

Borgerforslags- Bogen

En analyse af danskernes demokratiske
mobilisering set gennem borgerforslag

Juni 2026



Danskernes holdninger og repræsentation set gennem borgerforslag

1

Borgerforslag som demokratisk kanal

- Siden 2018 har danske borgere haft mulighed for at stille borgerforslag, som, hvis de opnår 50.000 støtter indenfor 100 dage, kan behandles i Folketinget. Ordningen er dermed et formaliseret element af direkte demokrati i den danske repræsentative styreform. Frem til marts 2026 er der stillet mere end 2.400 borgerforslag, og flere er siden blevet behandlet og vedtaget i Folketinget.

2

Borgerforslag giver indblik i borgernes dagsorden og repræsentation

- At vi i denne publikation interesserer os for borgerforslag, skyldes især to forhold.
 1. *For det første*, giver borgerforslagene indblik i, hvad borgere selv vælger at mobilisere sig omkring. Hvor traditionelle meningsmålinger ofte tager udgangspunkt i en allerede defineret politisk dagsorden, gør borgerforslag det muligt at undersøge, hvilke emner borgere selv rejser og samler sig om. Borgerforslag kan derfor ses som et vigtigt supplement til meningsmålinger.
 2. *For det andet* håber vi, at en nærmere analyse af adfærden omkring borgerforslagsordningen kan nuancere diskussionen af grundlæggende demokratiske spørgsmål om lige adgang og indflydelse. Konkret giver ordningen anledning til at spørge, om den i praksis lever op til de demokratiske normer, vi som samfund ønsker, at den skal afspejle.

3

Det første systematiske studie af borgerforslag

- BorgerforslagsBogen 2026 præsenterer derfor, så vidt vi ved, det første systematiske studie af danske borgerforslag. Med afsæt i samtlige borgerforslag fra 2018 til 2026 undersøger vi borgernes egen politiske dagsorden, hvilke forslag der mobiliserer opbakning, og hvad ordningens gennemslag siger om borgerforslag som demokratisk redskab.

Analysens fundament

1

Analysen primære datakilde er 2.410 borgerforslag inklusiv forslagstekster.

2

Det svarer til et samlet tekstmateriale på 5.969.945 anslag eller 2.487 normalsider á 2.400 tegn.

3

Analysen inkluderer borgerforslag afgivet i perioden januar 2018 til og med marts 2026.

4

Borgerforslagene er indsamlet via hjemmesiden borgerforslag.dk.

5

Borgerforslagene analyseres bl.a. vha. tekst-analyse-metoder såsom emnemodellering.



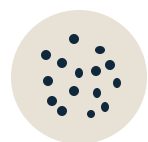
Hvad danskerne mobiliserer
sig om gennem borgerforslag

Hvad danskerne mobiliserer sig om gennem borgerforslag

Borgerforslagene kan opdeles i 21 emner, som spænder fra dansk udenrigspolitik til kørekort og kørsel

Alle danske borgerforslag i perioden fra januar 2018 til marts 2026

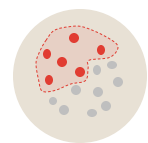
N = 2.410



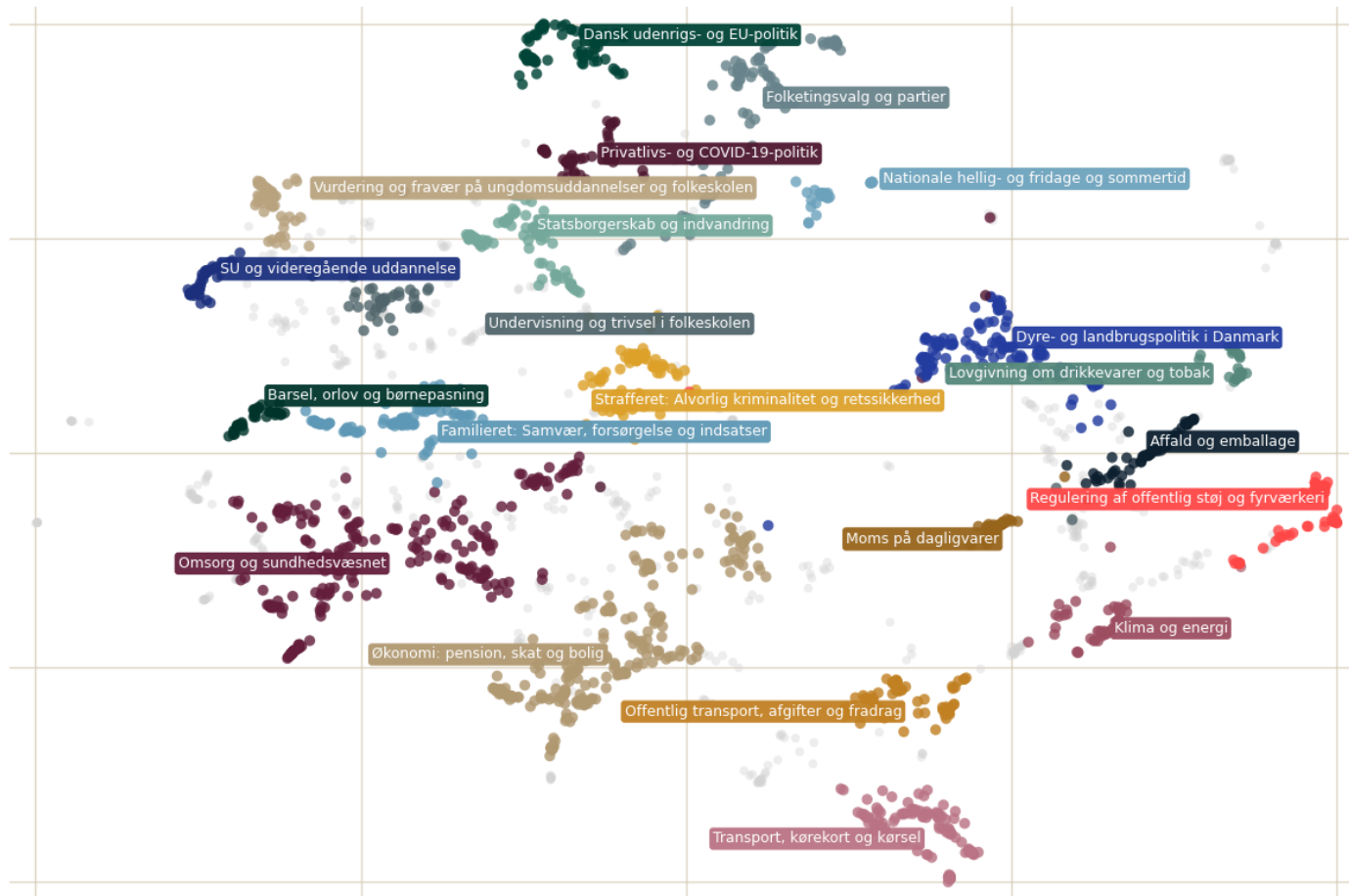
Hvert punkt er et borgerforslag, som er placeret efter betydningsmæssig lighed med de øvrige forslag. Forslag med lignende indhold ligger altså tættere på hinanden i diagrammet.



Borgerforslagene inddeler sig i 21 emner på baggrund af deres indhold og deres placeringer i forhold til andre borgerforslag.



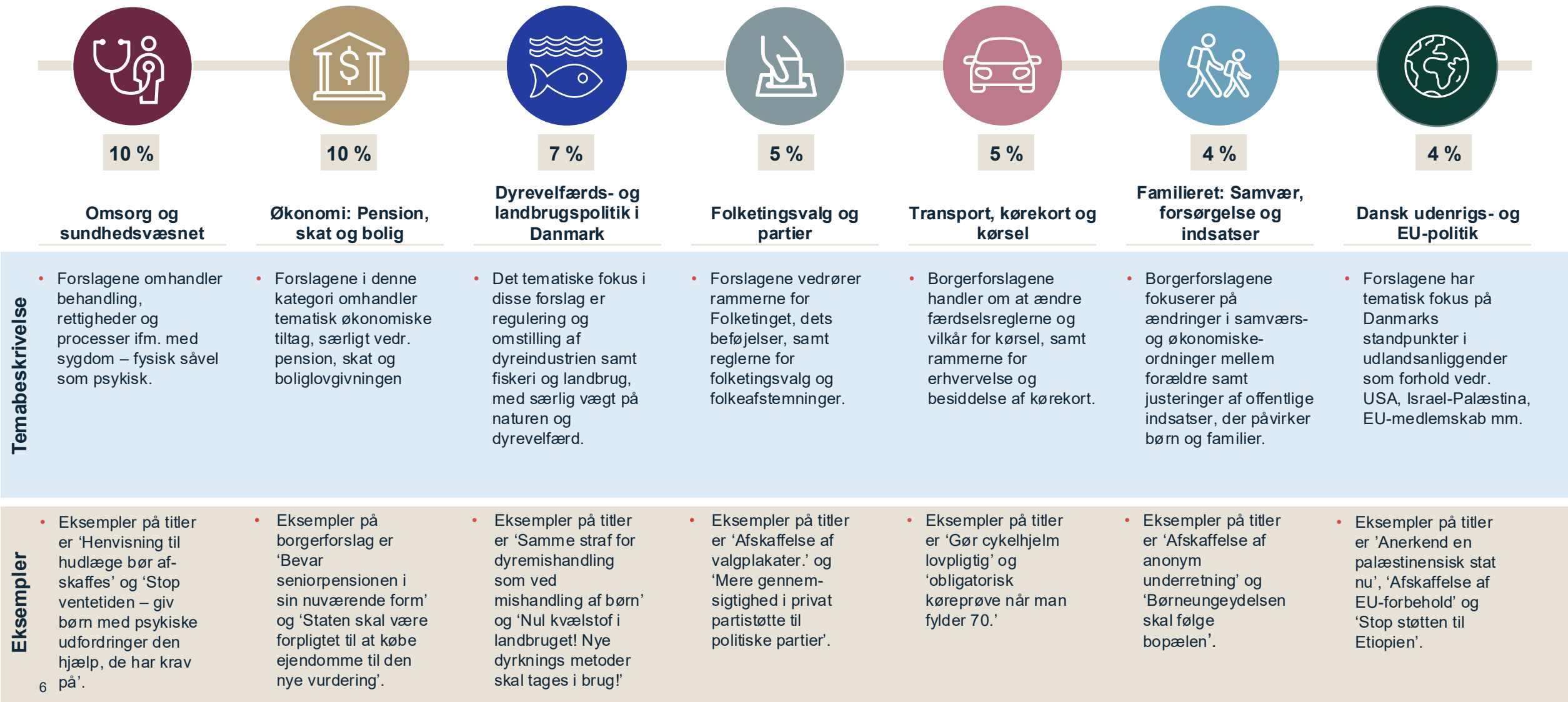
Farverne markerer hvilket *emne* et forslag tilhører, klyngernes størrelse indikerer emnernes *udbredelse*, mens tætheden viser emnernes indholdsmæssige *bredde*.



76 pct. af de 2.410 forslag kunne kategoriseres i 21 emner, mens 24 pct. ikke indgår i en tematisk kategori, fordi deres indhold ikke i tilstrækkelig grad lignede andre forslag til at danne en meningsfuld klynge.

© Copyright Epinion

Mange borgerforslag omhandler emner som sundhed, økonomi og dyrevelfærd



Forslag vedrørende indvandring, offentlig transport og strafferet udgør også en central del af borgerforslagene



4 %

Statsborgerskab og indvandring

- De fremsatte forslag handler om, hvordan man skal regulere ophold, asyl, og statsborgerskab i Danmark, samt hvilke rettigheder og pligter udlændinge og danskere har.



3 %

Offentlig transport, afgifter og fradrag

- De fremsatte forslag omhandler gratis eller billigere offentlig transport, samt færre afgifter og flere fradrag ved forskellig form for transport og drivmidler.



3 %

Strafferet: Alvorlig kriminalitet og retssikkerhed

- Forslagene omhandler strammere retspolitik for alvorlig kriminalitet samt forslag til at styrke politiets arbejde, ofres retssikkerhed, og kontrol med myndigheders magtanvendelse.



3 %

Regulering af offentlig støj og fyrværkeri

- Forslagene handler om at begrænse gener i hverdagen fra især fyrværkeri, støj og andre forstyrrende aktiviteter i det offentlige rum og i boligområder.



2 %

Affald og emballage

- Forslagene fokuserer på at mindske mængden af plastik og andet affald, begrænse henkastning af affald og styrke sortering og genbrug.



2 %

Vurdering og fravær på ungdomsuddannelserne og folkeskolen

- Forslagene handler om afskaffelse og ændringer i eksamener, karakter samt fraværsregler i folkeskolen og ungdomsuddannelserne særligt under COVID-19.



2 %

Privatliv- og COVID-19-politik

- Indholdet af disse forslag er særligt relateret til ændringer eller konsekvenser ifm. COVID-19-håndteringen, politikere som ønskes stillet for en rigsret samt lovforslag med formål om at beskytte privatlivet.

Temabeskrivelse

Eksempler

- Eksempler på titler er 'Erklæring om troskab i.f.m. statsborgerskab' og 'Danske børn skal hjem fra Syrien'.

- Eksempel på titler er 'Gratis kørsel over Storebæltsbroen' og 'gratis offentlig transport for alle'.

- Eksempler på titler er 'Kropskamera til alle politibetjente med borgerkontakt' og 'Stramning af lov om pædofili-dømte'.

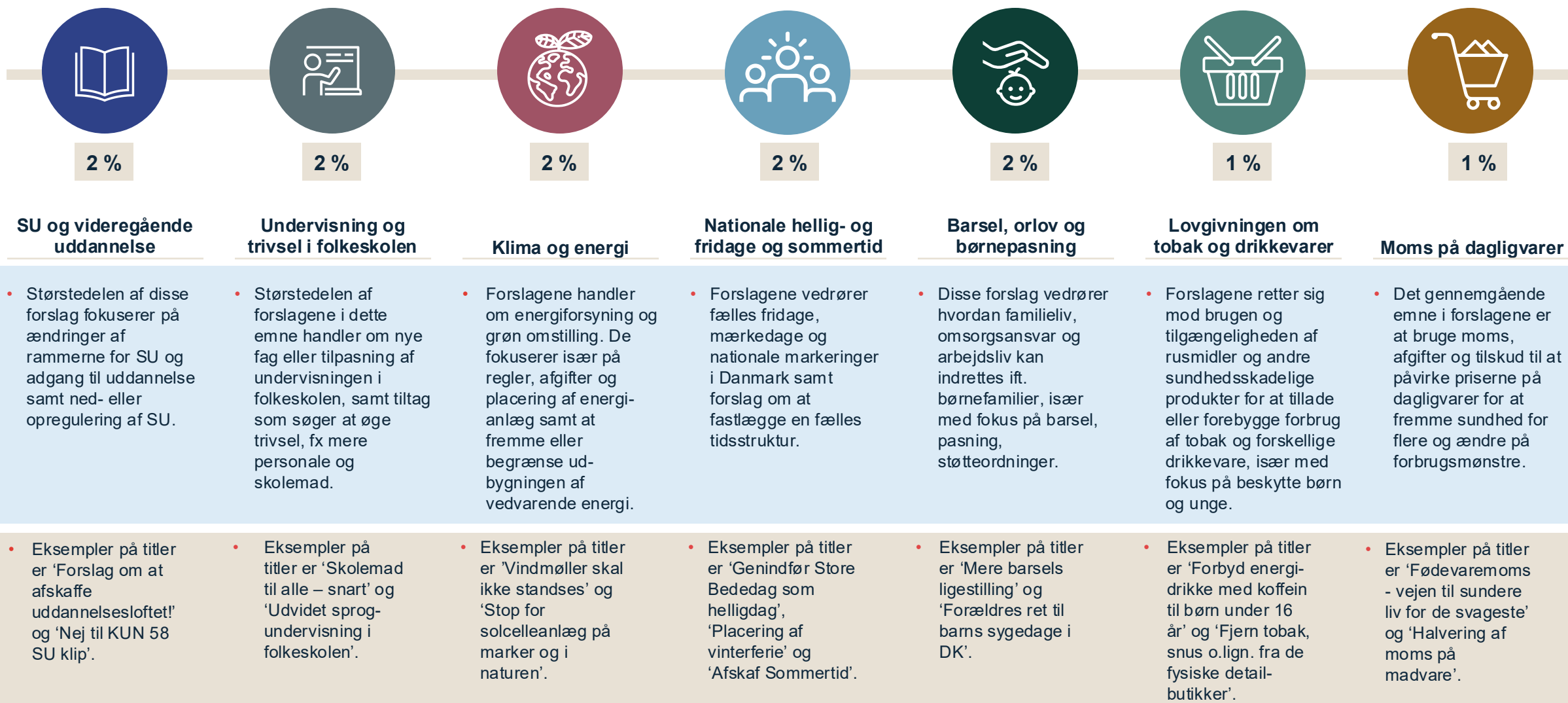
- Eksempler på titler er 'Fyrværkeri sælges først datoen før nytårsdag' og 'Mindre støj fra motorveje i bynære områder'.

- Eksempler på titler er 'Lovbrud ved henkastning af affald i naturen' og 'Fradrag for Reparation af Tøj, Biler og Elektronik'.

- Eksempler på titler er 'Drop afgangsprøver i grundskolen, og prioriter tid til læring i stedet' og 'Aflys de gymnasiale eksaminer 2020'.

- Eksempler på titler er 'Lov om forbud mod vaccinepas' og 'Mette Frederiksen for en rigsret'.

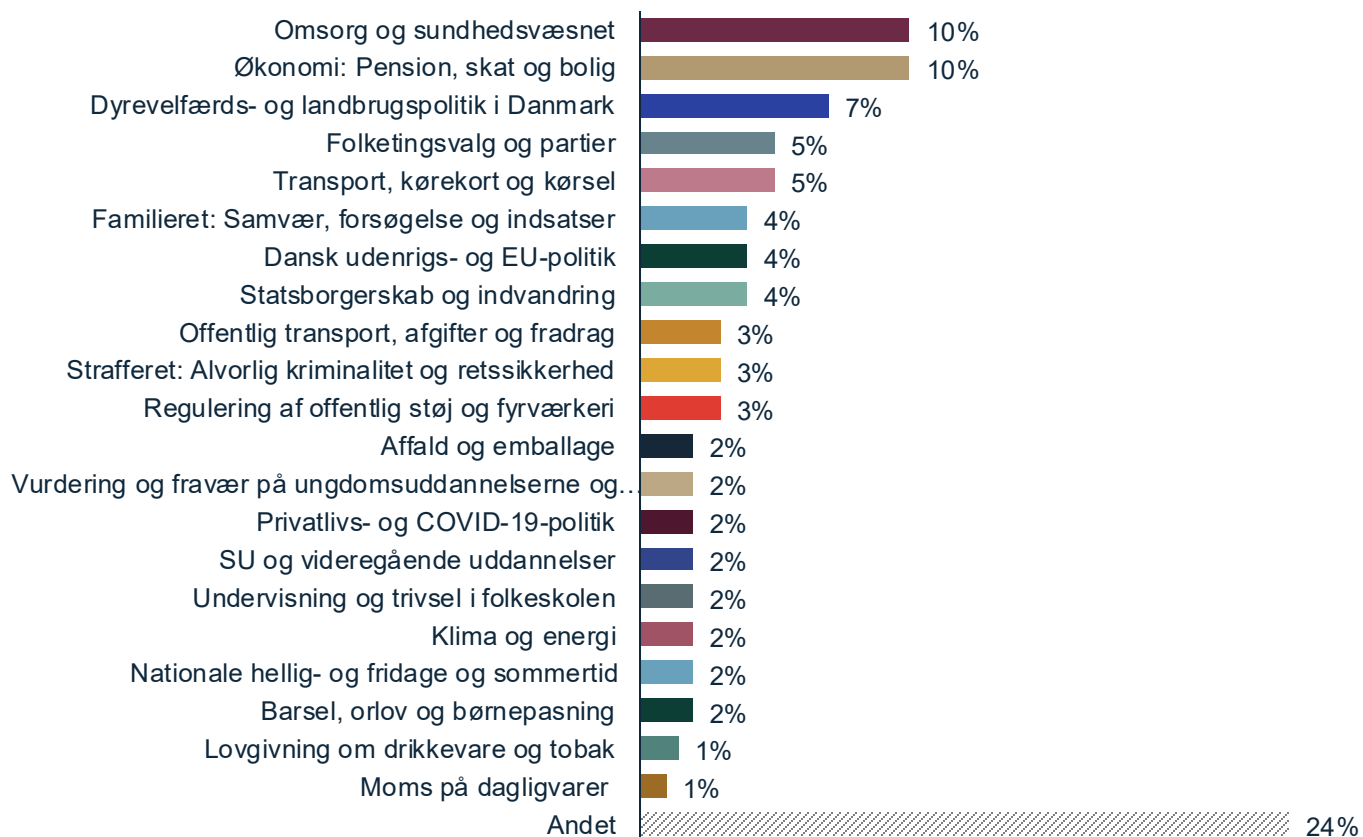
Mindre hyppige emner er eksempelvis SU, folkeskolen samt klima og energi



De største emner blandt borgerforslagene er "Omsorg og sundhedsvæsenet" og "Økonomi: Pension, skat og bolig"

Den tematiske fordeling af borgerforslagene

N = 2.410



Figuren baseres på borgerforslag, som er klassificeret inden for de 21 temaer. 76 pct. af de 2.410 forslag kunne kategoriseres i 21 emner, mens 24 pct. ikke indgår i en tematisk kategori, fordi deres indhold ikke i tilstrækkelig grad lignede andre forslag til at danne en meningsfuld klynge.

© Copyright Epinion

Borgerforslagene spænder indholdsmæssigt bredt på tværs af mange politikområder og ikke drevet af få altdominerende dagsordener.

Enkelte emner fylder dog mere end andre. Fordelingen af borgerforslag på emner ses til venstre.

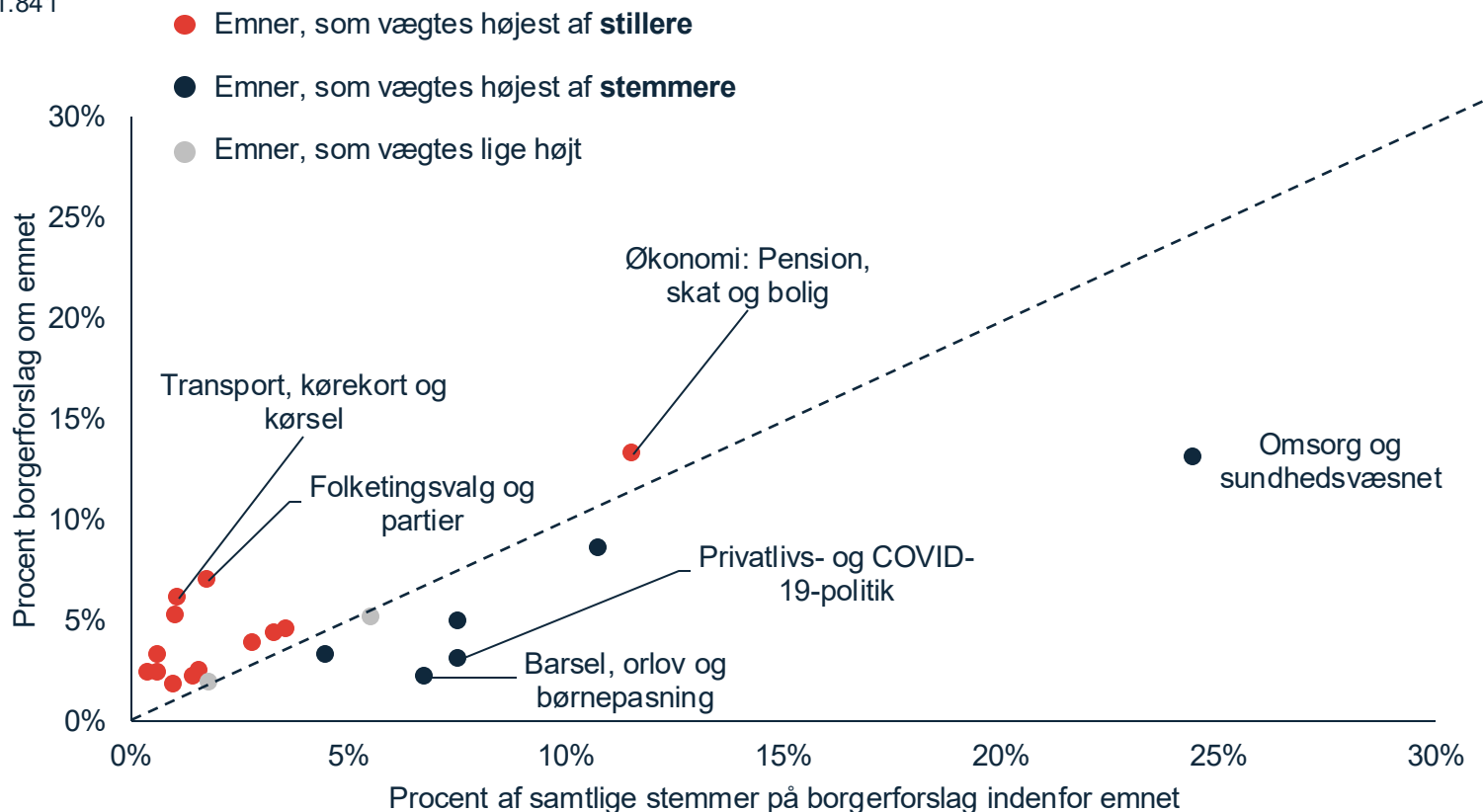
De største emner af borgerforslag er 'Omsorg og sundhedsvæsenet', som 243 borgerforslag (10 pct.) omhandler, og 'Økonomi: pension, skat og bolig', som 239 borgerforslag (10 pct.) omhandler.

Netop de to emner rummer dog også ret forskelligartede borgerforslag – i modsætning til eksempelvis 'Danmarks nationale helligdage' eller 'Regulering af offentlig støj og fyrværkeri', som er mere afgrænsede emner og rummer borgerforslag med et mere snævert og konkret fokus.

Borgerforslagsstillere og borgforslagsstemmere har forskelligt fokus

Borgerforslagsemner fordelt på procent forslag om emnet og stemmer indenfor emnet

N = 1.841



Et emnes "popularitet" er målt på to måder:

1. Hvor stor en andel af de klassificerede borgerforslag der handler om emnet, og
2. hvor stor en andel af de samlede stemmer på de klassificerede forslag der går til forslag inden for emnet.

Emnernes placering ift. den stiplede linje i figuren til venstre viser, om et emne fylder relativt mere blandt forslagsstillerne eller blandt dem, der stemmer på forslagene.

Der er markante forskelle mellem, hvilke emner borgerforslags**stillere** tager initiativ til at rejse, og hvilke emner borgere bakker op om med deres stemme. Nogle emner synes i højere grad at mobilisere til at stille forslag, mens andre i højere grad mobiliserer bred opbakning.

Et tydeligt eksempel er 'Omsorg og sundhedsvæsenet', som udgør 13 pct. af de klassificerede forslag, men modtager 24 pct. af alle stemmer afgivet på klassificerede forslag. Omvendt gælder det for 'Folketinget og partier', som står for 7 pct. af klassificerede forslag, men kun modtager 2 pct. af stemmerne.

En mulig forklaring kan være, at forslags**stillerne** som befolkningsgruppe adskiller sig fra forslags**stemmerne**, fordi det er mere krævende at stille forslag end at stemme.

Figuren er baseret på borgerforslag, der er klassificeret inden for de 21 temaer. Uklassificerede borgerforslag er frasortet. Hvert punkt viser et emnes andel af de klassificerede forslag og dets andel af de samlede stemmer afgivet på de klassificerede forslag. Af hensyn til læsbarheden er kun udvalgte emner markeret med labels for hhv. forslag og stemmer.

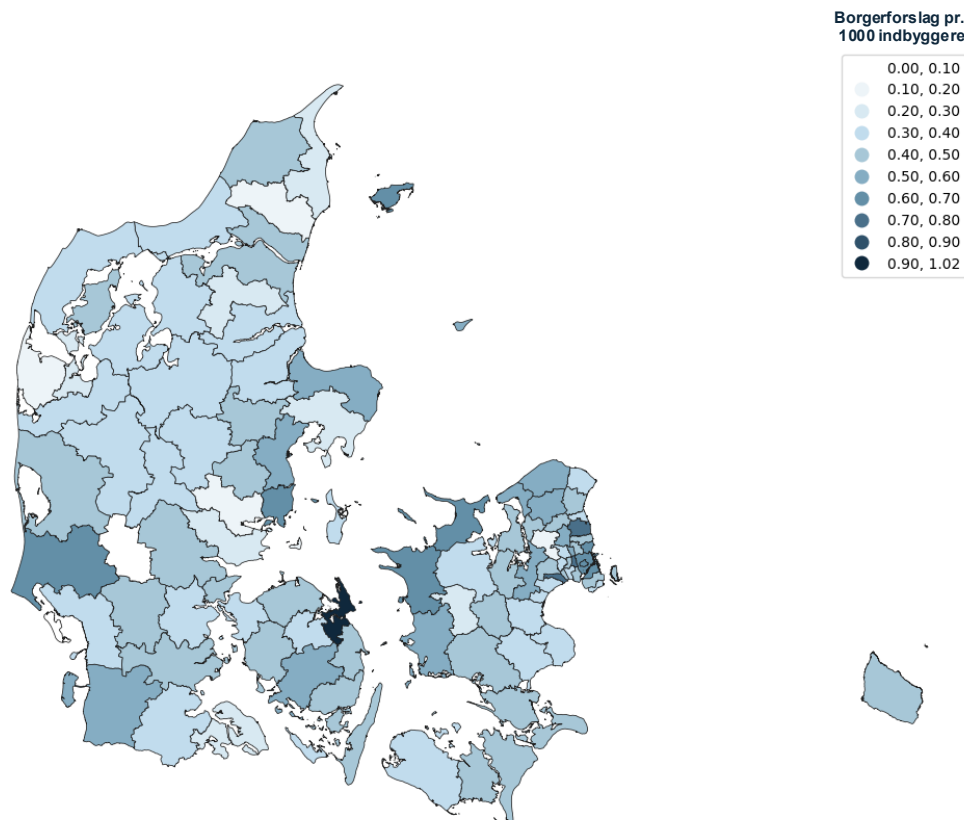
© Copyright Epinion

Geografiske forskelle i borgerforslag

Storbyborgere stiller oftere borgerforslag end borgere udenfor byerne

Den kommunale fordeling af borgerforslag pr. 1.000 indbygger over 18 år

N = 2.194



Borgerforslagsstillerne bestemmer udbuddet af forslag, der kan stemmes på. Derfor er det væsentligt at undersøge, hvem borgerforslagsstillerne er, og om borgerforslagsstillerne repræsenterer hele befolkningen eller en mere snæver del af befolkningen.

Analysen viser, at borgere fra storbykommuner sætter et større aftryk på udbuddet af borgerforslag end borgere fra landkommuner.

Til venstre ses antal borgerforslag pr. 1.000 indbyggere fordelt på kommuner. Det ses, at storbykommuner stiller flere borgerforslag pr. 1.000 indbyggere end landkommuner: 0,52 mod 0,40, hvilket svarer til cirka 30 pct. højere aktivitet. Ni ud af femten kommuner med de højeste gennemsnit af borgerforslag er storbykommuner. Der er dog undtagelser. Kerteminde Kommune har eksempelvis det højeste gennemsnit med 1,02 borgerforslag pr. 1.000 indbyggere.

Resultaterne kan være udtryk for, at visse borgere, er mere tilbøjelige til at bruge borgerforslagsordningen.

Kommunene som af Danmarks Statistik er kategoriseret som 'Hovedstadskommuner' og 'Storbykommuner' er i denne undersøgelse kategoriseret som 'storbykommuner', og kategorierne 'Provinsbykommuner', 'Oplandskommuner' og 'Landkommuner' er kategoriseret som 'landkommuner'. Borgerforslag uden en registreret kommune er frasorteret.

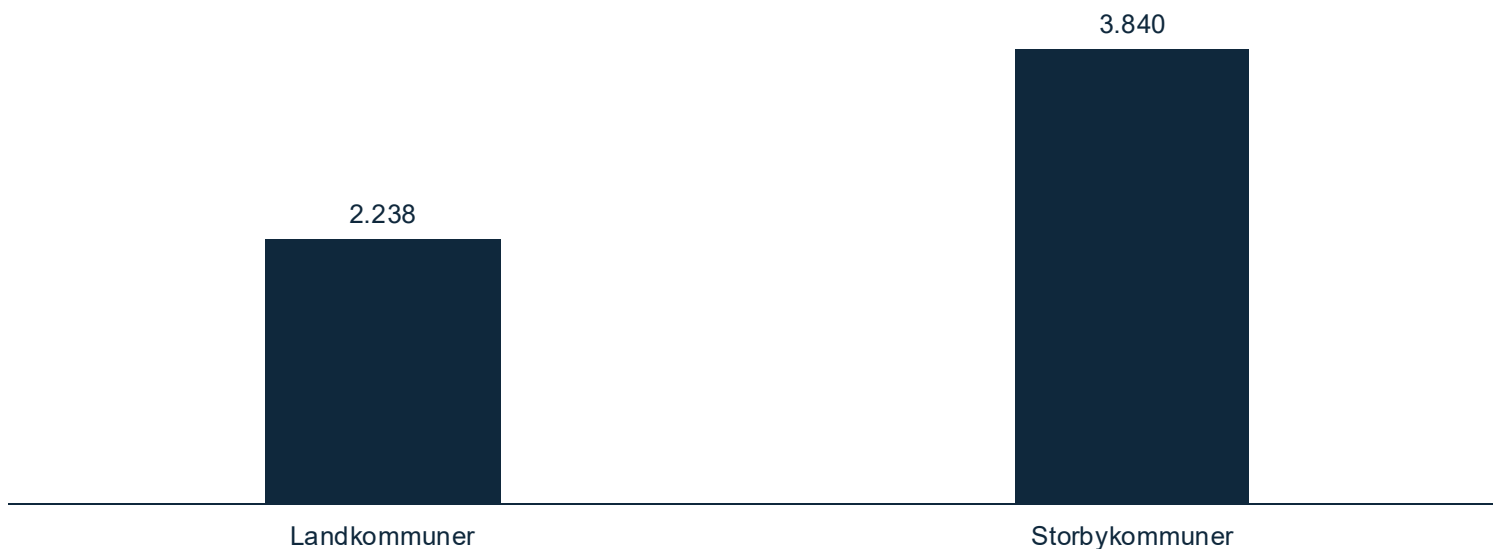
© Copyright Epinion

Borgerforslag fra storbykommunerne høster flere stemmer end forslag fra landkommunerne

Antal stemmer pr. borgerforslag i land- og storbykommuner

Storbykommuner: Antal stemmer = 4.066.343, Antal borgerforslag = 1.059

Landkommuner: Antal stemmer = 2.539.925, Antal borgerforslag = 1.135



Hvis et borgerforslag skal have politisk flyvehøjde, skal vælgerne mobilisere sig om det. Borgerforslagsdata viser, at borgerforslag fra storbykommuner i gennemsnit mobiliserer markant flere stemmer end borgerforslag fra landkommuner.

Til venstre ses det gennemsnitlige antal stemmer pr. borgerforslag fra henholdsvis land- og storbykommuner. Borgerforslag fra landkommuner modtager i gennemsnit 2.238 stemmer, mens borgerforslag fra storbykommuner i gennemsnit modtager 3.840 stemmer¹. Forskellen svarer til, at borgerforslag fra storbykommuner i gennemsnit opnår 71 pct. flere stemmer pr. forslag end borgerforslag fra landkommuner. Storbykommuneforslag modtager 62 pct. af alle afgivne stemmer, mens landkommuneforslag modtager de resterende 38 pct. Forskellen afspejler sig også i antallet af borgerforslag, som når behandlingsgrænsen: 39 borgerforslag fra storbykommuner har nået 50.000 stemmer, mens blot 16 borgerforslag fra landkommuner har nået grænsen.

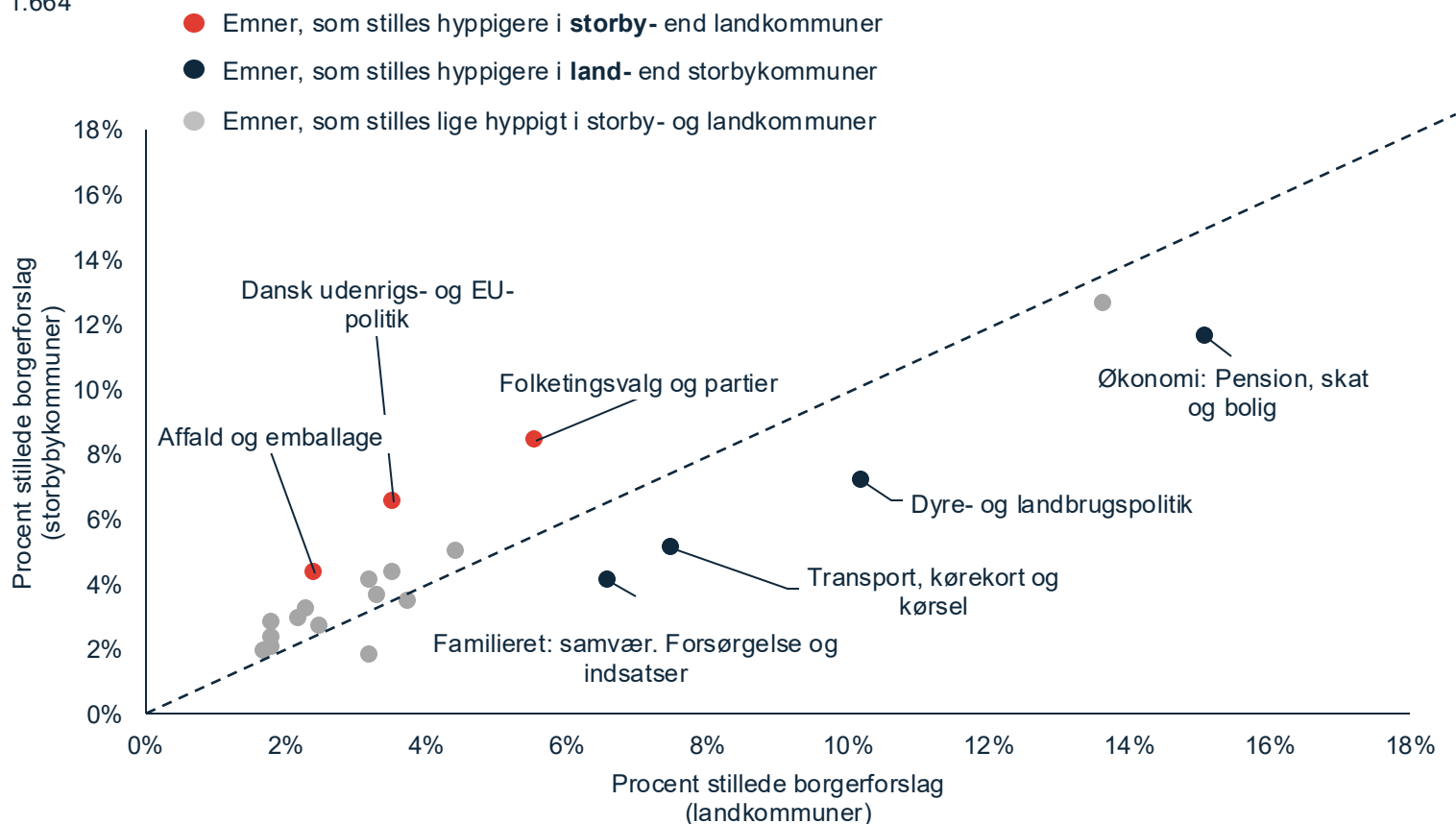
Den geografiske skævhed er ikke nødvendigvis et problem i sig selv. Datagrundlaget kan ikke belyse, hvor stemmegiverne bor, hvilke ressourcer forslagsstillerne har til mobilisering, eller om borgerforslagene varierer i kvalitet og relevans. Flere forhold kan derfor forklare forskellene i stemmetal på tværs af kommunetyper.

1) Forskellene kan ikke forklares af forskelle i befolkningsandele, da andelen af den voksne befolkning, der bor i en landkommune, er større end andelen, der bor i en storbykommune. Kommunene som af Danmarks Statistik er kategoriseret som 'Hovedstadskommuner' og 'Storbykommuner' er i denne undersøgelse kategoriseret som 'storbykommuner', og kategorierne 'Provinsbykommuner', 'Oplandskommuner' og 'Landkommuner' er kategoriseret som 'landkommuner'. Borgerforslag uden en registreret kommune er frasorteret.

Borgere i storby- og landkommuner stiller forslag om forskellige emner

Den tematiske fordelingen af de 21 emner mellem storby- og landkommuner

N = 1.664



Vi finder tydelige geografiske forskelle i de emner, som borgerforslagene omhandler. Forslagsstillere fra storby- og landkommuner prioriterer således forskellige emner i borgerforslag, hvilket afspejler forskellige interesser og prioriteringer blandt forslagsstillere i storbykommuner og landkommuner.

Figuren til venstre viser, hvor mange procent af forslag fra hhv. land- og storbykommuner, som vedrører hvert af de 21 emner. Hver prik repræsenterer et emne. Emnernes afstand til den stiplede linje viser, om et emne fylder relativt mere/mindre i storby- end landkommuner.

Det ses, at forslagsstillere fra *storbykommuner* stiller signifikant flere borgerforslag om affald og emballage, udenrigspolitik samt Folketinget og partier end forslagsstillere fra landkommuner.

Forslagsstillere fra *landkommuner* stiller omvendt signifikant flere borgerforslag om familieret, transport og kørsel, dyrevelfærds- og landbrugspolitik samt økonomi end forslagsstillere fra storbykommuner.

Sammenholdt med resultaterne på side 13, som viser, at storbykommunerne stiller flere borgerforslag end landkommunerne, kan det indikere, at borgerforslagene samlet set i højere grad afspejler de politiske interesser blandt borgere fra storbykommuner.

Kommunene som af Danmarks Statistik er kategoriseret som 'Hovedstadskommuner' og 'Storbykommuner' er i denne undersøgelse kategoriseret som 'storbykommuner', og kategorierne 'Provinsbykommuner', 'Oplandskommuner' og 'Landkommuner' er kategoriseret som 'landkommuner'. Borgerforslag uden en registreret kommune er frasortet. Figuren baseres på borgerforslag, som er klassificeret inden for de 21 temaer.

© Copyright Epinion

Stemmespild og borgerforslag

97 pct. af alle borgerforslag når aldrig Folketinget

Borgerforslagenes vej til folketing og vedtagelse

N = 2.410



Behandlingsgrænsen på 50.000 stemmer inden for 100 dage afgør, hvilke borgerforslag Folketinget behandler. Grænsen udgør dermed en central mekanisme i borgerforslagsprocessen.

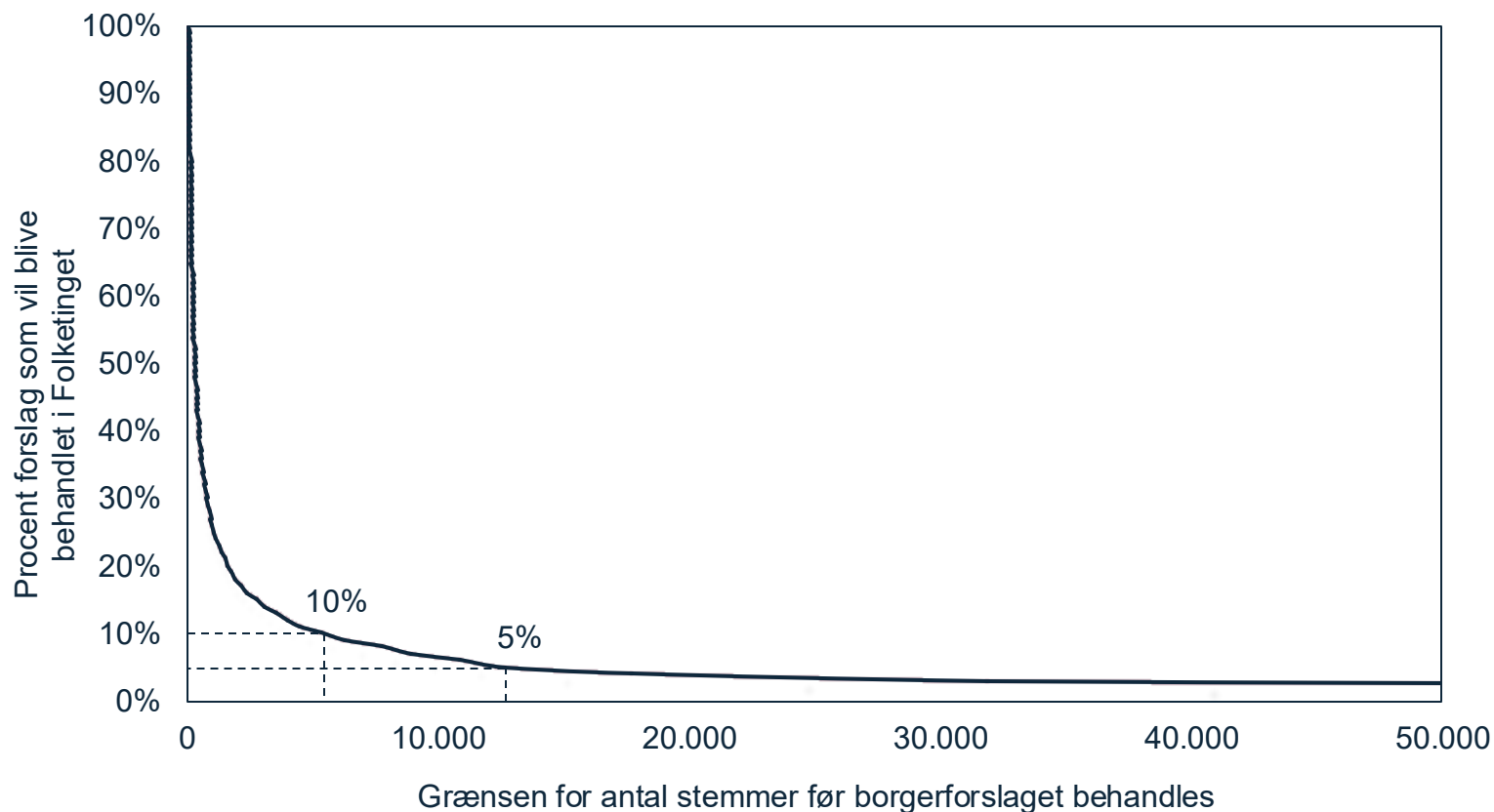
Kun en lille del af borgerforslagene når at indsamle 50.000 stemmer inden for 100 dage. Derfor når blot 2,6 pct. af alle borgerforslag til behandling i Folketinget. Hvis vi definerer spild som stemmer afgivet på borgerforslag, som aldrig når Folketinget, så spildes 50 pct. af alle stemmer.

Endnu færre borgerforslag ender med at blive vedtaget. Kun 0,3 pct. af alle borgerforslag vedtages, hvilket svarer til, at omkring ét ud af ti borgerforslag, der når behandlingsgrænsen, efterfølgende bliver vedtaget. Hvis analysen definerer spild som stemmer afgivet på borgerforslag, som ikke vedtages, så spildes 93 pct. af alle stemmer.

Skal de 5 pct. borgerforslag med flest stemmer behandles i Folketinget, bør behandlingsgrænsen sænkes til omkring 12.500 stemmer

Andelen af stemmer der vil blive behandlet i Folketinget ved forskellige behandlingsgrænser

N = 2.410



Med den nuværende behandlingsgrænse på 50.000 stemmer bliver 2,6 pct. af alle borgerforslag behandlet i Folketinget, svarende til 63 borgerforslag i perioden 2018–2026. Det er *ikke* analysens formål at vurdere, om det er for mange eller for få. Analysen kan dog belyse, hvilke alternative behandlingsgrænser der vil gøre borgerforslagsordningen mere inklusiv ved at øge andelen af borgerforslag, som når Folketinget.

Til venstre ses sammenhængen mellem behandlingsgrænsen og andelen af borgerforslag, som når over grænsen-

Figuren illustrerer, at en fordobling af andelen af behandlede borgerforslag til 5 pct. kræver en sænkning af behandlingsgrænsen til en fjerdedel af det nuværende niveau, dvs. fra 50.000 til 12.500 stemmer. Hvis målet i stedet er, at 10 pct. af borgerforslagene skal behandles i Folketinget, skal behandlingsgrænsen sænkes yderligere til 5.350 stemmer.

Analysen beskriver en sammenhæng baseret på historiske stemmetal for borgerforslag i perioden 2018-2026. Analysen forudsætter dermed, at borgernes stemmeadfærd og forslagsstilleres mobilisering ikke ændrer sig, hvis behandlingsgrænsen sænkes.

© Copyright Epinion

Alternative modeller til at udvide borgerforslag som et demokratisk redskab

Borgerforslagsordningen rummer en række indbyggede dilemmaer. Analysen indikerer, at visse befolkningsgrupper kan have lettere ved at bruge borgerforslagsordningen end andre befolkningsgrupper (side 12-13). Samtidig viser analysen, at få borgerforslag når Folketinget (side 16), og at endnu færre borgerforslag ender med en vedtagelse (side 16). Det er vanskeligt at vurdere, om mønstrene udgør egentlige demokratiske problemer, fordi vurderingen afhænger af, hvilke formål borgerforslagsordningen skal opfylde. Som idéer til, hvordan status quo kan ændres, præsenterer vi her tre inspirationsforslag, der måske kan gøre borgerforslagsordningen mere inkluderende og effektiv.



Vejledning til borgerforslagsstillere

Hvis ønsket er at gøre borgerforslag mere tilgængelige for flere borgere, kan øget adgang til vejledning og støtte i udarbejdelsesfasen være en måde at reducere deltagelsesbarrierer for grupper, der i dag er mindre tilbøjelige til at benytte ordningen.



Lavere behandlingsgrænse

Ønsker man at øge antallet af borgerforslag som behandles af Folketinget, kan man overveje at sænke behandlingsgrænsen. Som tidligere vist vil en behandlingsgrænse på 12.500 stemmer betyde, at 5 pct. af alle borgerforslag når Folketinget. Baseret på antallet af borgerforslag i perioden fra 1. januar 2018 til marts 2026 svarer det til, at omkring 15 borgerforslag om året vil blive behandlet i Folketinget.



Folkeafstemning

Ønsker man at øge andelen af borgerforslag, som vedtages i Danmark, kan folkeafstemninger være et alternativ til behandling i Folketinget. I Schweiz har man en borgerforslagsmodel, som kan udløse folkeafstemninger. Sammenlignet med Danmark er der (ift. befolkningens størrelse), færre borgerforslag, der går videre til behandling i Schweiz, men til gengæld er der flere forslag, som bliver stemt igennem og implementeret som lov. Det danske demokrati har dog færre traditioner for sådanne direkte demokratiske tiltag end det schweiziske.

Metode

Epinion

Metode til borgerforslagsanalyse med fokus på emneanalysen



Datagrundlag og databehandling

Analysen bygger på 2.410 borgerforslag indsendt i perioden 2018 til 2026. Materialet er først samlet og klargjort, så forslagene kan analyseres systematisk og sammenlignes på tværs.



Sprogmodelbaseret analysetilgang

Først opsummeres hvert forslag med en sprogmodel (gpt-5.4), så indholdet bliver ensartet og let sammenligneligt. Herefter omsættes forslagene til numeriske repræsentationer (embeddings) vha. TTC-L2V-supervised-2¹. For at gøre mønstrene analytisk håndterbare reduceres de mange embeddings til 10 ved hjælp af UMAP. Til sidst identificeres grupper af forslag med beslægtet indhold ved hjælp af klyngealgoritmen HDBSCAN.



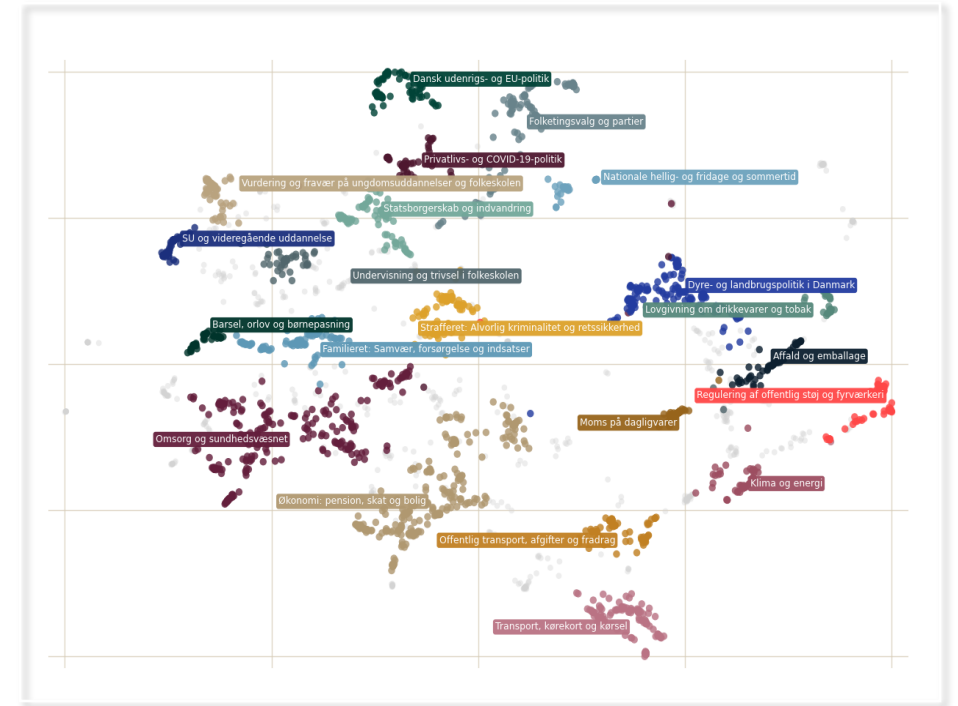
Kvalitetssikring og validering

Opsummeringerne fra sprogmodellen er vurderet gennem face validity-tests og en LLM-as-a-judge-tilgang med fokus på præcision, hvilket giver en score på 0,92. Klyngeanalysen er derudover valideret ved at kombinere statistiske mål med en faglig gennemlæsning af indholdet i de identificerede klynger.



Begrænsninger

Tema-analysen afspejler, hvad borgerforslagsstillerne mobiliserer sig om — ikke nødvendigvis befolkningen som helhed. Tematiseringen er én blandt flere mulige, men giver en meningsfuld struktur i materialet.



1) Embeddingmodellen er valgt, fordi den på tidspunktet for rapportudarbejdelsen havde den højeste gennemsnitlige score på Scandinavian Embedding Benchmark for danske tekster.

Proces for emneanalysen



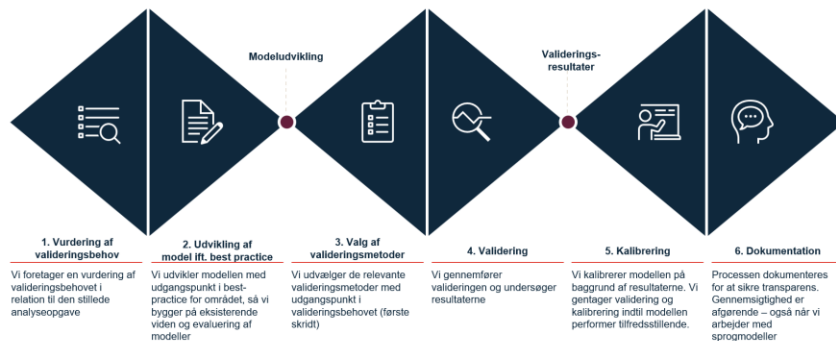
Sådan arbejder vi med validering som en naturlig del af vores analysepraksis

Tilgang

Vi arbejder med validering som en integreret del af vores analysepraksis, når vi anvender AI.

Det skyldes, at sprogmodeller kan være stærke redskaber i analysearbejdet, men at kvaliteten af deres output ikke kan tages for givet. Derfor indgår validering fra starten af projektet som en naturlig del af designet af løsningen. Formålet er at sikre, at output er relevant for opgaven, tilstrækkeligt præcist og forankret i det anvendte kildemateriale. På den måde kan vi bruge AI på en metodisk ansvarlig måde og samtidig skabe transparens om kvalitet, begrænsninger og anvendelighed.

Proces



Valideringsmetoder

Vi anvender forskellige valideringsmetoder afhængigt af opgaven og det ønskede sikkerhedsniveau.

- **Unit-tests:** Her opstiller vi konkrete forventninger til output og tester modellen op mod disse. Det er en effektiv metode til at kvalitetssikre bestemte funktioner eller outputkrav tidligt i udviklingen.
- **Face-validity test:** Her vurderes det, om output umiddelbart fremstår rimeligt, relevant og troværdigt i forhold til opgaven. Det er ofte et naturligt første trin i evalueringen.
- **LLM-as-a-judge:** Her anvendes en sprogmodel til at evaluere en anden sprogmodels output ud fra faste kriterier. I praksis bruger vi ofte mål som relevans og faithfulness for at vurdere, om output er anvendeligt og forankret i kildematerialet.
- **Validation set vurderet af mennesker:** Her sammenlignes modellens output med et datasæt, der er kodet eller vurderet af mennesker. Det er en stærk valideringsmetode, fordi den forankrer evalueringen i menneskelig faglig vurdering.
- **Klassiske valideringsmetoder fra social science:** Hvor det er relevant, supplerer vi med mere klassiske valideringsgreb, fx krydsvalidering, korrelationsanalyser eller sensitivitetsanalyser. Det giver et vigtigt reality check og kan styrke den samlede metodiske robusthed.

