Dog oplever kommunerne mindre interesse blandt unge⁵⁸.

5.6 Kommunernes arbejde med borgerinddragelse

Kommunernes arbejde med borgerinddragelse er beskrevet overordnet i flere forskellige analyser, herunder Kjærs baggrundsnotat til Demokratikommisionens betænkning og survey-undersøgelser blandt kommunerne. KL har i et notat i anledning af denne evaluering samlet erfaringer fra en række kommuner, som arbejder med forskellige former for borgerinddragende initiativer, som afspejler nogle af de overordnede tendenser.

En pointe er, at det er vigtigt for borgerne, at de reelt føler sig hørt, når de bliver spurgt, og at politikerne anerkender deres bekymringer, selv hvis man når frem til et andet resultat end borgerne ønsker. Generelt peges der på, at forventningsafstemning er vigtigt. Der skal være et klart mål og mandat, og der skal efterfølgende følges op og evalueres.

Kommunerne oplever, at der er forskel på politikområder. Det kan være nemt at inddrage borgerne i beslutninger om fx kultur og byudvikling, men sværere når det handler om velfærdsområderne, hvor der måske i højere grad er stærke, modstridende interesser, der skal afvejes.⁵⁹ Borgerne engagerer sig i høj grad i "det nære" og enkeltsager, mens det er mere udfordrende at få dem til at have et helhedssyn og forholde sig til fx budgettet og overordnede prioriteringer.

På den baggrund er det ikke overraskende, at kommunerne primært anvender dialogbaserede inddragelsesformer som fx dialogmøder og høringer om enkelt politiske beslutninger.

Boks 5.5

Eksempel: Borgerinvolvering i budgetprocessen i Albertslund Kommune

I Albertslund Kommune inviteres borgerne ind i budgetprocessen. Ældre borgere kan således give kommentarer og input til budgetforslaget på ældreområdet og børnefamilier ift. daginstitutionsområdet. Invitation sendes til borgerne via e-Boks, hvilket har været med til, at kommunen er kommet i kontakt med borgere, de ikke tidligere har været i dialog med ift. borgerinddragelse.

På møderne præsenteres borgerne for budgetforslag, som de kan drøfte og kommentere. Det er også muligt for borgerne at komme med alternative forslag, ændringsforslag mv. Møderne tilrettelægges, så det passer ind i borgernes liv. Fx holdes mødet på biblioteket, så det er muligt at have børn med, og der serveres aftensmad.

Under coronapandemien er borgerinvolveringen ift. budgetprocessen forsøgt digitalt. Erfaringen er dog, at denne form for borgerinddragelse bedst fungerer med fysiske møder. Derfor ønsker Albertslund Kommune at genoptage og videreudvikle inddragelsen af borgerne i budgetprocessen i den kommende valgperiode.

Kilde: KL.

⁵⁸ Ulrik Kjær: Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne. Baggrundsnotat til Demokratikommisionens betænkning, 2019 (n=83)

⁵⁹ Tænketanken Mandag Morgen og Kommunaldirektørforeningen, 2021: Lokaldemokrati i nybrud

Boks 5.6**Eksempel: Borgersamling i Rudersdal Kommune**

I 2020 etablerede Rudersdal Kommune en borgersamling med det formål at få borgernes input til, hvordan kommunen kan arbejde hen imod en mere bæredygtig fremtid i Rudersdal med udgangspunkt i FN's verdensmål.

45.000 borgere i alderen 16 til +99 blev inviteret til at indgå i borgersamlingen. Over 800 borgere ønskede at deltage i processen.

Heraf blev 37 borgere rekrutteret på baggrund af udvælgelseskriterier: bopæl, alder, køn og uddannelsesniveau. Dette for at borgersamlingen repræsentativt afspejlede Rudersdal Kommune.

Den 28. april 2021 blev borgersamlingens anbefalinger præsenteret for den samlede kommunalbestyrelse og vil fremadrettet fungere som en guideline for Rudersdal Kommunes realisering af verdensmålene.

Kilde: KL.

Der kan være en problemstilling i, at bestemte grupper af borgere, ”Tordenskjolds soldater”, deltager meget aktivt, når der er mulighed for det, mens andre grupper er sværere at få i tale. Særligt unge og børnefamilier deltager i mindre grad.

En udfordring herved kan være, at der kommer til at mangle nye perspektiver og ideer. Dertil kommer en potentiel skævvridning af debatter og beslutninger, når en lille gruppe borgere kan få meget stor indflydelse, mens andre grupper ikke høres.

Det kan give mening at eksperimentere med forskellige formater for inddragelse for at få inddraget de relevante grupper, og det er fortsat noget, der arbejdes med i kommunerne, særligt i forhold til de unge og brugen af digitale værktøjer *jf. eksemplerne i boks 5.7 og 5.8*.

Boks 5.7**Eksempel: Digital borgerinvolvering i Odense Kommune**

Odense Kommune har positive erfaringer med at involvere borgerne digitalt gennem ”Dialogportalen”. Fokus er primært udvikling af lokalområderne i Odense fx ”områdefornyelse af Bolbro” og ”en kærlig hånd til lokalområderne”. Sidstnævnte sker gennem en styrkelse af udvalgte folkeskoler i Odenses bydele. Den digitale platform gør det muligt for borgerne at give deres mening til kende, fremhæve det, de finder vigtigt ift. deres lokalområde og på den måde få medindflydelse på projekternes fokus og indhold.

Det digitale format gør det muligt for borgere at involvere sig hjemmefra, og når de har tid og mulighed. Det gør, at Odense Kommune er kommet i kontakt med andre borgere, end de forhen har kunne mobilisere ift. borgerinddragelse.

Kilde: KL.

Boks 5.8**Eksempel: Ungebyråd i Silkeborg Kommune**

For at involvere unge i kommunen har Silkeborg Kommune bl.a. nedsat et ungebyråd, hvor medlemmerne, som kan være elever fra 7. klasse til og med det fyldte 18. år, kan få indflydelse på egen og andre unges hverdag. Ungebyrådet mødes ca. 6 gange om året og arbejder løbende med en række politiske ideer og initiativer, som har særligt fokus på de unges hverdag. Ungebyrådet kan udarbejde konkrete politiske forslag, som kan ende som indstillinger til det "rigtige" byråd.

Konkrete resultater af ungebyrådets arbejde er f.eks. etablering af Ungekulturhuset og et samarbejde med Kræftens Bekæmpelse og skoletandlægerne om at igangsætte en undersøgelse om unges forbrug af snus.

Ungebyrådet giver ifølge kommunen både de unge en reel mulighed for indflydelse på den førte politik i kommunen, og det giver de unge en bedre forståelse for demokrati, forhandling, konsensusskabelse og helhedssyn.

Kilde: KL.

5.7 Regionernes arbejde med borgerinddragelse

I regionerne arbejdes der også med borgerinddragelse, herunder især med fokus på bruger-/patientinddragelse.

Danske Regioner nedsatte i 2019 en midlertidig politisk arbejdsgruppe bestående af 17 regionsrådsmedlemmer, som skulle se bredt på demokrati og borgerinddragelse. Arbejdsgruppen fik til opgave at drøfte nye muligheder og perspektiver ved borgerinddragende initiativer og udarbejde et inspirationskatalog med gode ideer til borgerinddragelse til de fem regionsråd.

I 2021 afrapporterede arbejdsgruppen i opsamlingen "Sådan inddrager vi borgerne". Arbejdsgruppen opstillede en række målsætninger for borgerinddragelse, som regionsrådene kan arbejde med. Målsætningerne fremgår af boks 5.9.

Boks 5.9**Målsætninger for regionernes arbejde med borgerinddragelse**

1. Regionerne arbejder aktivt med nye arbejdsformer for at fremme den demokratiske forståelse.
2. Borgerne skal have lige adgang til regionsrådets arbejde og skal aktivt inddrages.
3. Alle i regionsrådet skal være tydelige stemmer og aktive ambassadører i den offentlige debat om sundhed regional udvikling.
4. Alle sager på et regionsrådsmøde skal vurderes i lyset af dets betydning for regionens demokrati.
5. Regionsrådet engagerer sig løbende i aktuelle samfundsdebatter, der vedrører regionens ressortområder.
6. Alle børn og unge skal kende det regionale demokrati.

Kilde: Danske Regioner – den politiske arbejdsgruppe om demokrati og borgerinddragelse.

Til hver målsætning kobles forslag til handlinger eller ideer, som regionsrådene kan arbejde med. Forslagene omfatter blandt andet nedsættelse af opgaveudvalg, indførelse af

borgerforslag, medietræning til regionsrådsmedlemmerne, ideudvikling med borgerne over sociale medier og faste temadrøftelser til hvert regionsrådsmøde.

Opsamlingen beskriver også de borgerinddragende aktiviteter, der allerede finder sted i regionerne. Fx kan alle regionsrådsmøder streames på regionernes hjemmesider, og regionerne arbejder hver især med forskellige borgerinddragende initiativer.

Arbejdsgruppen finder en tendens til mange engangsevents eller forløb relateret til et konkret tema, svarende til en lignende tendens i kommunerne, hvor borgerne primært inddrages i enkeltsager eller konkrete temaer. Eksempler herpå er Region Nordjylland, som i 2019 har afholdt samtalesaloner om det nære sundhedsvæsen og grøn omstilling, Region Syddanmarks forløb med udarbejdelse af en ny psykiatriplan og Region Sjælland, som har afholdt borgermøder om råstofudvinding.

Der er dog også eksempler på mere overordnede initiativer til at sikre kontinuerlig borgerinddragelse. Fx havde Region Hovedstaden i valgperioden 2018-2021 nedsat fire opgaveudvalg i lighed med § 17 stk. 4-udvalg i kommunerne, som hver bestod af tre regionspolitikere, to kommunalpolitikere og 10 borgere. Region Midtjylland har vedtaget ni grundprincipper for demokrati, inddragelse og samskabelse, der skal understøtte inddragelse og samskabelse som en grundlæggende tilgang, der skal tænkes ind på alle niveauer i organisationen.

www.im.dk