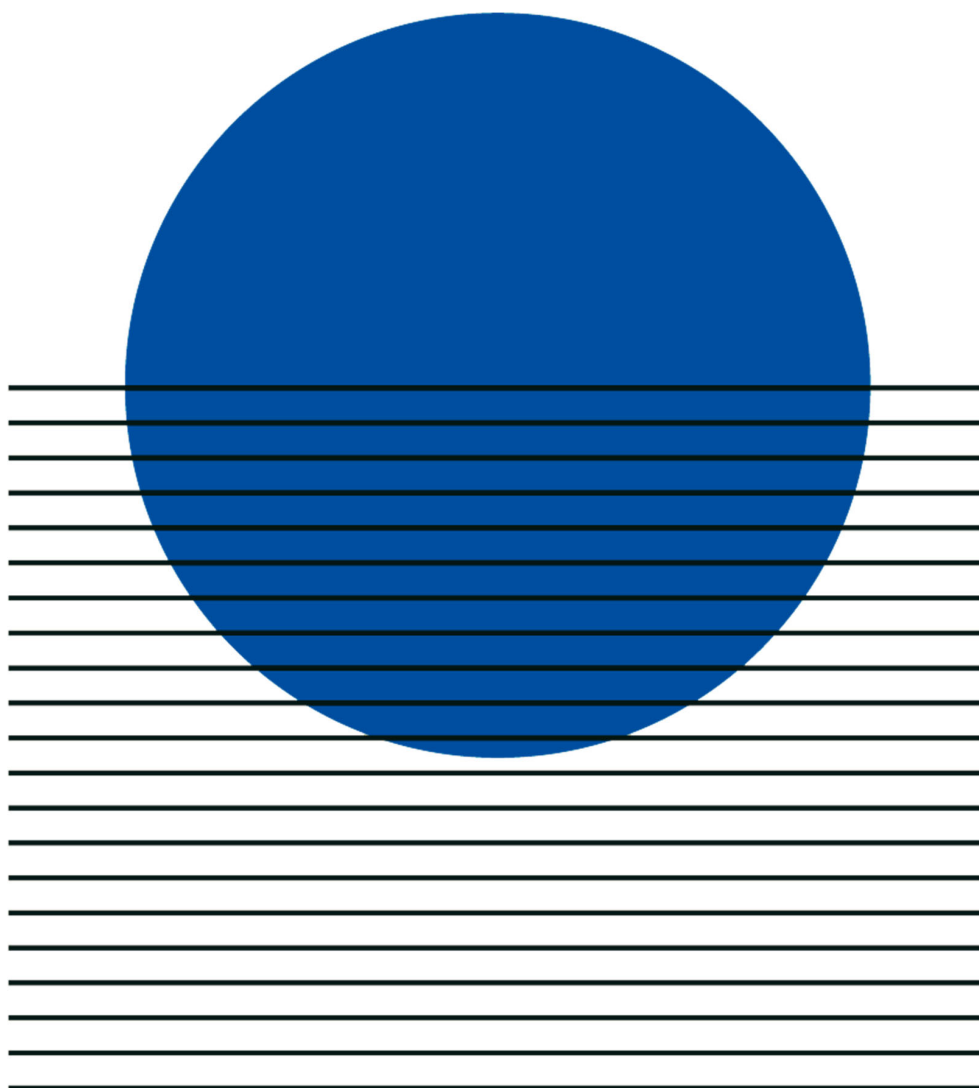


Borgerdrevne kommunale folkeafstemninger



Rasmus Tue Pedersen

PROJEKTBEKRIVELSE

VIVE

PROJEKT: *Borgerdrevne kommunale folkeafstemninger*

Dato: 23. august 2022

P-nr.: 302417/302418

Udarbejdet til: Indenrigs- og Boligministeriet
Stormgade 26
1470 København K
Kontaktperson: Maj Skytte Petersen

Udarbejdet af: **VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd**
Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K
Telefon: +45 444 555 00
www.vive.dk
Kontaktperson: Rasmus Tue Pedersen
Telefon: +45 33480802
ratp@vive.dk

OM VIVE

VIVE er en uafhængig statslig institution under Indenrigs- og Boligministeriet. VIVE leverer anvendelsesorienterede analyser og forskning i emner, som er relevante for velfærdssamfundets udvikling og udfordringer. Uvildighed, kvalitet og anvendelighed er i højsædet. VIVE løser opgaver for både kommuner, regioner, ministerier, styrelser, fonde og organisationer.

VIVE har omkring 200 medarbejdere, som har stærke forsknings- og analysefaglige kompetencer og indgående sektorkendskab. Vi besidder solide kompetencer både inden for kvalitative og kvantitative analysemetoder, og medarbejderskaren tæller bl.a. økonomer, sociologer, politologer, psykologer og antropologer. En af vores styrker er, at vores medarbejdere er vant til at arbejde sammen på tværs – både af sektorer og metoder.

VIVE kvalitetssikrer alle produkter, før de publiceres. VIVE benytter både interne og eksterne reviewere, som bidrager til at sikre, at udgivelserne hviler på et tilstrækkeligt stærkt grundlag, at anvendte data er dækkende, og at konklusionerne er velfunderede, både rent metodisk og indholdsmæssigt.

Alle analyser og rapporter fra VIVE skal ifølge VIVEs vedtægter offentliggøres for at fremme, at resultaterne af VIVEs arbejde formidles til relevante offentlige og private interessenter og offentligheden i øvrigt. VIVE indgår altid i dialog med rekvirenten med henblik på at aftale et passende tidspunkt for offentliggørelse.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og opgaveforståelse	5
1.1 Baggrund og formål	5
2. Opgaveløsning og analysedesign	6
2.1 Delelement 1: Borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet	6
2.2 Delelement 2: Kriterier og modeller	7
2.3 Delelement 3: Demokratiske og økonomiske konsekvenser	8
2.4 Delelement 4: Holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger blandt borgere og politikere	10
3. Leverancer	13
4. Tidsplan	13
5. Projektstyring og organisation	14
5.1 Kvalitetssikring	14
5.2 GDPR	14
6. Projektreferencer	15
7. Budget	15

Resumé

Indenrigs- og Boligministeriet har bedt VIVE om at udarbejde en undersøgelse af borgerdrevne kommunale folkeafstemninger. Begrebet *borgerdrevne* henviser her til folkeafstemninger, som igangsættes på borgeres initiativ (i modsætning til folkeafstemninger initieret af fx kommunalbestyrelsen i en kommune). I denne projektbeskrivelse beskriver vi, hvorledes VIVE vil gennemføre denne undersøgelse.

Der kan være mange forskellige modeller for, hvorledes borgerdrevne kommunale folkeafstemninger anvendes i det kommunale styre, herunder forskellige kriterier for hvornår og hvordan borgerne kan initiere sådanne folkeafstemninger. Forskellige modeller og kriterier for borgerdrevne folkeafstemninger kan hver især have forskellige fordele og ulemper, og samtidig kan en indførelse af borgerdrevne kommunale folkeafstemninger potentielt have konsekvenser på en lang række områder, både demokratiske og økonomiske. For at kunne lave en fyldestgørende afdækning af de fordele og ulemper der kan være ved borgerdrevne kommunale folkeafstemninger, vil VIVEs undersøgelse tage udgangspunkt i følgende fire undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvorledes er rammerne for borgerdrevne lokale folkeafstemninger i udlandet?
2. Hvilke kriterier og modeller kan anvendes ved borgerdrevne lokale folkeafstemninger?
3. Hvilke demokratiske og økonomiske konsekvenser har borgerdrevne lokale folkeafstemninger?
4. Hvad er borgernes og kommunalpolitikernes holdninger til borgerdrevne lokale folkeafstemninger i Danmark?

For at kunne besvare disse fire undersøgelsesspørgsmål vil VIVE anvende et analysedesign baseret på flere forskningsmetoder: Undersøgelsen vil således både inkludere omfattende desk research af eksisterende viden på området samt spørgeskemaundersøgelser blandt både borgere og kommunalpolitikere i Danmark.

Til at gennemføre undersøgelsen har VIVE sammensat en projektgruppe af forskere og seniorforskere fra VIVE, der har omfattende erfaring med lignende projekter, stor indsigt i kommunalpolitik og demokratiske problemstillinger samt ekspertise inden for de metodiske tilgange, der er anvendt i projektet.

På basis af undersøgelsen vil VIVE udarbejde en rapport, der bidrager med et klart og solidt vidensgrundlag for politiske diskussioner vedrørende eventuel indførelse af borgerdrevne folkeafstemninger i det danske lokaldemokrati. Rapporten afleveres til Indenrigs- og Boligministeriet i juni 2023.

1. Indledning og opgaveforståelse

Det lokale demokrati i de danske kommuner spiller en helt central rolle i det danske folkestyre. De 98 kommuner er ansvarlige for en lang række offentlige kerneydelser til borgerne, og vel-fungerende lokale demokratier i kommunerne er således væsentlige for danskernes velfærd. Der er derfor god grund til at have fokus på, hvorvidt de lokale demokratier kan styrkes yderligere. Et potentielt redskab til styrkelse af de lokale demokratier er borgerdrevne kommunale folkeafstemninger.

I denne projektbeskrivelse præsenterer vi et undersøgelsesdesign, der kan give et solidt vidensgrundlag om sådanne borgerdrevne kommunale folkeafstemninger.

1.1 Baggrund og formål

Indenrigs- og Boligministeriet har bedt VIVE om at udarbejde en undersøgelse af borgerdrevne kommunale folkeafstemninger. Undersøgelsen følger af drøftelser i Folketingets Indenrigs- og Boligudvalg, hvor indenrigs- og boligministeren foreslog, at VIVE skulle udarbejde denne undersøgelse. Baggrunden for udvalgets drøftelser og ministerens forslag var et beslutningsforslag fremsat af Dansk Folkeparti, "*Forslag til folketingsbeslutning om borgernes adgang til at forlange bindende kommunale folkeafstemninger*" (Beslutningsforslag nr. B 48 2021-22).

Borgerdrevne lokale folkeafstemninger anvendes allerede flere steder i udlandet, og der kan være flere forskellige modeller og regler for sådanne folkeafstemninger. Når vi i denne undersøgelse anvender begrebet borgerdrevne lokale folkeafstemninger, henviser vi i udgangspunktet til lokale folkeafstemninger, der har følgende karakteristika:

- *Borgerne har initiativret:* Borgerne kan kræve, at der afholdes en folkeafstemning om et givent politisk spørgsmål i kommunen. Hvis dette krav skal være gældende, forudsætter det, at et vist antal borgere bakker op om kravet (fx ved, at en bestemt andel af kommunens stemmeberettigede borgere skriver under på dette krav).
- *Spørgsmål til afstemning:* Borgerdrevne folkeafstemninger kan både omhandle politiske spørgsmål, der allerede er under behandling i kommunen, og spørgsmål, som ikke har været behandlet i kommunen. De borgerdrevne folkeafstemninger kan således principielt omhandle politiske spørgsmål inden for alle kommunale sagsområder, dog ofte med begrænsninger ift. national lovgivning etc.
- *Bindende afstemninger:* Resultatet af folkeafstemningerne er bindende, ikke blot vejledende.

Det er værd at bemærke, at kommunestyrelsesloven allerede giver muligheden for afholdelse af bindende kommunale folkeafstemninger i danske kommuner (denne mulighed blev indført ved lovændringer, der trådte i kraft 1. juli 2018). Kommunestyrelseslovens § 9b giver således kommunalbestyrelsen mulighed for at udskrive en bindende folkeafstemning i kommunen (dog med en række begrænsninger, jf. § 9b, stk. 2). I forhold til de borgerdrevne folkeafstemninger, som vi fokuserer på i denne undersøgelse, er den helt centrale forskel, at det under de nuværende regler udelukkende er kommunalbestyrelsen - ikke borgerne - der har initiativretten i forhold til

afholdelse af kommunale folkeafstemninger. Der kan under den nuværende lovgivning kun afholdes bindende kommunale folkeafstemninger om beslutninger, som kommunalbestyrelsen vedtager med forbehold for beslutningens godkendelse ved en bindende kommunal folkeafstemning.¹

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

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

I afsnit 2 af denne projektbeskrivelse uddyber vi disse spørgsmål, samt den fremgangsmåde som VIVE vil benytte for at besvare spørgsmålene.

2. Opgaveløsning og analysedesign

VIVEs opgaveløsning er baseret på et analysedesign, der anvender flere metodiske tilgange for at kunne besvare de fire undersøgelsesspørgsmål. I de følgende afsnit beskriver vi, hvorledes hvert af de fire spørgsmål besvares.

2.1 Delelement 1: Borgerdrevne folkeafstemninger i udlandet

Formål

Formålet med delelement 1 i opgaveløsningen er at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål: *"Hvorledes er rammerne for borgerdrevne lokale folkeafstemninger i udlandet?"*

Flere steder i udlandet er borgerdrevne folkeafstemninger en del af den demokratiske værktøjskasse. Dette er eksempelvis tilfældet i Schweiz, hvor borgere kan initiere folkeafstemninger på nationalt, regionalt og lokalt niveau.² Det er helt oplagt, at en undersøgelse af borgerdrevne kommunale folkeafstemninger afdækker, hvorledes sådanne afstemninger i praksis fungerer i udlandet. Som en del af denne afdækning belyser vi blandt andet den politiske proces forud for sådanne folkeafstemninger, herunder hvorledes borgerne i praksis kan få opbakning til en folkeafstemning. Ligeledes vil vi søge at afdække den politiske proces, når folkeafstemninger er

¹ Kommunestyrelsesloven, lovbekendtgørelse nr. 1031 af 06/07/2018. Se også Indenrigsministeriet (2018): "Orientering om indførelse af mulighed for at udskrive bindende kommunale folkeafstemninger" samt <https://valg.im.dk/valg/bindende-kommunale-folkeafstemninger>.

² Trechsel, A. H., & Kriesi, H. (1996). Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System. In *The referendum experience in Europe* (pp. 185-208). Palgrave Macmillan, London. Se også RoCHAT, P. E. (2022). Direct Democracy at the Local Level in Switzerland. In *Direct Democracy Practices at the Local Level* (pp. 1-19). IGI Global.

udskrevet, fx borgernes muligheder for at få information vedrørende afstemningsemnet, herunder hvorvidt og hvordan medierne dækker folkeafstemningsspørgsmål.³

Denne afdækning af rammerne for folkeafstemninger i udlandet vil også danne basis for besvarelsen af de efterfølgende undersøgelsesspørgsmål.

Frengangsmåde

Afdækningen af rammerne for borgerdrevne afstemninger i udlandet baseres på desk research, det vil sige en omfattende og systematisk afdækning af eksisterende viden på området.

Denne desk research inkluderer søgning efter publicerede artikler i forskningsdatabaser, søgning efter arbejdspapirer og rapporter, samt *“snowballing”*, hvor vi gennemgår litteraturlister i allerede inkluderet litteratur for yderligere relevant materiale. Vores desk research vil også blive baseret på officielle kilder (websider etc.) fra statslige, regionale og kommunale institutioner i de lande, som inddrages i analysen. Det kan eventuelt også blive relevant at foretage enkelte interviews med eksperter i de udvalgte cases.

Afdækningen af rammerne for borgerdrevne afstemninger vil fokusere på de lande og regioner, som skønnes mest relevante i forhold til danske forhold. Udvælgelsen af disse lande og regioner vil også blive baseret på mængden og kvaliteten af tilgængelige data. Relevante cases for undersøgelsen vil fx kunne inkludere Schweiz, Tyskland (Slesvig-Holsten, Bayern), USA og Sverige.

2.2 Delelement 2: Kriterier og modeller

Formål

Formålet med delelement 2 i opgaveløsningen er at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål: *“Hvilke kriterier og modeller kan anvendes ved borgerdrevne lokale folkeafstemninger?”*

Mens delelement 1 i opgaveløsningen giver et overblik over rammerne for borgerdrevne folkeafstemninger i forskellige lande og regioner, vil delelement 2 give en systematisk analyse af, hvilke kriterier og modeller der kan anvendes ved borgerdrevne lokale folkeafstemninger. Som en del af denne analyse fokuseres der på, hvilke fordele og ulemper, der kan være ved forskellige modeller og kriterier. Eksempelvis kan en model for borgerdrevne folkeafstemninger, der kræver støtte fra et relativt stort antal borgere, have den ulempe, at borgernes mulighed for at benytte sig af dette demokratiske redskab reelt er meget begrænset. Omvendt kan en model for borgerdrevne folkeafstemninger, der kræver støtte fra et relativt lille antal borgere, fx have den ulempe, at den medfører så mange folkeafstemninger, at borgerne har svært ved at sætte sig ind i alle afstemningsspørgsmålene eller mister motivationen til at deltage i valg.⁴ Såfremt der er muligheder for at imødekomme eller afbøde de eventuelle ulemper ved specifikke modeller for folkeafstemninger, vil det også blive medtaget i analysen.

³ Fx Gerth, M. A., & Siegert, G. (2012). Patterns of consistence and constriction: How news media frame the coverage of direct democratic campaigns. *American Behavioral Scientist*, 56(3), 279-299. Marcinkowski, F., & Donk, A. (2012). The deliberative quality of referendum coverage in direct democracy: findings from a longitudinal analysis of Swiss media. *Javnost-The Public*, 19(4), 93-109.

⁴ Selb, P. (2008). Supersized votes: ballot length, uncertainty, and choice in direct legislation elections. *Public Choice*, 135(3), 319-336; Freitag, M., & Stadelmann-Steffen, I. (2010). Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy on individual participation in parliamentary elections. *Electoral Studies*, 29(3), 472-483.

Fremgangsmåde

Analysen af kriterier og modeller vil også være baseret på desk research. Denne desk research baseres på litteraturen og resultaterne fra delelement 1, og derudover inkluderes relevant materiale om danske forhold.

Analysen vil på baggrund af disse data give en systematisk oversigt over forskellige kriterier og modeller for borgerdrevne folkeafstemninger. Præcis hvilke kriterier og modeller, der inddrages, afhænger af de variationer, som er afdækket i delelement 1 i opgaveløsninger. Det vil dog i udgangspunktet være oplagt at tage udgangspunkt i de kriterier og modeller som fremgår af nedenstående boks 2.1.

Boks 2.1 Variationer i kriterier og modeller for borgerdrevne afstemninger (foreløbige bud)

- **Kriterier for udskrivelse af folkeafstemninger:** Hvilke krav stilles ift. andelen af borgere som skal kræve en folkeafstemning, hvordan skal borgere indikere tilslutning (fx underskriftsindsamling) og varierer kriterierne på tværs af politikområder?
- **Begrænsninger:** Hvilke begrænsninger er der på, hvilke typer af spørgsmål, der kan sendes til folkeafstemning? Er der fx begrænsninger for beslutninger vedrørende budgetbeslutninger, lig begrænsningerne i grundlovens § 42, stk. 6, for nationale afstemninger og kommunestyrelseslovens §9b, stk. 2, for kommunale afstemninger?
- **Kadence:** Afholdes borgerdrevne folkeafstemninger løbende eller i forbindelse med andre valg, fx kommunalvalg?

2.3 Delelement 3: Demokratiske og økonomiske konsekvenser**Formål**

Formålet med delelement 3 i opgaveløsninger er at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål: *"Hvilke demokratiske og økonomiske konsekvenser har borgerdrevne lokale folkeafstemninger?"*

Besvarelsen af dette spørgsmål giver således en bredere analyse af, hvilke konsekvenser, herunder fordele og ulemper, der kan være ved lokale folkeafstemninger (mens delelement 2 fokuserer på fordele og ulemper ved specifikke modeller, fokuserer delelement 3 på mere generelle konsekvenser af folkeafstemninger).

Når der i undersøgelsesspørgsmålet spørges ind til *demokratiske konsekvenser*, spørges der i virkeligheden ind til flere forskellige ting. Et demokratiske tilstand kan ikke blot måles på en enkelte indikator, og når man undersøger demokratiske konsekvenser af et givent initiativ, er det derfor nødvendigt at undersøge de potentielle konsekvenser på flere dimensioner. I tidligere

undersøgelser af lokaldemokratiets tilstand har VIVE fokuseret på borgernes politiske (1) tilfredshed, (2) interesse, (3) viden, (4) tillid og (5) deltagelse, herunder særligt valgdeltagelse.⁵ Disse dimensioner er inden for demokrati-forskningen alment anerkendt som centrale for demokratiers sundhedstilstand, og de vil derfor være retningsgivende for vores afdækning af den eksisterende viden om demokratiske konsekvenser af borgerdrevne lokale folkeafstemninger.

I forhold til økonomiske konsekvenser vil besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålet både undersøge *direkte* økonomiske konsekvenser (dvs. forventede udgifter til borgerdrevne kommunale folkeafstemninger) og *indirekte* økonomiske konsekvenser (fx om beslutninger truffet ved lokale folkeafstemninger generelt er udgiftsdrivende eller udgiftsdæmpende).

Fremgangsmåde

Analysen af de *demokratiske konsekvenser* baseres på desk research, det vil sige en analyse af eksisterende litteratur om demokratiske konsekvenser af folkeafstemninger.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at en valid identifikation af folkeafstemningers *konsekvenser* er metodisk udfordrende: Hvis lande med og uden borgerdrevne folkeafstemninger fx har forskellige niveauer af politisk tillid, kan denne forskel ikke nødvendigvis tilskrives folkeafstemninger, da lande med og uden folkeafstemninger også kan variere på en lang række andre variable (der er med andre ord en risiko for, at en eventuel sammenhæng er spuriøs). Vi vil i analysen derfor fokusere på studier, som har forskningsdesigns, der egner sig til identifikation af den egentlige effekt af folkeafstemninger. Dette kan være studier, der ved statistiske analyser kontrollerer for andre variables påvirkning,⁶ og det kan være studier, som anvender kontrollerede eller naturlige eksperimenter. Med eksperimenter menes der her studier, hvor man fx har trukket lod om, hvorvidt beslutninger i forskellige byer skulle træffes ved folkeafstemninger eller ej.⁷

Analysen af de *indirekte økonomiske konsekvenser* baseres ligeledes på desk research. Her vil vi fokusere på to elementer: (1) hvorvidt lokale folkeafstemninger generelt fører til højere eller lavere offentlige udgifter, og (2) hvorvidt lokale folkeafstemninger generelt fører til andre økonomiske prioriteringer, fx prioriteringer af nogle velfærdsområder frem for andre.

I analysen af de *direkte økonomiske konsekvenser* fokuserer vi på de umiddelbare offentlige udgifter ved borgerdrevne kommunale folkeafstemninger, dvs. hvad selve *planlægningen og afholdelsen* af sådanne afstemninger kan forventes af have for de kommunale og statslige budgetter. Vores beregninger af dette baseres på tidligere analyser af udgifter til afholdelse af valghandlinger i Danmark (bl.a. Indenrigs- og Boligministeriets egne analyser af udgifter til afholdelse af valghandlinger). Det skal understreges, at der altid vil være en væsentlig usikkerhed ved beregninger af sådanne udgifter, men analysen forventes dog at kunne give et estimat over, hvilken størrelsesorden udgifterne til borgerdrevne lokale folkeafstemninger vil være på.

⁶ Fx Voigt, S., & Blume, L. (2015). Does direct democracy make for better citizens? A cautionary warning based on cross-country evidence. *Constitutional Political Economy*, 26(4), 391-420; Seabrook, N. R., Dyck, J. J., & Lascher, E. L. (2015). Do ballot initiatives increase general political knowledge? *Political Behavior*, 37(2), 279-307.

⁷ Fx Olken, B. A. (2010). Direct democracy and local public goods: Evidence from a field experiment in Indonesia. *American Political Science Review*, 104(2), 243-267. se også: Marien, S., & Kern, A. (2018). The winner takes it all: Revisiting the effect of direct democracy on citizens' political support. *Political Behavior*, 40(4), 857-882;

2.4 Delelement 4: Holdninger til borgerdrevne folkeafstemninger blandt borgere og politikere

Formål

Formålet med delelement 4 i opgaveløsningen er at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål: *"Hvad er borgernes og kommunalpolitikernes holdninger til borgerdrevne lokale folkeafstemninger i Danmark?"*

De danske borgeres og kommunalpolitikeres syn på borgerdrevne lokale folkeafstemninger er åbenlyst relevante i drøftelser om indførelsen af en sådan model. I forhold til borgerne er det således vigtigt at afdække, hvorvidt man betragter have denne mulighed som en fordel – eller om man måske hellere vil overlade de politiske beslutninger til de folkevalgte politikere. Politikernes syn på en eventuel indførelse af borgerdrevne lokale folkeafstemninger er også relevant, fordi en så markant ændring af rammerne for det kommunale demokrati potentielt kan have fordele og ulemper ift. blandt andet opstilling og fastholdelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Frengangsmåde

For at afdække kommunalpolitikeres og borgeres syn på borgerdrevne kommunale folkeafstemninger gennemfører VIVE to spørgeskemaundersøgelser, henholdsvis en undersøgelse udsendt til samtlige kommunalpolitikere i Danmark og en undersøgelse blandt et udsnit af borgere i Danmark.

Begge spørgeskemaundersøgelser gennemføres som webbaserede spørgeskemaer (CAWI), hvor deltagerne udfylder et elektronisk spørgeskema. Blandt alle danske familier er det hele 96%, som har adgang til internettet i hjemmet (Danmarks Statistik), og det er således muligt at få en god dækning af hele populationen med denne metode.

Spørgeskemaundersøgelsen til kommunalpolitikere udsendes af VIVE til samtlige kommunalpolitikere i Danmark (cirka 2.400 personer). Udsendelsen til kommunalpolitikere kan her ske på basis af offentligt tilgængelige mail-adresser på kommunalpolitikere. Det er VIVEs erfaring, at det desværre er blevet sværere at få kommunalpolitikere til at deltage i sådanne undersøgelser. I VIVEs seneste spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige danske kommunalpolitikere var svarprocenten på 25% (Inkluderes delvise besvarelser var svarprocenten på 33%).⁸ For at sikre en så høj svarprocent som muligt vil VIVE begrænse længden på spørgeskemaet og udsende flere påmindelser til kommunalpolitikere.

Spørgeskemaundersøgelsen til borgerne udsendes elektronisk i samarbejde med en endnu ikke udvalgt ekstern samarbejdspartner. VIVE har gode erfaringer med denne tilgang i undersøgelser af politiske holdninger i befolkningen.⁹ VIVEs udvælgelse af samarbejdspartner vil ske under hensyntagen til datakvalitet, ressourceforbrug og projektets tidsplan. Det forventes, at undersøgelsen vil inkludere svar fra ca. 2.000 borgere.

Spørgeskemaer til de to undersøgelser udarbejdes af VIVE. Der eksisterer allerede en del undersøgelser af særligt borgeres holdninger til folkeafstemninger, og VIVE vil inddrage relevante

⁸ Pedersen, Rasmus T., Julian Christensen & Niels Bjørn Grund Petersen (2022): *Polarisering og tilslutning til demokratiske normer - Danskernes syn på politiske modstandere og demokratiet*. VIVE, København.

⁹ Se eksempelvis Pedersen, Rasmus T., Ulrik Kjær, Julian Christensen, Ulf Hjelmar, Kurt Houlberg & Niels Bjørn Grund Petersen (2022): *Lokaldemokratiet og borgerne - En analyse af borgernes syn på det kommunale demokrati 2001-2021*. VIVE, København.

spørgsmål fra tidligere undersøgelser.¹⁰ Der vil dog stadig være behov for et væsentligt udviklingsarbejde i forhold til at udarbejde de to spørgeskemaer: For det første skal alle spørgsmål tilpasses, så de giver meninger i en dansk kontekst. For det andet skal spørgsmålene tage højde for en række metodiske udfordringer. I denne undersøgelse er det således en væsentlig udfordring, at der spørges ind til et relativt kompliceret politisk spørgsmål, som mange borgere måske ikke har ofret meget opmærksomhed, før de modtager vores spørgeskema. Særligt to metodiske udfordringer vil være væsentlige i vores undersøgelse. Disse er beskrevet i nedenstående boks:

¹⁰ Fx Kern, A. (2017). The Effect of Direct Democratic Participation on Citizens' Political Attitudes in Switzerland: The Difference between Availability and Use. *Politics and Governance*, 5(2), 16-26; Marien, S., & Kern, A. (2018). The winner takes it all: Revisiting the effect of direct democracy on citizens' political support. *Political Behavior*, 40(4), 857-882; Donovan, T., & Karp, J. A. (2006). Popular support for direct democracy. *Party politics*, 12(5), 671-688; Rojon, S., & Rijken, A. J. (2021). Referendums: increasingly unpopular among the 'winners' of modernization? Comparing public support for the use of referendums in Switzerland, the Netherlands, the UK, and Hungary. *Comparative European Politics*, 19(1), 49-76.

Boks 2.2 Metodiske udfordringer ift. borgernes syn på folkeafstemninger

Risiko for pseudo-holdninger

Begrebet *pseudo-holdninger* dækker over, at deltagere i spørgeskemaundersøgelser nogle gange afgiver svar, som indikerer en holdning, selv om de ikke har en egentlig holdning til det, de bliver spurgt om. Dette skyldes blandt andet, at deltagere i spørgeskemaundersøgelser ikke ønsker at fremstå uvidende eller holdningsløse.¹¹ Da mange borgere formentlig ikke tidligere har forholdt sig til borgerdrevne kommunale folkeafstemninger, er der en risiko for, at spørgeskemaundersøgelsen måler sådanne pseudo-holdninger.

Sådan håndterer vi risikoen for pseudo-holdninger i undersøgelsen:

- Vi kan over for deltagerne understrege muligheden for at svare "ved ikke."
- Vi kan undersøge, hvorvidt borgernes svar er robuste ift. ændrede spørgsmålsformuleringer. Hvis små ændringer i spørgsmålsformuleringer medfører markante ændringer i svarfordelinger, kan det indikere pseudo-holdninger eller svage holdninger.
- Vi kan ved hjælp af specifikke spørgsmål måle præferencestykken, dvs. hvor stærke borgernes negative eller positive syn på borgerdrevne folkeafstemninger er.

Risiko for respons-substitution:

Begrebet respons-substitution dækker over, at deltagere i spørgeskemaundersøgelser reelt svarer på et andet spørgsmål end det spørgsmål, de er stillet.¹² Hvis man fx spørger vælgere om, hvad de *tror* resultatet af et valg vil blive, vil mange i stedet svare, hvad de *håber*, resultatet af et valg vil blive.¹³ Tidligere studier har indikeret, at dette kan være et væsentligt problem ift. at måle holdninger til borgerinddragelse i politik: Nogle borgers svar på sådanne spørgsmål kan afspejle deres grad af tillid til politikerne snarere end deres reelle præferencer for borgerinddragelse.¹⁴

Sådan håndterer vi risikoen for respons-substitution i undersøgelsen:

- Vi spørger bredt ind til borgernes syn på forskellige former for beslutningsprocesser, fx præferencer for folkeafstemninger, ekspertbeslutninger etc. Tidligere studier har vist, at denne metode kan give et klarere billede af borgernes præferencer for borgerinddragelse i politiske beslutningsprocesser.¹⁵

¹¹ Hansen, K. M. (2010). Spørgeskemadesign, I: *Metoder i statskundskab*. Hans Reitzels Forlag, København.

¹² Gal, D., & Rucker, D. D. (2011). Answering the unasked question: Response substitution in consumer surveys. *Journal of Marketing Research*, 48(1), 185-195.

¹³ Stiers, D., & Dassonneville, R. (2018). Affect versus cognition: Wishful thinking on Election Day: An analysis using exit poll data from Belgium. *International Journal of Forecasting*, 34(2), 199-215.

¹⁴ Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge University Press, p. 88.

¹⁵ Bertsou, E., & Caramani, D. (2022). People haven't had enough of experts: Technocratic attitudes among citizens in nine European democracies. *American Journal of Political Science*, 66(1), 5-23; Fernández-Vázquez, P., Lavezzolo, S., & Ramiro, L. (2022). The technocratic side of populist attitudes: evidence from the Spanish case. *West European Politics*, 1-27; Trüdinger, E. M., & Bächtiger, A. (2022). Attitudes vs. actions? Direct-democratic preferences and participation of populist citizens. *West European Politics*, 1-14.

Der foreligger som nævnt et væsentlig udviklingsarbejde i at designe spørgeskemaer, som kan belyse borgernes syn på borgerdrevne kommunale folkeafstemninger. Det er dog umiddelbart oplagt, at spørgeskemaet også inkluderer spørgsmål, som belyser, hvorvidt borgernes syn på folkeafstemninger afspejler en præference for dette demokratiske redskab, og hvorvidt det afspejler en forventning om, at sådanne folkeafstemninger vil medføre politiske beslutninger, som er i overensstemmelse med borgerens egne politiske standpunkter.¹⁶ Derudover vil det være relevant at inkludere spørgsmål, som kan afdække, om opbakningen til borgerdrevne kommunale folkeafstemninger varierer på tværs af forskellige befolkningsgrupper, fx mellem unge og ældre.¹⁷

3. Leverancer

VIVE leverer ved projektets afslutning en rapport til Indenrigs- og Boligministeriet, der klart og systematisk besvarer projektets undersøgelsesspørgsmål. Forud for levering vil rapporten blive kvalitetssikret af interne og eksterne reviewere, jævnfør VIVEs standarder for kvalitetssikring. VIVEs rapporter bliver altid offentliggjort. Det præcise tidspunkt for offentliggørelse fastlægges i dialog med rekvirenten, jævnfør VIVEs integritetskodeks. Såfremt det ønskes, kan VIVE derudover give en mundtlig præsentation af rapportens hovedfund til Indenrigs- og Boligministeriet, Indenrigs- og Boligudvalget samt andre relevante aktører.

4. Tidsplan

Undersøgelsen igangsættes august 2022 og afsluttes juni 2023. Mere specifikt vil opgaveløsningen følge tidsplanen i tabellen nedenfor.

	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Maj	Jun.
	----- 2022 -----					----- 2023 -----					
Projektstart	X										
Kortlægning af udenlandske erfaringer	X	X	X	X							
Analyse af kriterier og modeller			X	X	X						
Analyse af konsekvenser				X	X	X					
Udarbejdelse af spørgeskemaer						X	X				
Spørgeskema til politikere udsendes							X				
Spørgeskema til borgere udsendes								X			
Analyser af spørgeskemadata								X	X		
Rapportskrivning								X	X	X	
Intern og ekstern kvalitetssikring										X	X
Levering af færdig rapport til Indenrigs- og Boligministeriet											X

¹⁶ Landwehr, C., & Harms, P. (2020). Preferences for referenda: intrinsic or instrumental? Evidence from a survey experiment. *Political Studies*, 68(4), 875-894.

¹⁷ Donovan, T., & Karp, J. A. (2006). Popular support for direct democracy. *Party politics*, 12(5), 671-688; Rojon, S., & Rijken, A. J. (2021). Referendums: increasingly unpopular among the 'winners' of modernization? Comparing public support for the use of referendums in Switzerland, the Netherlands, the UK, and Hungary. *Comparative European Politics*, 19(1), 49-76.

5. Projektstyring og organisation

Til udførelsen af projektet har VIVE sammensat følgende projektgruppe:

- Seniorforsker Rasmus Tue Pedersen (projektleder)
- Forsker Julian Christensen
- Forsker Niels Bjørn Grund Petersen

Projektgruppen har omfattende erfaring med lignende projekter, stor indsigt i kommunalpolitik og demokratiske problemstillinger samt ekspertise inden for de metodiske tilgange, der er anvendt i projektet.

Opgaven vil ledelsesmæssigt være forankret hos Ulrik Hvidman, Forsknings- og analysechef i VIVE Styring og Ledelse.

5.1 Kvalitetssikring

VIVE kvalitetssikrer alle produkter, før de afleveres eller publiceres, og VIVE er som vidensinstitution underlagt særlige regler for ekstern kvalitetssikring. VIVE har således en række faste procedurer, der sikrer, at den producerede viden er af højst mulige kvalitet.

VIVE gennemfører altid en intern kvalitetssikring. Den interne kvalitetssikring er første led i at sikre, at de foretagne undersøgelser hviler på et tilstrækkeligt stærkt grundlag, at anvendte data er dækkende, og at konklusionerne er velfunderede, både rent metodisk og substantielt.

Derudover bliver alt, hvad der offentliggøres i VIVEs rapporter eller tilsvarende publiceringer, sendt til to eksterne reviewere med relevant sagkundskab, som gennemlæser, kommenterer og vurderer indholdet.

5.2 GDPR

VIVE overholder de til enhver tid gældende regler om behandling af personoplysninger, og VIVE har egen hjemmel til behandling af personoplysninger, jf. lov om VIVE.

Det betyder, at VIVE iagttager forpligtelserne der følger af GDPR.

VIVEs privatlivspolitik findes på vores hjemmeside og tilgås via dette link:

<https://www.vive.dk/da/om-vive/vives-privatlivspolitik/>.

Alle informanter og respondenter informeres skriftligt om GDPR ifm. undersøgelsen forud for deres deltagelse i hhv. interview og survey. Surveydata behandles sikkert, og resultaterne formidles, så det ikke er muligt at genkende enkeltpersoner. Interviewdata behandles fortroligt, medmindre andet aftales med interviewpersonen. I de tilfælde, hvor en evt. interviewperson

(eller en kommune/anden institution) vil kunne genkendes i den endelige rapport, får vedkommende citatet/passagen til godkendelse og kommentering inden udgivelse. Heri følger vi god videnskabelig praksis ift. kvalitativ forskning/kvalitative interviews.

6. Projektreferencer

VIVE har væsentlig erfaring og ekspertise inden for undersøgelser af det lokale demokrati. Igennem de seneste år har VIVE lavet en række undersøgelser, der belyser lokaldemokratiet både ud fra borgernes og kommunalpolitikernes perspektiver. Se eksempler i nedenstående boks 1.1:

Boks 6.1 VIVEs tidligere undersøgelser af lokaldemokratiet (Udvalgte eksempler)

- **Lokaldemokratiet og borgerne - En analyse af borgernes syn på det kommunale demokrati 2001-2021**

- En undersøgelse af de danske borgeres syn på det lokale demokrati. Baseret på besvarelser fra mere end 17.000 borgere belyser undersøgelsen udviklingen i borgernes syn på det lokale demokrati i perioden fra 2001 til 2021 (forfattere: Rasmus Tue Pedersen, Ulrik Kjær, Julian Christensen, Ulf Hjelmar, Kurt Houlberg og Niels Bjørn Grund Petersen).
- **Kommunalpolitisk barometer 2021**

- En spørgeskemabaseret undersøgelse af de danske kommunalpolitikeres roller og råderum i kommunalpolitikken, herunder deres tidsforbrug, arbejdsvilkår og oplevede indflydelse (forfattere: Rasmus Tue Pedersen, Niels Bjørn Grund Petersen, Ida Vidar Kristensen, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen)
- **Udvalgsstyret i danske kommuner - Demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme i udvalgsstyret og alternative styreformer**

- En undersøgelse af udvalgsstyret i de danske kommuner. Igennem spørgeskemaer og interviews afdækker undersøgelsen, hvordan udvalgsstyret i de danske kommuner håndterer hensyn til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme (forfattere: Rasmus Tue Pedersen & Mads Thau).

7. Budget

Den beskrevne undersøgelse kan gennemføres inden for en budgetramme på 1.350.000 kr. ekskl. moms. Der budgetteres med et forbrug på 600.000 kr. i 2022 og 750.000 kr. i 2023.