

## KOMMENTERET HØRINGSNOTAT OVER

**Enhed**  
Valgheden

**Sagsbehandler**  
Anna Nystrup

**Sagsnr.**  
2017-2891

**Doknr.**  
459177

**Dato**  
21-03-2018

### **Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse, lov om kommunale og regionale valg og regionsloven**

#### **(Bindende kommunale folkeafstemninger)**

#### **1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.**

Et udkast til lovforslaget blev den 6. februar 2018 sendt i høring hos:

Advokatsamfundet, Akademikerne, Ankestyrelsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Cevea, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Af-faldsforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Danske Beredskaber, Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF), Danske Havne, Danske Regioner, Datatilsynet, DESA Dansk Erhvervs-sammenslutning, Digitaliseringsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen, Forhandlingsfællesskabet, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Institut for Menneskerettigheder, ITU/Demtech, KL, Kommunernes Lønningsnævn, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet og Institut for Statskundskab), Landsorganisationen i Danmark (LO), Stats- og Kommunal Ansattes Forhandlingsfællesskab, Aarhus Universitet (Juridisk Institut og Institut for Statskundskab).

Økonomi- og Indenrigsministeriet har modtaget svar fra:

Ankestyrelsen, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Danske Regioner, Datatilsynet, Forhandlingsfællesskabet, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kommunernes Lønningsnævn, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Landsorganisationen i Danmark (LO), Aarhus Universitet (Institut for Statskundskab).

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

#### **2. Høringssvarene**

Ankestyrelsen, Dansk Arbejdsgiverforening, Forhandlingsfællesskabet, Institut for Menneskerettigheder, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Landsorganisationen i Danmark (LO) har ingen bemærkninger eller har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.



Dansk Industri, Danske Regioner, Datatilsynet, KL, Kommunernes Lønningsnævn og Aarhus Universitet (Institut for Statskundskab) har afgivet bemærkninger til lovforslaget.

## 2.1. Formålet og anvendelsesområdet for lovforslaget

**Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet** anfører bl.a. i sit hørings svar, at en udformning, hvor flertallet i kommunalbestyrelsen får ret til at udskrive en bindende folkeafstemning om en i kommunalbestyrelsen vedtaget beslutning, efter instituttets opfattelse næppe vil bidrage væsentligt til at realisere formålet om styrket borgerdeltagelse og engagement.

Instituttet vurderer, at bindende folkeafstemninger imidlertid med en anden udformning af forslaget vil kunne styrke borgernes deltagelse og politiske engagement. Det kunne ske i forbindelse med kontroversielle beslutninger, hvor andre end kommunalbestyrelsens flertal får mulighed for at udskrive bindende folkeafstemninger.

Instituttet henviser til, at der ud fra et legitimitetshensyn kunne være et vist perspektiv i forslaget om bindende kommunale folkeafstemninger, hvis der var tale om at beskytte mindretallet i kommunalbestyrelsen (f.eks. et mindretal på 1/3 af medlemmerne, dvs. som i Folketinget, jf. grundlovens § 42, stk. 1).

Endelig anfører instituttet, at man ud fra samme hensyn kunne overveje at give et antal vælgere mulighed for at begære afstemning om et forslag, hvor der muligvis er en konflikt mellem kommunalbestyrelsens flertal og en betydelig del af borgerne i kommunen. Hvis der er konflikt om en sag, og hvis borgerne får en reel mulighed for at øve bestemmende indflydelse på afgørelsen af denne sag, er der efter instituttets opfattelse gode udsigter til at styrke engagementet og deltagelsen i lokalbefolkningen.

**Dansk Industri** anfører som sin opfattelse, at de folkevalgte byrådspolitikere fortsat skal kunne træffe nødvendige beslutninger, som er til gavn for samfundet på længere sigt - også selv om nogle af disse på kort sigt vil kunne medføre lokal modstand. Lovforslaget kan imidlertid risikere at gøre det vanskeligere for byrådene at træffe den slags beslutninger.

### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Lovforslaget udmønter den politiske aftale, der blev indgået den 5. februar 2018 mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet. Den politiske aftale fastsætter de centrale elementer i lovforslaget, herunder betingelserne for udskrivelsen af folkeafstemninger. Det er dermed fastsat i den politiske aftale, at det alene er et flertal i en kommunalbestyrelse, der har adgang til at udskrive en bindende kommunal folkeafstemning. Ordninger som dem, Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet foreslår, om, at et mindretal i kommunalbestyrelsen eller kommunens borgere kan begære folkeafstemninger, ligger dermed uden for rammerne af den politiske aftale. En sådan ordning ville i øvrigt rejse principielle spørgsmål om effektiviteten i et kommunestyre, der ikke uden videre kan sammenlignes med Folketinget.

Det er i øvrigt Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at muligheden for at udskrive bindende kommunale folkeafstemninger er et godt supplement til de eksisterende værktøjer, som kommunerne råder over i forhold til borger- og brugerinddragelse. Afholdelsen af en folkeafstemning om en konkret beslutning, som kommunalbesty-



relsen har truffet, kan være en god platform for lokalpolitikere til at diskutere politik med vælgerne og til i øvrigt at synliggøre kommunalbestyrelsens arbejde og beslutninger. Det giver god mening at kunne spørge vælgerne til råds mere end hvert fjerde år, men det vil være op til kommunalbestyrelserne, i hvilket omfang de vil benytte sig af denne mulighed.

I forhold til det af Dansk Industri anførte er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at når kommunalbestyrelsen træffer beslutning om at afholde en bindende folkeafstemning om en beslutning, forudsættes det, at kommunalbestyrelsen har overvejet den indskrænkning i kommunalbestyrelsens beslutningsrum, som en sådan afstemning vil indebære i forhold til den pågældende beslutning.

**Danske Regioner** har i sit høringssvar fremsat det principielle synspunkt, at regionsrådene bør sidestilles med kommunalbestyrelserne for så vidt angår muligheden for at afholde bindende folkeafstemning om et afgrænset regionalt anliggende.

#### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Lovforslaget har alene til formål at udmønte den politiske aftale, der blev indgået den 5. februar 2018 mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet. Aftalen angår alene muligheden for, at kommunalbestyrelserne kan udskrive en bindende folkeafstemning, og ikke regionsrådenes muligheder herfor. Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger (afsnit 3.1.2.2.) er baggrunden for, at regionerne ikke er medtaget i lovforslaget, karakteren og omfanget af regionernes myndighedsopgaver, regionernes lovbestemte finansiering gennem tilskud fra stat og kommuner på hvert af regionernes opgaveområder og dermed regionernes manglende skatteudskrivningsret og det forhold, at en folkeafstemning i givet fald vil skulle afholdes af kommunerne.

Høringssvarene giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

## **2.2. Genstanden for bindende kommunale folkeafstemninger**

**KL** anfører i sit høringssvar, at det bør præciseres, at når kommunalbestyrelsen træffer beslutning om at udskrive en bindende kommunal folkeafstemning efter det foreslåede § 9 b i lov om kommunernes styrelse, skal kommunalbestyrelsen iagttage den generelle forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Præciseringen skal understøtte, at de økonomiske konsekvenser af udfaldet af en folkeafstemning indgår i overvejelserne om at sætte en beslutning til folkeafstemning, herunder under hensyn til grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning.

Både **KL** og **Kommunernes Lønningsnævn** anfører i deres høringssvar, at de forudsætter, at der ikke vil kunne afholdes bindende kommunale folkeafstemninger om løn- og ansættelsesforhold.

**KL** forudsætter endvidere, at der ikke vil kunne afholdes bindende kommunale folkeafstemninger i spørgsmål vedrørende den kommunale administrations opbygning og kompetencefordeling, herunder såvel på det administrative plan (kompetencefordelingsplaner) som i forhold til, hvilke beslutninger der – hvor det i øvrigt er muligt inden for lovgivningens rammer – skal delegeres til udvalg/forvaltningen (delegationsplaner).



Endelig forudsætter KL, at der ikke vil kunne afholdes bindende kommunale folkeafstemninger om spørgsmål vedrørende kommunens udvalgsstruktur, herunder fordelingen af sagsområder under de enkelte stående udvalg, ligesom beslutninger om vederlag forudsættes undtaget, f.eks. vederlag til udvalgsformænd og menige medlemmer af udvalgene.

*Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Økonomi- og Indenrigsministeriet har efterkommet KL's anmodning om at præcisere i lovforslaget, at når kommunalbestyrelsen træffer beslutning om at udskrive en bindende kommunal folkeafstemning, skal kommunalbestyrelsen iagttage den generelle forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Ministeriet har endvidere præciseret, at det vil være naturligt for kommunalbestyrelsen at inddrage de økonomiske konsekvenser af udfaldet af en folkeafstemning i forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt der skal udskrives folkeafstemning om en given beslutning.

For så vidt angår vederlag, løn- og øvrige ansættelsesforhold skal Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærke, at i det omfang, beslutninger om vederlag, løn- og ansættelsesforhold er en afgørelse over for en fysisk person, vil der ikke kunne afholdes folkeafstemning om den pågældende beslutning i medfør af det foreslåede § 9 b, stk. 2, nr. 5, i lov om kommunernes styrelse. På baggrund af høringsvaret fra KL og Kommunernes Lønningsnævn har ministeriet indsat en direkte henvisning til disse sagstyper i den pågældende bestemmelse (§ 9 b, stk. 2, nr. 5), der lyder således "... herunder om vederlæggelse, løn- og øvrige ansættelsesforhold...", således at det herefter klart fremgår direkte af bestemmelsen, at afgørelser på disse områder er omfattet af bestemmelsen, dvs. undtaget fra muligheden for at afholde en bindende kommunal folkeafstemning.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker derudover, at beslutninger, der vedrører vederlag, løn- og ansættelsesmæssige forhold, som ikke har karakter af en afgørelse over for en fysisk person, kan være genstand for en bindende kommunal folkeafstemning, i det omfang beslutningen opfylder betingelserne herfor i det foreslåede § 9 b, stk. 1, og ikke er omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne i § 9 b, stk. 2.

For så vidt angår beslutninger om administrationens opbygning og kompetencefordeling, herunder både på det administrative plan (kompetencefordelingsplaner) og om kommunens udvalgsstruktur, herunder fordelingen af sagsområder under de enkelte stående udvalg, er der i lovforslaget ikke fastsat en undtagelse for disse områder. Dette indebærer, at en kommunalbestyrelse kan udskrive en bindende folkeafstemning om en beslutning på disse områder, såfremt de øvrige betingelser i det foreslåede § 9 b og § 9 d er opfyldt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet henviser i den forbindelse til, at der som nævnt er indgået en politisk aftale om bindende kommunale folkeafstemninger, og at denne aftale fastsætter de centrale elementer i lovforslaget, herunder hvilke beslutninger der ikke skal kunne udskrives bindende kommunale folkeafstemninger om. Hertil kommer, at der ikke ses inden for de nævnte sagsområder at være afgørende modhensyn, der skulle være til hinder for at give et flertal i en kommunalbestyrelse adgang til at afholde en bindende folkeafstemning om disse sagsområder.

Høringsvarene giver på de nævnte punkter ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.



**Kommunernes Lønningsnævn** foreslår i sit høringssvar, at det præciseres i lovforslaget, at beslutninger, hvor Lønningsnævnet har godkendelseskompetence, ikke kan undergives bindende folkeafstemning.

*Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

På baggrund af forslaget i høringssvaret fra Kommunernes Lønningsnævn har Økonomi- og Indenrigsministeriet præciseret i de specielle bemærkninger til det foreslåede § 9 b i lov om kommunernes styrelse, at der ikke kan afholdes bindende kommunale folkeafstemninger om de beslutninger, som Kommunernes Lønningsnævn træffer om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste m.v., jf. nærmere § 67 i lov om kommunernes styrelse. Dette skyldes, at lovforslaget alene giver kommunalbestyrelsen adgang til at afholde en bindende folkeafstemning om en beslutning, kommunalbestyrelsen selv har truffet.

**Dansk Industri** anfører bl.a. i sit høringssvar, at der for så vidt angår større plansager kan være tale om vanskelige beslutninger, hvor kommunalbestyrelsen kan have interesse i at skaffe ekstra legitimitet via en bindende folkeafstemning.

Dansk Industri vurderer, at plansager ikke egner sig til at inddrage borgerne direkte, da de hviler på et flerårigt forberedende arbejde, hvor kommunalbestyrelsen ofte får opbygget tilstrækkelig viden til at kunne træffe en afbalanceret beslutning.

*Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Som nævnt er der den 5. februar 2018 indgået en politisk aftale om bindende kommunale folkeafstemninger: Denne aftale fastsætter de centrale elementer i lovforslaget, herunder hvilke beslutninger der ikke skal kunne udskrives bindende kommunale folkeafstemninger om.

Lokalplaner kan være omfattet af de foreslåede undtagelser i § 9 b, stk. 2, nr. 1 eller 5, i lov om kommunernes styrelse. Bestemmelsens nr. 1 vedrører beslutninger om sager, der vedrører statslige eller regionale opgaver, til hvis gennemførelse kommunens medvirken er nødvendig eller har nær tilknytning. Bestemmelsens nr. 5 vedrører beslutninger, der afgør en sag over for enkelte fysiske eller juridiske personer, medmindre beslutningen afgør en sag over for kommunen selv eller over for et selskab, hvori kommunen har bestemmende indflydelse. Der henvises til de specielle bemærkninger til de nævnte bestemmelser i lovforslaget. Lokalplaner, der ikke er omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne i det foreslåede § 9 b, stk. 2, kan dermed være genstand for en kommunal folkeafstemning. Dette skyldes, at der ikke vedrørende de lokalplaner, der ikke har karakter af gennemførelse af en statslig eller regional opgave eller af at være en afgørelse over for enkelte fysiske eller juridiske personer, ses at være afgørende modhensyn, der skulle være til hinder for at give et flertal i en kommunalbestyrelse adgang til at afholde en bindende folkeafstemning herom.

Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

### **2.3. Betingelser for vedtagelse og forkastelse**

**Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet** har anført i sit høringssvar, at det er vigtigt for at bevare det politiske systems stabilitet og legitimitet – og dermed også borgernes accept af de valgte myndigheders beslutninger – at der findes en beslut-



ningsregel, der hindrer mere eller mindre tilfældige beslutninger. Institutet foreslår derfor, at man anvender betingelserne i grundlovens § 42 også på det kommunale område, således at der for at forkaste kommunalbestyrelsens beslutning ved en bindende kommunal folkeafstemning skal være et flertal imod kommunalbestyrelsens vedtagelse, og at dette flertal skal udgøre mindst 30 pct. af de stemmeberettigede i kommunen.

Institutet tilføjer, at man kan overveje et andet procentkrav for forkastelse, men for ikke at gøre reglerne mere indviklede end nødvendigt, kan det være hensigtsmæssigt at have samme bestemmelser for nationale og kommunale folkeafstemninger.

*Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Som nævnt er der den 5. februar 2018 indgået en politisk aftale om bindende kommunale folkeafstemninger. Denne aftale fastsætter de centrale elementer i lovforslaget, herunder betingelserne for, hvornår en beslutning, der er udskrevet folkeafstemning om, er vedtaget henholdsvis forkastet.

Det er i øvrigt Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at eftersom bindende kommunale folkeafstemninger i lovforslaget kun kan udskrives af et flertal i kommunalbestyrelsen, vil der ikke være behov for at stille krav om, at en vis andel af vælgerne skal stemme imod forslaget, for at forslaget bortfalder.

Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

## **2.4. Regler vedrørende afvikling af folkeafstemningen**

**Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet** har for så vidt angår selve afviklingen af folkeafstemningen bl.a. anført i sit høringssvar, at det forekommer urimeligt at pålægge den enkelte kommune at etablere de nødvendige aftaler med landets øvrige 97 kommuner om at etablere brevstemmemuligheder, og at det i øvrigt forekommer urimeligt indskrænkende, at brevstemmeafgivning på sygehuse og institutioner under kriminalforsorgen kun kan ske i den region, kommunen er beliggende i.

*Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Da afstemningen alene vedrører vælgerne i den kommune, hvis kommunalbestyrelse har udskrevet en bindende folkeafstemning, har Økonomi- og Indenrigsministeriet fundet det nødvendigt at tilpasse reglerne om brevstemmeafgivning i forhold til de regler, der gælder ved kommunale og regionale valg. At anvende reglerne for kommunale og regionale valg fuldt ud, hvor der kan brevstemmes i enhver kommune og på alle sygehuse og institutioner under kriminalforsorgen i alle regioner – henset til, at afstemningen alene omfatter kommunens egne vælgere – anser ministeriet for at være uforholdsmæssigt omkostningsfyldt. En sådan ordning vil endvidere pålægge administrationen i den kommune, der afholder folkeafstemningen, en stor administrativ byrde, idet der til en bindende kommunal folkeafstemning skal tilvejebringes særligt brevstemmemateriale, der dermed vil skulle være til rådighed alle de steder, der kan brevstemmes.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har på den baggrund foreslået en aftalemodel, hvor den kommunalbestyrelse, der beslutter at udskrive folkeafstemningen, selv kan vurdere, i hvilket omfang der bør kunne brevstemmes i andre kommuner og på sygehuse og



institutioner under kriminalforsorgen i andre regioner end den region, hvor kommunen er beliggende. Dette forudsætter imidlertid, at de relevante myndigheder (kommunerne, regionerne og kriminalforsorgen) er villige til at indgå en sådan aftale. En model baseret på frivillige aftaler sikrer på den ene side, at kommunalbestyrelsen ikke pålægges en administrativ byrde, der er så omfattende, at den i praksis forhindrer, at en folkeafstemning udskrives, samtidig med, at den på den anden side sikrer, at kommunalbestyrelsen har mulighed for ved indgåelse af frivillige aftaler med de relevante myndigheder at udvide mulighederne for brevstemmeafgivning.

Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

**KL** anfører i sit høringssvar, at det bør overvejes at fastsætte frister for henholdsvis kommunalbestyrelsens og Økonomi- og Indenrigsministeriets behandling af valgklager. Hermed vil der være en tidshorizont for, hvornår resultatet af en bindende kommunal folkeafstemning vil være endelig.

#### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

For så vidt angår kommunalbestyrelsens behandling af valgklager, bemærker Økonomi- og Indenrigsministeriet, at afstemningen i sagens natur vil være geografisk afgrænset til kun at angå den pågældende kommune, hvorfor det er i kommunens egen interesse, at folkeafstemningens resultat er endeligt, og at der ikke hersker tvivl herom.

Til kommunale og regionale valg følger det af § 94 i lov om kommunale og regionale valg, at kommunalbestyrelsens afgørelser af valgklager efter § 93, stk. 1, kan indbringes for økonomi- og indenrigsministeren af enhver vælger i kommunen henholdsvis regionen senest 14 dage efter, at afgørelsen er meddelt klageren. Bestemmelsen indeholder ingen frist for ministeriets behandling af klagen. På den baggrund har Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke anset det for at være nødvendigt at fastsætte en frist for ministeriets behandling af valgklager i forbindelse med bindende kommunale folkeafstemninger.

På baggrund af høringssvaret fra KL har Økonomi- og Indenrigsministeriet anført i de specielle bemærkninger til de foreslåede §§ 105 l og 105 m i lov om kommunale og regionale valg, at det forudsættes, at kommunalbestyrelsens henholdsvis Økonomi- og Indenrigsministeriets behandling af valgklager behandles med den fornødne hurtighed inden for rammerne af officialmaksimen.

## **2.5. Neutral oplysningskampagne om folkeafstemningen**

**Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet** har anført i sit høringssvar, at det vil være yderst rimeligt, at der blev formuleret regler for en neutral oplysningskampagne om den beslutning, der skal stemmes om. Som udkastet nu er udformet, har kommunen ingen informationspligt om flertallets beslutning og begrundelserne herfor.

#### *Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Der er i lovforslaget foreslået flere bestemmelser, der har til formål at gøre vælgerne opmærksomme på afholdelsen af folkeafstemningen og temaet herfor. Ifølge det foreslåede § 105 c i lov om kommunale og regionale valg skal kommunalbestyrelsen senest 4 uger før dagen for folkeafstemningen på kommunens hjemmeside og i de stedlige dagblade eller lokalaviser bekendtgøre en meddelelse om det eller de spørgsmål,





der skal afholdes folkeafstemning om, samt dag og tid for afstemningen. Derudover følger det af det foreslåede § 105 g, stk. 6, i lov om kommunale og regionale valg, at der i stemmelokalerne skal være opslag om det eller de spørgsmål, der stemmes om efter § 9 b i lov om kommunernes styrelse.

Derudover kan det anføres, at det er i kommunalbestyrelsens egen interesse at skabe opmærksomhed om folkeafstemningen og temaet herfor, da formålet med afholdelsen af folkeafstemningen ellers forspildes – henset til at det er frivilligt for kommunalbestyrelsen at udskrive en folkeafstemning.

Endelig skal det bemærkes, at der for landsdækkende folkeafstemninger, der afholdes efter kapitel 12 i lov om valg til Folketinget, heller ikke er fastsat en forpligtelse for regeringen til at iværksætte en oplysningskampagne.

Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget på dette punkt.

## **2.6. Persondataretlige aspekter**

**Datatilsynet** har i sit høringssvar foreslået enkelte sproglige justeringer i afsnittet vedrørende behandling af personoplysninger.

*Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:*

Økonomi- og Indenrigsministeriet har på baggrund af høringssvaret fra Datatilsynet indarbejdet de foreslåede ændringer i de relevante afsnit i lovforslaget.

## **3. Øvrige ændringer af lovforslaget**

Ud over de ændringer, der er nævnt ovenfor, har Økonomi- og Indenrigsministeriet fundet anledning til at foretage en række lovtekniske ændringer af lovforslaget efter høringen.