

Lokalvalget 2019

Nye kommuner – nye valg?

Jo Saglie, Signe Bock Segard og
Dag Arne Christensen (red.)



Lokalvalget 2019

Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og
Dag Arne Christensen (red.)

Lokalvalget 2019

NYE KOMMUNER - NYE VALG?

ÇAPPELEN DAMM AKADEMISK

© 2021 Jo Saglie, Signe Bock Seggaard, Dag Arne Christensen, Sveinung Arnesen, Elisabeth Bakke, Johannes Bergh, Anne Lise Fimreite, Bjarte Folkestad, Jens Petter Gitlesen, Tor Helge Holmås, Rune Karlsen, Jan Erling Klausen, Hilmar Rommetvedt, Lawrence E. Rose, Kari Steen-Johnsen, Marte Slagsvold Winsvold og Jacob Aars.

Dette verket omfattes av bestemmelsene i Lov om opphavsretten til åndsverk m.v. av 1961. Verket utgis Open Access under betingelsene i Creative Commons-lisensen CC BY-NC-ND 4.0. Denne lisensen lar andre kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format, under forutsetning av at det oppgis korrekt kreditering og lenke til lisens. Dette kan gjøres på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket. Materialet kan ikke benyttes til kommersielle formål. Dersom du remixer, bearbeider eller bygger på materialet, kan du ikke distribuere det endrede materialet.

Lisensvilkår: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.no>

Boka er utgitt med støtte fra Norges forskningsråd.

ISBN trykt bok: 978-82-02-72408-5

ISBN PDF: 978-82-02-69707-5

ISBN EPUB: 978-82-02-72783-3

ISBN HTML: 978-82-02-72784-0

ISBN XML: 978-82-02-72785-7

DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.134>

Dette er en fagfelleverdert antologi.

Omslagsdesign: Cappelen Damm AS

Omslagsillustrasjoner: Shutterstock

Cappelen Damm Akademisk/NOASP

noasp@cappelendamm.no

Innhold

Forord	7
Kapittel 1 Lokalvalget 2019: Et fremoverskuende valg?	9
<i>Dag Arne Christensen, Jo Saglie og Signe Bock Seggaard</i>	
Kapittel 2 Hva skjedde ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner	27
<i>Jo Saglie, Johannes Bergh, Jens Petter Gitlesen og Hilmar Rommetvedt</i>	
Kapittel 3 Nasjonale partier og lokale lister i kommunestyrevalgene 2015 og 2019	63
<i>Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad og Jacob Aars</i>	
Kapittel 4 Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning?	87
<i>Johannes Bergh, Dag Arne Christensen og Tor Helge Holmås</i>	
Kapittel 5 Nyheter, sosiale nettverk og lokalpolitisk orientering i lokalvalgkamp	117
<i>Rune Karlsen og Kari Steen-Johnsen</i>	
Kapittel 6 Kommunereformen - en reform uten konsekvenser?	143
<i>Jan Erling Klausen, Lawrence E. Rose og Marte Winsvold</i>	
Kapittel 7 Hvem skal bestemme for oss? Velgernes syn på lokalpolitisk representasjon	171
<i>Signe Bock Seggaard og Hilmar Rommetvedt</i>	
Kapittel 8 Representasjon i nye storkommunar: Forgubbing og sentrumsdominans eller status quo?	201
<i>Elisabeth Bakke og Bjarte Folkestad</i>	

Kapittel 9	Hva kjennetegner velgere med høy lokalpolitisk tillit?	229
	<i>Marte Winsvold</i>	
Kapittel 10	Loddet er kastet: Om bruken av innbyggerpaneler i lokalpolitikken.....	253
	<i>Sveinung Arnesen, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars</i>	
Om forfatterne	.....	285

Forord

Denne boken er den sjuende i rekken av bøker som siden midten av nittitallet har gitt en beskrivelse og analyse av det norske lokaldemokratiet og ulike sider ved de lokalvalgene som er blitt gjennomført hvert fjerde år. Denne gangen er det forskningsprosjektet Lokalvalgundersøkelsen 2019 som ligger til grunn. Lokalvalgundersøkelsen 2019 bygger videre på tidligere undersøkelser og data som er innsamlet i forbindelse med lokalvalg i Norge, samtidig som den bidrar med nye perspektiver. På denne måten er hensikten dels å undersøke utviklingstrekk og status og dels å se fremover. I likhet med alle foregående undersøkelser er det Institutt for samfunnsforskning som har prosjektansvaret, med Jo Saglie og Signe Bock Seggaard som prosjektledere.

Som en mer tradisjonell valgundersøkelse har prosjektet som hensikt å belyse og forklare valgresultatet, velgeratferden, partisystemene, de politiske partiene og kandidatene som stiller opp til lokalvalg. Men et like viktig mål er å studere norsk lokaldemokrati mer allment samt å fornye norsk lokalvalgforskning. Nye perspektiver og spørsmål blir stilt, og forskning på nye temaer skal fange opp utviklingstrekk i norsk lokalpolitikk. Kommunereformen er i så måte et viktig bakteppe for undersøkelsen i 2019. Siden de fleste kommunesammenslåingene finner sted mellom lokalvalgene i 2019 og 2023, gir det en unik mulighet til å undersøke hvordan sammenslåingene på kort sikt påvirker politisk atferd og politiske holdninger. Det norske lokaldemokratiet har videre en historie som et laboratorium for demokratiske prøveprosjekter, hvilket har gitt grunnlag for mye kunnskapsutvikling for både beslutningstakere og forskningen. Også i denne boken studeres et slikt prosjekt når veien går til Bergen for å se nærmere på Byborgerpanelet.

Arbeidet med boken har vært under planlegging lenge og er blitt gjennomført på en sømløs måte, til tross for de utfordringene som covid-19 har medført. At dette har vært tilfellet, skyldes nok først og fremst

prosjektets brede forankring i den norske lokaldemokratiforskningen og ikke minst engasjerte og dedikerte forskere. Forskningsgruppen består av forskere fra Institutt for samfunnsforskning, NORCE, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskulen i Volda og Syddansk Universitet. Det er sjelden at redaktører opplever at alle forfattere leverer sine bidrag innen tidsfristen – men her har det faktisk skjedd. Samarbeidet med forfatterne har vært inspirerende for oss redaktører, og vi håper at leseren gjenkjenner dette i de ulike kapitlene i boken.

Ideer og førsteutkast til flere av kapitlene ble presentert og diskutert på et nettbasert prosjektmøte i juni 2020. Senere versjoner av noen av kapitlene har vært presentert ved den 29. Nordiska kommunforskarkonferensen i Göteborg 26.–28. november 2020 (digital). Vi takker opponenter og øvrige deltakere for verdifulle kommentarer og innspill til kapittelutkastene.

Tidligere lokalvalgundersøkelser ble finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Undersøkelsen i 2019 ble finansiert av Norges forskningsråd med midler som Forskningsrådet i sin tur fikk tildelt fra KMD. Vi vil takke begge disse finansieringskildene. Videre vil vi takke prosjektets referansegruppe, som har kommet med faglige innspill i forbindelse med utarbeidelsen av velgerundersøkelsen. Referansegruppen består av representanter fra KS, KMD, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Valgdirektoratet. Så sender vi en stor takk til Øyvind Kleven i SSB for godt og interessant samarbeid om datainnsamling og -kontroll. Endelig, men ikke minst takker vi våre redaktører i Cappelen Damm Akademisk, Ann Kristin Gresaker, Marte Ericsson Ryste, Katia Stieglitz og Simon Aase, for godt samarbeid i forbindelsen med utgivelsen av boken og de to anonyme fagfellene for deres konstruktive tilbakemeldinger på kapitlene.

Oslo og Bergen, mai 2021

Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Dag Arne Christensen

KAPITTEL 1

Lokalvalget 2019: Et fremoverskuende valg?

Dag Arne Christensen

NORCE Samfunn

Jo Saglie

Institutt for samfunnsforskning

Signe Bock Seggaard

Institutt for samfunnsforskning

Abstract: This introductory chapter presents some general features of the Norwegian Local Election Study of 2019. First, we take a close look at the conditions that shaped the 2019 local elections, especially the municipal amalgamation reform. The number of municipalities – 428 at the time of the 2015 local elections – had been reduced to 356 for the 2019 elections, and as a result, many voters cast their votes in a new, merged political unit – yet prior to the actual merger's implementation. Next, we briefly review the history of the Norwegian Local Election Studies and then present the chapters in the book. The subsequent sections include a more detailed description of the data material on which the book is based and the voter survey in particular. We conclude with some reflections on the way ahead for Norwegian local election research.

Keywords: local democracy research, local elections research, Norwegian Local Election Studies, survey data

Introduksjon

Denne boken handler om de mange lokalvalgene som ble holdt rundt om i Norge 9. september 2019. Med utgangspunkt i velgerundersøkelsene som er gjennomført ved hvert lokalvalg siden 1995, tar boken gjennom

Sitering av denne artikkelen: Christensen, D. A., Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2021). Lokalvalget 2019: Et fremoverskuende valg? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 1, s. 9–25). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch1>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

ti kapitler for seg dels valg, velgeratferd, valgkamp og valgutfall, og dels politisk deltakelse og politisk tillit mellom valgene.

Lokalvalget i 2019 var i utgangspunktet mange lokale valg – 356 kommunestyrevalg og ti fylkestingsvalg. Men selv om lokale forhold er viktige, er det også nødvendig å rette blikket ut over de enkelte kommunegrensene. Valget var en nasjonal begivenhet og må forstås i en nasjonal kontekst. Samspeillet mellom det lokale, det regionale og det nasjonale er sentralt i så måte, blant annet når det gjelder hvilke saker som er på den politiske agendaen, i mediene og ikke minst hva som opptar velgerne. Lokalvalget i 2019 kan, som vi skal se i kapittel 2, oppsummeres som et valg preget av høy valgdeltakelse, mobilisering og protest gjennom søkelys på politiske saker som bompenger, klima og kommunereform. Dette satte sitt preg på lokale partisystemer og endret maktstrukturene på lokalt nivå. Men det var ikke bare et valg med lokale konsekvenser. Lokalvalget gikk helt inn i regjeringskontorene, og spørsmålet om bompenger skapte nesten en regjeringskrise. I denne boken er det likevel ikke bare valgene som står sentralt; å forstå lokaldemokratiet i bredere forstand er også et mål. Det er i kommunene flest innbyggere har anledning til å delta i politikutforming, og lokalnivået spiller en viktig rolle i mange innbyggers hverdagsliv. Hensikten med boken er derfor også å forstå hvordan lokaldemokratiet fungerer mellom valgene.

Én sak påvirket rammebetingelsene for de mange lokale valgene på en helt spesiell måte: Kommunereformen førte til at mange velgere måtte avgi sin stemme i en ny, sammenslått kommune – der selve sammenslåingen ikke var iverksatt ennå. Kommunesammenslåing er derfor et gjennomgående tema i boken. Ett emne er hva innbyggerne mener om kommunereformen og dens mulige konsekvenser. Flere kapitler utforsker sammenslåingenes betydning for ulike sider ved lokaldemokratiet: lokale partisystemer, valgdeltakelse, personstemmegivning, partienes nominasjoner og representasjon i kommunestyrene. Samlet sett er antologien en statusrapport for lokaldemokratiet i det første valget etter kommunereformen.

Mens lokalvalget i 2015 ble holdt i 428 kommuner, var antallet kommuner i 2019 redusert til 356. Valget i 2019 var det første valget til 47 nye kommunestyrer. Her skulle velgerne velge representanter til kommunestyrer

i helt nye, sammenslåtte kommuner som skulle se dagens lys først noen måneder etter valget. Kommunereformen ble i mai 2014 lagt frem for Stortinget av Solberg-regjeringen (Klausen et al., 2016). I den etterfølgende prosessen ble det lagt opp til at kommunene på frivillig basis selv skulle utrede alternative sammenslåinger med andre kommuner og utarbeide felles søknader om sammenslåing. Det var to frister for slike søknader. Ble søknaden sendt senest februar 2016, kunne sammenslåingen gjennomføres i januar 2018, mens sammenslåing ville skje først 1. januar 2020 for kommuner som sendte søknad i perioden frem til endelig frist i juli 2016. I arbeidet med å utrede sammenslåingsalternativer gjennomførte mange kommuner rådgivende folkeavstemninger eller innbyggerundersøkelser (Folkestad et al., 2021). Høsten 2016 ble fylkesmennene¹ også trukket inn i arbeidet med kommunereformen ved at de skulle legge frem en anbefaling for departementet knyttet til sammenslåing av kommuner i sin region.

Stortinget fattet endelig vedtak om ny kommunestruktur i juni 2017, og med få unntak var dette i samsvar med kommunenes egne ønsker. Åtte sammenslåinger innebar imidlertid at minst én av de involverte kommunestyrene hadde stemt imot sammenslåingen. Fra nyttår 2017 ble antallet kommuner redusert med to (fra 428 til 426), og dette antallet ble ytterligere redusert til 422 i januar 2018. De resterende kommunesammenslåingene ble iverksatt 1. januar 2020. Resultatet ble at det ved inngangen til det nye årtiet var 356 kommuner i Norge. Valgene i 2019 kan dermed oppfattes som begynnelsen på slutten av en langvarig prosess med kommunesammenslåing.

Lokalvalgundersøkelsen har etter hvert noen tiår på baken og drar derfor nytte av og bygger videre på tidligere kunnskap for å forstå nåtiden. Før vi vender blikket mot lokalvalget i 2019, presenterer neste avsnitt derfor i korte trekk historien om norsk lokalvalgforskning slik den har vært kanalisert gjennom lokalvalgundersøkelsene. Vi presenterer så de ulike kapitlene i boken. I de neste seksjonene følger en nærmere beskrivelse av datamaterialet som boken bygger på – og velgerundersøkelsen spesielt – før vi avslutter med noen refleksjoner om veien fremover.

¹ 1. januar 2021 fikk fylkesmannen nytt navn: statsforvalter.

Norsk lokalvalgforskning: et tilbakeblikk

Valgforskning ved stortingsvalg har lange tradisjoner i Norge, med tids-serier som strekker seg tilbake til valgundersøkelsen i 1957. Etter hvert kan også lokalvalgundersøkelsene se tilbake på en historie som strekker seg over mer enn 25 år – tilbake til valget i 1995 – med seks bøker og en rapport (Bjørklund, 1999; Bjørklund & Saglie, 2000; Aardal, 2002; Saglie & Bjørklund, 2005; Saglie, 2009; Bergh & Christensen, 2013; Saglie & Christensen, 2017). Denne bokutgivelsen blir dermed den sjuende i rekken.

Undersøkelsen i 1995 var likevel ikke den første forskningen på lokalvalg i Norge. I 1960-årene var partipoliseringen av lokalvalgene et sentralt forskningstema (f.eks. Hjellum, 1967). Den første surveyundersøkelsen ved et lokalvalg ble gjennomført allerede ved kommunevalget i 1971 av Statistisk sentralbyrå (1972). Noen spørsmål fra denne undersøkelsen ble også brukt da de nyere undersøkelsene kom i gang i 1995, og de er blitt stilt helt frem til i dag. Valgene i 1987 og 1991 ble studert av Hilmar Rommetvedt og Jens Petter Gitlesen (Rommetvedt, 1988; Gitlesen & Rommetvedt, 1994). De brukte valgresultater på kommunenivå for å utforske lokalpolitikken og rikspolitikken betydning for lokalvalgene – en problemstilling som blir videreført i denne bokens kapittel 2.

Foran kommune- og fylkestingsvalget i 1995 ble så et lokalvalgprogram startet ved Institutt for samfunnsforskning (ISF), med Tor Bjørklund som initiativtaker og prosjektleder. Bjørklund, som tidligere hadde arbeidet ved ISF, var da gått over i en stilling ved Universitetet i Oslo (UiO). ISF hadde likevel det administrative ansvaret for undersøkelsen og har hatt det siden. Undersøkelsen fra 1995 var mye av et enmannsprosjekt, som munnet ut i en monografi fra Bjørklund (1999).

Lokalvalgundersøkelsen i 1999 fikk et mer fragmentert opplegg, med en større gruppe forskere og en omfattende referansegruppe med deltakere fra ulike miljøer. Den sentrale forskergruppen, som også fungerte som styringsgruppe ved undersøkelsene i 2003 og 2007, kom til å bestå av Tor Bjørklund og Lawrence Rose fra Institutt for statsvitenskap ved UiO, Jo Saglie fra ISF og Per Stava fra KS. Prosjektet har dermed hele tiden hatt et nært samarbeid med Institutt for statsvitenskap ved UiO, men har vært

ledet fra ISF. Saglie var prosjektleder i 2003, 2007 og 2015 og Johannes Bergh i 2011. I 2019 fikk prosjektet for første gang kvinnelig prosjektleder, da Saglie og Signe Bock Seggaard delte ansvaret.

Til og med 2015 var prosjektet finansiert direkte av det som nå heter Kommunal- og moderniseringsdepartementet (og som har hatt en rekke navn i løpet av perioden). Fra og med 2019 er utlysningen og finansieringen kanalisert gjennom Norges forskningsråd. De første årene fikk ISF tildelt midlene direkte, men fra og med 2007 ble det anbudskonkurranse. I 2007 vant ISF konkurransen, men deretter har konkurrentene gått sammen om et felles prosjekt. Dermed kom det daværende Rokkansenteret (nå NORCE) i samarbeid med Universitetet i Bergen (UiB) til å spille en viktig rolle fra og med 2011. Dag Arne Christensen har siden da ledet bergensdelen av prosjektet.

Selv om prosjektdeltakerne også har publisert resultater i internasjonale tidsskrifter, har hovedpublikasjonen fra hvert valg siden 1999-undersøkelsen vært en antologi, slik denne boken også er. Dermed er bokutgivelsene blitt til en møteplass for lokaldemokratiforskning, der også fagmiljøer utenfor kjernen i prosjektet har deltatt. Materialet fra velgerundersøkelsene er også blitt supplert med andre former for data. Kvalitative og casebaserte tilnærminger er blitt et supplement til den kvantitative grunnstammen. I denne boken er dette representert ved blant annet kapittel 10, som handler om et forsøk med nye deltakelsesformer: Byborgerpanelet i Bergen.

Lokalvalgundersøkelsene har over tid bidratt til å bygge opp fagmiljøer, som i sin tur har lagt grunnlaget for annen lokalvalgforskning ved de deltakende institusjonene. Allerede i 1995 kom det inn et sideprosjekt, med spesialundersøkelse av utenlandske statsborgere med stemmerett. Liknende undersøkelser, også med innvandrere med norsk statsborgerskap, er blitt gjennomført ved noen senere valg.

Videre er lokaldemokratiet en arena der nye tiltak er blitt prøvd ut. Stemmerett for sekstenåringer og internettvalg er blant tiltakene som er testet ut i utvalgte kommuner, og som er blitt evaluert av de samme forskerne som har stått bak lokalvalgundersøkelsene. Så langt er ikke disse ordningene blitt satt ut i livet i større skala. Et annet forsøk har derimot fått større «impact», som det heter i dagens forskningsrådsjargong.

Forskerne nøyer seg ikke lenger bare med å studere valgdeltakelsen, men bidrar til å øke den ved å sende ut ulike former for påminnelser til velgerne. Dette er nå blitt en fast ordning fra og med 2019-valget, men som kapittel 4 viser, prøves stadig nye former for påminnelser ut.

Datainnsamlingen ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå fra begynnelsen og til og med 2007, men Respons Analyse fikk denne jobben i 2011 og 2015. Fra 2019 er Statistisk sentralbyrå tilbake i denne rollen. I 1995 og 1999 ble undersøkelsen gjennomført som telefonintervjuer. Utfordringen ble etter hvert at det er grenser for hvor mange spørsmål som kan presses inn i en telefonsamtale, samtidig som hver av forskerne i prosjektet gjerne ville ha med mange spørsmål om sine interessefelter. Løsningen ble å supplere med et postalt skjema. De som svarte på telefonintervjuet, ble spurt om de var villig til å svare på et skjema som ble sendt dem i posten. Dette ga samtidig mulighet til å stille mer kompliserte spørsmål som er vanskelige å svare på når teksten leses opp over telefon.

Denne løsningen ble likevel vanskelig å opprettholde over tid. Telefonintervjuer blir vanskeligere å gjennomføre. Når folk kan se på mobiltelefonen at det er et meningsmålingsbyrå som ringer, er det ikke så fristende å svare. Svarprosenten gikk nedover i telefonintervjuene og ble dermed enda lavere for spørsmålene i postskjemaet. Det postale tillegget ble derfor avskaffet i 2015. I 2019 bruker vi for første gang en kombinasjon av telefonintervju og nettbasert spørreskjema, som blir nærmere beskrevet senere i dette kapitlet.

Hva har så spørsmålene dreiet seg om? Et hovedtema for lokalvalgprogrammet er selve lokalvalgene. På valgdagen avgjør velgerne kommunestyrets sammensetning og lokaldemokratiets retning de neste fire årene. Samtidig er lokaldemokratiet mer enn valg, og lokaldemokratiets virkemåte utenom valgene er også sentral. Et tema er medborgerenes politiske deltakelse gjennom tradisjonelle deltakelsesformer og nye aktiviteter. Medier – ikke minst lokale og sosiale – er også viktige arenaer for informasjon og deltakelse. Et annet sentralt tema er lokaldemokratiets legitimitet; hvordan medborgerne ser på kommunen. Foran 2007-undersøkelsen ble derfor prosjektet utlyst av departementet under et nytt navn. Det het nå «lokaldemokratiundersøkelse» i stedet for «lokalvalgundersøkelse». Fra og med 2019 er igjen navnet «lokalvalgundersøkelse» tatt i

bruk – men kanskje ikke helt konsekvent, verken fra forskernes eller fra finansieringskildenes side.

Hva har vi så lært gjennom mer enn 25 år med lokalvalgforskning? Et tilbakevendende tema har vært den synkende valgdeltakelsen. Det gjaldt særlig de første årene, siden deltakelsen ved kommunestyrevalg hadde falt nesten uavbrutt fra 81 prosent i 1963 til 59 prosent i 2003, noe som vakte stor bekymring på politisk hold. 2003 kom imidlertid til å bli et bunnpunkt, og siden den gang har vi sett valg med forholdsvis høy deltakelse, både i 2011 og i 2019 (se kapittel 4). Et bidrag fra prosjektet var likevel å peke på at selv om valgdeltakelsen falt, var andre former for lokalpolitisk deltakelse økende, slik det ble uttrykt i rapporttittelen *Rekordlav og rekordhøy deltakelse* (Bjørklund & Saglie, 2000). Det gjaldt både personstemmegivning ved valg og ulike former for deltakelse utenom valg.

Et annet hovedtema har vært det som Rommetvedt uttrykte i sin boktittel fra 1988: *Lokalvalg eller riksgallup?* Tidligere var det en utbredt oppfatning at lokalvalgene var dominert av rikspolitikken. Det er jo også sant at lokalvalgresultatene gjenspeiler rikspolitiske trender. Imidlertid er lokalvalgene også preget av lokale forhold som nuller hverandre ut når tallene fra alle landets kommuner summeres opp. Her har lokalvalgprogrammets spørreundersøkelser spilt en rolle ved å dokumentere hvilken betydning lokale forhold har når innbyggerne går til valgurnene.

Kapitlene i boken

I denne boken har vi valgt ut en rekke ulike sider og forhold ved lokalvalget og -demokratiet anno 2019 som vil bli undersøkt nærmere i de følgende kapitlene. Til sammen vil de forhåpentlig bidra til en mer eller mindre helhetlig forståelse av hva som skjedde, og hvorfor. Nyansene er flere enn det som er mulig å formidle i en bok med et begrenset antall sider. Vi forsøker likevel, om ikke for annet for å vekke appetitten på mer kunnskap og forskning om det norske lokaldemokratiet.

I kapittel 2 oppsummerer Jo Saglie, Johannes Bergh, Jens Petter Gitlesen og Hilmar Rommetvedt noen hovedtrekk ved valgresultatet fra lokalvalget 2019. Forfatterne gir en bred oversikt over nasjonale trender og lokale variasjoner ved det første valget som ble holdt i de nye

sammenslåtte kommunene og fylkene. Ser man på de landsomfattende resultatene, opplevde både regjeringspartiene og Arbeiderpartiet en tilbakegang, mens de andre opposisjonspartiene – spesielt Senterpartiet – gikk frem. Mens velferdspolitikken var høyt på velgerdagsordenen ved forrige valg, var miljø- og klimaendringene viktigst denne gangen, spesielt blant unge velgere. Velgeragendaen varierte likevel mellom kommunene. Klima og miljø var, i likhet med spørsmålet om bompenger, viktigst i byene. I mange perifere distrikter var derimot kommunesammenslåing en viktig sak. Motsetningen mellom sentrum og periferi er fortsatt viktig i norsk politikk og bidro til Senterpartiets valgfremgang, ikke minst i en rekke kommuner i Nord-Norge der Arbeiderpartiet har stått sterkt. Lokale forhold bidrar også til variasjon. Ser man på resultater fra enkeltkommuner, finner forfatterne at de lokale avvikene fra den nasjonale trenden har økt. Dessuten sier en økende andel av velgerne at lokale spørsmål var viktige for deres stemmegivning.

Begrepet «lokale partisystemer» antyder at partisystemene ikke bare varierer mellom kommunene, men at disse også har en lokal dimensjon. I kapittel 3 er Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad og Jacob Aars opptatt av de nasjonale partiene og den relative styrken til lokallistene i lokalvalgene. Forfatterne undersøker også om kommunereformen har endret balansen mellom nasjonale og lokale partier i kommunene. Analysene viser at samsvaret mellom partisystemet på Stortinget og i kommunestyrene er sterkt i norske kommuner. Likevel er lokallistenes posisjon i lokalvalget stabil. Ved å sammenlikne sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner over to valg finner forfatterne at kommunereformen har bidratt til større partimangfold i de sammenslåtte kommunestyrene. Dette gjelder både antall lister som stiller til valg og antall lister som er representert i kommunestyrene. Kommunereformen ser derimot ikke ut til å ha bidratt til økt nasjonalisering av partisystemene i kommunene.

Valgdeltakelsen i det norske lokalvalget i 2019 økte fra forrige valg med cirka 5 prosentpoeng til 65 prosent, noe som er høyere enn noe annet lokalvalg siden 1991. Et sentralt spørsmål i kapittel 4 er derfor om det er en sammenheng mellom oppmøtet og kommunereformen. Johannes Bergh, Dag Arne Christensen og Tor Helge Holmås starter kapitlet med å undersøke hvem som stemte ved lokalvalget, og hvem som avsto. Ved

å bruke data som følger de samme velgerne over fem påfølgende valg, finner forfatterne at «vanevelgerne» er høyt utdannet og middelaldrende. Velgerne som aldri stemmer ved valg, utgjør 9 prosent av de stemmeberettigede og har ofte innvandrerbakgrunn og lav utdanning. Analysen av kommunereformen viser samlet sett at den ikke påvirket valgdeltakelsen. Små kommuner som ble slått sammen, opplevde en viss økning i valgdeltakelsen i forhold til de større. Analysen indikerer også at de politiske sakene som dominerte valgkampen, som bompengespørsmålet, hadde en mobiliserende effekt.

Rune Karlsen og Kari Steen-Johnsen er i kapittel 5 opptatt av velgerenes forhold til den lokale politiske offentlige sfæren. Mer presist studerer de velgerenes samlede nyhetskonsument i valgkampen og sosiale mediers rolle som nyhetskilde. Deretter undersøker de i hvilken grad kandidater som stiller til valg, er inkludert i velgerenes nettverk – offline (familie, venner, bekjente) og i sosiale medier – samt hvilken betydning forskjellige mønstre for nyhetsforbruk og politiske nettverk har. Forfatterne finner at lokale medier og personlige nettverk bidrar til å øke det de kaller velgerenes lokalpolitiske orientering; om lokale spørsmål er viktige for stemmegivning, og om man gir personstemmer. Resultatene viser videre at velgerne bruker et bredt spekter av nyhetskilder – nasjonale, lokale og sosiale medier – og at lokale medier anses som viktigere i små kommuner. Selv om sosiale medier langt fra rangeres som den viktigste nyhetskanalen for velgere i lokalvalg, er de likevel viktige. For det første bidrar sosiale medier til flere bånd mellom velgere og kandidater i norsk lokalpolitikk. For det andre ser sosiale medier også ut til å bli stadig viktigere som påkoblingskanal til offentligheten og politikken: Sosiale medier fungerer som åpnere nettverk enn offline-nettverk, og de bidrar til å koble på grupper som ellers i mindre grad er koblet på politikken, slik som ungdom, kvinner og dem med lavere utdanning.

I kapittel 6 tar Jan Erling Klausen, Lawrence Rose og Marte Winsvold utgangspunkt i at utfallet av Norges – stort sett frivillige – kommunereform støttet seg sterkt på innbyggernes positive holdninger til sammenslåing med nabokommuner. De undersøker hvordan innbyggerne vurderer mulige konsekvenser av kommunesammenslåing når det gjelder tjenesteproduksjon, lokaldemokrati og lokal identitet. I motsetning

til antakelsene om «den rasjonelle velgeren» rapporterer mange respondenter, i alle kategorier av kommuner, at de antar at sammenslåing av egen kommune ikke vil ha noen spesielle konsekvenser – verken forbedring eller forverring. Fordi et uttalt mål med reformen var å imøtegå samfunnsmessig og demografisk utvikling som ellers kunne sette tjenesteproduksjonen og lokaldemokratiet under press, kan «ingen konsekvenser»-vurderingen tolkes som tillit og støtte til regjeringens argumenter for reformen. Et sentralt poeng i analysen er at borgerens vurderinger av mulige konsekvenser av en sammenslåing ikke minst avhenger av om egen kommune lå an til å bli et sentrum eller en periferi i den nye, sammenslåtte kommunen.

I kapittel 7 ser Signe Bock Seggaard og Hilmar Rommetvedt nærmere på velgernes syn på politisk representasjon i lokalpolitikken, dels fra et holdningsperspektiv og dels fra et handlingsperspektiv. Holdninger avspeiler hvor viktige ulike former for representasjon oppfattes, enten det gjelder kjønn, alder, etnisitet, geografi eller partipolitisk representasjon i kommunestyrene. Ut fra en forventning om at holdninger kan påvirke handlinger, undersøker kapitlet også om det er samsvar mellom velgernes holdninger og hvem de gir personstemmer til. Med bakgrunn i kommune-reformen retter forfatterne spesiell oppmerksomhet mot viktigheten av representasjon av ulike deler av kommunene. Hovedinntrykket er at flertallet av velgerne synes at alle former for representativitet er viktige, men aller viktigst er geografien. Det gjelder særlig velgere som opplever en sterk tilknytning til sin bydel eller bygd, eller som bor i en liten kommune som skulle slås sammen med én eller flere større kommuner. Det er verdt å merke seg at sosiodemografiske kjennetegn ved kandidatene ikke uten videre ser ut til å spille noen vesentlig rolle for hvem velgerne gir ekstra personstemmer. Samtidig betyr det nok ikke at slike kjennetegn er uten betydning, snarere at andre forhold ved kandidatene og politikken var viktigere og lenger fremme i velgernes bevissthet ved valget i 2019. I hvert fall viser resultatene i dette kapitlet at geografien er en relevant politisk skillelinje ikke bare på nasjonalt og regionalt nivå, men også på det kommunale og lokale nivået.

I kapittel 8 er temaet partienes nominasjonsprosesser og velgernes personstemmegivning. Elisabeth Bakke og Bjarte Folkestad tar utgangspunkt

i at nye sammenslåtte kommuner betyr nye sammenslåtte lokale partier, og de spør om og hvordan sammenslåing påvirket partienes nominasjoner og velgernes personstemmer. Tidligere forskning har vist at geografi er et viktig kriterium ved nominasjon til nasjonale valg, men dette er lite studert ved lokalvalg. Kapitlet studerer nominasjonsprosessene til lokale partier i sammenslåtte kommuner, og hvordan partier håndterer geografisk representasjon samt kjønns- og aldersfordeling på partilistene. Ved hjelp av både kvalitative intervjuer og kvantitative data belyses ulike aspekter i nominasjonsprosessene. Forfatterne finner at kandidater fra de mindre kommunene er overrepresentert så vel på partilistene som i kommunestyrene i de 47 nye kommunene. Dette er den kombinerte effekten av partienes nominasjonspraksis og velgernes personstemmegivning. I motsetning til hva de forventet, fant de imidlertid ikke at økt vekt på geografi i nominasjonsprosessen påvirket alders- eller kjønnsbalansen i kommunestyrene i særlig grad. De nylig sammenslåtte kommunene fulgte den nasjonale trenden, med en litt eldre og mer kjønnsbalansert kandidatliste over tid. Geografi ser derfor ut til å ha vært et ekstra listebalanseringskriterium, på toppen av listene, og ikke en erstatning for kjønn og alder.

I kapittel 9 spør Marte Winsvold hvorfor noen innbyggere stoler på lokale politiske aktører og institusjoner, mens andre ikke gjør det. Hva kjennetegner innbyggere med høy og lav lokalpolitisk tillit? Analysene indikerer at innbyggerne har en tendens til å ha enten høy eller lav tillit til hele det lokale politiske systemet. For eksempel rapporterer de som har høy tillit til ordføreren, også om høy tillit til politikere generelt, til kommunestyret og til kommuneadministrasjonen. Videre finner Winsvold at lokalpolitisk tillit er knyttet til en rekke individuelle og kontekstuelle faktorer, inkludert følelsen av å tilhøre kommunen, bruk av kommunale tjenester og politisk deltakelse. Sammenhengen mellom tilhørighet og tillit indikerer at en mulig forutsetning for politisk tillit er en opplevelse av å høre til i et felles «vi». Tillit ser også ut til å være knyttet til om velgeren er på det vinnende laget. De som stemte på partier som vant valget, er mer tillitsfulle enn de som stemte på andre partier.

Kapittel 10 studerer et borgerpanel (innbyggerhøring) som fant sted i Bergen kommune i 2018. Først diskuterer Sveinung Arnesen, Anne

Lise Fimreite og Jacob Aars innbyggerhøringer som innovative tiltak for å øke deltakelsen i politiske systemer. I litteraturen vektlegges den interne kvaliteten på panelene – først og fremst hvem som rekrutteres og inngår i panelet, og hvordan meningsdannelsen er organisert. Hvordan innbyggerhøringer påvirker det politiske og representative demokratiske systemet, er blitt mindre studert, og nettopp det er ett av deres utgangspunkter. Forfatterne gjør rede for sentrale sider ved panelet i Bergen; hvordan det ble rekruttert og organisert, og hvilke anbefalinger det kom med til beslutningstakerne i kommunen. De studerer også hvordan innbyggere i Bergen vurderer slike innovative demokratiske tiltak. Kapitlet avsluttes med en diskusjon om slike panelers plass i et representativt demokrati; er de supplementer eller alternativer? Selv argumenterer forfatterne for at det ikke er et mål at slike innbyggerpaneler skal fortrenge eller erstatte representative deltakelsesformer. Derimot kan de utgjøre supplerende deltakelsesformer til valgkanalen som sikter mot å inkludere deltakere som i størst mulig grad speiler befolkningen som helhet, eller som tradisjonelt er underrepresentert i politikken. Om ikke nye deltakelsesformer lykkes i dette, vil de kun representere en ny påvirkningsmulighet til dem som allerede er overrepresentert gjennom de eksisterende kanalene.

Datagrunnlag for Lokalvalgundersøkelsen 2019

Som det kommer frem over, er Lokalvalgundersøkelsens hensikt å kaste lys over mange forhold knyttet til vårt lokale demokrati generelt og lokalvalg spesielt. Dette forutsetter et bredt spekter av data og ikke minst bruk av ulike datakilder. Ideelt sett avgjør forskningsspørsmålene hvilke data som er best egnet i en gitt undersøkelse, men praktiske og økonomiske forhold begrenser ofte hva som er mulig å få til. Lokalvalgundersøkelsen er i så måte likevel i en gunstig situasjon når det gjelder tilgang til gode data og et variert sett av datakilder over tid. Dette er også tilfellet denne gangen.

Forskningsdesignet til 2019-studien bygger på tidligere undersøkelser, og en representativ velgerundersøkelse gjennomført etter lokalvalget er fortsatt vår viktigste datakilde. En slik undersøkelse er som nevnt blitt

gjennomført etter hvert lokalvalg siden 1995, med det formål å belyse lokaldemokratiets status og endring over tid.

Før vi gir en nærmere presentasjon av den velgerundersøkelsen som ble gjennomført i 2019, og som er grunnlag for flere av de etterfølgende kapitlene i denne boken, er det på sin plass å nevne kort de mange andre datakildene som ligger til grunn for flere av analysene i denne boken. Disse er dels kilder som er blitt brukt i tidligere lokalvalgundersøkelser, og som nå følges opp, men nye data er også samlet inn.

I Lokalvalgundersøkelsen brukes en del ulike registerdata. De omfatter et fullstendig sett med *kandidatdata* som inneholder diverse opplysninger om alle de cirka 54 000 personene som stilte til valg i 2019. Videre brukes et representativt utvalg fra manntallet – *manntalldata* – samt aggregerte *kommunedata* til å belyse ulike aspekter ved valgdeltakelse, valgresultater og partisystemene. Både kandidatdata, manntalldata og disse kommunedataene er lagt til rette av Statistisk sentralbyrå, som i tillegg til Norsk senter for forskningsdata (NSD) sin kommunedatabase også har bidratt til datasett (Fiva, Halse & Natvik, 2020; Fiva, Sørensen & Vølle, 2020) som brukes i to av kapitlene i boken. Innen rammen av Lokalvalgundersøkelsen er det også anvendt forskjellige typer casestudiedesign som muliggjør et dybdeblick og et tilfang av informasjon som er nyansert og har andre kvaliteter enn register- og surveydata. Disse omfatter *dokumentanalyse*, *observasjonsstudier* og ikke minst *kvalitative intervjuer og samtaler* med nøkkelinformanter. For mer utdypende informasjon om disse konkrete datakildene vises det til de respektive kapitlene der de er anvendt.

Velgerundersøkelsen

I likhet med tidligere velgerundersøkelser i regi av Lokalvalgundersøkelsen ble en representativ spørreundersøkelse blant personer med stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019 satt i gang umiddelbart etter valgdagen.² Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Institutt for samfunnsforskning hatt ansvaret for å rekruttere respondenter,

² Detaljert informasjon om velgerundersøkelsen 2019 finnes i tilhørende dokumentasjonsrapport (Falnes-Dalheim & Bye, 2021).

gjennomføre den praktiske delen av spørreundersøkelsen samt håndtere og kvalitetssikre innkomne data. Kvalitetssikring av data er gjort i samarbeid og dialog med prosjektgruppen. Rekrutteringsbrev ble sendt ut før valgdagen den 9. september, mens selve undersøkelsen begynte dagen etter valget. Feltperioden for gjennomføringen av selve spørreundersøkelsen strakte seg fra 10. september til 3. desember 2020.

Det ble trukket to bruttoutvalg på totalt 10 000 personer (utvalg 1 = 5598 og utvalg 2 = 4002). Bruttoutvalgene ble trukket tilfeldig fra folkeregisteret blant personer med stemmerett. Utvalg 2 ble i tillegg stratifisert etter seks kommunestørrelser (folketall), hvilket er i samsvar med praksis ved tidligere lokalvalgundersøkelser. Hensikten med stratifiseringen er å inkludere et tilstrekkelig antall respondenter fra kommuner av ulik størrelse, slik at data muliggjør «kommunesammenlikning». De minste kommunene er dermed overrepresentert, noe som gjør det nødvendig å vekte data når materialet analyseres.³

Utvalgene skulle svare på samme spørreskjema, men det ble gjennomført på ulike måter (intervjuteknikk). Mens spørreundersøkelsen i utvalg 1 i utgangspunktet skulle gjennomføres utelukkende som en nettbasert undersøkelse, ble utvalg 2 delt i to, der en gruppe i utgangspunktet skulle intervjues og svare på telefon, og den andre skulle svare på nett. Det var imidlertid mulig å endre opplegget for besvarelse av spørreskjemaet, dette som et forsøk på å redusere frafall. Svarprosent for utvalg 1 og utvalg 2 er henholdsvis 35 og 54.

Spørreskjemaet i 2019-undersøkelsen bygger på tidligere lokalvalgundersøkelser og de erfaringene som er gjort gjennom årene. Dette for å sikre kontinuitet og sammenliknbare data over tid, men også for å tilpasse spørreskjemaet til de faktiske endringene som skjer over tid. Det kan være mindre språklige endringer i erkjennelse av at språket utvikler seg, og det kan være tilføyelser eller fjerning av svarkategorier. Et eksempel

3 Det er laget ulike vekter som er nærmere forklart i dokumentasjonsrapporten (Falnes-Dalheim & Bye, 2021). I kapitlene som analyserer data fra Lokalvalgundersøkelsen, er den såkalte Vekt_2 brukt. Denne er sammenliknbar med vekter brukt i tidligere undersøkelser. Den korrigerer for det disproporsjonalt stratifiserte utvalget, der småkommuner er overrepresentert, og dessuten for skjevheter i frafall med hensyn til kjønn, alder, utdanningsnivå og folketall (de seks strata-ene). I noen analyser (krysstabeller med kommunestørrelse som avhengig variabel) er det ikke nødvendig å vekte.

på det siste er for eksempel at sosiale og nettbaserte medier er blitt en naturlig del av medielandskapet de siste tiårene. Videre er spørreskjemaet i 2019-undersøkelsen også utformet med den ambisjonen å legge til rette for undersøkelser av nye forskningsspørsmål og perspektiver på norsk lokalvalg. Derfor har vi ønsket å gjøre data sammenliknbare med undersøkelser fra andre land for å gjøre komparative studier mulig. Konkret har dette blant annet betydd en koordinering med den danske lokalvalgundersøkelsen om formulering av enkelte spørsmål.

Spørreskjemaet inneholder en lang rekke spørsmål (63) om politisk interesse, stemmegivning, politisk deltakelse, tillit, mediebruk og holdninger til lokaldemokratiet i tillegg til noen sosiodemografiske og økonomiske bakgrunnsspørsmål. Det er i forbindelse med håndtering av data blitt koblet på utvalgte registerdata.

Undersøkelsen og bruken av denne til forskningsformål er meldt inn til NSD, som blant annet på bakgrunn av en personvernkonsekvensvurdering har gitt klarsignal for igangsettelse av prosjektet. I dette ligger et premiss om at prosjektet følger forskningsetiske normer, og at behandling av personopplysninger skjer i samsvar med personvernforordningen.

Konkluderende refleksjoner

Lokalvalget 2019 var et vannskille for innbyggerne i mange kommuner – spesielt i mange små kommuner. Et bakteppe for innbyggerne i disse kommunene var kommunereformen. Denne har naturlig nok vært i søkelyset for mange av kapitlene i denne boken, der vi har studert velgernes holdninger og deltakelse i det første valget etter reformen. At sammenslåingene er nye – og ikke en gang var trådt i kraft da valget ble holdt – begrenser hvilke konklusjoner vi kan trekke om kommunereformen. De nye kommunene er nå inne i en iverksettingsfase, der den langsiktige betydningen for innbyggerne – for eksempel med hensyn til deltakelse og tjenesteproduksjon – er ukjent. Nettopp derfor er det nødvendig å følge reformkommunene over flere lokalvalg.

Det vil ta tid for velgerne å venne seg til nye politikere og kanskje også nye samarbeidskonstellasjoner lokalt. I de sammenslåtte kommunene kan utviklingen komme til å følge ulike spor. En mulighet er at sammenslåingen

resulterer i et bedre kommunalt tilbud og et lokaldemokrati med godt samarbeid mellom representanter fra de tidligere kommunene. Et annet scenario er at lokalsamfunn opplever at sammenslåingen fører med seg nedleggelse av tjenestetilbud og bitre geografiske stridigheter. Det vil bli en viktig oppgave for fremtidige lokalvalgundersøkelser å nøste mer i hvorvidt og hvordan lokaldemokratiet endrer seg. Det er derfor behov for tilsvarende analyser som i denne boken over flere valg for å avdekke den langsiktige betydningen av kommunereformen for ulike sider ved lokaldemokratiet. I første omgang blir valget i 2023 interessant. Fra innbyggernes ståsted var de sammenslåtte kommunene mer en teoretisk konstruksjon da kommunevalget i 2019 ble holdt. I september 2023 vil de derimot ha nærmere fire år med hverdags erfaringer om hvordan den nye kommunen fungerer, og et grunnlag for å vurdere om sammenslåingsmotstandernes advarsler eller tilhengernes visjoner ligger nærmest den virkeligheten folk opplever. Valget i 2019 var med andre ord et valg som dreiet seg om en fremtidig og til dels ukjent situasjon. Fra denne synsvinkelen kan vi betrakte 2019-valget som et valg som pekte fremover – *et fremoverskuende valg*.

Utviklingen i de nye kommunene er naturligvis av interesse for oss forskere, men ikke minst er det viktig i et større politisk og samfunnsmessig perspektiv. Det handler om mulighetene for å utvikle politikk og tiltak som kan bidra til å løse utfordringer, og på den måten bidra til å støtte opp om lokaldemokratiet og den tilliten som norske innbyggere generelt og over tid har utvist til lokalpolitiske institusjoner og aktører.

Valget i 2019 handlet også om mye annet enn nye kommuner. Som kapittel 2 viser, var dette et valg der den politiske dagsordenen ble preget av miljø- og klimasaken og bompengeprotest i byene og en styrket sentrum–periferi-konflikt i utkantene. Om valget i 2019 ble fremoverskuende også i denne betydningen, eller om velgernes oppmerksomhet ved fremtidige valg igjen vil endre seg, vil kun tiden vise.

Litteratur

- Bergh, J. & Christensen, D. A. (Red.). (2013). *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Abstrakt.
- Bjørklund, T. (1999). *Et lokalvalg i perspektiv. Valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringer*. Tano Aschehoug.

- Bjørklund, T. & Saglie, J. (2000). *Lokalvalget i 1999: Rekordlav og rekordhøy deltakelse* (Rapport 12:2000). Institutt for samfunnsforskning.
- Falnes-Dalheim, E. & Bye, L. S. (2021). Lokalvalgundersøkelsene 2019. Dokumentasjonsnotat. Notater 2021/19. Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/_attachment/455108?_ts=179doee74d8
- Fiva, J. H., Halse, A. & Natvik, G. J. (2020). Local government dataset. Hentet 19. januar 2021 fra <http://www.jon.fiva.no/data.htm>
- Fiva, J. H., Sørensen, R. J. & Vøllo, R. (2020). Local candidate dataset. Hentet 18. januar 2021 fra <http://www.jon.fiva.no/data.htm>
- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2021). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*, 42(2), 213–228. <https://doi.org/10.1177/0192512119881810>
- Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (1994). *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk*. Kommuneforlaget.
- Hjellum, T. (1967). *Partiene i lokalpolitikken*. Gyldendal.
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen i Norge. I J. E. Klausen, J. R. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 26–46). Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. (1988). *Lokalvalg eller riksgallup? Kommune- og fylkestingsvalget 1987*. Kommuneforlaget.
- Saglie, J. (Red.). (2009). *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt.
- Saglie, J. & Bjørklund, T. (Red.). (2005). *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Gyldendal Akademisk.
- Saglie, J. & Christensen, D. A. (Red.). (2017). *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Abstrakt.
- Statistisk sentralbyrå. (1972). *Kommunevalget 1971. Hefte II*. (Norges offisielle statistikk A 503). Statistisk sentralbyrå. Hentet 31. januar 2021 fra https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_a503.pdf
- Aardal, B. (Red.). (2002). *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Kommuneforlaget.

KAPITTEL 2

Hva skjedde ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner

Jo Saglie

Institutt for samfunnsforskning

Johannes Bergh

Institutt for samfunnsforskning

Jens Petter Gitlesen

Universitetet i Stavanger

Hilmar Rommetvedt

NORCE (Norwegian Research Centre)

Abstract: The aim of this chapter is to provide a broad overview of national trends and local variations at the 2019 local elections – the first elections to be held in the new, merged municipalities and counties. Looking at the nationwide results, the government parties as well as the Labour Party suffered losses, while the other opposition parties – especially the Centre Party – were the winners. While welfare policy has been high on the voter agenda in previous elections, the environment and climate change were the most important issues this time, especially among young voters. The voter agenda nevertheless varied between municipalities. Climate and the environment were, like the issue of toll roads, most important in the cities. In many peripheral districts, on the other hand, amalgamation of municipalities and other centralizing public sector reforms were significant issues. The centre-periphery dimension is still important in Norwegian politics, and it has contributed to the Centre Party's gains – particularly in a number of former Labour Party strongholds in northern Norway. Local conditions also contribute to variation. Looking at results from individual municipalities, local deviations from the national trend have increased. Moreover, an increasing share of voters says that local issues were important for their vote.

Keywords: local election voting, centre-periphery dimension, local issues, split-ticket voting, voter agenda

Sitering av denne artikkelen: Saglie, J., Bergh, J., Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (2021). Hva skjedde ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner. I J. Saglie, S. B. Segard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019 Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 2, s. 27–61). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch2>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Introduksjon¹

Lokalvalget 9. september 2019 var på mange måter et særegent valg. Velgerne i 428 kommuner skulle denne gangen velge nye kommunestyrerepresentanter til 356 nye kommunestyrer, mens velgerne i 18 fylker skulle velge fylkestingsrepresentanter til kun ti fylkesting. Valget sto med andre ord i kommune- og regionreformens tegn. En rekke velgere var «på vei» inn i de nye sammenslåtte kommunene og fylkene som Stortinget hadde vedtatt å opprette fra 1. januar 2020. For disse var det helt nye kommunestyre og fylkesting det skulle velges representanter til. I tillegg til stridighetene om kommune- og fylkessammenslåing ble valgåret og valgkampen preget av den generelle verdensomspennende debatten om klima- og miljøpolitikk. Aksjoner som «Klimabrølet» og skolestreik for klimaet fikk mye oppmerksomhet og engasjerte mange. Greta Thunberg ble verdenskjent og et symbol på ungdoms engasjement for klimasaken. Debatt om klimatiltak – som noen mener har gått for langt, og som andre mener det trengs mer av – utløste også nasjonale og lokale dragkamper om bompenger og vindkraftutbygging. Debatten om bompenger førte til dannelsen av et nytt parti: Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB). Mens klimadebatt og bompengeprotest sto sentralt i storbyene, var det distriktpolitiske engasjementet sterkere i de mindre kommunene. Senterpartiet fikk sterk framgang, ikke minst i regioner som Nord-Norge, der partiet tradisjonelt har stått svakt, mens Arbeiderpartiet tapte velgere (se også Stein et al., 2020).

Målet med dette kapitlet er å gi en bred oversikt over lokalvalget i 2019 – både nasjonale trender og lokale variasjoner. Noen forhold blir likevel bare berørt kort i dette kapitlet, mens de blir nærmere omtalt andre steder. Det gjelder blant annet valgdeltakelse (kapittel 4), personstemmegivning (kapittel 5 og 7) og lokale lister (kapittel 3). Vi begynner med å presentere utgangspunktet for de nasjonale trendene: valgresultatene på landsbasis samt omfanget av stemmedeling mellom kommune- og fylkestingsvalg. Så utforsker vi hva som ligger bak disse trendene, ved å kartlegge velgervandringer på individnivå, og hva som var valgkampens

¹ En tidligere versjon ble presentert på den 29. nordiske kommuneforskerkonferansen i Göteborg 26.–28. november 2020. Vi vil takke deltakerne i arbeidsgruppen for kommentarer, Christine Bangum for forskningsassistanse og Respons Analyse ved Thore Gaard Olausen som har stilt materiale fra meningsmålinger til disposisjon for oss.

viktigste saker. Deretter går vi nærmere inn på de lokale variasjonene, blant annet gjennom å analysere geografiske variasjoner i hva som var viktige saker, og folks syn på hvor viktige lokale og nasjonale faktorer var. Vi går så dypere inn i det lokale perspektivet og ser på noen enkeltkommuner der særlig store endringer fant sted, og på utviklingen foran valget i enkelte av storbyene. Dette blir utgangspunktet for en mer systematisk analyse i den avsluttende seksjonen, der vi bruker data om partienes oppslutning på kommunenivå til å analysere lokale avvik fra rikstendensen i valget. Her er målet å utforske hvor viktige rikspolitiske trender og lokale forhold var for valgresultatene i kommunene.

Valgutfallet

Vi skal først se nærmere på valgresultatene, som presenteres i tabell 2.1 (kommunevalget) og 2.2 (fylkestingsvalget). I 2019 gikk både

Tabell 2.1. Valgresultat ved kommunestyrevalgene 1999–2019 (prosent)

	1999	2003	2007	2011	2015	2019	Diff. 19-15
Rødt	2,0	1,6	1,9	1,5	2,0	3,8	1,8
SV	7,8	12,4	6,2	4,1	4,1	6,1	2,0
Ap	28,6	27,5	29,6	31,7	33,0	24,8	-8,2
Sp	8,3	7,9	8,0	6,7	8,5	14,4	5,9
MDG	0,3	0,2	0,3	0,9	4,2	6,8	2,6
KrF	9,3	6,4	6,8	5,6	5,4	4,0	-1,4
V	4,4	3,8	5,9	6,3	5,5	3,9	-1,6
H	21,4	18,1	19,3	28,0	23,2	20,1	-3,1
FrP	12,1	16,4	17,3	11,4	9,5	8,2	-1,2
Lokale lister	3,7	3,3	2,9	2,1	2,6	2,9	0,3
Andre (inkl. felleslister)	2,4	2,6	2,3	4,8	2,0	5,0	3,0
Sum	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0	
Valgdeltakelse	60,4	59,0	61,2	64,2	60,0	64,7	4,7
Andel rettede lister	30,3	37,0	40,1	42,0	47,1	46,4	-0,7
Antall godkjente stemmer	2 067 417	2 052 804	2 209 739	2 425 289	2 392 381	2 706 050	

Kilder: Statistisk sentralbyrå (SSB) og Valgdirektoratet

Arbeiderpartiet og regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet markert tilbake, mens Senterpartiet, MDG og Rødt opplevde framgang. Regjeringspartienes – og særlig Fremskrittspartiets – tilbakegang var sterkest sammenliknet med stortingsvalget i 2017, mens Arbeiderpartiets tilbakegang var størst sammenliknet med forrige lokalvalg i 2015. Arbeiderpartiet opplevde en tilbakegang på hele 9,4 og 8,2 prosentpoeng ved henholdsvis fylkestings- og kommunestyrevalget. For Venstre og Kristelig Folkeparti, som nylig hadde gått inn i regjeringen (i henholdsvis 2018 og tidligere i 2019), var ikke tilbakegangen i prosentpoeng så stor. Men når resultatene lå i nærheten av sperregrensen for utjevningsmandater ved stortingsvalg (4 prosent), fikk nedgangen rikspolitisk betydning.

Tabell 2.2. Valgresultat ved fylkestingsvalgene 2007-2019 samt stortingsvalget 2017 (prosent)

	2007	2011	2015	2017 (S)	2019	Diff. F19-F15	Diff. F19-S17
Rødt	2,1	1,7	2,2	2,4	3,9	1,7	1,5
SV	6,5	4,3	4,0	6,0	6,0	2,0	0,0
Ap	30,8	33,2	33,6	27,4	24,2	-9,4	-3,2
Sp	7,8	6,3	8,0	10,3	14,5	6,5	4,2
MDG	0,6	1,3	5,0	3,2	7,6	2,6	4,4
KrF	6,7	5,8	5,6	4,2	4,1	-1,5	-0,1
V	5,6	5,7	5,0	4,4	3,5	-1,5	-0,9
H	18,8	27,6	23,4	25,0	20,3	-3,1	-4,7
FrP	18,5	11,8	10,3	15,2	8,6	-1,7	-6,6
Andre	3,2	3,6	2,9	1,9	7,3	4,4	5,4
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
Valgdeltakelse	57,5	59,9	55,9	78,2	60,5	4,6	
Antall godkjente stemmer	2 076 013	2 244 712	2 208 202	2 926 836	2 540 810		

Kilder: SSB og Valgdirektoratet

I et lengre historisk perspektiv er det verdt å merke seg Arbeiderpartiets resultat. Valget i 2019 var partiets dårligste valg siden partisplittelsen i 1920-årene.² Dette er særlig bemerkelsesverdig med tanke på at Arbeiderpartiet var et opposisjonsparti i rikspolitikken og dermed ikke rammet

² Se Aardal (2021) for oversikt over valgresultater.

av regjeringsslitasje. Også for Kristelig Folkeparti var resultatet historisk dårlig, med den laveste oppslutningen siden partiet ble landsomfattende i 1945. For Fremskrittspartiet kan vi ikke trekke slike lange linjer, men det dårligste valgresultatet siden lokalvalget i 1991 og stortingsvalget i 1993 var likevel skuffende for partiet.

Også partier med framgang kunne vise til historiske rekorder. Senterpartiet gjorde sitt beste kommunestyrevalg siden partiet ble grunnlagt i 1920, selv om oppslutningen ikke nådde opp til stortingsvalgrekorden fra EU-striden i 1993 (partiet fikk da 16,7 prosent av stemmene). Også MDG og Rødt fikk sine beste resultater noensinne. MDG kunne vise til et resultat godt over sperregrensen ved stortingsvalg, mens Rødt for første gang kom tett oppunder denne grensen. I begge tilfeller bidro altså lokalvalget til å befeste partiets stilling som rikspolitisk aktør.

Tabellene viser også en sterk framgang for gruppen «andre». Dette skyldes i stor grad Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB), som stilte liste i elleve kommuner og fire fylker. Hvis vi også tar med bompengelistene som ikke var tilknyttet FNB (Drammen og Tromsø), fikk bompengelistene 2,7 prosent av stemmene ved kommunestyrevalget.

Fordelingene i tabell 2.1 og 2.2 er ikke så ulike. Betyr denne likheten at de fleste velgerne stemte på samme parti ved begge valg? For å svare på dette spørsmålet bruker vi surveydata fra Lokalvalgundersøkelsen, som viser hvor mange som stemte ulikt ved kommunestyre- og fylkestingsvalget. Omfanget av slik stemmedeling har utviklet seg ulikt i nabolandene våre. I Danmark er det blitt noe mindre stemmedeling, riktignok ut fra et høyt utgangspunkt. Dette forklares med en omfattende kommunesammenslåing, med større kommuner der færre velgere tvinges til å velge et annet parti fordi førstevalget ikke stiller liste (Elklit & Kjær, 2009). I Sverige har stemmedelingen derimot økt – riktignok fra et lavt utgangspunkt (Berg et al., 2019). Ved norske lokalvalg har det vært en slående stabilitet siden 1995, med rundt 20 prosent stemmedeling blant dem som stemte ved både kommunestyre- og fylkestingsvalget (Mjelde & Saglie, 2017, s. 29).

Valget i 2019 avviker ikke fra dette mønstret, med 21 prosent som stemte forskjellig ved de to valgene. Kommunesammenslåingen ser ikke ut til å ha satt noen spor i så måte. Er det så noen forskjeller mellom

partiene? Tabell 2.3 viser hvor mange prosent av hvert partis kommunestyrevelgere som valgte samme parti ved fylkestingsvalget. En stor grad av stemmedeling behøver ikke å bety at velgerne manglet lojalitet, men kan være et uttrykk for at partiet i en del kommuner hadde populære saker og politikere som trakk til seg velgere som ikke ville finne på å stemme på dette partiet i riks- eller fylkespolitikken.

Tabell 2.3. Prosentandel av partienes kommunestyrevelgere som valgte samme parti ved fylkestingsvalget

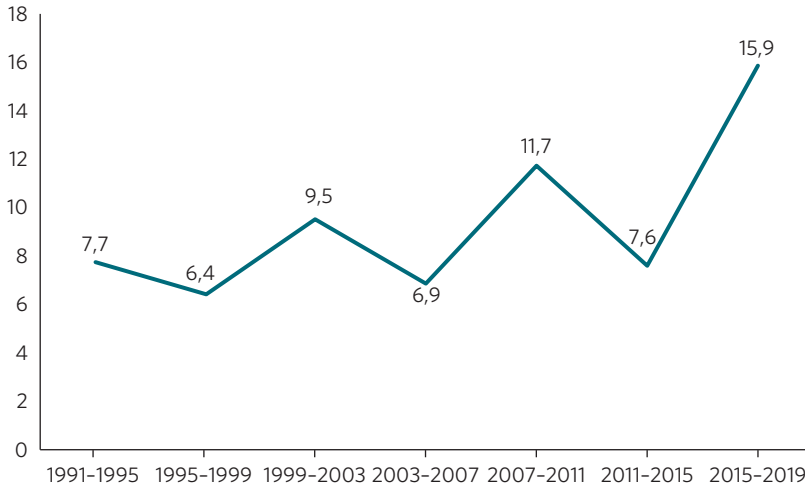
	R	SV	Ap	Sp	MDG	KrF	V	H	FrP	Andre
	77	74	85	79	81	78	67	85	82	56
N	93	195	654	489	147	117	97	475	184	141

Veide tall, unntatt N. De som ikke har oppgitt partivalg, eller som ikke har deltatt i ett eller begge valg (inkludert innbyggerne i Oslo), er utelatt fra beregningene.

Tabellen viser at det var relativt små forskjeller mellom partiene, med bare 11 prosentpoeng forskjell mellom åtte av dem. Venstre-velgerne ved kommunevalget i 2019 var mest tilbøyelige til å velge et annet parti ved fylkestingsvalget (når vi ser bort fra «andre», som omfatter mange lokale lister som ikke stilte til fylkestingsvalg). Stemmedeling var minst utbredt blant Høyres og Arbeiderpartiets kommunestyrevelgere.

Valget i 2019 var preget av betydelige endringer i partienes oppslutning og resulterte i et mer fragmentert partilandskap. De største partiene gikk tilbake, mindre partier gikk fram, og vi fikk et nytt parti: FNB. For å måle dette på en mer systematisk måte tar vi først for oss «netto velgervandringer». I beregningen av disse tar vi utgangspunkt i sluttresultatet på landsbasis og summerer (absoluttverdien av) endringene i prosentpoeng for hvert enkelt parti, for så å dele på to.³ Som figur 2.1 viser, har velgervandringene variert over tid, fra valg til valg. Mellom 2015- og 2019-valget hadde vandringene betydelig større omfang enn ved tidligere kommunestyrevalg.

3 Dette målet kalles «Pedersens indeks» (Pedersen, 1979) og er altså et mål på netto velgervandringer – summen av velgervandringer. Grunnen til at vi deler summen av endringene på to, er at en tenkt velger som skifter mellom to partier, teller to ganger: som tilbakegang for ett parti og som framgang for et annet parti.



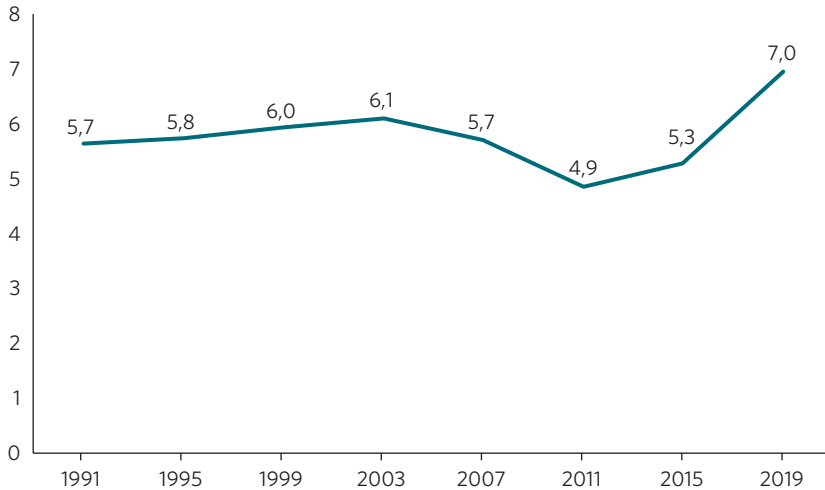
Figur 2.1. Netto velgervandringer mellom kommunestyrevalgene fra 1991 til og med 2019 (prosentpoeng)

Beregningene er basert på en inndeling av partier hvor alle som har fått mer enn 1 prosent oppslutning nasjonalt ved noen av valgene, er med. Øvrige partier og lister er plassert i kategoriene «felleslister», «lokale lister» eller «andre lister». Det gir følgende inndeling i partier: RV/Rødt, SV, Ap, Sp, MDG, KrF, Venstre, Høyre, FrP, FNB, Pensjonistpartiet, felleslister, lokale lister og andre lister.

Partipolitisk fragmentering kan måles i «effektivt antall partier» (Laakso & Taagepera, 1979). Hvis det effektive antallet partier er for eksempel fem, tilsvarer det et partisystem hvor man har fem jevnstore partier. Dette kan man måle både i en folkevalgt forsamling og på velgernivå, og i kapittel 3 viser Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad og Jacob Aars hvordan kommunesammenslåingen har påvirket det effektive antallet partier i landets kommunestyre. Ved kommunestyrevalg kan vi ikke snakke om et felles «kommunepartisystem» for hele landet, men i dette kapitlet bruker vi likevel effektivt antall partier i Norge, sett under ett som et mål på rikspolitisk fragmentering. Figur 2.2 viser hvordan dette har utviklet seg ved norske kommunestyrevalg fra 1991 til 2019.

Fragmenteringen av det partipolitiske landskapet i Norge ved kommunestyrevalget i 2019 tilsvarer et system med sju like store politiske partier. Dette er en tydelig økning fra tidligere valg i nyere tid. Mens nivået har ligget på 6 eller i underkant av 6 i 1990- og tidlig i 2000-årene, er det først en nedgang i 2011 og så en markant økning fra 2015 til 2019.

Ser vi landet under ett, var lokalvalget i 2019 altså et endringsvalg hvor velgerne flyttet mellom partiene og skapte et mer oppdelt og fragmentert partipolitisk system. Det var også et endringsvalg med tanke på



Figur 2.2. Fragmentering (effektivt antall partier på velgernivå) ved kommunestyrevalgene 1991-2019

Beregningene er basert på samme inndeling av partier som i figur 2.1.

andel stemmeberettigede som avga en stemme. Valgdeltakelsen ble høy sammenliknet med det vi er vant til ved lokalvalg. 64,7 og 60,5 prosent deltakelse ved henholdsvis kommunestyre- og fylkestingsvalget er den høyeste ved noe lokalvalg siden 1991. Deltakelsen ved lokalvalget i 2011 – noen måneder etter terrorangrepet 22. juli – var riktignok også høy, men litt lavere enn i 2019. Valget i 2019 er blitt betegnet som et protestvalg – en samling av ulike opprør mot sentralisering, bompenger og manglende klimainnsats – men kan kanskje like gjerne kalles et engasjerende valg.

Det var små regionale forskjeller i velgernes engasjement; deltakelsen i kommunevalget varierte mellom 68,0 prosent i Vestland fylke og 62,2 prosent i Vestfold og Telemark. På kommunenivået var variasjonen større. Lavest var deltakelsen i Alta (56,2 prosent), mens små øykommuner hadde den høyeste deltakelsen. Kvitsøy (Rogaland) lå aller høyest (85,1 prosent), fulgt av Leka i Trøndelag (83,2 prosent), Utsira i Rogaland (82,7 prosent) og Fedje i Vestland (82,5 prosent). Hva som ligger bak den økte valgdeltakelsen, og hvilke grupper som ble mobilisert, blir nærmere analysert av Johannes Bergh, Dag Arne Christensen og Tor Helge Holmås i kapittel 4.

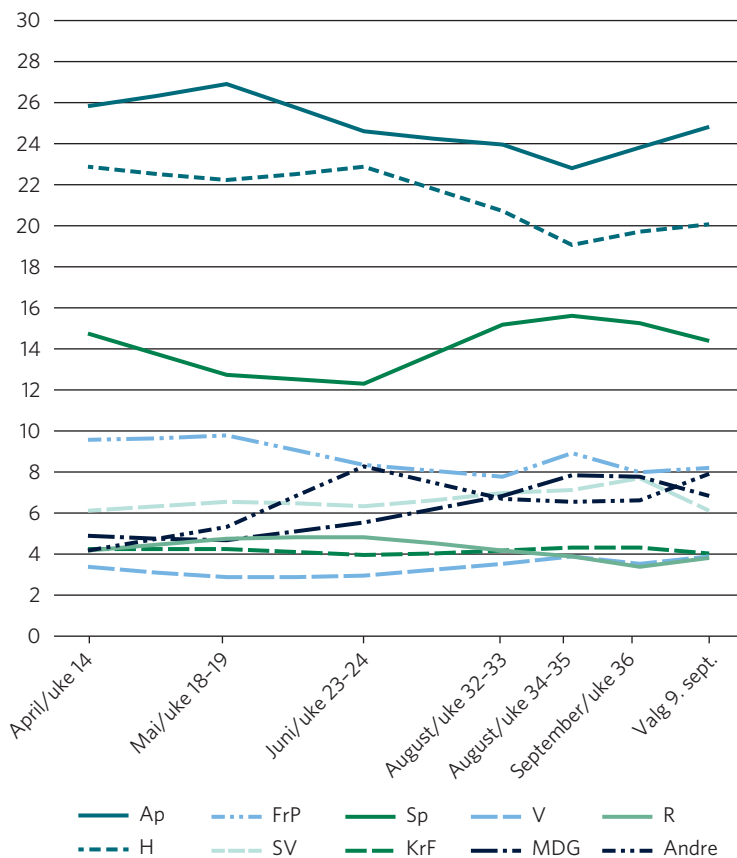
Ved kommunestyrevalg kan velgerne foreta rettelser på partilistene og gi noen av kandidatene en ekstra stemme (kumulering). De kan også

føre opp kandidater fra andre partiers lister (slengerstemmer). I 2019 gikk andelen av velgerne som avga en eller flere slike personstemmer, litt ned, etter at den hadde økt i valg etter valg. Nedgangen var likevel svak, fra 47,1 til 46,4 prosent (se tabell 2.1), og dette er andel av de *avgitte stemmene* som inneholder en eller flere personstemmer. Hvis vi tar hensyn til at valgdeltakelsen steg, og ser på hvor mange av de *stemmeberettigede* som stemte på personer, ser vi derimot en økning i personstemmegivning også i 2019. Det er altså ikke nødvendigvis et brudd med trenden.

Velgervandringer på individnivå

Tabellene og figurene vi har sett så langt, fanger ikke opp det som skjedde i løpet av valgkampen. I løpet av valgåret ble det gjennomført rekordmange meningsmålinger, både lokalt og nasjonalt, om hva folk ville stemme ved kommunestyrevalget. På grunn av feilmarginene i slike målinger kan resultatene variere. For å unngå slike tilfeldige utslag i målingene har vi her valgt å basere figur 2.3 på gjennomsnittet av et utvalg målinger gjennomført av Kantar og Respons Analyse. Vi har valgt ut målinger som ble gjennomført omtrent på samme tid, jamfør angitt måned og ukenummer i figuren. I likhet med valgstatistikken ovenfor beskriver figuren nettoreultatet av velgernes vandringer i flere retninger.

Figur 2.3 viser at det skjedde til dels store svingninger i flere av partienes velgeroppslutning de siste månedene fram mot valget den 9. september. Både Arbeiderpartiet og Høyre opplevde en kraftig tilbakegang fra april/mai til siste del av august. Begge de to partiene ser imidlertid ut til å ha mobilisert en del velgere i innspurten av valgkampen. Senterpartiet var på vei nedover før sommeren, men de klarte å mobilisere mange velgere etter ferien. Fremskrittspartiet fikk også tilbakegang, men klarte å stabilisere oppslutningen i august-september. Miljøpartiet De Grønne opplevde en solid økning i velgeroppslutningen fra mai til august, men selv om det sviktet litt i september, oppnådde MDG sitt beste valgresultat til nå. Sosialistisk Venstreparti klatret lenge sakte, men sikkert oppover, men også SV sviktet i innspurten slik at valgresultatet ble på nivå med oppslutningen i april.



Figur 2.3. Utviklingen i partienes oppslutning på landsbasis, basert på meningsmålinger om stemmegivning ved kommunestyrevalg – prosent i gjennomsnitt for utvalgte målinger fra Kantar og Respons Analyse (uke 14–36)

Kilde: Beregnet på grunnlag av oversikter på Poll of polls (2019)

Kategorien «andre» er en sammensatt gruppe av partier og lokale valg-lister, inkludert Folkeaksjonen Nei til mer bompenger. Samlet sett gikk denne gruppen fram på våren, fulgt av en nedgang og deretter stabilisering i august. Oppsvinget for denne gruppen på selve valgdagen kan ha sammenheng med at meningsmålingene har vanskelig for å fange opp lokale lister som til sammen utgjør en ikke ubetydelig andel av velgermassen.

Så langt har vi sett på netto velgervandringer (jf. figur 2.1). På individ-nivå – såkalte «brutto velgervandringer» – er velgerbevegelsene større enn

det valgstatistikken viser, siden overganger fra ett parti til et annet utlignes av velgere som går motsatt vei. Bergh og Bjørklund (2009, s. 148–151) har vist at forskjellen mellom brutto og netto velgervandringer er større ved kommunevalg enn ved stortingsvalg. Det er fordi velgervandringer ved stortingsvalg oftere går i samme retning, ut fra rikspolitiske trender, mens forskjellige lokale forhold fører til at velgere i ulike kommuner beveger seg i forskjellige retninger.

For å måle brutto velgervandringer trenger vi data fra spørreundersøkelser. I Lokalvalgundersøkelsen 2019 ble velgerne spurt om hva de stemte i 2015. Velgerne husker ikke alltid hva de stemte sist, og svarene vil derfor ofte overdrive stabiliteten i partipreferanser. Siden vi ikke har paneldata der samme person er spurt på to tidspunkter, er spørsmål basert på hukommelse det beste grunnlaget vi har for å vurdere velgerbevegelsene.

I tabell 2.4 ser vi hvor de ulike partienes velgere fra 2015 gikk i 2019, inkludert dem som gikk inn og ut av hjemmesittergruppen («stemte ikke»). Langs diagonalen (markert med grå bakgrunn) finner vi andelen av hvert partis 2015-velgere som holdt fast ved sitt valg i

Tabell 2.4. Stemmegivning ved kommunestyrevalget 2019 – etter stemmegivning i 2015 (prosent)

		2015												Totalt
		Ikke stemmerett	Stemte ikke	R	SV	Ap	Sp	MDG	KrF	V	H	FrP	Andre	
2019	Stemte ikke	51	52	6	8	10	7	8	8	10	10	12	11	16
	R	4	2	49	11	3	2	10	2	2	0	1	4	4
	SV	10	4	18	50	6	2	13	1	6	0	0	2	6
	Ap	8	10	5	14	59	7	5	5	12	5	4	4	20
	Sp	4	6	1	4	8	73	6	9	7	7	10	6	12
	MDG	4	4	10	12	4	1	50	3	21	2	0	0	6
	KrF	4	0	0	0	1	1	0	58	2	1	1	2	3
	V	8	2	0	0	2	0	3	2	32	4	1	2	3
	H	6	9	0	1	4	2	2	8	8	60	11	6	17
	FrP	0	5	0	0	1	2	0	1	0	6	48	2	7
	Andre	0	7	10	1	2	3	4	5	1	4	12	64	6
	N	40	415	73	186	872	360	108	144	142	689	289	64	3382

Veide tall, unntatt N.

2019.⁴ I utgangspunktet venter vi at partier i framgang vil beholde en større andel av sine velgere fra forrige valg, sammenlignet med valgets tapere. Tabellen viser likevel at dette slett ikke alltid er tilfelle.

Riktignok var det partiet med størst framgang ved kommunevalget – Senterpartiet – som beholdt den største andelen av sine 2015-velgere (73 %). Men lojaliteten var ikke like sterk i Rødt og MDG, som også hadde en klar framgang. Tabellen tyder på en betydelig utveksling av velgere fram og tilbake mellom SV, Rødt og MDG, mens SV i tillegg mistet velgere til Arbeiderpartiet.

Vi ser også at Arbeiderpartiet holdt fast på en forholdsvis stor andel av sine 2015-velgere (59 prosent) til tross for partiets sterke tilbakegang. Lojalitetsprosenten var faktisk høyere i Arbeiderpartiet enn i MDG og Rødt. Venstre hadde derimot den laveste lojaliteten (32 prosent) og tapte særlig mange velgere til MDG.

En stabil velgeroppslutning på individnivå handler altså ikke bare om framgang og tap ved det enkelte valget, men den kan også si noe mer grunnleggende om båndene mellom partier og velgere. I tabell 2.4 er lojaliteten høyest i Senterpartiet, Høyre, Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti og lavest i Venstre. Det samme var tilfelle ved valget i 2015 (Mjelde & Saglie, 2017).

Dagsorden i lokalpolitikken: velgernes viktigste saker

Hvilke politiske saker kan ligge bak de endringene vi har sett så langt? Selv om det kan være mange forklaringer på velgerbevegelser, for eksempel om vi liker partiene eller politikerne som stiller til valg, er det som oftest de politiske sakene og hva man mener om disse, som har størst forklaringskraft (Bergh & Aardal, 2019).⁵ Et valg hvor mange velgere er

4 Siden tabellen inneholder dem som ikke stemte, blir tallene på «lojale velgere» lavere enn i tilsvarende tabeller som bare ser på dem som stemte. I tillegg bruker vi informasjon fra manntallet om hvem som stemte og ikke stemte i 2019, og det gjør at andelen hjemmesittere blir noe større enn i for eksempel meningsmålingsbyråenes partibarometre.

5 I en meningsmåling foran kommunestyrevalget i 1991 sa 40 prosent av de spurte at tilliten til kandidater og ledere betydde mest for valget av parti, mens 37 prosent svarte at partiens

opptatt av økonomisk politikk, vil få et annet utfall enn et valg hvor innvandring er den viktigste saken – selv om velgerne mener det samme om økonomisk politikk og innvandring ved de to valgene. Generelt sett er våre holdninger og handlinger preget av hvilke tanker vi har i hodet når vi uttrykker holdninger eller gjør handlinger (se f.eks. Zaller, 1992). Slik er det også med den handlingen og meningsyttringen det er å stemme. Våre vurderinger av de politiske alternativene kan bli ulike, avhengig av om det er den ene eller den andre politiske saken som preger tankene våre.

I valgforskningen blir betydningen av politiske saker gjerne formulert gjennom begrepene «dagsorden» og «sakseierskap» (Bergh & Karlsen, 2019; McCombs & Shaw, 1972; Petrocik, 1996). Dagsorden omfatter de sakene velgerne er mest opptatte av når de stemmer, noe som i stor grad kan være influert av mediedekningen forut for valget (McCombs & Shaw, 1972). Teorien om sakseierskap (Petrocik, 1996) tar utgangspunkt i velgernes syn på hvilke partier som har best politikk på ulike saksområder. Det er et uttrykk for velgernes tillit til partiene i konkrete saker. Et parti som kan sies å ha sakseierskap til en bestemt sak, det vil si at mange velgere mener at dette partiet har den beste politikken i denne saken, vil ha en fordel av at denne saken kommer høyt opp på dagsordenen. For eksempel har Senterpartiet sakseierskap til distriktpolitikken, FrP til innvandringspolitikken og MDG til miljøpolitikken. Begrepet «sakseierskap» kan likevel gi et overdrevet inntrykk av partienes styrke. Ofte har flere partier stor tillit på samme saksfelt, og denne tilliten kan variere betydelig fra valg til valg – og til og med i løpet av en valgkamp (Bergh & Karlsen, 2019). For å forstå utfallet av et valg er det uansett viktig å vite hva som var på velgernes dagsorden ved dette valget.

Tabell 2.5 viser utviklingen i dagsorden ved de seks siste norske lokalvalgene. Tabellen er sortert ut fra hvilke saker som var viktigst i 2019. For å kunne sammenlikne over tid har vi slått sammen noen mer detaljerte kategorier i 2019. Disse vil framgå av de påfølgende tabellene. Tabellen bygger på et åpent spørsmål der velgerne ble bedt om å nevne den saken som var viktigst for deres stemmegivning, og svarene er blitt kategorisert etterpå.

standpunkter i bestemte saker var viktigst. Senere undersøkelser har vist at sakene er blitt viktigere enn personene (Rommetvedt, 2018).

Norsk lokalpolitikk handler i stor grad om velferdsspørsmål. Kommunene leverer mange av de viktigste velferdstjenestene: skoler, barnehager, eldreomsorg, en del helsetjenester og andre velferdstilbud. Disse sakene har generelt sett vært viktige ved norske lokalvalg i moderne tid og for så vidt også ved stortingsvalg (Bergh & Karlsen, 2019). Et annet generelt trekk ved den lokale dagsordenen er fragmenteringen. Velgerne er opptatt av mange ulike saker, og i noen tilfeller kan disse være helt lokale forhold som kanskje bare har relevans i én eller noen få kommuner. Kategorien «andre saker» dekker en rekke slike saker. Norske velgere er altså ikke enige om hva som er *den* viktigste lokalpolitiske saken. Det nærmeste vi kommer en slik sak, som utpeker seg ved de fleste valg, er skolepolitikk.

Tabell 2.5. Viktigste sak for stemmegivning ved kommunestyrevalgene fra 1999 til 2019 (prosent)

	1999	2003	2007	2011	2015	2019	Endring 2019-2015
Miljø og klima	2	1	7	5	8	15	+7
Økonomi, skatter, bompenger	2	3	5	7	5	10	+5
Skole	21	20	17	18	12	9	-3
Samferdsel	5	11	7	6	6	8	+2
Generell tillit	9	6	3	1	7	7	0
Distriktpolitikk, inkl. kommunestruktur	1	2	1	4	8	7	-1
Helse og sosial	9	7	7	4	6	6	0
Sysselsetting, næring, arbeidsplasser	2	4	2	3	2	5	+3
Eldre	11	12	11	7	6	4	-2
Eiendomsskatt	-	2	6	6	5	4	-1
Barn, familie, ungdom	5	4	4	7	3	3	0
Lokal arealplanlegging	-	-	3	7	5	3	-2
Skifte / status quo	2	2	3	8	2	3	+1
Privatisering	-	4	-	2	1	2	+1
Innvandring	4	4	3	2	4	2	-2
Ordfører	6	3	3	2	2	2	0
Personer på listen	4	2	1	2	2	1	-1
Andre saker	17	13	17	9	19	9	-10
Totalt	100	100	100	100	100	100	

Veide tall. Spørsmål: «Kan du nevne den saken som var viktigst for din stemmegivning ved kommunevalget i år?»

Flere av de viktigste sakene ved valget i 2019 avviker fra de andre lokalvalgene i nyere tid. Skolepolitikk var den viktigste saken for velgerne ved de tidligere valgene, mens det var en annen sak som preget flest velgeres dagsorden i 2019: miljø- og klimapolitikk. Aldri tidligere har miljø og klima vært et så viktig saksfelt for velgerne som ved dette valget. Det er ikke overraskende at denne saken blir stadig viktigere. Det var også en viktig sak for velgerne ved stortingsvalget i 2017, og vi ser en tilsvarende vektlegging av saken blant velgere i en rekke europeiske land (se f.eks. Europaparlamentet, 2019).

Av hensyn til sammenlikning over tid er bompengesaken slått sammen med økonomi og skatter i tabell 2.5. De aller fleste som havnet i denne kategorien i 2019, nærmere bestemt 8 av de 10 prosentene, svarte bompenger. Både klima og bompenger var altså viktige saker for velgerne i 2019. Annen samferdselspolitikk kom også høyt opp på listen. Disse sakene fortrent i noen grad de klassiske velferdssakene fra velgernes dagsorden i 2019. I et historisk perspektiv framstår derfor lokalvalget i 2019 som et annerledes valg. Tiden vil vise om dette er et unntak eller en mer varig endring.

De ulike partienes velgere er opptatt av ulike saker. Hvilke saker man synes er viktige, kan jo nettopp forklare hvorfor man stemmer på det ene eller det andre partiet (jamfør teorien om dagsorden og sakseierskap). I tabell 2.6 viser vi hva de ulike partienes velgere nevnte som viktigst.⁶ Siden vi ikke her er avhengig av sammenliknbare kategorier bakover i tid, gjør vi en mer fingradert inndeling i saker enn i tabell 2.5.⁷ De to viktigste sakene for hvert parti er markert med et skravert felt. Få blir vel overrasket av at de fleste MDG-velgere oppgir miljø og klima som sin viktigste sak, eller at velgerne til listene mot bompenger (inkludert både FNB og andre bompengelister) er opptatte av nettopp bompenger. Miljøsakene er også viktig for SVs og Venstres velgere, mens FrP-velgerne er mest opptatt av bompenger og samferdsel. Arbeiderpartiets velgere sprer seg over flere

6 I tabell 2.5 fulgte vi samme inndeling i saker som i tidligere undersøkelser, for å kunne sammenlikne over tid. I tabell 2.6 sammenlikner vi ikke over tid, og vi velger derfor en mer detaljert inndeling i saker; vi tar med alle saker som ble nevnt av minst 1 prosent av velgerne.

7 Inndelingen i politiske saker kan gjøres på ulike måter. Vi har valgt denne detaljerte inndelingen for å få fram nyansene i velgernes dagsorden og i forskjellene mellom partienes velgere, selv om vi da dels skiller saker som naturlig kunne høre sammen i én kategori (for eksempel vindkraft og miljø/klima).

saker, men nevner skolepolitikk i større grad enn andre partiers velgere. For Høyres del framstår eiendomsskatt som en særlig viktig sak. KrF skiller seg ut ved at mange av partiets velgere oppgir generell tillit til partiet eller kandidatene som stiller til valg som begrunnelse for sin stemmegivning. Senterpartiets velgere var mest opptatte av distriktspolitikk.

Tabell 2.6. Viktigste sak ved 2019-valget etter parti (prosent)

	Rødt	SV	Ap	Sp	MDG	KrF	V	H	FrP	Liste mot bom- penger	Annen liste
Miljø og klima	17	30	6	2	78	2	37	1	1	0	2
Skole	6	12	16	12	2	5	9	10	2	2	7
Samferdsel	3	6	6	4	9	3	14	12	16	2	11
Bompenger	0	1	1	3	3	2	0	7	26	91	6
Generell tillit, politisk helhetssyn	9	5	9	6	2	24	10	9	7	0	7
Helse og sosial	9	5	10	3	0	3	0	4	2	0	18
Syssetsetting, næring, jordbruk	0	1	4	14	1	6	4	6	2	0	5
Eldre	0	1	9	2	0	10	0	4	6	0	10
Eiendomsskatt	0	0	1	2	0	0	2	13	12	0	1
Distriktspolitikk	2	1	1	25	1	0	0	0	0	0	1
Kommunestruktur/ kommunesammenslåing	2	3	4	8	1	6	1	3	1	0	2
Barn, familie, ungdom	2	3	5	0	1	16	4	3	1	0	4
Lokal arealplanlegging	1	5	2	2	2	0	2	5	2	0	8
Økonomi, skatter	3	1	2	1	0	3	1	7	5	4	1
Skifte / status quo	0	1	5	1	0	0	0	6	1	0	4
Privatisering	14	3	3	0	0	0	1	3	1	0	0
Innvandring	1	3	0	0	2	0	0	1	9	0	2
Ordfører	0	0	3	2	0	5	0	2	1	0	1
Generell lokalpolitikk	1	3	1	4	1	2	0	2	0	0	2
Økonomisk ulikhet / sosial utjevning	8	9	2	0	0	2	0	0	0	0	0
Personer på listen	0	0	2	2	0	3	4	2	1	2	1
Arbeidslivspolitikk	4	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Vindkraft	6	1	1	2	1	0	2	0	1	0	0
Andre saker	11	5	4	5	1	8	9	1	2	0	5
N	93	173	460	338	175	73	80	335	145	38	84

Veide tall, unntatt N. De skraverete feltene er de to viktigste sakene for hvert partis velgere.

Kjønns- og aldersforskjeller i prioritering av politiske saker er ikke noe nytt (se f.eks. Bergh & Karlsen, 2019), men disse forskjellene er særlig tydelige i 2019. I tabell 2.7 har vi valgt ut saker med klare forskjeller. I offentlig debatt framstilles det av og til som om det er et ungdommelig klimaopprør på gang, som skaper konflikt mellom generasjonene. Resultatene i tabellen viser en betydelig generasjonsskløft i prioritering av klima- og miljøraken, som er mye viktigere for unge (18–30 år) enn for eldre velgere. Forskjellene er mye tydeligere nå enn ved tidligere valg, derfor er det lite trolig at det er snakk om en alderseffekt. Det er mer trolig at forskjellene er uttrykk for en generasjonseffekt, selv om vi ikke kan vite om disse generasjonsforskjellene vil vedvare framover.

Blant unge kvinner er klima og miljø helt dominerende. Selv om klima og miljø også er viktig for middelaldrende og eldre velgere, oppgir mange i disse aldersgruppene saker som skole, samferdsel og bompenger. Sistnevnte sak er viktigst for menn over 50 år.

Tabell 2.7. Viktigste sak etter alder og kjønn (prosent)

	Menn			Kvinner		
	18-30	31-50	51+	18-30	31-50	51+
Miljø	20	14	9	40	15	10
Skole	10	8	7	11	14	10
Bompenger	8	7	12	4	7	6
N	150	343	546	174	331	561

Veide tall, unntatt N.

I tillegg til det åpne spørsmålet vi har sett på ovenfor, stilte vi i 2019-undersøkelsen et spørsmål der velgerne ble bedt om å vurdere viktigheten av fire saksfelt for stemmegivning ved kommunevalget. Dermed får vi en mer fingradert vurdering av hvor viktige disse fire spørsmålene var. Vi valgte ut spørsmål som sto sentralt i den politiske debatten før valget: bompenger, klima og miljø og kommune- og fylkessammenslåing.

Tabell 2.8 viser for det første hvor mange som mente at disse sakene var svært viktige for sin stemmegivning. Også her framstår klima og miljø som klart viktigere enn de andre sakene, som på sin side var omtrent like viktige. Et tilsvarende mønster finner vi ved å se på «svært viktig» og «nokså viktig» under ett (ikke vist i tabellen). 74 prosent svarte at miljø

og klima var enten svært viktig eller nokså viktig, mot mellom 35 og 40 prosent for de tre andre sakene.

Tabell 2.8. Viktigheten av fire saksfelt – etter kommunestørrelse (prosentandel som har svart «svært viktig»)

	-2500	2501-5000	5001-10 000	10 001-20 000	20 001-60 000	60 001+	Samlet
Bompenger	7	8	12	17	15	17	16
Kommunesammenslåing	33	28	23	21	13	7	15
Sammenslåing av fylkeskommuner	21	17	16	17	14	7	13
Miljø og klima	26	24	23	28	28	42	31
Minste N	366	385	466	504	746	1032	3499

Spørsmål: «Hvor viktig vil du si at følgende saker var for din stemmegivning ved kommunevalget?»

Svaralternativer: «ikke viktig», «mindre viktig», «nokså viktig» og «svært viktig».

Kommunestørrelse 2019 (før sammenslåing). Uveide tall, unntatt «samlet»-kolonnen.

For det andre gir tabell 2.8 et første inntak til spørsmålet om lokale variasjoner ved å vise hvordan disse sakenes viktighet varierer mellom ulike typer kommuner. Tabellen viser hvor mange som mente at sakene var svært viktige, ut fra kommunestørrelse *før* sammenslåing. Det er klare geografiske variasjoner. Selv om bompenger finnes i hele landet, har debatten stort sett handlet om bompengeringer i og rundt de største byene. Det er derfor ikke overraskende at bompenger oppfattes som viktigst i større kommuner. Skiller vi ut kommuner der en bompengeliste stilte ved kommunevalget, finner vi at 22 prosent av velgerne mente at bompengesaken var svært viktig, mot 14 prosent i kommuner uten en slik liste (tabell ikke vist). En sammenheng mellom forekomst av bompengelister og bompengesakens viktighet er slett ikke overraskende, men det er verdt å merke seg at saken har mobilisert også i kommuner uten slike lister.

For kommunesammenslåing er de geografiske variasjonene enda større. I de minste kommunene mente 33 prosent at saken var svært viktig, mot 7 prosent i de største. Sammenslåing av fylkeskommuner følger et liknende mønster, men med mindre forskjeller. Andelen som oppfattet kommunesammenslåing som svært viktig, var like høy i sammenslåtte som i ikke-sammenslåtte kommuner. Men her må vi ta hensyn til at kommunesammenslåing neppe oppfattes som viktig i store kommuner som slås sammen med små. Begrenser vi oss til kommuner med under 10 000

innbyggere før sammenslåing (tabell ikke vist), var saken svært viktig for 32 prosent i sammenslåtte kommuner og for 25 prosent i ikke-sammenslåtte kommuner. For miljø og klima skiller de største byene seg ut, med små forskjeller mellom de fem øvrige kommunegruppene. Miljø var viktigere enn bompenger, uansett kommunestørrelse, men miljø ble slått av kommunesammenslåing i de minste kommunene.

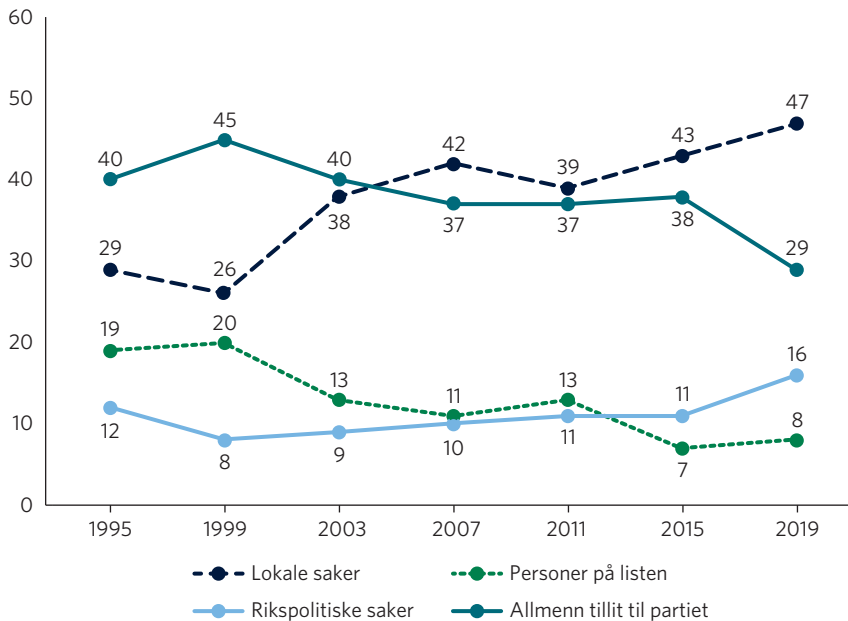
Lokale og nasjonale faktorer i valgkamp og stemmegivning

En annen tilnærming til spørsmålet om lokale variasjoner får vi ved å undersøke svarene på et spørsmål i velgerundersøkelsen om hva som preget valgkampen i kommunen, lokale eller rikspolitiske saker. Svarene viser en klar overvekt for de lokale: 49 prosent oppga at lokale saker preget valgkampen i kommunen, mens 15 prosent svarte at den var preget av rikspolitiske saker (tabell ikke vist).⁸ 36 prosent mente at det var en blanding av lokal- og rikspolitikk som preget valgkampen i 2019.

Dette kan ha sammenheng med at begge typer saker sto på dagordenen, men også at det i praksis kan være vanskelig å si om en spesifikk sak er lokal- eller rikspolitisk. Både bompengene og kommunesammenslåingen angikk spesifikke kommuner, men disse ble også viktige rikspolitiske saker. De omstridte bomringene inngår i såkalte bypakker, som er et resultat av forhandlinger om finansieringen av veiprojekter og kollektivtrafikk mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Midt i valgkampen fikk bompengesaken også stor rikspolitisk betydning ved at den nesten utløste en regjeringsskifte på grunn av uenighet mellom FrP på den ene siden og Venstre og KrF på den andre. Initiativet til kommunereformen kom fra regjeringen, men på grunn av Stortingets vedtak om frivillighet ble det opp til kommunestyrene å behandle saken og ta stilling til hvilke kommuner de eventuelt ville slå seg sammen med. Det endelige vedtak ble deretter gjort av Stortinget. På denne måten ble både bompengesaken og kommunereformen en blanding av lokal- og rikspolitikk.

⁸ Spørsmålet er også stilt i tidligere lokalvalgundersøkelser, men med en litt annen formulering, slik at svarene ikke er helt sammenliknbare. Se Bjørklund (2017a, s. 307) for disse resultatene.

Et annet spørsmål i lokalvalgundersøkelsene dreier seg om hva som hadde størst betydning for velgernes valg av parti. Bjørklund (2017a) har tidligere vist at trenden over tid har gått i retning av en økt vekt på det lokale. Figur 2.4 viser at dette også gjelder valget i 2019.



Figur 2.4. Viktigste faktor for valg av parti ved kommunevalgene fra 1995 til 2019 (prosent)

Spørsmål: «Hva hadde størst betydning for ditt valg av parti eller liste til kommunevalget? Var det lokale saker, personer på listen, rikspolitiske saker eller allmenn tillit til partiet?»

Veide tall, unntatt N. N: 2141 (1995), 2182 (1999), 1863 (2003), 1588 (2007), 1468 (2011), 1131 (2015), 3509 (2019). Kilde for 1995-2015: Bjørklund (2017a)

To av svaralternativene gjelder lokale forhold, lokale saker og listekandidater, men det er bare de lokale sakene som har fått økt betydning. Nesten halvparten av de spurte i 2019 oppga at lokale saker var viktigst for partivalget, mens andelen som har svart «personer på listen» har gått nedover. Rikspolitiske saker har hatt en nokså stabil oppslutning over tid, mens det er blitt færre som peker på allmenn tillit til partiet. Oppgangen for rikspolitiske saker i 2019 kan ha sammenheng med den blandingen av riks- og lokalpolitikk som vi har pekt på ovenfor.

Den økende saksorienteringen på bekostning av kandidater kan ved første øyekast se ut til å stride mot økningen i avgitte personstemmer. Å stemme på et parti *på grunn av* listekandidatene er likevel noe annet

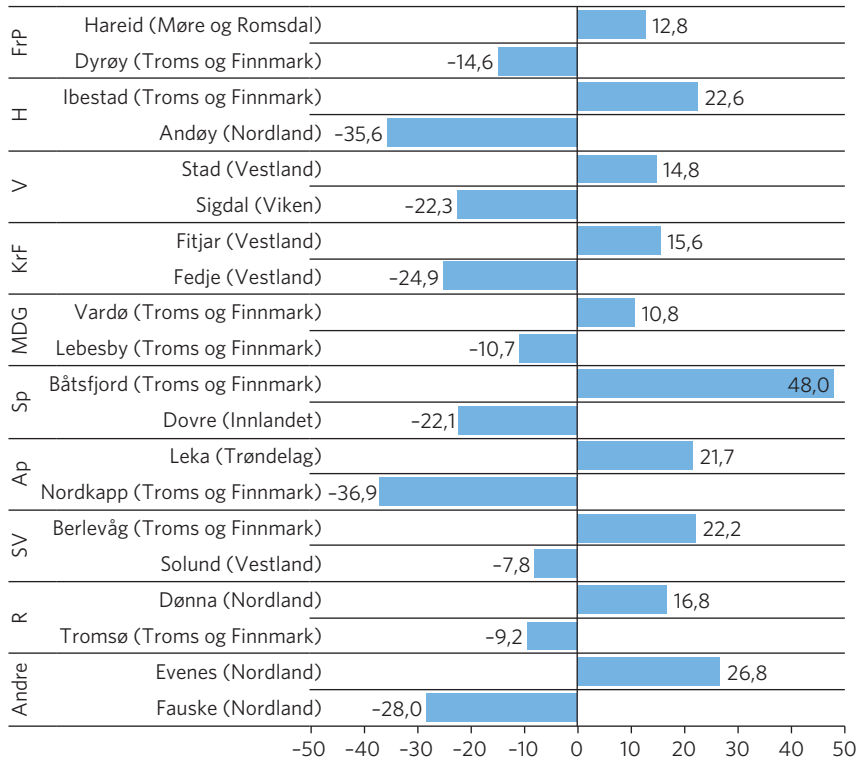
enn å stemme på enkeltkandidater på eget partis eller andre partiers liste. Hvis personstemmer uttrykker en økende personorientering i lokalpolitikken, er personfokuset med andre ord mindre knyttet til valg av parti. Personstemmegivning og saksorientering kan også være to sider av samme sak – som når velgerne stemmer på enkeltkandidater på grunn av deres standpunkt i viktige saker (se Bjørklund, 2017a, s. 314–317).

356 valg – illustrert ved noen av dem

Som nevnt var det ikke *ett* kommunestyrevalg i 2019, men 356 valg i hver sin kommune, med ulike saker og egne dynamikker i valgkampen. Det vil naturligvis føre for langt å gå inn på resultatene i hver av de 356 kommunene, men vi skal se nærmere på noen utvalgte kommuner der det skjedde store endringer. Disse viser hvordan valget kan arte seg på lokalplanet, men de kan også bidra til å illustrere noen av de nasjonale trendene. Figur 2.5 viser at partienes oppslutning på landsbasis skjuler store lokale variasjoner. Her ser vi hvor hvert parti fikk størst fram- og tilbakegang fra 2015 til 2019. I sammenslåtte kommuner er 2015-resultatene omregnet til den nye kommunestrukturen. Det viser seg at samtlige partier opplevde både fram- og tilbakegang – og i noen tilfeller med kraftige utslag. Også valgets vinnere opplevde tilbakegang, mens taperne på landsbasis gikk fram noen steder.

Noen av framgangene skyldes at vedkommende parti ikke stilte liste i 2015. Det gjelder Båtsfjord Sp, Berlevåg SV, Rødt Dønna og Evenes Tverrpolitiske Liste. Det gjelder delvis også den sammenslåtte kommunen Stad, der Venstre ikke stilte liste i alle de tidligere kommunene. Tilsvarende skyldes tilbakegangen for Sigdal Venstre, Fedje KrF og Lebesby MDG at partiet ikke lenger stilte liste i 2019. Men figuren viser også at endringene var sterke i mange kommuner der partiet stilte opp ved begge de to valgene.

Flere av kommunene med store svingninger ligger på finnmarkskysten. Arbeiderpartiet fikk sitt sterke nederlag i Nordkapp, der valget var preget av striden om hvorvidt turistattraksjonen Nordkapp-platået skulle forvaltes av det offentlige, slik SV og Sp ønsket, eller av private, som det



Figur 2.5. Kommuner med størst fram- og tilbakegang fra kommunestyrevalget i 2015 til 2019 – for hvert parti (prosentpoeng)

Kilde: SSB. Resultatene fra 2015 er omregnet til kommunestrukturen etter sammenslåing. Kommuner der store endringer skyldtes overgang fra fellesliste til separate partilister, eller omvendt, er ikke tatt med i figuren. For «andre» vises den kommunen der framgangen skyldtes én enkelt liste (kommuner med sterk framgang for «andre», fordelt på flere lokale lister, er ikke med).

daværende Ap-flertallet hadde vedtatt før valget (Tomassen & Hykkerud, 2019). I Nordkapp fikk Senterpartiet også et løft da medlemmene i Nordkapp Venstre la ned lokallaget sitt og i stedet stiftet et Senterparti-lag (Nordvåg & Furunes, 2019).

Høyre fikk sitt største nederlag lenger sør i Nord-Norge, i Andøy der nedleggelsen av flystasjonen kostet regjeringspartiet dyrt (Thonhaugen, 2019). Her var vinneren Senterpartiet, med en økning på 46,8 prosentpoeng. Dette var likevel ikke nok til å bli Senterpartiets største framgang: I Båtsfjord fikk partiet 48 prosent av stemmene ti måneder etter at lokallaget ble etablert (Birkelund, 2020). Dette gikk ut over både Arbeiderpartiet og Høyre, men Høyre tapte mest.

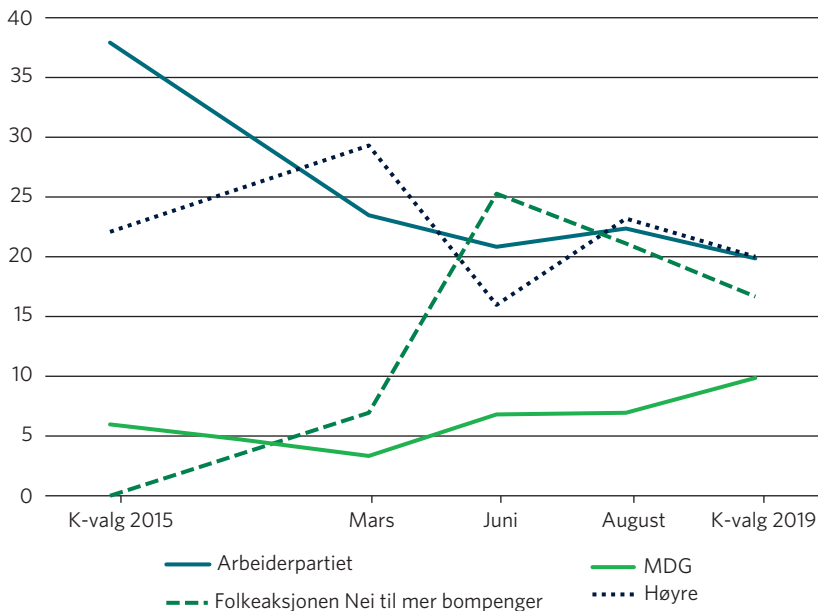
I nabokommunen Berlevåg fikk SV sin største framgang med et ny-stiftet lokallag. Her ser det likevel ikke ut til å være noen konfliktsak som utløste endringene. Tvert imot: I februar 2019, vel et halvt år før valget, så det ut til at bare ett parti – Arbeiderpartiet – kom til å stille liste. Råd-mannen advarte innbyggerne om at lokaldemokratiet sto i fare, og det endte med at fire partier stilte til valg (Berlevågnytt, 2019; Furunes, 2019).

Mange av kommunene i figur 2.5 illustrerer også et mer generelt trekk ved lokalvalget i 2019: Arbeiderpartiets tilbakegang og Senterpartiets framgang i periferien, særlig i Nord-Norge. Utslagene er generelt ikke like kraftige i storbyene, som dermed ikke er kommet med i figuren, med unntak av Rødts tilbakegang i Tromsø. Vi skal derfor se nærmere på utviklingen i noen storbyer som opplevde store partipolitiske endringer – med gjennombrudd for bompengelister eller andre utfordrerpartier. Slik kan vi også få illustrert et annet nokså generelt trekk: bompengelistenes framgang.

I disse byene finner vi også store lokale variasjoner og svingninger i løpet av valgåret og valgkampen. Plassen tillater ikke noen fullstendig oversikt over alle partiene i disse byene, men vi skal trekke fram noen eksempler basert på lokale målinger gjennomført av Respons Analyse. Når man leser de etterfølgende figurene, må man være oppmerksom på at avstanden mellom kommunevalgresultatene fra 2015 og den første meningsmålingen i 2019 er uforholdsmessig liten, noe som gjør at de første endringene ser ut til ha skjedd raskere og kraftigere enn de gjorde i virkeligheten.

Vi skal først ta for oss utviklingen i Bergen, der kontroversielle saker som bybane over Bryggen og bompenger fikk mye oppmerksomhet. Som man ser av figur 2.6, ble kommunestyrevalget i Bergen ganske dramatisk sammenliknet med valget fire år tidligere. Arbeiderpartiets oppslutning ble nesten halvert, fra 37,8 prosent i 2015 til 19,8 prosent ved valget i 2019. For Arbeiderpartiet kom tilbakegangen før valgkampinnspurten. Den kan blant annet ha sammenheng med at det var indre stridigheter og kamp om posisjonen som byrådsleder kandidat. Folkeaksjonen Nei til mer bompenger i Bergen kom som et «skudd» i 2019. Toppformen ble nådd litt for tidlig, men sluttresultatet ble solid med 16,7 prosent av stemmene. Motpolen, Miljøpartiet De Grønne, opplevde også en framgang i løpet av valgkampen, men ifølge noen målinger (ikke gjengitt her) glapp

det litt i innspurten. Til slutt har vi tatt med Høyre, som opplevde en nedgang på vårparten, men hentet seg noe inn igjen etter sommeren. Ved forrige valg havnet Høyre langt bak Arbeiderpartiet, men i 2019 ble Høyre så vidt litt større enn Ap i Bergen (20 mot 19,8 prosent).

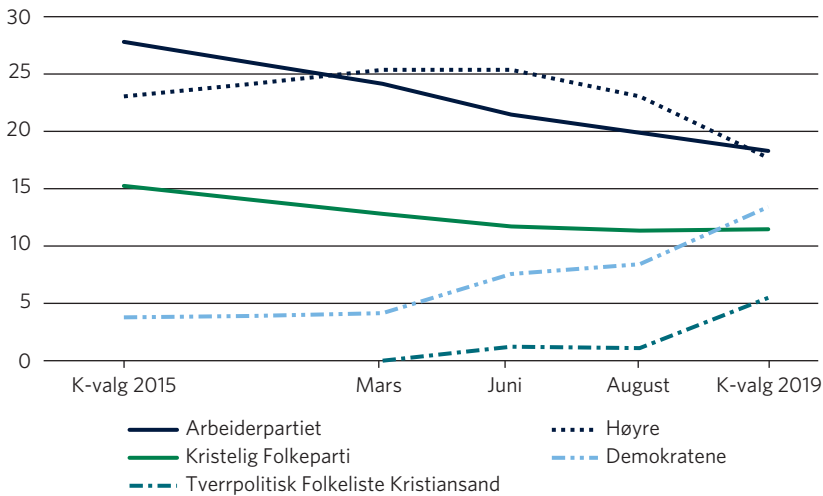


Figur 2.6. Endringer i partienes oppslutning, Bergen

Kilde: Respons Analyse

I Kristiansand var det ikke noen bompengeliste, men to andre lister som skapte politiske tumulter: Demokratene og Tverrpolitisk Folkeliste Kristiansand (se figur 2.7). Demokratene, med den tidligere FrP-eren Vidar Kleppe i spissen, fikk kraftig framgang i løpet av valgåret og endte på 13,4 prosent på valgdagen i 2019, mot 3,8 prosent ved valget i 2015. En viktig sak for Demokratene var motstand mot den såkalte kunstsiloen. Milliardæren Nicolai Tangen hadde gitt av sin kunstsamling til det lokale kunstmuseet, men dette kostet også penger for kommunen fordi en gammel kornsilo skulle bygges om og benyttes som utstillingslokale. Etableringen av den tverrpolitiske listen hadde også sammenheng med kunstsiloen og andre byutviklingsaker. Denne listen lå nokså beskjedent an før den fikk en solid opptur ved selve valget. Både Arbeiderpartiet,

Høyre og Kristelig Folkeparti opplevde en klar tilbakegang i løpet av valgåret, selv om oppslutningen om KrF stabiliserte seg før valgdagen.

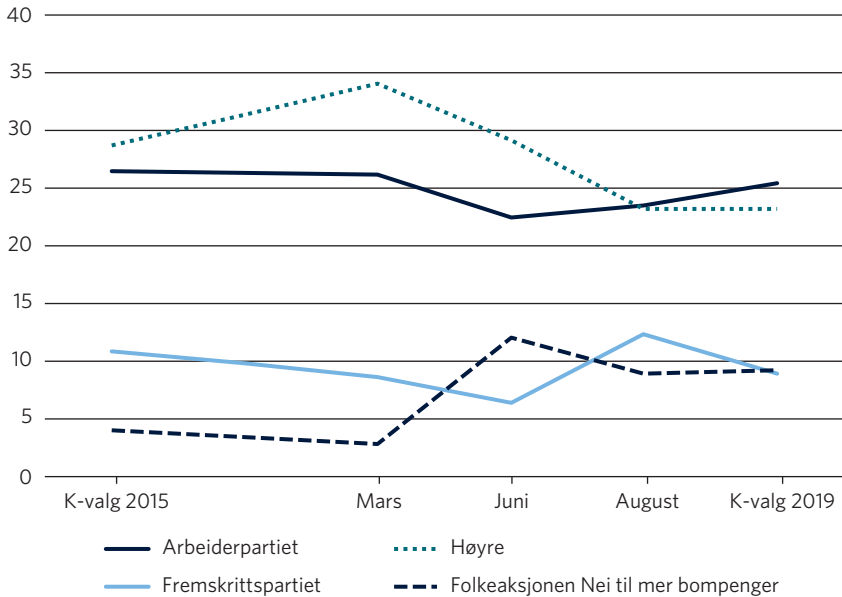


Figur 2.7. Endringer i partienes oppslutning, Kristiansand

Kilde: Respons Analyse

I Stavanger var utgangspunktet litt spesielt fordi Folkeaksjonen Nei til mer bompenger kom inn i bystyret allerede ved kommunestyrevalget i 2015. Som vi ser av figur 2.8, fikk FNB en solid framgang på vårparten, men de gikk litt tilbake i august. FNB hentet velgere fra flere partier, deriblant Høyre, som i mars så ut til å kunne gjøre et solid valg og bli klart større enn Arbeiderpartiet. Arbeiderpartiet mistet også velgere på vårparten, men hentet seg deretter noe inn igjen. Dermed ble Arbeiderpartiet det største partiet i Stavanger. For mange ble det en stor overraskelse da de ivrigste motstanderne og tilhengerne av bompenger, FNB og MDG, gikk sammen inn i den nye politiske flertallskonstellasjonen som sikret Arbeiderpartiet ordførerposisjonen etter 24 år med Høyre-ordfører. Vi ser ellers at svingningene i Fremskrittspartiets oppslutning gikk i motsatt retning av det tilfellet var for FNB. Det ser med andre ord ut til å ha variert hvem av disse to som fikk overtaket blant bompengemotstanderne.

Et siste spørsmål dreier seg om de gamle og nye partienes geografiske feste også *innenfor* byene. Vi kan illustrere dette ved hjelp av de ulike

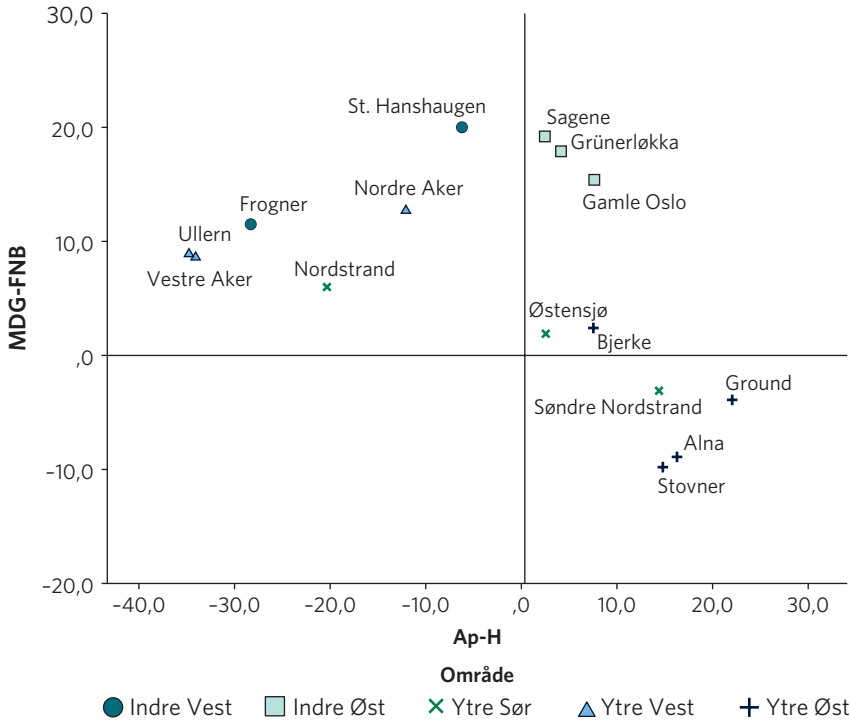


Figur 2.8. Endringer i partienes oppslutning, Stavanger

Kilde: Respons Analyse

bydelene i Oslo. I figur 2.9 har vi plottet inn de ulike bydelene etter to variabler. For det første ut fra den tradisjonelle motsetningen mellom venstre- og høyresiden, som i Oslo har skilt østkanten fra vestkanten – her målt ved Arbeiderpartiets oppslutning minus Høyres oppslutning. For det andre ut fra motsetningen mellom motpolene i de nye sakene som preget valget – klima og bompenger – målt som oppslutning om MDG minus oppslutning om FNB.

I figur 2.9 plasserer bydelene seg i tre hovedgrupper som er lett gjenkjennelige ut fra Oslos politiske geografi (Bjørklund, 2017b). Til venstre i figuren finner vi vestkantbydelene preget av velstående villastrøk. Disse er stadig høyreorienterte, med sterk oppslutning om Høyre og tilsvarende lav støtte til Arbeiderpartiet. Her er det også flere MDG-velgere enn bompengevelgere, selv om vestkanten skiller seg mindre ut på dette punktet. Nederst til høyre i figuren finner vi drabantbyene i øst, med lavere inntektsnivå og høyere innvandrerandel. Her står Arbeiderpartiet stadig langt sterkere enn Høyre, men det er også her vi finner FNBS sterkeste oppslutning – og tilsvarende få MDG-velgere. Til slutt finner vi



Figur 2.9. Valgresultat fra kommunestyrevalget 2019 i bydeler i Oslo – oppslutning om Arbeiderpartiet minus oppslutning om Høyre og oppslutning om MDG minus oppslutning om FNB
Kilde: Valgdirektoratet

sentrumsbydelene, og særlig de østre, øverst i figuren. Her er MDGs kjerneområde, mens FNB står særdeles svakt. Styrkeforholdet mellom Høyre og Ap er jevnere i disse bydelene enn i ytre by. Selv om de rødgrønne partiene til sammen står sterkere enn høyresiden her, ligger Arbeiderpartiet dårligere an enn i den ytre delen av østkanten. Samlet sett viser figuren hvordan geografiske forskjeller kan slå ut, også innad i en kommune, som følge av både tradisjonelle klassemotsetninger og nye politiske motsetninger som til dels går på tvers av de gamle.

Rikstendens og lokale avvik

Med strømmen av enkeltresultater som presenteres på valgkvelden, er det lett å miste oversikten over de mange lokale utslagene med ulik styrke i forskjellige retninger som partiene opplever. Kommentarer basert på

landsgjennomsnittet bærer ofte preg av at lokalvalget tolkes nærmest som en stor rikspolitisk gallup (Rommetvedt, 1988). Men som vi har sett, er det blitt stadig flere velgere som sier at det er lokale saker som har størst betydning når de avgjør hvilket parti de skal stemme på ved kommune-styrevalgene (se figur 2.4). Hvordan slår så dette ut ved valgene i de ulike kommunene? Ovenfor har vi sett noen eksempler på at lokale forhold har preget valget i enkelte kommuner, og i denne seksjonen skal vi gå mer systematisk til verks.

For å belyse dette skal vi benytte en beregningsmetode som ble utviklet i forbindelse med studier av lokalvalgene i 1987 og 1991.⁹ Ved hjelp av denne metoden beregnes det man kan kalle *rikstendensen* for hvert parti ved kommune-styrevalget, mens den totale endringen i forhold til det foregående rikstinget (stortingsvalget) splittes opp i en *riksendring* og et *lokalavvik*. Mens det er summen av de enkelte velgernes stemmer som ligger til grunn for den tradisjonelle beregningen av valgresultatet på landsbasis (som i tabell 2.1 og 2.2), er beregningen av rikstendensen basert på resultatene i hver enkelt kommune. I det tradisjonelle landsresultatet teller hver enkelt stemme likt, slik at summen blir mest påvirket av valgresultatene i de store kommunene. Ved beregningen av rikstendensen teller derimot store og små kommuner likt. Her skal vi først se nærmere på Senterpartiet og Arbeiderpartiet, som var henholdsvis vinneren og taperen av valget i 2019.

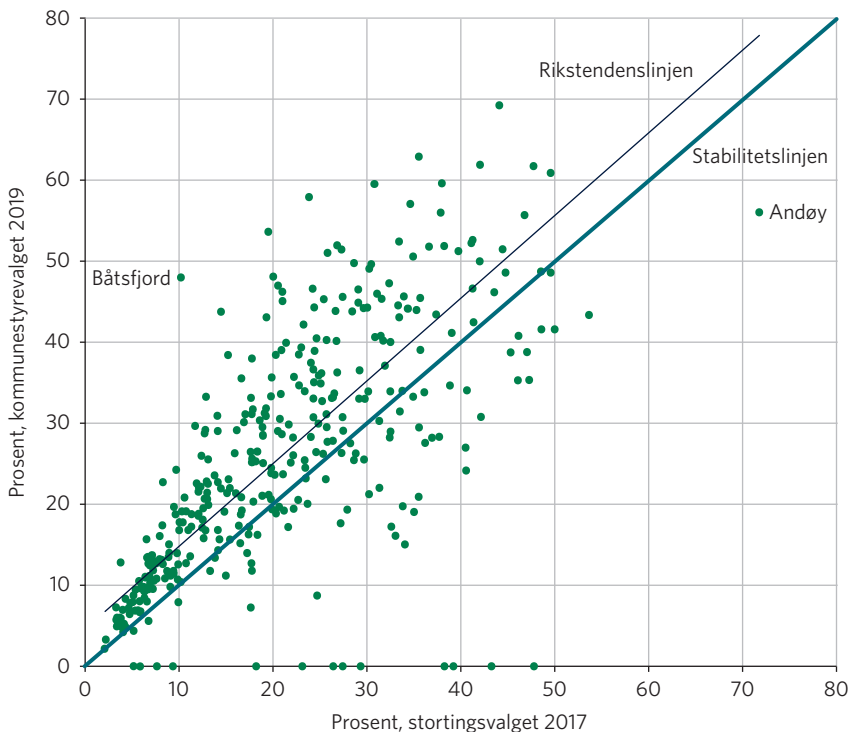
I figur 2.10 har vi plottet inn alle kommunene basert på den nye kommuneinndelingen fra 2020. Hver kommune er markert med et punkt (her illustrert ved Båtsfjord og Andøy), slik at man kan se hvilken oppslutning Senterpartiet fikk i kommunen ved stortingsvalget i 2017 (x-aksen) og ved kommune-styrevalget i 2019 (y-aksen). Rikstendensen (tynn linje) er beregnet slik at de loddrette avstandene fra hvert kommunepunkt til rikstendenslinjen blir minst mulig.¹⁰ (Kommuner der Senterpartiet fikk samme oppslutning ved de to valgene, ligger på den såkalte stabilitetslinjen

9 Se Gitlesen og Rommetvedt (1994, s. 126 og vedlegg 1) eller Rommetvedt (2000, s. 78–80) for mer detaljerte beskrivelser av framgangsmåten.

10 Rikstendenslinjen likner på en regresjonslinje, men det er de absolutte avstandene som ligger til grunn for beregningen av rikstendenslinjen, mens regresjonslinjen beregnes på grunnlag av de kvadrerte avstandene.

(tykk linje) i figuren, mens kommuner der partiet ikke stilte liste i 2019, ligger på x-aksen.)

Beregningen av riksendring og lokale avvik fra rikstendensen kan illustreres ved hjelp av Båtsfjord kommune. Som vi ser av figuren, ligger rikstendenslinjen nokså parallelt med stabilitetslinjen, om lag fem prosentpoeng over denne. Det er denne avstanden på omtrent fem prosentpoeng vi kaller riksendringen. Båtsfjord ligger imidlertid langt over rikstendenslinjen. Avstanden til rikstendenslinjen er på om lag 43 prosentpoeng. Denne avstanden kan vi kalle lokalavviket fra rikstendensen. Riksendringen kan tolkes som et uttrykk for rikspolitikken betydning ved valget i vedkommende kommune, mens lokalavvikets andel av den totale endringen kan betraktes som en *indikator* på lokalpolitikken betydning. Det må imidlertid understrekes at det ikke er noe presist mål, fordi det er umulig å skille skarpt mellom riks- og lokalpolitikk. I tillegg

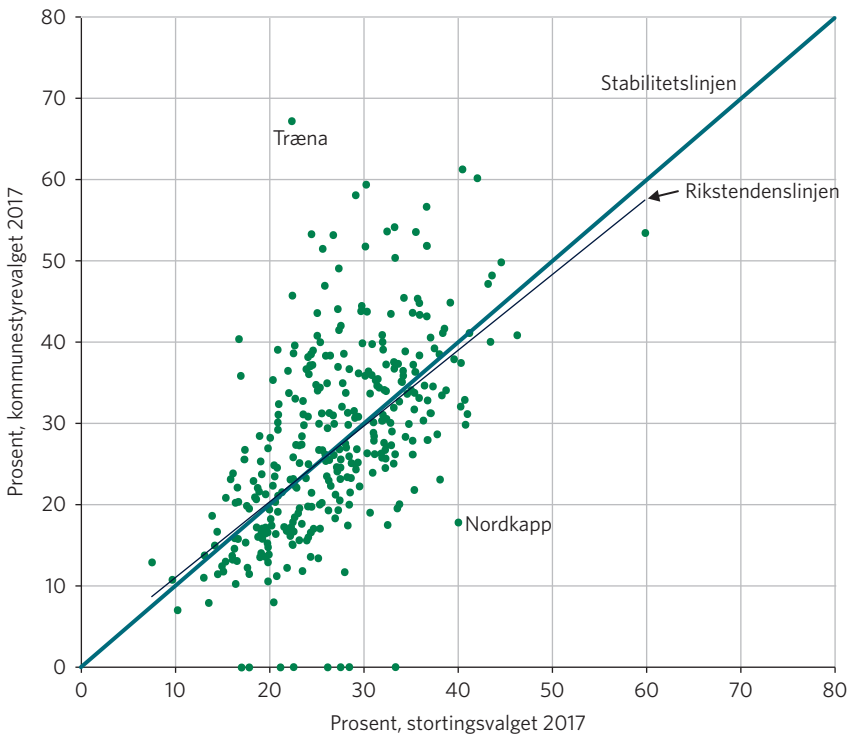


Figur 2.10. Rikstendens og lokalavvik for Senterpartiet - fra stortingsvalget i 2017 til kommunestyrevalget i 2019

til rent lokalpolitiske forhold kan de lokale avvikene fra rikstendensen også ha sammenheng med at noen rikspolitiske saker berører ulike kommuner i forskjellig grad. Den sistnevnte effekten dempes imidlertid ved at vi tar utgangspunkt i oppslutningen ved det foregående stortingsvalget.

I figur 2.10 viser avstanden mellom rikstendenslinjen og stabilitetslinjen fra Senterpartiet fikk en betydelig økning i velgeroppslutningen fra stortingsvalget i 2017 til kommunestyrevalget i 2019. Det er denne økningen vi kan tolke som et uttrykk for rikstendensen i lokalvalget. Spredningen av kommunepunktene over og under rikstendenslinjen viser imidlertid at Senterpartiet opplevde store lokale avvik fra rikstendensen i svært mange kommuner.

Figur 2.11 viser tilsvarende beregninger for Arbeiderpartiet. Vi ser her at det er svært liten avstand mellom rikstendenslinjen og stabilitetslinjen. Det vil si at rikspolitiske forhold endret seg lite fra stortingsvalget i 2017 til lokalvalget i 2019 for Arbeiderpartiet på kommunenivå. Dette til



Figur 2.11. Rikstendens og lokalavvik for Arbeiderpartiet – fra stortingsvalget i 2017 til kommunestyrevalget i 2019

tross for at partiet på velgernivå fikk en tilbakegang på 2,6 prosentpoeng i forhold til riksvalet to år før. Også for Arbeiderpartiet viser kommune-punktene at det er store lokale avvik fra rikstendensen.

I tabell 2.9 presenteres et samlet bilde av rikstendensen og de lokale avvikene ved de tre siste kommunestyrevalgene. De oppgitte tallene er gjennomsnittstall for alle kommunene. For sammenlikningens skyld er beregningene for alle valgene basert på den kommuneinndelingen som trådte i kraft fra 2020. MDG og Rødt er utelatt fordi disse partiene bare stilte lister i et begrenset antall kommuner (se kapittel 3).

Tabell 2.9. Riksending og lokale avvik – gjennomsnitt for alle kommuner

	Fra 2009 til 2011	Fra 2013 til 2015	Fra 2017 til 2019
Riksendingens andel av totalendingen, gjennomsnitt for de sju partiene nedenfor, prosent	53,7	48,0	45,7
Senterpartiet	5,48	6,55	7,68
Arbeiderpartiet	6,49	6,94	7,01
Fremskrittspartiet	3,90	3,51	6,44
Lokale avvik fra rikstendensen, prosentpoeng			
Høyre	5,83	5,42	4,96
Sosialistisk Venstreparti	3,08	2,00	2,48
Kristelig Folkeparti	0,55	2,17	1,85
Venstre	1,70	2,58	1,78
Gjennomsnitt	3,86	4,17	4,60

Den første raden i tabell 2.9 viser riksendingens andel av de totale endringene fra stortingsvalgene i 2009, 2013 og 2017 til kommunestyrevalgene i henholdsvis 2011, 2015 og 2019. Vi ser her at riksendingens andel gradvis er blitt redusert, fra over halvparten (53,7 prosent) av de totale endringene ved kommunestyrevalget i 2011 til en god del under halvparten i 2019 (45,7 prosent). Det ser med andre ord ut til at lokale politiske forhold hadde større betydning enn rikstendensen ved de to siste valgene.

Bak disse gjennomsnittstallene skjuler det seg betydelige forskjeller mellom partiene, men vi skal ikke gå nærmere inn på disse her. I stedet skal vi se nærmere på de lokale avvikene fra rikstendensen (regnet i prosentpoeng). Vi ser her at det var Senterpartiet, fulgt av Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, som opplevde størst lokale avvik fra rikstendensen

i 2019, mens lokalavvikene var mer beskjedne for Kristelig Folkeparti og Venstre (vel å merke regnet i prosentpoeng). I gjennomsnitt økte de lokale avvikene fra rikstendensen fra 3,86 prosentpoeng i 2011 til 4,60 prosentpoeng i 2019.

Konklusjon

Lokalvalget 9. september 2019 ble på mange måter et endringsvalg. Velgerne skulle i mange tilfeller utpeke representanter til kommunestyre og fylkesting i det som fra 1. januar 2020 skulle bli helt nye kommuner og fylker. På landsbasis ble valget preget av tilbakegang for regjeringspartiene, men også det største opposisjonspartiet, Arbeiderpartiet, gikk kraftig tilbake, mens de andre rødgrønne partiene og særlig Senterpartiet gikk fram. Valgdeltakelsen ble større enn på lenge, og det var mange velgere som avga personstemmer. Mens velferdspolitiske saker har stått øverst på velgernes dagsorden ved tidligere valg, var det denne gangen miljø- og klimasaken som var den viktigste saken for flest velgere. Miljø- og klimasaken viste en tydelig forskjell mellom generasjonene, med tegn til et klimaopprør blant ungdommen og et bompengelopprør særlig blant godt voksne menn. Som vi skal se i kapittel 4, kan dette klima- og bompengengasjementet også forklare noe av den økende valgdeltakelsen. Samtidig viste Senterpartiets framgang at sentrum–periferi-dimensjonen fortsatt er viktig i norsk politikk.

Endringene på landsplan er viktige nok, men de dekker også over betydelige lokale variasjoner. Det er fortsatt rundt en femtedel av velgerne som stemmer på ulike partier ved kommune- og fylkestingsvalg, noe som indikerer at mange velgere legger vekt på lokale forhold. En mer direkte bekreftelse på lokale sakers viktighet får vi når vi ser at stadig flere velgere sier at lokale saker var viktigst for stemmegivningen ved kommunevalget. Valgresultatene i de enkelte kommunene viser at rikstendensens betydning ved kommunestyrevalg er blitt redusert, mens det er blitt større lokale avvik fra rikstendensen. Også valgvinnerne på landsbasis opplevde tap i noen kommuner, mens taperne var vinnere i noen kommuner.

Skillet mellom lokale og rikspolitiske faktorer er ikke entydig. For det første kan rikspolitiske trender slå ulikt ut i ulike regioner og

lokalsamfunn. Selv om MDG fikk sin største framgang i Vardø og (i likhet med Rødt) har etablert seg som et landsomfattende parti, var klima og miljø aller viktigst i storbyene. Bompengesaken var også viktigst i storbyene og deres omegnskommuner. I mange utkantdistrikter var kommunesammenslåing en viktig sak å regne med, ikke minst sett i sammenheng med andre sentraliserende reformer i offentlig sektor. Regjeringspartienes tilbakegang og Senterpartiets framgang i en del tidligere Arbeiderparti-bastioner i Nord-Norge viser at debatten om slike strukturreformer har hatt betydning.

For det andre er sakene i seg selv ofte en blanding av lokal- eller rikspolitikk. Selv om bomstasjonene er plassert i bestemte kommuner og berører innbyggerne der og i nabokommunene, ble disse også en viktig rikspolitisk sak med Folkeaksjonen Nei til mer bompenger, som særlig utfordret Fremskrittspartiet, og som dermed påvirket forholdet mellom regjeringspartiene. Andre saker er først og fremst lokale – fra kunstsiloen i Kristiansand i sør til forvaltningen av Nordkapp-plataet lengst i nord. Slike saker berører imidlertid også mer prinsipielle spørsmål knyttet til partienes verdigrunnlag, som forholdet mellom offentlig og privat sektor. Dermed kan de også få sprengkraft for lokallagene i de nasjonale partiene. De store variasjonene i valgresultatene mellom ulike kommuner kan ha sammenheng med spesielle lokale forhold, men de er ofte resultat av et samspill mellom lokal- og rikspolitikk.

Litteratur

- Berg, L., Erlingsson, G. Ó. & Oscarsson, H. (2019). Rekordhög röstdelning. I U. Andersson, B. Rönnerstrand, P. Öhberg & A. Bergström (Red.), *Storm och stiltje* (SOM-rapport nr. 74, s. 93–105). Hentet fra <https://www.gu.se/sites/default/files/2020-04/Storm%20och%20stiltje%20HELA.pdf>
- Bergh, J. & Bjørklund, T. (2009). Lokalvalg og rikvalg: Forskjeller og likheter. I J. Saglie (Red.), *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse* (s. 137–157). Abstrakt.
- Bergh, J. & Karlsen, R. (2019). Politisk dagsorden og sakseierskap ved stortingsvalget i 2017. I J. Bergh & B. Aardal (Red.), *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017* (s. 27–43). Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, J. & Aardal, B. (2019). En samlet modell for stemmegivning, I J. Bergh & B. Aardal (Red.), *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017* (s. 237–254). Cappelen Damm Akademisk.

- Berlevågnytt. (2019, 27. februar). Bekymret over få lister til valget. *Berlevaagnytt.com*. Hentet 17. januar 2021 fra <https://www.berlevaagnytt.com/?p=18149>
- Birkelund, H. R. (2020, 8. oktober). Fra 0 til 48 prosent på 10 måneder. Sp har tatt opp kampen mot Ap i Finnmark. *Fri Fagbevegelse*. Hentet 17. januar 2021 fra <https://frifagbevegelse.no/nyheter/fra-0-til-48-prosent-pa-10-maneder-sp-har-tatt-kampen-mot-ap-i-finnmark-6.158.732660.34d053e558>
- Bjørklund, T. (2017a). Kommunevalgene fra 1995 til 2015: Økt vekt på det lokale. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 301–329). Abstrakt.
- Bjørklund, T. (2017b). Topartisystemet forsvant, men øst–vest-sket bestod. Historien om en politisk delt by. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo – ulikhetenes by* (s. 143–169). Cappelen Damm Akademisk.
- Elklit, J. & Kjær, U. (2009). Split-ticket voting in times of sub-national government reorganisation: Evidence from Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 32(4), 422–439. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2009.00237.x>
- Europaparlamentet. (2019). *The 2019 post-electoral survey. Have European elections entered a new dimension?* Hentet 7. mai 2021 fra <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/report/en-post-election-survey-2019-report.pdf>
- Furunes, E. W. (2019, 2. april). Da vinteren kom og demokratiet skulle dø. *NRK*. Hentet 17. januar 2021 fra https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/xl/risikerte-asta-med-kun-ett-parti-i-arets-valg-_sa-vaknet-folket-i-berlevag-1.14479000
- Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (1994). *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk*. Kommuneforlaget.
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). «Effective» number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- McCombs, M. & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176–187.
- Mjelde, H. L. & Saglie, J. (2017). Velgeratferd: Tilbakegang for regjeringspartiene og rekordstor personstemmegivning. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 21–41). Abstrakt.
- Nordvåg, H. B. & Furunes, E. W. (2019, 7. februar). Nordkapp Venstre donerte bort partikassa og gikk over til Senterpartiet. *NRK*. Hentet 17. januar 2021 fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/nordkapp-venstre-donerte-bort-partikassa-og-gikk-over-til-senterpartiet-1.14419632>
- Pedersen, M. N. (1979). The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7(1), 1–26.
- Petrocik, J. R. (1996). Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science*, 40(3), 825–850.

- Poll of polls. (2019). Nasjonale meningsmålinger med spørsmål om kommunestyrevalg. Hentet 23. september 2020 fra <http://www.pollofpolls.no/?cmd=Kommunestyre&do=visallenasjmaling>
- Rommetvedt, H. (1988). *Lokalvalg eller riksgallup? Kommune- og fylkestingsvalget 1987*. Kommuneforlaget.
- Rommetvedt, H. (2000). Kommune- og fylkestingsvalg – lokaldemokrati eller riksgallup? I A. Offerdal & J. Aars (Red.), *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer* (s. 65–78). Kommuneforlaget.
- Rommetvedt, H. (2018). Velgernes valg: Sakene betyr mer enn personene. Hentet 18. januar 2021 fra http://www.pollofpolls.no/images/20180917_rommetveit_valg.pdf
- Stein, J., Folkestad, B., Aars, J. & Christensen, D. A. (2020). The 2019 local and regional elections in Norway: The periphery strikes again. *Regional and Federal Studies*. <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1840364>
- Thonhaugen, M. (2019, 10. september). Her har Høyre mistet ni av ti velgere: – Dette får dramatiske konsekvenser for Andøy. *NRK*. Hentet 17. januar 2021 fra https://www.nrk.no/nordland/her-har-hoyre-mistet-ni-av-ti-velgere_-_dette-far-dramatiske-konsekvenser-for-andoy-1.14697140
- Tomassen, J. H. & Hykkerud, E. (2019, 10. september). Turistattraksjon veltet Ap-regime. *NRK*. Hentet 17. januar 2021 fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/han-leder-norges-desidert-storste-sv-kommune-1.14698003>
- Zaller, J. R. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge University Press.
- Aardal, B. (2021). Valgresultater. Hentet 15. januar 2021 fra <https://aardal.info/kategori/valg-i-norge/valgresultater-valg-i-norge/>

KAPITTEL 3

Nasjonale partier og lokale lister i kommunestyrevalgene 2015 og 2019

Dag Arne Christensen

NORCE Samfunn

Bjarte Folkestad

Høgskulen i Volda

Jacob Aars

Universitetet i Bergen

Abstract: The term *local party systems* suggests that party systems not only vary between municipalities, but that the systems also have a local dimension. This chapter is concerned with the balance between national parties and the local lists in municipal council elections in Norway. We also examine whether municipal amalgamation reform has changed the balance between these types of parties. Our analyses show that the correspondence between the party system in the parliament (“Stortinget”) and in the municipal councils is strong in Norwegian municipalities. One consequence of the municipal reform is that constituencies have become larger (on average), and more representatives are being elected to the municipal councils. By comparing merged and non-merged municipalities over two elections, we find that the reform has contributed to greater party diversity in the municipal councils. This applies both to the supply of lists that stand for election and the number of lists that are represented in the municipal councils. The municipal reform, on the other hand, does not seem to have contributed to greater party diversity in the form of more or fewer local lists.

Keywords: local party systems, local lists, party system nationalization, municipal amalgamations

Sitering av denne artikkelen: Christensen, D. A., Folkestad, B. & Aars, J. (2021). Nasjonale partier og lokale lister i kommunestyrevalgene 2015 og 2019. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019 Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 3, s. 63–85). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch3>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Kommunestyrevalget 2019 resulterte i at totalt 2677 partier og lister ble representert i landets 356 kommunestyre. De partiene som i dag er representert på Stortinget (stortingspartiene), utgjorde hovedtyngden av disse listene, mens 5,8 prosent (132 lister) var såkalte lokale lister. Ett mål på innslaget av nasjonal politikk i de lokale valgene er nettopp denne balansen mellom nasjonale og lokale partier og lister (se også Aars & Christensen, 2013). Temaet i vårt kapittel er ulike aspekter ved denne balansen, og slik sett utformingen av det som kan benevnes som lokale partisystemer.

Vi nærmer oss temaet på tre ulike måter. For det første ser vi på tilbudet av partier i kommunene. Hvor mange stiller liste i kommunestyrevalgene, og hvor mange av disse listene oppnår å bli representert i kommunestyrene? For det andre studerer vi innslaget av nasjonal politikk ved å undersøke balansen mellom innslaget av nasjonale partier og lokale lister ved kommunestyrevalgene. Ambisjonen i de to første delene av kapitlet er å gi et overblikk over de lokale partisystemene i norske kommuner slik disse artet seg ved kommunestyrevalget 2019. Et viktig bakteppe for 2019-valget var utvilsomt kommunereformen som ble gjennomført i perioden 2014–2019, da 119 kommuner ble til 47 nye kommuner fra 1. januar 2020. I kapitlets siste del spør vi derfor om hva kommunereformen betyr for utformingen av de lokale partisystemene. Kan reduksjonen i antallet kommuner (fra 428 til 356) bidra til at partisystemene i kommunene likner mer på det nasjonale partisystemet? Bidro reformen, som i Danmark (se Kjær & Elklit, 2010a, 2010b), til at nasjonaliseringen av de lokale partisystemene skyter fart? Har reformen bidratt til en mer fragmentert partimeny i kommunene i form av et større tilbud av partier og lister for velgerne å velge imellom?

Kapitlet er organisert som følger: Vi starter med en diskusjon av sentrale begreper som lokale partisystemer, lokale lister og betydningen av kommunereformen for de lokale partisystemene. Hva skiller et lokalt partisystem fra et nasjonalt, og hva skiller en lokal liste fra et politisk parti? Hva forstår vi med nasjonale politiske partier? Og hva forventes kommunereformen å bety for balansen mellom nasjonale partier og lokale lister? Deretter gis en kort historisk oversikt over tilbudet av nasjonale partier og lokale lister i kommunestyrevalgene. Så går vi dette tilbudet nærmere

etter i sømmene i kommunestyrevalgene i 2015 og 2019 og skiller mellom etterspørselen etter (oppslutningen om) ulike typer lister i de samme to valgene. I kapitlets siste del diskuteres kommunereformens mulige betydning for partisystemene lokalt.

Lokale partisystemer: en begrepsavklaring

Begrepet «lokale partisystemer» refererer til både antallet partier (samt ulike typer av partier) og relasjonen mellom disse (Sartori, 1976). At partisystemer benevnes som *lokale*, innebærer at partisystemene ikke bare kan variere mellom kommunene, men at disse også kan ha en lokal dimensjon ved at de ikke nødvendigvis samsvarer med det nasjonale partisystemet (se også Kjær & Elklit, 2010a; Aars & Christensen, 2013). Vi er spesielt opptatt av de nasjonale partiene og de lokale listenes relative styrke ved lokalvalgene. En slik tilnærming tar som utgangspunkt at det gir mening å skille mellom nasjonale partier og lokale lister. Lokale lister har likevel mye til felles med det som omtales som partier (Aars & Ringkjøb, 2008). Blant annet er begge organisasjoner som stiller liste til valg. Det som skiller lokallistene fra de nasjonale partiene, er at de lokale listene stiller til valg kun i enkeltkommuner, og at de vanligvis ikke har politiske ambisjoner ut over den kommunen de stiller liste i (Pedahzur & Brichta, 2000). Nasjonale partier, derimot, stiller ikke bare liste ved nasjonale valg, men også i flere kommuner ved kommunevalg.

I analysen skiller vi mellom fire typer lister. Vi retter oppmerksomheten hovedsakelig mot det nasjonale partisystemets innslag i kommunene, og vi velger derfor å avgrense oss til de partiene som har en så sterk nasjonal velgeroppslutning at de har representasjon i parlamentet. «Stortingspartiene» skilles følgelig ut som en egen kategori. En slik avgrensning er i tråd med Kjær og Elklit (2010a, 2010b), som operasjonaliserer det nasjonale partisystemets posisjon i dansk lokalpolitikk som forekomsten av partier med ett eller flere mandater i Folketinget. I vår analyse betyr dette at vi med «stortingspartier» sikter til de ni partiene som var representert på Stortinget da kommunevalget 2019 ble avholdt. Det gjelder Arbeiderpartiet (DNA), Fremskrittspartiet (FrP), Høyre (H), Kristelig Folkeparti (KrF), Miljøpartiet De Grønne (MDG), Rødt (R), Senterpartiet (Sp),

Sosialistisk Venstreparti (SV) og Venstre (V). Selv om partiene vi her klassifiserer som stortingspartier, inngår i nasjonale partiorganisasjoner, kan de utvikle lokale profiler der de inntar standpunkter som avviker fra det nasjonale partiets standpunkter.¹

I analysene tar vi også et blikk på oppslutningen om det vi kaller for *andre nasjonale partier*, som defineres som partier som ikke er representert på Stortinget, men som er registrert i partiregisteret², eller som stilte liste ved stortingsvalget i 2017. I tillegg til de ni stortingspartiene stilte ytterligere 15 liste i 2017. Enkelte av disse partiene stilte liste i alle fylkene (Partiet De Kristne, Alliansen, Demokratene i Norge), andre i færre fylker (Pensjonistpartiet, Piratpartiet, Feministisk initiativ og Norges Kommunistiske Parti), men noen stilte kun i enkeltfylker (som Nordmørslista [Møre og Romsdal], Nordting [Troms], Samfunnspartiet [Oslo] og Verdipartiet [Rogaland]). Gruppen «andre nasjonale partier» er, som vi skal se, lister som har begrenset oppslutning også i kommunestyrevalgene. Vi skiller også ut såkalte felleslister (der to eller flere lister stiller sammen) som en egen kategori. Ofte vil slike felleslister bestå av kandidater fra nasjonale partier som for eksempel Fellesliste for Høyre og Fremskrittspartiet i Kvæfjord kommune eller Fellesliste for Senterpartiet og Kristelig Folkeparti i Træna kommune. Men det finnes også valglister som favner bredt med både flere nasjonale partier og andre lokale lister, slik som felleslisten Rødt, Senterpartiet og partiuavhengige fiskere i Røst kommune. Valgloven har ingen begrensninger på hvilke eller hvor mange partier som kan stille på slike felleslister, ut over at navnet på listen ikke skal kunne forveksles med navn på andre registrerte partier eller listeforslag i valgdistriktet. Den siste kategorien er *lokallistene*, som altså kjennetegnes ved at de er lokale organisasjoner som representerer lokale interesser samtidig som de ikke har ambisjoner om å innta Stortinget.

1 Det finnes en rekke eksempler på lokale partier som går mot politikken som forfektes av partiet nasjonalt. I spørsmålet om kommunesammenslåing var det for eksempel flere Høyre-ordførere som var motstandere av at deres kommune skulle sammenslås, til tross for at reformen er initiert nasjonalt av Høyre (Gullestad & Skårderud, 2015). Også valg av samarbeidspartier, slik som Sp sitt samarbeid med borgerlige partier i Stjørdal kommune eller Stavanger Høyre sin mer sosialorienterte boligpolitikk, er eksempler på lokale partier som velger en annen retning enn den nasjonale partilinjen (Paulsen, 2019).

2 Se Brønnøysundregistrene for en oversikt over vernede partinavn (hentet 15. januar 2021): <https://w2.brreg.no/partireg/>

Det er skjønnsmessige vurderinger i definisjonen og operasjonaliseringen av lokale lister (Christensen et al., 2017). Det er med andre ord ikke alltid enkelt å skille tydelig mellom lokale lister og nasjonale partier. De ulike bompengelistene som stilte til valg i 13 kommuner i 2019, er illustrerende i så måte. I Oslo, Bergen og Stavanger ble Folkeaksjonen nei til mer bompenger (FNB) representert i bystyrene, men da som nasjonale partier oppført i partiregisteret. Tilsvarende lister stilte også i Drammen (Nei til bomring) og Tromsø (Nei til bompenger i Tromsø), men da som lokallister. Ikke bare er utgangspunktet for disse listene det samme – lokal bompengemotstand – men persongalleriet overlapper også til en viss grad. For eksempel stilte flere av kandidatene på bompengelisten i Drammen også som kandidater på FNBs liste til fylkestingsvalget i Viken.³ Den eneste forskjellen mellom FNB og andre bompengelisten ser ut til å være at førstnevnte har mer uttalte nasjonale ambisjoner ut over de kommunene det stilte liste i. Bompengesaken er langt på vei en lokal sak som omhandler hvordan lokale styresmakter regulerer innbyggernes hverdag gjennom virkemidler som bomring, veiprising og rushtidavgift. I Bergen var det for eksempel sterke protester mot utvidelse av bompengeringen til de ytre bydelene. Det var også her FNB fikk store andeler av stemmene. I valgkretsen Hordvik, som er en del av bydelen Åsane, fikk FNB hele 41,7 prosent av stemmene (se Lura & Svendseid, 2019). Et annet eksempel på bompengesakens lokale natur er at bompengelistene finnes utelukkende i byer med bompengeringer eller i kommuner som grenser til bompengeringkommuner. Ved kommunestyrevalget 2019 var det altså ingen bompengelisten (FNB eller tilsvarende) i kommuner som ikke hadde bompengering eller grenset til en kommune med bompengering.⁴

3 Totalt fem kandidater av i alt 18 på FNB sin valgliste til fylkestinget i Viken er også kandidater på bompengelisten i Drammen (se Nei til bomring, u.å.; Folkeaksjonen nei til mer bompenger, u.å.).

4 En viktig presisering her er at det gjelder bompengering eller «pakker», og ikke bompenger som er knyttet til nedbetalinger av konkrete veiprojekter (typisk bro eller tunnelpasseringer). I tillegg er det også viktig å presisere at det finnes eksempler på kommuner som har slike bompengeringer knyttet til «pakker», uten at FNB stilte liste i disse. Dette gjaldt for eksempel «Førdepakken» i Sunnfjord kommune og «Vossapakko» i Voss herad. Verken Sunnfjord eller Voss hadde bompengelisten ved kommunevalget 2019 (men velgerne i disse kommunene kunne stemme på FNB ved fylkestingsvalget til Vestland fylke, noe henholdsvis 1,1 og 1,7 prosent av velgerne i disse kommunene gjorde).

Imidlertid er det også sider ved bompengesaken som taler for at denne er noe mer enn en lokal sak. Protestene mot bompenger kan ses i sammenheng med det historiske skiftet i bompenger, hvor det går fra finansiering av konkrete bro-, tunnel- og veiutbyggingsprosjekter til en dreining i 2000-årene mot miljø- og trafikkregulerende formål (Anchin, 2018). Folkeaksjonene mot bompenger har tydelig mål om at bompenger skal opphøre, og at infrastruktur skal finansieres over statsbudsjettet. I et slikt perspektiv handler protestene mot bompenger ikke bare om bompenger i seg selv, men om måten samfunnet skal organiseres på. Ser vi til FNB sitt prinsippprogram vedtatt i 2020, vil vi finne saker og prinsipper som handler om andre temaer enn bompenger. Partiet er blant annet «prinsipielt mot særskatter, herunder eiendomsskatt». FNB faller ikke inn under vår definisjon av en lokal liste, ettersom de stilte liste i elleve kommuner i 2019, samt at de har levert listeforslag i flere valgdistrikt ved neste stortingsvalg 2021. Vi har følgelig behandlet FNB som et nasjonalt parti i analysen. Med bakgrunn i partiets mer generelle holdning til finansiering av veier kan FNB derimot fremstå som et skatteprotestparti. På mange måter står partiet i spenn mellom lokale veikonflikter og mer generelle nasjonale konfliktsaker. Da Fremskrittspartiet gikk inn i regjeringen etter valget i 2013 og med det fikk ansvar for bompengepolitikken, ble det skapt rom for at lokal bompengemostand kunne gi seg uttrykk i nye valglister.

Det er også flere eksempler på at lister som betraktes som lokallister, har utspring i politiske partier. Et slikt eksempel er listen Optimum i Namsskogan kommune. Listen har lange røtter som en borgerlig bygdliste, blant annet under navnet Frie velgere med Senterpartiet som drivkraft. Også medlemmer fra Høyre, KrF og Venstre har stilt som kandidater for listen. Velgertilslutningen til Optimum ser ut til å være følsom for Senterpartiets valgertilslutning. Sp stilte egen liste i 2003, og oppslutningen om Optimum ble betydelig redusert, men i 2011 fikk Optimum betydelig større oppslutning enn Sp (27 versus 9 prosent). I 2019, derimot, fikk Sp 21,3 prosent av stemmene i Namsskogan, mens Optimum fikk 15 prosent. Det er også lister som bruker partibegrepet, men som tydelig kan operasjonaliseres som lokallister. Et eksempel er Det Rette Parti i Sarpsborg, der kampsaken ikke dreier seg om ideologi, men om ønsket

om en rett jernbanelinje mellom Sarpsborg og Fredrikstad som ikke ødelegger deler av Sarpsborg sentrum. Listen fikk 8,6 prosent av stemmene i kommunen. Et annet eksempel på en ny liste i valget i 2019 er Xtra-lista i Tvedestrand, som gikk til valg blant annet på at Tvedestrand skulle fortsette som egen kommune, og som fikk 16,9 prosent av stemmene og med det ble kommunens fjerde største liste.

Dersom vi ser på hvordan valgforskningen har studert balansen mellom det lokale og nasjonale i kommunestyrevalgene, har den tradisjonelt vært opptatt av de lange linjene og følgelig rikspolitikkenes inntog på det lokale nivået (Hjellum, 1967; Rokkan & Valen, 1962). Historisk ble lokal-listene erstattet av nasjonale politiske partier i mellomkrigstiden, og etter andre verdenskrig har de lokale partisystemene vært dominert av rikspartiene. Denne partipoliseringen av lokalpolitikken er blitt tolket som modernisering, der nasjonale partiers overtakelse av lokalnivået er blitt sett på som et siste skritt i utviklingen mot massedemokratiet (Hjellum, 1967; Rokkan & Valen, 1962). Ifølge Kjær og Elklit (2010b) representerer dette perspektivet om gradvis sosial modernisering av lokalpolitikken kjernen i det de kaller den *kulturelle forklaringen* på nasjonaliseringen av de lokale partisystemene. En alternativ forklaring er *institusjonell* og dreier seg om effekten av *kommunesammenslåinger* (Kjær & Elklit, 2010b). Kjær & Elklit (2010b) setter disse to forklaringene – den kulturelle og den institusjonelle – opp mot hverandre og tester dem med bakgrunn i data fra danske kommunestyrevalg i perioden fra 1966 til 2005. Resultatene fra analysene tilsier at nasjonaliseringen av danske kommuners partisystemer ikke skjer gradvis (den kulturelle forklaringen), men rykkes i forbindelse med omfattende kommunesammenslåinger (Kjær & Elklit, 2010b, s. 337). Spørsmålet er om det samme gjelder for Norge. Hvor sterkt er samsvaret mellom de kommunale partisystemene og det nasjonale partisystemet på Stortinget? Og har den norske kommunereformen bidratt til å forrykke balansen mellom det lokale og nasjonale i partisystemene i kommunene?

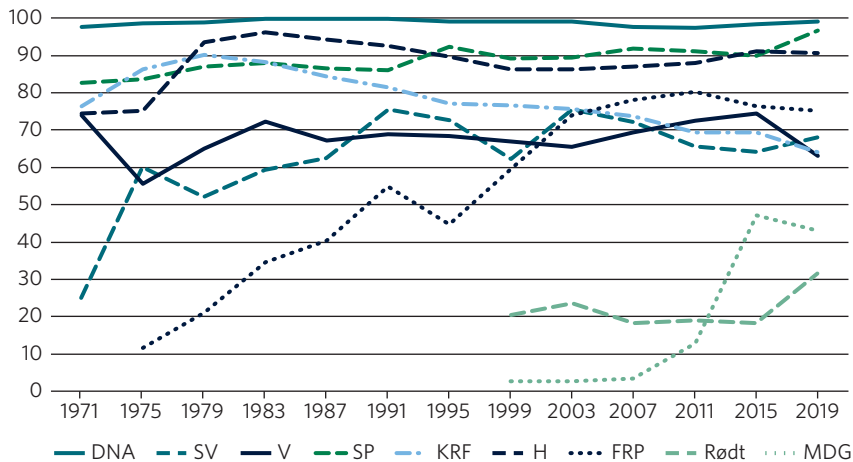
Analysene bygger på data fra Norsk senter for forskningsdatas kommunedatabase. Datasettet gir oss detaljert informasjon om hver enkelt liste (hvert parti) som stiller til valg i samtlige kommuner. Dette har gjort oss i stand til å skille mellom registrerte nasjonale partier, stortingspartier,

felleslister og lokale lister. Vi har benyttet identiske metoder for å telle de respektive listene på velgernivået og i kommunestyrene. For å skille mellom disse typene lister har vi benyttet den samme kategoriseringen som Statistisk sentralbyrå gjør i valgstatistikken. Før vi forsøker å besvare spørsmålene ovenfor, skal vi gjøre rede for noen langsiktige utviklingstrekk.

Lokale partisystemer: de lange linjene

De nåværende stortingspartienes inntog i lokalpolitikken er illustrert i figur 3.1. Figuren viser stortingspartienes dekningsgrad, det vil si i hvor stor andel av kommunene de nasjonale partiene stiller liste ved kommunevalg. De fleste av de «eldre» stortingspartiene har en stabilt høy dekningsgrad. Arbeiderpartiet har hatt nær 100 prosent dekning i hele perioden, mens Høyre etablerte seg noe senere på et høyt nivå. For flere partier har langtidstendensen vært økning i dekningsgraden. Dette gjelder SV og FrP i særdeleshet, men de senere årene har Rødt og MDG fått fotfeste i flere kommuner, i den betydningen at de stiller liste ved kommunevalgene. Noen av de nasjonale partiene ser ut til å få større problemer med å stille liste i kommunene. Særlig tydelig er dette for KrFs del. Fra å ha en dekningsgrad på 90 prosent i 1979 stilte de ved valget i 2019 liste i kun 64 prosent av kommunene. KrF er alene om å ha svekket sin posisjon som kommuneparti over en lengre periode. Tilbakegangen er jevn og later til å være urelatert til generelle svingninger i velgerstøtte. Venstre hadde også en markert tilbakegang ved siste valg. MDG stilte i 2019 liste i 176 kommuner (49 prosent av kommunene), noe som gir en dekningsgrad som er 1,8 prosentpoeng høyere enn i 2015. For Rødt (Rød Valgallianse [RV] før 2007) har vi bare med tall fra og med 1999-valget, men partiet stilte i 2019 liste i 138 kommuner (39 prosent), noe som tilsvarer en dekningsgrad som er 20,3 prosentpoeng høyere enn i 2015. De to sistnevnte partiene opplever begge en vekst i antall lister i det første lokalvalget etter å ha oppnådd representasjon på Stortinget. Det gjelder MDG etter at Rasmus Hansson ble innvalgt på Stortinget for Oslo i 2013, og Rødt etter at Bjørnar Moxnes ble innvalgt fra samme valgdistrikt i 2017. Representasjon på Stortinget tilfører partiene ressurser som styrker organisasjonene og gjør dem i stand til å stille liste i flere kommuner.

Dette er blant annet regulert gjennom partiloven (kapittel 3, § 11), der det skilles mellom grunn- og stemmestøtte. For de minste partiene vil det å bli representert på Stortinget gi tilgang til ressurser. Grunnstøtten går til alle partier som får minst 2,5 prosent av stemmene, selv om partiene ikke oppnår å bli representert, men stortingsrepresentasjon gir i tillegg tilgang til et eget sekretariat for gruppen med heltidsansatte. For Rødt var det for eksempel en økning i statlig grunn- og stemmestøtte på 133 prosent fra regnskapsåret 2017 til 2018 (henholdsvis 5,7 millioner og 13,3 millioner). For MDG var det et enda større løft da Rasmus Hansson ble valgt inn på Stortinget i 2013. Da opplevde MDG en økning på hele 451 prosent i statlig grunn- og stemmestøtte, fra 2,1 millioner i 2013 til 11,8 millioner i 2014 (se tabell A i appendiks som viser utviklingen i parti- og grunnstøtte). Den statlige støtten utgjør gjerne en betydelig del av partienes samlede inntekter. I 2015 utgjorde statsstøtten 60 prosent av de samlede inntektene til MDG.⁵



Figur 3.1. Partienes dekningsgrad (antall kommuner de stiller liste i) 1971–2019

Til tross for de nasjonale partienes sterke posisjon i lokalpolitikken har disse partiene aldri helt overtatt lokalpolitikken. *Lokallistene* har sterke røtter i norsk lokalpolitikk. Forekomsten av lokale lister fremgår av figur 3.2. Tilbudet av lokale lister ved kommunevalgene har vært relativt

⁵ Tall hentet 20. januar 2021 fra <https://www.partifinansiering.no/regnskap/>

stabilit etter andre verdenskrig. I 1947 var det én eller flere lokale lister i 35 prosent av norske kommuner. Det tilsvarende tallet for 2019 var like i overkant av 30 prosent (30,9 prosent i 2015). Lokallistene hadde et oppsving i 1990-årene, men opplevde en tilbakegang i 2000-årene. Med hensyn til typer lister finner flere forskere en tilbakegang for såkalte grendelister med utspring i en bestemt del av kommunene (Arstein, 1997; Aars & Ringkjøb, 2005). Dette kan bety at lister med hele kommunene som nedslagsfelt har holdt seg stabile eller har økt noe.

Lokallistene er avhengige av lokale saker, ildsjeler og lokal mobilisering. Det er lokale ressurser som holder dem i live, og det er et visst gjennomtrekk av slike lister fra et valg til det neste (Christensen et al., 2017). Lokale lister har tradisjonelt vært mer hyppige i småkommunene, men slike lister forekommer også i flere bykommuner. Et eksempel er Byluft-listen i Bergen med 1,1 prosent av stemmene i 2011 (ett mandat i bystyret). Et annet nytt eksempel er Tverrpolitisk Folkeliste for hele Kristiansand, som i 2019 fikk støtte fra 5,5 prosent av velgerne. Et mer varig eksempel er By- og bygdelista i Hamar, som fikk støtte fra hele 34,4 prosent av velgerne i 2019.



Figur 3.2. Utbredelse av lokale lister (andel kommuner med én eller flere lokale lister) 1937–2019

Partier og lister ved valgene i 2015 og 2019

Tilbudet av partier og lister i kommunestyrevalgene kan beskrives på ulike måter. En måte å gjøre det på er å gi en oversikt over partimenyen: Hvor mange partier og lister stiller til valg? Hva kjennetegner disse

listene? Og hvor mange av listene som stiller til valg, oppnår faktisk å bli representert i kommunestyrene?

I den innledende analysen benyttes ulike mål på partimangfoldet i kommunene. En enkel måte å beskrive tilbudet på er å telle både antallet partier som stiller liste i kommunene (valglistene) og antallet partier og lister som oppnår minst ett mandat i kommunestyrene (kommunestyrepartier). Dette gir oss en grov oversikt over både tilbudet av og etterspørselen etter partier og lister ved valget. Disse tallene kan imidlertid ikke gi informasjon om partienes og listenes relative størrelse, som er en sentral egenskap ved partikonkurransen i lokalpolitikken. Eksempelvis fanger ikke disse målene opp den store forskjellen på et kommunestyre med fem jevnstore partier og et med ett stort og fire marginale småpartier. Det *effektive antallet kommunestyrepartier* (Laakso & Taagepera, 1979) korrigerer for slike forskjeller ved at større partier og lister teller mest. For å gi en oversikt over partisystemene i kommunene benyttes alle disse tre målene – antallet partier som stiller til valg, antallet partier som oppnår representasjon i kommunestyrene, og det effektive antallet kommunepartier.

Tabell 3.1 viser disse tre målene ved kommunestyrevalgene i 2019 sammenliknet med det foregående valget i 2015. Tallene tyder på små endringer i partimenyen i norske kommuner, men med betydelige variasjoner kommunene imellom. Det stiller (i gjennomsnitt) flere lister til valg i 2019 sammenliknet med 2015 (7,3 versus 7,0), samtidig som litt flere lister oppnår representasjon i kommunestyrene. Det effektive antallet kommunestyrepartier ser også ut til å ha økt noe fra 2015 til 2019. Hvorvidt denne

Tabell 3.1. Antall partier og lister ved valgene i 2015 og 2019

	2015				
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum	N
Valglistene	7,0	2,4	2,0	16,0	428
Kommunestyrepartier	6,3	1,9	2,0	11,0	428
Effektivt antall kommunestyrepartier	4,0	1,0	1,4	7,4	428
	2019				
Valglistene	7,3	2,9	2,0	21,0	356
Kommunestyrepartier	6,4	2,3	2,0	13,0	356
Effektivt antall kommunestyrepartier	4,2	1,3	1,6	8,3	356

utviklingen kan henge sammen med kommunereformen, kommer vi tilbake til i kapitlets siste del. Så langt kan vi imidlertid slå fast at antallet partier, slik det her er blitt målt, fremstår som stabilt i 2019 sammenliknet med det foregående kommunestyrevalget. Selv om alle de tre målene tyder på en økning, er denne beskjeden.

Tabell 3.1 gir ikke informasjon om hvilke partier og lister det her er snakk om. Hvor sterkt står de nasjonale partiene i lokalpolitikken, og hvordan er situasjonen for de lokale listene? I det neste steget i analysen skal det skilles mellom stortingspartier, andre nasjonale partier, lokale lister og felleslister. Felleslister betyr at to eller flere partier bestemmer seg for å stille en og samme liste for derigjennom å styrke sjansen for å vinne mandater. Felleslister har vært svært vanlig i norsk politikk i både nasjonale og lokale valg. Fra 1988 har felleslister imidlertid ikke forekommet ved stortingsvalg, fordi disse svekker partienes sjanser for å vinne utjevningsmandater, som ble innført første gang i 1989-valget. I kommunene forekommer imidlertid fremdeles felleslister.

Tabell 3.2 viser at stortingspartienes samlede posisjon i kommunene er svært sterk. I et gjennomsnittlig kommunestyre representerer 92 prosent av kommunestyrerepresentantene et av de ni stortingspartiene, og dette tallet er uendret fra 2015- til 2019-valget. Videre ser vi at nasjonale partier og lister som ikke er representert på Stortinget (andre nasjonale partier), har vanskeligheter med å få fotfeste i kommunestyrene. Videre representerer i gjennomsnitt 6,4 prosent av kommunestyrerepresentantene i kommunene lokale lister i 2019, noe som tilsvarer en økning på rundt 1 prosentpoeng sammenliknet med valget i 2015. Tar vi kun med kommuner der lokalister ble representert, er gjennomsnittet 20,3 prosent av kommunestyrerepresentantene i 2019 (18,3 prosent i 2015). Endelig ser vi at felleslistene ser ut til å forekomme sjeldnere i 2019 sammenliknet med 2015. Rundt 1 prosent av kommunestyrerepresentantene ble valgt fra en fellesliste i 2019. I Kvitsøy fikk derimot to felleslister (KrF/frie borgerlige og Arbeiderpartiet-Senterpartiet-Kvitsøylisten) 80 prosent av kommunestyrerepresentantene i 2019. Det kan tenkes at kommunereformen har bidratt til å redusere behovet for felleslister eller listeforbund i kommunene, siden slike lister har vært mest vanlig i små kommuner, selv om det også etter reformen er mange små kommuner i Norge. Det viktigste budskapet fra tabellen er

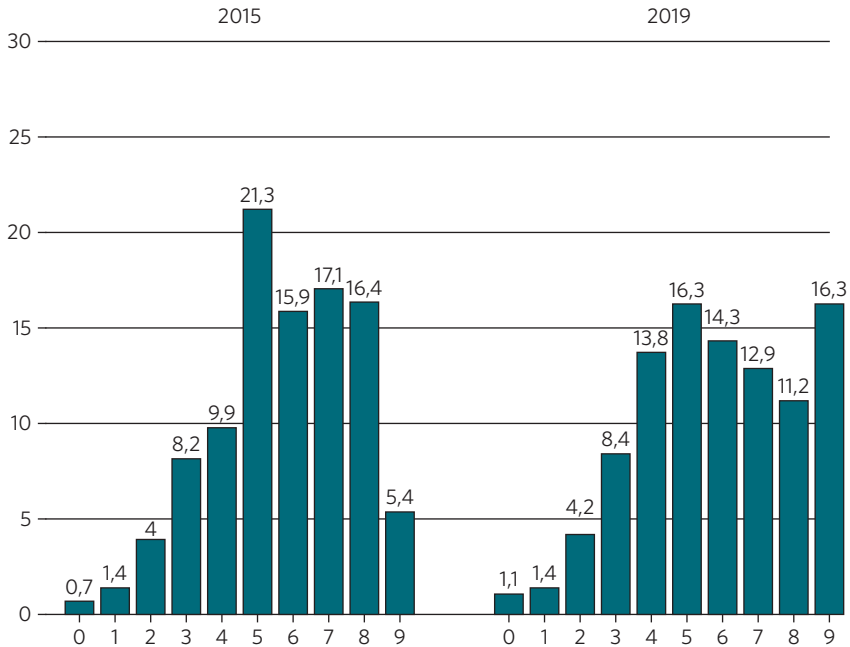
at stortingspartiene står sterkt i kommunene, men det er betydelig variasjon kommunene imellom, noe som fremgår av standardavvikene for de respektive listetyperne. De fleste stortingspartiene er representert i de fleste kommunene. Det er de minste kommunene som skiller seg ut ved at stortingspartiene ikke har like stor dekning som i de større kommunene. Stortingspartienes posisjon i kommunene varierer betydelig.

Tabell 3.2. Ulike listers andel av representantene i kommunene ved valget i 2015 og 2019

2015					
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum	N
Stortingspartiene	91,6	16,2	0	100,0	428
Andre nasjonale partier	0,2	1,8	0	33,3	428
Felleslister	2,7	9,6	0	63,2	428
Lokale lister*	5,3	12,3	0	100,0	428
2019					
Stortingspartiene	91,6	16,4	0	100,0	356
Andre nasjonale partier	0,9	2,8	0	21,2	356
Felleslister	1,1	6,3	0	80,0	356
Lokale lister*	6,4	15,1	0	100,0	356

*Tar vi kun med de kommunene der lokale lister ble representert, utgjør disse listenes gjennomsnittlige andel av kommunestyrerepresentantene 20,25 prosent i 2019 og 18,3 prosent i 2015.

For å se litt nærmere på stortingspartienes posisjon i kommunene har vi talt opp hvor mange av de ni partiene som har vunnet minst ett mandat i kommunestyrene ved de to siste valgene. Disse fordelingene er vist i figur 3.3. I 2015 hadde rundt 76 prosent av kommunene fem eller flere stortingspartier i kommunestyret. Tilsvarende tall i 2019 var 71 prosent. Samtidig er det flere kommuner i 2019 sammenliknet med valget i 2015 der samtlige ni stortingspartier sitter i kommunestyret. Den sistnevnte økningen kan selvsagt skyldes at både MDG og ikke minst Rødt stilte liste i flere kommuner i 2019. Mindre partier som har styrket sin posisjon i et foregående nasjonalt valg (her stortingsvalget 2017), får derigjennom tilført nye ressurser. Disse ressursene kan de bruke til å styrke sin posisjon i et påfølgende kommunestyrevalg. I 2019 var det kun fire kommuner der ingen av stortingspartiene var representert. Det dreier seg om småkommuner som Utsira, Vevelstad, Modalen og Røst (en av listene her var likevel Rødt, Senterpartiet og partiuavhengige fiskere). I disse kommunene har lokallistene lenge vært i førersetet.



Figur 3.3. Antall stortingspartier representert i kommunestyrene (i prosent)

N 2015 = 428, N 2019 = 356.

I en del kommuner er det lokale partisystemet faktisk helt identisk med det nasjonale, ved at det er de samme ni partiene som er representert i kommunene samtidig som ingen andre partier og lister har vunnet mandater. I 2019 fikk samtlige ni stortingspartier minst én representant i kommunestyret i 58 kommuner, og i 19 av disse kommunene (5,3 prosent av alle kommunene) var partisystemet helt identisk med partisystemet i Stortinget. Med andre ord: 19 kommuner hadde ni partier i kommunestyrene, og disse ni var identiske med de ni stortingspartiene.

Kommunereform og lokale partisystemer

Kan kommunereformen ha påvirket de lokale partisystemene? Har kommunereformen, som erfaringen fra Danmark tilsier (Kjær & Elklit, 2010a), bidratt til å forrykke balansen i de lokale partisystemet og styrket posisjonen til stortingspartiene?

Vi starter med mangfoldet av partier og lister i kommunene der vi forventer økt mangfold som følge av reformen. Utgangspunktet for

argumentet er kommunevalgordningen. I Norge avholdes kommunevalgene som forholdstallsvalg såfremt det stiller mer enn to lister til valg i én kommune. Valgloven regulerer både hvem som kan stille til valg og hvordan velgernes stemmer omdannes til mandater. Kommunene kan ikke inndeles i flere valgdistrikter. Imidlertid er det kommuneloven som inneholder bestemmelsen om hvor mange representanter som skal velges til det enkelte kommunestyret, og her har kommunene en viss handlefrihet. Antallet representanter i kommunestyret varierer etter antallet innbyggere i kommunen kombinert med et minstekrav. Minstekravet i kommuneloven er begrunnet nettopp med hensynet til å sikre en viss representativitet. Kommuneloven gir likevel kommunene en viss frihet til selv å bestemme medlemstallet i kommunestyret. Kommuneloven sorterer kommunene i fem kategorier etter folketall. Loven sier at kommuner med under 5000 innbyggere skal ha minst elleve medlemmer i kommunestyret, mens kommuner i den største kategorien (over 100 000 innbyggere) skal ha minimum 43.

Ved kommunevalget i 2019 varierte antallet kommunestyrerepresentanter mellom et minimum på elleve (seks kommuner) og et maksimum på 77 (Ålesund kommune). En konsekvens er at det er betydelig lettere for partier og lister å oppnå representasjon i en kommune med 77 representanter, sammenliknet med en kommune der det kun skal velges elleve representanter. Alle valgdistrikter (her kommuner) har en «effektiv» sperregrense, og formelen $75 \text{ prosent} / (\text{mandater} + 1)$ gir en pekepinn på hvor stor oppslutning et parti trenger for å bli representert (Gallagher & Mitchell, 2005). I en kommune med elleve representanter (som på Utsira, Træna og Røst) vil den tilhørende sperregrensen ligge på rundt 6,2 prosent, mens tilsvarende sperregrense i Ålesund er 1 prosent. I nye Ålesund kommune (sammenslåing av kommunene Ålesund, Haram, Sandøy, Skodje og Ørskog) ble tolv partier representert i kommunestyret, og Partiet De Kristne fikk ett mandat med kun 1,6 prosent av stemmene. Det vil dermed være lettere for partier å oppnå representasjon i kommuner der det velges mange representanter, sammenliknet med kommuner der det velges få. Småpartienes mulighet for å oppnå representasjon øker i takt med valgkretsens størrelse. I tillegg til denne rent mekaniske effekten er det også mulig at velgere i små valgkretser (få mandater) kan avstå fra

å stemme på de mindre partiene, fordi disse har langt dårligere vinner-sjanser enn de større partiene i konkurransen om mandatene. Samtidig er kommuner med få representanter småkommuner der de mindre partiene ofte ikke har mange nok sympatisører i kommunen til å organisere seg og stille liste. I store valgdistrikter (større kommuner) har flere lister en mulighet for å stille til valg, og sannsynligheten for å oppnå representasjon vil da også være større. Kommunereformen har i nokså beskjeden grad økt antall representanter i valgdistriktene. I 2019 skulle kommunene velge i gjennomsnitt 26,2 kommunestyrerepresentanter (standardavvik = 11,5 representanter), mens tilsvarende tall i 2015 var 24,8 representanter (standardavvik = 9,6 representanter). Spørsmålet er om dette har bidratt til å øke antallet lister i kommunene.

Når det gjelder kommunereformens betydning for lokallistene, har vi ikke like entydige forventninger. Danske forskere finner at kommunereformen i Danmark har bidratt til å svekke lokallistene (Elklit & Hopmann, 2013). Argumentet deres er at lokallistene i Danmark først og fremst har vært et småkommunefenomen, og med større kommuner vil noe av grunnlaget for disse listene falle bort. Nå var den danske kommunereformen langt mer omfattende enn den tilsvarende norske reformen. Norge har etter reformen 258 flere kommuner enn Danmark (356 versus 98). Det kan bety at det ikke nødvendigvis er grunnlag for å forvente de samme effektene her. Samtidig har det, som vi har sett, også vært en viss tendens til at lokallister i Norge også har stilt til valg i større kommuner etter årtusenskiftet. Det betyr at lokallistene ikke utelukkende er et småkommunefenomen i Norge, og at slike lister kan være en konsekvens av lokale konflikter eller problemer, uavhengig av kommunestyrelsen. Det kan også tenkes at kommunereformen, som ennå er under iverksetting i de kommunene den angår, kan generere nye konflikter med tilhørende etablering av lokallister ved neste lokalvalg i 2023. Det kan for eksempel gjelde lokaliseringsspørsmål eller nedleggelse av grunnskoler. En gjennomgang av søkeresultater fra den digitale mediesøketjenesten Retriever (Atekst) for 2020 viser at mange av mediasakene knyttet til kommunesammenslåing handler om krevende økonomi (gjernesett i sammenheng med «ressursbrenning») i forkant av sammenslåing) og om misnøye med utvikling av kommunale tjenester. På samme tid

illustreres det også av flere medieoppslag at 2020 har vært et uvanlig år på grunn av covid-19-pandemien, og at dette har bremset planlagte omstillings- og omorganiseringsprosesser i de sammenslåtte kommunene (Krossli, 2020).

For å undersøke hvorvidt reformen har påvirket grunnleggende kjennetegn ved partisystemene i kommunen, har vi fulgt de sammenslåtte kommunene over to valg (før reformen [2015] og etter [2019]), og vi sammenlikner disse kommunene systematisk med kommuner som ikke har vært berørt av reformen. Vi sammenlikner fem kjennetegn ved partisystemene i kommunene: antall stortingspartier, lokale lister, effektivt antall kommunestyrepartier, antall valglister og antall kommunestyrepartier.

Tabell 3.3 viser at det er blitt betydelig større forskjeller mellom de to gruppene kommuner (sammenslåtte versus ikke-sammenslåtte) i 2019 sammenliknet med valget i 2015. Partimangfoldet er blitt større i de sammenslåtte kommunene, sammenliknet med de kommunene som ikke har vært berørt av reformen. Dette gjelder både antallet stortingspartier, valglister, kommunestyrepartier og det effektive antallet kommunestyrepartier. Størst forskjell finner vi for antallet lister som stiller til valg der det stiller i overkant av tre flere partier og lister til valg i sammenslåtte kommuner sammenliknet med ikke-sammenslåtte i 2019. Forskjellen mellom de to gruppene av kommuner var 0,6 i 2015. Tilsvarende gjelder for antallet partier representert i kommunestyrene, der forskjellen mellom de to gruppene kommuner er økt fra 0,6 i 2015 til 2,6 i 2019. Forskjellen i antallet stortingspartier er økt fra 0,7 til 2,4 partier. Noe av den sistnevnte økningen kan selvsagt også skyldes at MDG og Rødt stiller liste i flere kommuner i 2019 sammenliknet med 2015. Imidlertid er det mulig at kommunereformen med færre kommuner har gjort det lettere for småpartiene å stille liste i mange kommuner. Endelig ser vi at også det effektive antallet kommunestyrepartier har økt med rundt ett i de sammenslåtte kommunene i 2019, sammenliknet med forskjellen mellom sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner i 2015. Med hensyn til innslaget av lokale lister finner vi ingen forskjell mellom de to gruppene kommuner når vi ser de to valgene under ett. I gruppen kommuner som ikke har vært berørt av kommunereformen, er det gjennomgående få endringer fra 2015 til 2019. Med unntak av innslaget av lokallister viser

tabell 3.3 at partimangfoldet er blitt betydelig større i sammenslåtte kommuner (sammenliknet med ikke-sammenslåtte) i 2019 sammenliknet med 2015.

Tabell 3.3. Kommunereformens betydning for partisystemene i kommunene ved valget i 2015 og 2019

2015 (N = 428)					
	Stortingspartier	Lokale lister	Effektivt antall kommunestyrepartier	Valglister	Kommunestyrepartier
Sammenslåtte	6,65	0,35	4,16	7,48	6,70
Ikke-sammenslåtte	6,01	0,35	3,90	6,80	6,10
Differanse	0,63**	0,00	0,26**	0,68**	0,62***
2019 (N = 356)					
Sammenslåtte	8,40	0,30	5,17	10,11	8,74
Ikke-sammenslåtte	6,01	0,37	4,01	6,87	6,09
Differanse	2,40***	0,07	1,16***	3,24***	2,65***

Signifikant på femprosentnivået *Signifikant på ettprosentnivået. N sammenslåtte kommuner 2015 = 118, N sammenslåtte kommuner 2019 = 47.

Kjær og Elklit (2010a) har studert effekten av den danske kommunereformen på kommunenes partisystemer over tid og har i den forbindelse utviklet en indeks for å måle grad av nasjonalisering av lokale partisystemer. Indeksen består av en kombinasjon av de lokale listenes og de nasjonale partienes («folketingspartiene») styrke ved lokalvalgene. Nasjonaliseringsindeksen beregnes ved at man tar antallet partier på Stortinget (det nasjonale partisystemet) som blir valgt i det enkelte kommunestyret, og deler dette tallet på antallet valgte lokallister og antallet partier representert i parlamentet på det tidspunktet da det enkelte lokalvalget fant sted. Indeksen varierer fra 0, der utelukkende lokallister velges til kommunestyret, til 1, der alle de nasjonale partiene blir valgt, men ingen lokallister. Eksempelvis beregnes indeksen slik i en kommune der to lokallister blir innvalgt sammen med sju av de ni stortingspartiene: $(7/(2 + 9) = 0,64)$. Det å sammenlikne nasjonaliseringen av partisystemene over tid er ikke uproblematisk. For eksempel kan det nasjonale partisystemet endre seg over tid. I Norge var det åtte partier representert på Stortinget i valgperioden 2013–2017, mens dette antallet økte til ni i

2017, da Rødt ble innvalgt. Endringer i indeksen kan derfor dels skyldes endringer i det nasjonale partisystemet og endringer i forekomsten av lokale lister. Nasjonaliseringsindeksen kan dermed også kombineres med et mål på stortingspartienes andel av partiene i kommunestyrene. Et slikt enkelt mål er å ta antallet stortingspartier innvalgt i hvert enkelt kommunestyre, og å dele dette antallet på antallet partier som var representert på Stortinget da lokalvalget ble avholdt. Kjær og Elklit (2010b, s. 347) finner at en sterk økning i nasjonaliseringsindeksen over tid faller sammen med perioder med kommunereformer. For eksempel økte indeksen fra 0,47 til 0,71 i 2005-valget, det første valget etter den siste kommunereformen i 2005. Endringen skyldes først og fremst en sterk økning i antallet folketingspartier i kommunestyrene og en viss reduksjon i innvalgte lokallister. Spørsmålet er om vi finner det samme i Norge.

Tabell 3.4 viser nasjonaliseringsindeksen og andelen stortingspartier i kommunestyrene i valgene i 2015 og 2019. Høye verdier indikerer som vist større grad av nasjonalisering av partisystemene. Med hensyn til nivået fremgår det at Norge ligger på samme nivå som Danmark med hensyn til nasjonaliseringen av de lokale partisystemene (rundt 0,70). Til forskjell fra Danmark er partisystemene i kommunene noe mindre nasjonalisert etter reformen (0,63) sammenliknet med før reformen (0,73). Det skyldes ikke flere lokallister, men heller fragmenteringen av partisystemet på Stortinget, der antallet partier er økt med ett fra 2015 til 2019. Både nasjonaliseringsindeksen og andelen stortingspartier i kommunene reduseres når vi deler på ni stortingspartier i 2019 sammenliknet med åtte i 2015. Dette taler for en sammenlikning av indeksverdier over et lengre tidsintervall. Likevel kan vi konkludere med at kommunereformen i det minste ikke har bidratt til å skyte fart i nasjonaliseringen av partisystemene i

Tabell 3.4. Nasjonalisering av lokale partisystemer 2015 og 2019

2015					
	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum	N
Nasjonaliseringsindeks	0,73	0,24	0	1	428
Andel stortingspartier	0,75	0,24	0	1	428
2019					
Nasjonaliseringsindeks	0,63	0,25	0	1	356
Andel stortingspartier	0,65	0,25	0	1	356

kommunene. En viktig grunn er at partisystemene lokalt var sterkt nasjonalisert også før reformen.

Oppsummering

Vår interesse er i dette kapitlet rettet mot lokale partisystemer, noe som avviker fra studier som har hatt oppmerksomheten rettet kun mot de nasjonale partiene og innslaget av slike i lokalpolitikken. Samtidig skiller vår studie seg fra studier som utelukkende har tatt for seg de rent lokale listene. De sistnevnte listene kjennetegnes ved at de ikke nominerer kandidater til nasjonale valg. Begrepet lokale partisystemer indikerer at konsentrasjonen er rettet mot kombinasjonen av disse to. Et særlig viktig spørsmål er da i hvilken grad sammensetningen av partier og lister lokalt samsvarer med sammensetningen av partier nasjonalt, altså i Stortinget.

Analysene våre viser at det er stor grad av samsvar mellom det nasjonale partisystemet og de lokale partisystemene. Det sterke nærværet av nasjonale partier er et tydelig kjennetegn ved norsk lokalpolitikk. Men rikspartiens dominans er langt fra total. Lokallistene viser ikke tegn til svekkelse, til tross for at mange kommuner er blitt større etter kommunereformen. Samtidig observerer vi heller ikke noe oppsving for de lokale listene, for eksempel som en konsekvens av mobilisering i de forhenværende kommunene. Bildet er stabilt. Kommunereformen har med andre ord ikke hatt den samme effekten på partisystemet som reformen hadde i Danmark. Én forklaring er at det nasjonale partisystemet er blitt noe mer fragmentert mellom 2015- og 2019-valget. Den viktigste konklusjonen er likevel at de lokale partisystemene ikke er blitt mer nasjonalisert etter at 428 kommuner er blitt til 356. De nasjonale partiene sto sterkt i kommunene også før kommunereformen.

En konsekvens av kommunereformen er at valgdistriktene er blitt større ved at det (i gjennomsnitt) velges flere representanter til de enkelte kommunestyrene. Det er ikke overraskende, men likevel interessant at kommunereformen har resultert i at flere partier stiller liste i de sammenlåtte kommunene. Ved å sammenlikne sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner før og etter kommunereformen (to valg) observerer vi at reformen kan ha bidratt til større partimangfold i kommunestyrene.

Dette gjelder med hensyn til både tilbudet av partilister som stiller til valg og antallet slike lister som oppnår å bli representert i kommunestyrene. Kommunereformen ser derimot ikke ut til å ha bidratt til større partimangfold i form av flere eller færre lokale lister. Reformen har heller ikke, som i Danmark, bidratt til en nasjonalisering av partisystemene i kommunene. Det at partimangfoldet øker når kommunene blir større, har flere mulige konsekvenser. For det første innebærer det at den effektive sperregrensen senkes i større kommuner, og at flere velgere kan bli representert i større kommuner enn i mindre. Effekten er ikke rent mekanisk, siden kommunene har et visst handlingsrom til å bestemme kommunestyrestørrelse innenfor noen intervaller. I enkelte tilfeller kan for eksempel et stort kommunestyre være et middel til å sikre representasjon fra ulike deler av den sammenslåtte kommunen. For det andre kan dette også innebære at de lokale partisystemene i sammenslåtte kommuner blir mer fragmentert. Disse argumentene knyttet til effekter på partisystemene har vært lite fremtredende i debatten om kommunereform og lokaldemokrati. De fortjener en grundigere belysning i den videre forskningen på reformen. Dette gjelder blant annet debatten om å sikre forholdsmessig representasjon av de partiene og listene som stiller til valg i kommunene, og om å sikre en sammensetning av kommunestyrene som gir grunnlag for styringsdyktige flertall lokalt.

Litteratur

- Anchin, K. (2018). *Bompenger i Norge 1930–2017* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Arstein, T. (1997). *Gøy på landet? Bygdelister i norsk lokalpolitikk 1945–1995* [Masteroppgave]. Universitetet i Bergen.
- Christensen, D. A., Folkestad, B. & Aars, J. (2017). Lokale lister ved kommunevalgene 2011–2015: Variasjoner mellom og innenfor kommunene. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 43–60). Abstrakt.
- Elklit, J. & Hopmann, D. N. (2013). Er lokallisterne ved at uddø? I J. Elklit & U. Kjær (Red.), *KV09 Analyser af kommunalvalget 2009* (s. 303–320). Syddansk Universitetsforlag.
- Folkeaksjonen nei til mer bompenger. (u.å.). Valgliste. <https://www.neitilmerbompenger.no/wp-content/uploads/2019/04/Valgliste-Viken.png>

- Gallagher, M. & Mitchell, P. (2005). *The politics of electoral systems*. Oxford University Press.
- Gullestad, F. H. & Skårderud, J. (2015, 3. februar). Blå protest mot reformen. *Klassekampen*.
- Hjellum, T. (1967). *Partiene i lokalpolitikken. En analyse av politiseringen av lokalstyret i Norge: endringsrater, forklaringsfaktorer og virkninger*. Gyldendal.
- Kjær, U. & Elklit, J. (2010a). Local party system nationalisation: Does municipal size matter? *Local Government Studies*, 36(3), 425–444.
- Kjær, U. & Elklit, J. (2010b). Party politicisation of local councils: Cultural or institutional explanations for trends in Denmark, 1966–2005. *European Journal of Political Research*, 49(3), 337–358.
- Krossli, J. I. (2020) Kommunereformens tapte år. *Kommunal rapport* (17.12.2020).
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). The «effective» number of parties: A measure with application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27.
- Lura, C. & Svenseid, B. S. (2019, 11. september). Slik har skinner og bommer delt Bergen. NRK. <https://www.nrk.no/vestland/slik-har-skinners-og-bommer-delt-bergen-1.1469855>
- Nei til bomring. (u.å.). Kandidater. <http://neitilbomring.no/kandidater.html>
- Paulsen, H. C. (2019, 5. august). Partier går mot strømmen lokalt. *Vårt land*. <https://www.vl.no/nyheter/politikk/2019/08/05/partier-gar-mot-strommen-lokalt/>
- Pedahzur, A. & Brichta, A. (2000). The attractiveness of the seemingly unattractive: An Israeli case. *Local Government Studies*, 26(3), 55–70.
- Reiser, M. (2008). Conclusion: Independent local lists in East and West European countries. I M. Reiser & E. Holtmann (Red.), *Farewell to the party model? Local lists in East and West European countries* (s. 277–294). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rokkan S. & Valen. H. (1962). The mobilisation of the periphery. Data on turnout, party membership, and candidate recruitment in Norway. I S. Rokkan (Red.), *Approaches to the study of political participation* (opprett fra *Acta Sociologica*, 6(1)). Christian Michelsen Research Institute.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge University Press.
- Aars, J. & Christensen, D. A. (2013). De mange partisystemene: Lokallister og nasjonale partier. I J. Bergh & D. A. Christensen (Red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 147–163). Abstrakt.
- Aars, J. & Ringkjøb, H.-E. (2005). Party politicisation reversed? Non-partisan alternatives in Norwegian local politics. *Scandinavian Political Studies*, 28(2), 161–181.
- Aars, J. & Ringkjøb, H.-E. (2008). Independent lists in Norwegian local politics. I M. Reiser og E. Holtmann (Red.), *Farewell to the party model? Independent local lists in East and West European countries* (s. 211–232). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Appendiks

Tabell 3.A. Statlig grunn- og stemmestøtte - etter politisk parti, statistikkvariabel og år

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kristelig Folkeparti	23 717 470	25 084 554	26 068 185	26 465 064	26 718 683	23 296 075	23 594 806
Venstre	19 996 025	23 821 406	25 095 905	24 523 297	25 161 475	22 912 504	23 856 357
Sosialistisk Venstreparti	23 327 494	19 687 099	20 325 105	20 599 791	20 792 640	26 885 360	27 578 601
Arbeiderpartiet	121 648 443	118 830 740	123 300 285	127 741 938	128 918 241	124 332 407	123 670 595
Fremskrittspartiet	69 939 010	59 090 021	60 966 675	61 050 165	61 610 409	58 030 214	62 524 872
Høyre	75 095 935	103 332 626	106 906 326	104 890 929	106 071 359	105 634 475	108 026 388
Senterpartiet	25 801 542	25 669 804	26 586 509	29 217 533	29 472 538	44 290 234	45 515 706
Rødt	4 986 106	4 667 153	4 997 559	5 687 769	5 723 555	13 341 301	13 585 222
Det Liberale Folkepartiet	54 487	78 780	81 374	84 260	85 440	.	.
Kystpartiet	737 113	602 468	104 379	499 516	61 784	394 173	411 994
Pensjonistpartiet	1 842 066	1 706 125	1 871 485	1 889 665	1 943 276	2 127 774	2 211 598
Demokratene i Norge	394 655	393 189	239 195	207 945	382 915	507 769	552 857
Folkeaksjonen nei til mer bompenger	.	.	.	.	.	.	-
Milljøpartiet De Grønne	2 140 251	11 786 269	12 285 126	17 684 814	18 338 537	19 484 838	20 037 270
Alliansen	.	.	.	.	-	.	332 664
Helsepartiet	.	.	.	.	-	1 028 756	1 060 576
Liberalistene	.	.	.	-	19 355	561 189	578 425
Norges Kommunistiske Parti	22 344	16 263	19 397	123 260	72 677	49 779	50 729
Kristent Samlingsparti	89 763	284 667	.	.	.	.	.
Sámeálbmot Bellodat / Samefolkets parti	82 754	.	.	.	.	.	.
Piratpartiet	-	855 304	883 473	941 748	889 803	426 128	491 717
Partiet De Kristne	-	1 583 088	1 649 305	1 959 878	2 091 166	1 266 984	1 313 508

Kilde: SSB

KAPITTEL 4

Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning?

Johannes Bergh

Institutt for samfunnsforskning

Dag Arne Christensen

NORCE Samfunn

Tor Helge Holmås

NORCE Samfunn

Abstract: Voter turnout in the Norwegian local election of 2019 rose from the previous election by about 5 percentage points, to 65 percent, which is higher than any other local election since 1991. Another unusual feature of the 2019 election was the implementation of a much-debated and politically contentious municipal amalgamation reform. Voters in municipalities that were to be merged on January 1st, 2020, voted in the new municipal councils in the election. Consequently, a key question in this chapter is whether or not a link exists between the rise in turnout and the municipal reform. We start, however, by looking at turnout more broadly. Who votes in local elections, and who abstains? By using sampled panel data from the Norwegian electoral roll that covers five consecutive elections, we find that habitual voters tend to be highly educated and middle-aged. The permanent abstainers constitute 9 percent of the electorate, and they often have immigrant backgrounds and no higher education. The analyses of the municipal reform reveal no overall significant effect on turnout. Small municipalities that were merged saw some rise in turnout, relative to larger merged municipalities. Indications are that the political issues that dominated the campaign had a mobilizing effect. Two large-scale government initiated get-out-the-vote efforts likely played some role in getting people to the polls.

Keywords: turnout, non-voters, municipal amalgamations, voter mobilization, GOTV experiments

Sitering av denne artikkelen: Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. (2021). Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 4, s. 87–115). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch4>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

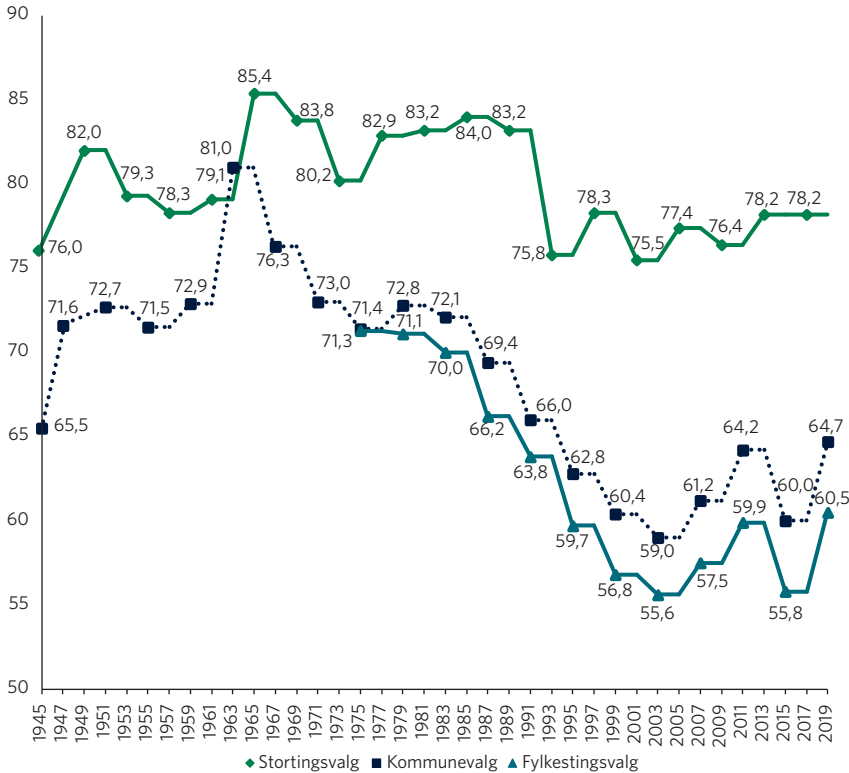
På samme måte som arbeidsledighet er en viktig indikator for hvordan økonomien fungerer, er valgdeltakelsen et nøkkeltall i demokratidebat- ten. Er valgdeltakelsen høy (eller stigende), tas dette til inntekt for at vel- gerne slutter opp om demokratiet. Er den lav (eller synkende), oppfattes dette raskt som et faretegn (Christensen & Arnesen, 2013). Sviktende fremmøte kombinert med store sosiale skjevheter i valgdeltakelsen opp- fattes gjerne som spesielt problematisk. Det å studere nivået på valgdelta- kelsen og hva som kjennetegner velgere som ikke deltar i valg, er følgelig en viktig oppgave for valgforskningen.

Det er flere trekk ved lokalvalget i 2019 som skiller det fra andre valg i nyere tid (se kapittel 2), inkludert valgdeltakelsen. Ikke siden 1991 har del- takelsen ved norske kommunestyrevalg vært så høy som i 2019 (figur 4.1). Det samme gjelder deltakelsen ved fylkestingsvalg, som for første gang siden 1991 kom over 60 prosent. Valget i 2011 er sammenliknbart når det gjelder nivået på deltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalgene, men det er grunn til å anta at mobiliseringen av velgere i 2011 var knyt- tet til terrorangrepene noen uker forut for valgdagen (Bergh & Ødegård, 2013) og slik sett var en unik begivenhet. Dermed fremstår det relativt høye nivået på valgdeltakelsen i 2019 som et brudd med andre lokalvalg i nyere tid. Lokalvalgene skiller seg også fra stortingsvalg, hvor deltakelsen generelt sett er mer stabil – og høyere – over tid.¹ I dette kapitlet spør vi blant annet om hva som kan forklare økningen i deltakelse i 2019.

Tilnærming og analyser

Vårt formål er å analysere valgdeltakelsen ved 2019-valget. Hva er forkla- ringen på at 2019-valget ser ut til å være et «mobiliseringsvalg»; at vi må 28 år tilbake i tid for å finne et valg med høyere deltakelse? Valgdeltakelse er et svært sammensatt fenomen med en omfattende liste av mulige forklaringer. Litteraturen skiller mellom henholdsvis individuelle og kontekstuelle

¹ Unntaket fra den «stabile» deltakelsen ved stortingsvalg er utviklingen fra 1989 til 1993, da deltakelsen falt med 7,4 prosentpoeng, men fortsatte å ligge rundt 1993-nivå i de påfølgende valgene.



Figur 4.1. Valgdeltakelse ved norske valg siden 1945 (prosent)

forklaringer (Geys, 2006; Smets & Van Ham, 2013; Stockemer, 2017). Individforklaringer retter søkelyset mot kost-nytte-vurderinger, sosiale ressurser og holdninger, mens man med kontekstforklaringene er opptatt av trekk ved selve valget og kjennetegn ved kommunene. Analysene i dette kapitlet er forankret i disse to forklaringstypene.

Vi starter kapitlet på individnivået med å se mer allment på hvem som stemmer, og på hvem som ikke stemmer. Utgangspunktet for analysen er den såkalte ressursmodellen, som ser deltakelse i forhold til sosiale bakgrunnsvariabler som utdanning, alder, inntekt, sivilstand og landbakgrunn (Christensen & Arnesen, 2013). Tidligere forskning viser at hjemmesitterne gjerne har lav utdanning, er unge, har minoritetsbakgrunn og er ugift (Christensen & Arnesen, 2013). Vi studerer deltakelse over tid, nærmere bestemt ved alle norske valg siden 2011 (fem valg i alt). Det gjør det mulig å skille mellom 1) vanevelgere, som

alltid stemmer, 2) sporadiske velgere, som stemmer av og til og 3) permanente hjemmesittere, som aldri stemmer (Bergh & Christensen, 2019).

I de to påfølgende analysene rettes oppmerksomheten mot valgets kontekst og betydningen av henholdvis *kommunereformen* og et annet viktig trekk ved valgets kontekst – mobiliseringen rundt miljøspørsmålet og *motstanden mot bompenger*. Kommunereformen – den største endringen av kommunestruktur i Norge siden 1960-tallet – gjorde at antallet kommunestyre som skulle velges i 2019, var redusert med 72 siden forrige valg. I 2015 ble det valgt 428 kommunestyre i et tilsvarende antall kommuner. Fire år senere var antallet redusert til 356. Selv om de fleste kommunesammenslåingene ikke trådte i kraft før 1. januar 2020, stemte man inn de «nye» kommunestyrene i 2019-valget. For mange velgere var nok det å stemme på representanter til kommunestyret i deres nye kommune det første direkte møtet med den nye inndelingen. Man kan tenke seg at reformen mobiliserte velgere, enten som en protest – eller at man ville stemme på politikere fra en av de gamle kommunene – eller for den saks skyld som et uttrykk for støtte til politikere og partier som ønsket reformen velkommen. Man kan også tenke seg en demobiliserende effekt, at større kommuner skaper større avstand og mindre interesse for kommunepolitikk, eller at velgere protesterer mot reformen ved å sitte hjemme. 2019-valget var også preget av diskusjonen om klima, miljø og bompenger (se kapittel 2). Spesielt bompengesaken fikk stor oppmerksomhet og førte til dannelsen av et nytt politisk parti. Vi undersøker hvorvidt bompengesaken bidro til å mobilisere velgerne i kommuner med slike lister (totalt 13 kommuner), sammenliknet med velgermobiliseringen i kommuner der slike lister ikke stilte til valg.

I tillegg til litteratur som har til hensikt å forklare variasjoner i valgdeltakelsen, eksisterer det omfattende forskning der formålet er å teste ut ulike mobiliseringstiltak med henblikk på å øke valgdeltakelsen (se Gerber & Green, 2015). Avslutningsvis tar vi for oss effekten av to slike velgermobiliseringstiltak – SMS-meldinger og telefonoppringninger til unge velgere – som for første gang ble gjennomført i stor skala av myndighetene i 2019. Kan økningen i valgdeltakelse tilskrives disse tiltakene? Vi avslutter kapitlet med en generell diskusjon av nivået på valgdeltakelsen

i Norge. Kan vi si oss mette og fornøyde, eller ser vi konturene av mulige utfordringer for demokratiet i Norge?

Deltakelse i fem valg: fra permanente hjemmesittere til vanevelgere

Selv om en uvanlig stor andel av de stemmeberettigede deltok ved lokalvalgene i 2019, valgte likevel en betydelig gruppe, nærmere bestemt 35 prosent, å sitte hjemme. Det å stemme ved et lokalvalg er ikke en selvfølge for alle, og det er også en demokratisk rettighet ikke å delta i valg. Hvis hjemmesitting er et sporadisk fenomen – at de som sitter hjemme ved et valg, deltar ved neste – og hvis dette er noenlunde tilfeldig fordelt mellom velgere, er det ikke sikkert at det er et særlig stort demokratisk problem at mange avstår fra å stemme. Det kan være mer problematisk hvis noen velger å være permanente hjemmesittere, og hvis dette gjelder bestemte grupper i samfunnet. Slike grupper vil i så fall ha liten politisk innflytelse.

For å undersøke graden av valgdeltakelse over tid nærmere tar vi for oss alle velgere som hadde stemmerett ved de tre lokalvalgene og de to stortingsvalgene i perioden fra 2011 til og med 2019. Dataene er et tilfeldig utvalg av rundt 10 000 velgere fra manntallet, hvor det er registrert hvem som stemte ved hvilke valg. Statistisk sentralbyrå (SSB) samler informasjon sammen med andre registeropplysninger om velgernes kjønn, alder, inntekt, sivilstatus, bostedskommune, statsborgerskap og landbakgrunn. De samme velgerne (påkoblet samme bakgrunnsdata) er fulgt over fem valg – tre lokalvalg og to stortingsvalg – med oppstart i kommunestyrevalget 2011. Det er lagt til to nye årskull (18–19-åringer) som var førstegangselgere ved de aktuelle valgene. Vi har dermed informasjon om deltagelse og sosial bakgrunn for de samme velgerne ved fem påfølgende valg (i tillegg til noen velgere ved bare enkelte av valgene). Personer som ikke har norsk statsborgerskap, har bare stemmerett ved lokale valg i Norge, så disse vil ikke være med i dataene fra stortingsvalgene. I flere av analysene våre er vi imidlertid interessert i dem som hadde stemmerett ved alle de tre lokalvalgene, inkludert velgere uten norsk statsborgerskap.

I tabell 4.1 ser vi på velgere som hadde stemmerett ved alle valgene i perioden fra 2011 til og med 2019. Vi utelukker dermed de utenlandske statsborgerne som kun har stemmerett ved lokale valg, og vi står igjen med norske statsborgere som var minst 18 år i 2011 (26 år i 2019). I dette utvalget er det hele 42,6 prosent som har stemt ved hvert eneste valg: vanevelgerne. Rundt 49 prosent har deltatt i noen, men ikke alle valgene: de sporadiske velgerne. Til slutt er det 8,6 prosent som ikke har stemt ved noen av de fem valgene: de permanente hjemmesitterne. Noen velger altså helt og holdent å avstå fra å stemme ved valg. Denne distinksjonen benytter vi også i Bergh og Christensen (2019). Man kan innvende at kategorien «sporadiske velgere» er nokså sammensatt og burde deles inn mer fingradert, slik for eksempel Matland og Murray (2012) gjør. For vårt formål, hvor vi hovedsakelig retter søkelyset mot utfordringen med de permanente hjemmesitterne, er denne inndelingen likevel en adekvat forenkling av mangfoldet av stemmeberettigede.

Tabell 4.1. Valgdeltakelse ved tre lokalvalg og to stortingsvalg (prosent)

		Deltakelse i antall stortingsvalg (2013 og/eller 2017)		
		0	1	2
Deltakelse i antall lokalvalg (2011, 2015 og/eller 2019)	0	8,6	4,6	2,5
	1	2,5	5,6	6,6
	2	0,8	4,8	14,9
	3	0,4	6,0	42,6

N = 8495

I tabell 4.2 ser vi nærmere på hvordan tilbøyeligheten til å være vanevelger, sporadisk velger og permanent hjemmesitter varierer med sosial bakgrunn. Det er noen flere kvinner enn menn som er permanente hjemmesittere,² mens kvinner er mest tilbøyelig til å stemme ved alle valg (vanevelgere). I den yngste aldersgruppen, der de likevel er gamle nok til at de har hatt mulighet til å stemme ved alle valgene, er det en større andel permanente hjemmesittere. Her er det mange sporadiske velgere. Kun en fjerdedel har stemt ved alle valg. De mest lojale velgerne er, i den

² Forskjellen på 2,5 prosentpoeng er statistisk signifikant, og denne forskjellen blir tydeligere hvis vi studerer kjønnsfordelingen blant de permanente hjemmesitterne. Det er 42,5 prosent kvinner og 57,5 prosent menn i denne gruppen.

aldersinndelingen vi bruker her, i aldersgruppen 60–79 år med 54 prosent vanevelgere.

De to bakgrunnskjennetegnene som gir de største forskjellene i tabell 4.2, er innvandrerbakgrunn og utdanningsnivå. En femtedel av innvandrerne³ med stemmerett i alle valg (norske statsborgere) er permanente hjemmesittere, og det er bare litt flere i denne gruppen – 22 prosent – som stemmer ved hvert valg. Fordelingen blant dem *uten* innvandrerbakgrunn er annerledes, med 8 prosent permanente hjemmesittere og 44 prosent vanevelgere. Ulikhetene i valgdeltakelse etter utdanning er på et liknende nivå, men disse forskjellene angår en større del av befolkningen i Norge. I det utvalget vi analyserer her, hvor det foreligger informasjon om utdanningsnivå, har hver femte velger ingen utdanning ut over grunnskole. 18 prosent i denne gruppen er permanente hjemmesittere. Blant dem med utdanning fra høyskole eller universitet (37 prosent av velgerne) er det kun 3 prosent som er permanente hjemmesittere. Den største gruppen, personer med utdanning fra videregående skole, er omtrent like tilbøyelig til å stemme som befolkningen som helhet.

Tabell 4.2. Fordelingen av permanente hjemmesittere, sporadiske velgere og vanevelgere etter sosiale bakgrunnskjennetegn (kjønn, alder, innvandrerbakgrunn og utdanningsnivå) - i prosent

	Permanent hjemmesitter	Sporadisk velger	Vanevelger	N
Alle stemmeberettigede	8,6	48,7	42,7	8495
Kvinne	7,4	48,0	44,7	4237
Mann	9,9	49,4	40,7	4258
26-39	13,0	62,9	24,2	2052
40-59	7,7	47,3	45,0	3228
60-79	6,4	39,4	54,2	2577
80+	8,2	48,1	43,7	638
Innvandrer	20,5	57,6	22,0	401
Uten innvandrerbakgrunn	8,0	48,1	43,9	8031
Grunnskole	18,3	55,6	26,1	1744
Videregående skole	8,4	51,1	40,5	3600
Universitet/høyskole	3,0	41,9	55,1	3094

3 En innvandrer er en person som har innvandret til Norge, altså en person som er født i et annet land (av foreldre som også er født utenfor Norge), og som har bosatt seg i Norge.

I sum er det klare sosiale skjevheter i tilbøyeligheten til å stemme. Forskjeller etter utdanningsnivå er særlig verdt å merke seg. En annen måte å beskrive disse skjevhetene på finner vi ved å prosentuerer «andre veien». Personer med grunnskoleutdanning utgjør altså 20 prosent av de stemmeberettigede, men de utgjør 45 prosent av de permanente hjemmesitterne. Denne gruppen har dermed mindre politisk innflytelse enn størrelsen skulle tilsi.

Hvis vi bryter ned økningen i valgdeltakelse fra 2015 til 2019 etter sosiale bakgrunnsvariabler, er hovedfunnet at økningen er størst blant de unge (SSB, 2019). Blant velgere i aldersgruppen 18 til 24 år gikk deltakelsen opp med 10 prosentpoeng – sammenliknet med 5 prosentpoeng i den stemmeberettigede befolkningen som helhet. Det er en viss tendens til at velgere uten høyere utdanning mobiliserte, men utslaget er lite: 6 prosentpoeng økning blant velgere med grunnskoleutdanning sammenliknet med 4 prosentpoeng blant dem med videregående eller høyere utdanning. Spørsmålet er hva som kan ha bidratt til å mobilisere disse velgerne.

Hvorfor økte valgdeltakelsen i 2019?

Det er altså tydelige sosiale forskjeller med tanke på deltakelsen. Den gode nyheten er likevel at flere deltok i 2019 enn ved noe lokalvalg siden 1991. For å forstå denne mobiliseringen tar vi for oss tre temaer:

- 1) Kommunereformen representerer en strukturell endring av norsk lokalpolitikk som kom tydelig til uttrykk i lokalvalget. Hvilken betydning hadde denne reformen på valgdeltakelsen?
- 2) Hva handlet valget om? I hvilken grad var de politiske sakene som dominerte valget og valgkampen, mobiliserende?
- 3) Myndighetene gjennomførte omfattende velgermobiliseringstiltak i 2019. Kan disse forklare økningen i valgdeltakelsen?

Effekter av kommunereformen

Ved kommunevalget i 2019 stemte velgerne på kandidater til kommunestyrene i de nye kommunene som ble en realitet først 1. januar 2020.

Siden oppstarten av kommunereformen i 2014 er 119 kommuner blitt slått sammen til 47 nye kommuner.⁴ Reformen har vært omdiskutert på nasjonalt nivå og i varierende grad på lokalt nivå (Klausen et al., 2014; Klausen et al., 2021; Folkestad et al., 2019). Utgangspunktet er en faglig og politisk debatt om kommunereformens (og dermed kommunestørrelsens) betydning for innbyggernes tilknytning og deltakelse. Reformtilhengerne mener større kommuner er en forutsetning for økt kommunalt selvstyre og gode velferdstjenester, mens motstanderne mener at nettopp småkommunene bidrar til nærhet mellom innbyggerne, lokalpolitikere og velferdstjenestene (Christensen, 2020). De omdiskuterte endringene i kommune- og fylkesstruktur ble altså særlig tydelige for velgerne i forbindelse med valget i september 2019. Hadde disse endringene en effekt på valgdeltakelsen? Og hvorfor skulle akkurat kommunereformen ha betydning for valgdeltakelsen?

Kommunereformer har en sterk kobling til studier av forholdet mellom de politiske enhetenes størrelse og demokrati. Det er ulike perspektiver på betydningen av kommunestørrelse (Denters et al., 2014). Hovedargumentet har bakgrunn i en klassisk studie av Dahl og Tufté (1973), der argumentet er at mindre samfunn har høyere deltakelse fordi de preges av større nærhet, bedre oversikt og større innflytelse for enkeltindividene. Det er lettere for innbyggerne å nå gjennom med sine synspunktet når forholdene er små og innbyggerne kjenner både hverandre og lokalpolitikere. En annen mulig mekanisme er at små kommuner har færre velgere per valgte, noe som kan gjøre det lettere for partiene å mobilisere velgerne. Enda en mulighet er at det dreier seg om tilgjengelighet, utforming og styring av tjenestene (Christensen, 2020). Både befolkningen og brukergruppene er mer homogene i små kommuner enn i de større kommunene, noe som kan gjøre det lettere for småkommunene å skreddersy tjenestene, og dette kan i sin tur resultere i høyere deltakelse. Imidlertid kan store kommuner ha større kapasitet til å påta seg tunge politiske oppgaver, noe som kan bidra til bedre mulighet for å mobilisere innbyggerne

4 Det samme gjaldt regionreformen, hvor velgerne stemte på representanter i de nye fylkeskommunene som i hovedsak trådte i kraft ved nyttår.

til å delta i valg (Koch & Rochat, 2017). Resultater fra tidligere forskning skulle tilsi at enten nærhet eller enklere styringsutfordringer trumfer kapasiteten, og at deltakelsen er størst i småkommunene (for en oversikt, se Christensen & Arnesen, 2013). I en gjennomgang av 37 studier av sammenhengen mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse i lokalvalg finner McDonnell (2020, s. 342) at 26 studier rapporterer høyere deltakelse i små kommuner, én studie finner høyere deltakelse i store kommuner, mens ti studier finner ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse. Christensen og Arnesen (2013) finner ingen effekt av kommunestørrelse på valgdeltakelse i det norske kommunestyrevalget i 2011.

Når det gjelder effekten av kommunereformer på valgdeltakelse, er resultatene ikke entydige. Finske forskere studerer effekten av kommunereformen i 2009 over fem valg (to valg før reformen og tre valg etter) (Lapointe et al., 2018). Resultatene tilsier en reduksjon i valgdeltakelsen på 4 prosentpoeng i små kommuner, sammenliknet med små kommuner som var uberørt av reformen. Reduksjonen i deltakelsen er gradvis, og forskerne finner ingen effekt i det første valget etter sammenslåingene. For større kommuner har reformen ingen effekt. En studie fra Østerrike (i provinsen Styria) finner en nedgang i valgdeltakelsen over to valg (2010 og 2015) på i overkant av 1 prosentpoeng når sammenslåtte kommuner sammenliknes med ikke-sammenslåtte kommuner (Heinisch et al., 2018). I Sveits rapporteres det også om en reduksjon i deltakelse som en konsekvens av kommunereformen i kantonen Ticino (Koch & Rochat, 2017). Nedgangen i valgdeltakelse er noe større i små kommuner, men da bare i det første valget etter sammenslåingene. En nederlandsk studie av valgdeltakelsen i både lokale og nasjonale valg i perioden 1986 til 2018 finner at kommunesammenslåinger reduserte valgdeltakelsen med 2,2 prosentpoeng i lokale valg og 0,7 prosentpoeng i nasjonale valg (Allers et al., 2021). Ifølge analysen kan dette tilskrives at større kommuner bidrar til å svekke de sosiale normene om å delta i så vel lokale som nasjonale valg, og økt avstand mellom velgerne og politikken i lokale valg. I Danmark falt valgdeltakelsen med 4 prosentpoeng i kommunevalget 2009 sammenliknet med valget i 2005, og det i en valgperiode da kommunereformen (strukturen) ble

gjennomført. 239 kommuner ble i Danmark slått sammen til 66 nye, mens bare 32 kommuner var uberørt av reformen. I gjennomsnitt økte størrelsen på kommunene fra 20 100 til 55 600 innbyggere. En studie av valgdeltakelsen over seks valg (tre valg før og tre etter reformen) finner en kortsiktig positiv effekt av reformen på valgdeltakelsen (rundt 2 prosentpoeng), men ingen langsiktige effekter (Bhatti & Hansen, 2019). Forskerne finner imidlertid også en tendens til en negativ effekt på valgdeltakelsen i kommuner som hadde vært gjennom omfattende sammenslåingsprosesser, i den forstand at mange kommuner ble slått sammen (Bhatti & Hansen, 2019).

I Norge økte valgdeltakelsen med 4,7 prosentpoeng fra 2015 til 2019, og det i en periode med kommunereform. Det i seg selv indikerer at det å måle effekter av kommunereformen ikke er en enkel øvelse, og at det trolig ikke er snakk om én overordnet effekt på landet som helhet. I *kommuner som ikke er blitt endret som følge av reformen*, og hvor muligheten for endringer kanskje ikke engang har vært alvorlig diskutert, er det liten grunn til å forvente noen effekt. En annen gruppe av kommuner hvor vi ikke forventer særlige effekter på valgdeltakelsen, er *kommunene hvor sammenslåinger har vært et aktuelt tema, men er blitt avvist* (for eksempel gjennom folkeavstemning og/eller beslutning i kommunestyret). Det er størst grunn til å forvente effekter i kommuner hvor det faktisk er blitt gjennomført en sammenslåing, men også i den gruppen av kommuner vil det være store interne forskjeller. Det er også mulig at konfliktnivået i sammenslåingsprosessen er viktig, men dette er vanskelig å fange opp med data fra bare ett valg etter reformen. Noen steder har det vært et betent tema, og det finnes eksempler på tvangssammenslåinger der Stortinget har tatt beslutningen om sammenslåing. Andre steder har det vært lavt konfliktnivå og bred konsensus om prosessen. Når det gjelder størrelse, er det tre ulike scenarier som kan gi ulik opplevelse av en sammenslåingsprosess (Hansen & Kjær, 2020). Det første er en liten kommune som slås sammen med en stor kommune. Da vil særlig innbyggerne i den lille kommunen merke forskjeller. Det andre scenarioet er speilbildet: En stor kommune som slås sammen med en liten. Innbyggerne i den store kommunen vil ikke nødvendigvis merke så store forskjeller. Det siste scenarioet er der hvor kommunene som slås sammen,

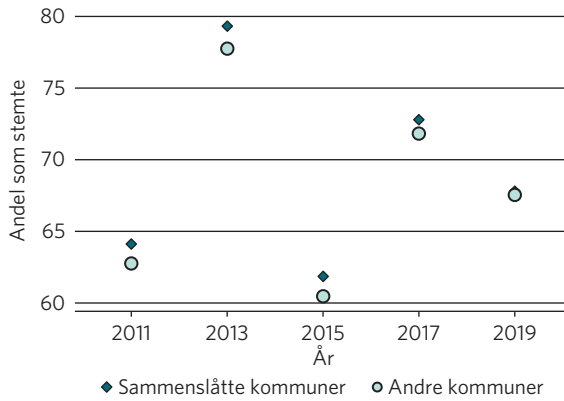
er noenlunde jevnstore. Generelt vil vi forvente at konfliktfylte prosesser har større politisk betydning og slik sett potensial til å påvirke valgdeltakelsen. Det er også mer sannsynlig at vi vil finne effekter der hvor befolkningen merker endringene i kommunestruktur, altså særlig når små kommuner blir slått sammen med en stor, og kanskje også i jevnstore sammenslåtte kommuner. Det er også mulig at slike effekter gjør seg gjeldende først over tid, når befolkningen har tilvent seg den nye kommunen, og som vi dermed ikke kan fange opp i dette første valget etter reformen.

For å kunne identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data trenger man en kontrollgruppe og data før og etter reformen som evalueres. I figur 4.2a illustrerer vi hvorfor dette er viktig i denne analysen. Figuren viser gjennomsnittlig valgdeltakelse i de fem siste valgene (lokalvalgene i 2011, 2015 og 2019 og stortingsvalgene i 2013 og 2017) for sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner. Om vi ikke bruker en kontrollgruppe (men bare sammenlikner valgdeltakelsen i de sammenslåtte kommunene), vil vi finne at reformen har hatt en effekt på over 5 prosentpoeng (hvis vi sammenlikner 2019 med 2011 og 2015). Siden deltakelsen har økt omtrent like mye også i de kommunene som ikke er berørt av reformen, vil vi ved denne strategien overvurdere effekten. Om vi bare benytter data etter reformen (sammenlikner valgdeltakelsen i reformkommunene med kontrollkommunene i 2019), blir resultatet at valgdeltakelsen har økt med 0,5 prosentpoeng. Siden figuren viser at forskjellen i valgdeltakelse mellom disse kommunegruppene var større i 2011 og 2015, vil også denne strategien gi feil estimat av reformeffekten. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at man bruker en kontrollgruppe og data før og etter reformen. For å kunne tolke resultatene som en kausal effekt må man anta at de sammenslåtte kommunene ville hatt nøyaktig samme utvikling (trend) i valgdeltakelse som kontrollkommunene om reformen ikke hadde funnet sted. Dette er vanskelig å teste empirisk, men et minstekrav er at trenden før reformen er lik i de to gruppene. Fra figuren ser vi at dette kriteriet synes å være rimelig bra oppfylt når det gjelder lokalvalg, men i noe mindre grad for stortingsvalg. Vi velger derfor videre å inkludere kun lokalvalgene i analysen.

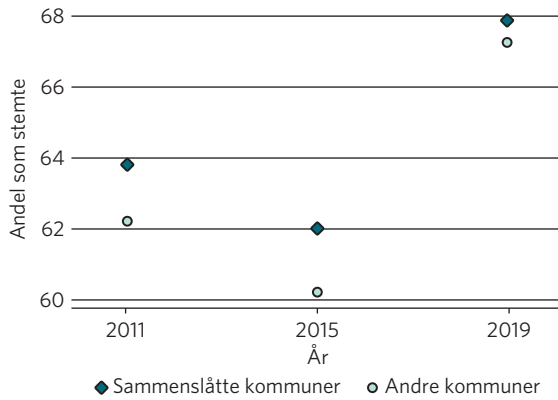
En annen viktig forutsetning er at reformen ikke skal ha påvirkning på kontrollgruppen. Figur 4.2b viser igjen valgdeltakelsen i reformkommunene og i andre kommuner, men nå med to justeringer av de to kommunegruppene. I gruppen av sammenslåtte kommuner tar vi ut velgere i kommuner som ble sammenslått før 2020, slik at det bare er med velgere som erfarer reformen samtidig. I gruppen av ikke-sammenslåtte kommuner tas det kun med velgere i kommuner som ikke gjennomførte folkeavstemning i spørsmålet om kommunesammenslåing.⁵ Vi antar at i disse kommunene (kontrollkommuner) har den politiske mobiliseringen rundt spørsmålet om kommunereform vært fraværende. Med disse justeringene i henholdsvis tiltaks- (reform) og kontrollgruppen er forskjellen i velgernes valgdeltakelse i de to kommunegruppene ikke blitt større over tid, snarere tvert imot. Velgerne deltar noe mer i reformkommunene sammenliknet med velgerne i kontrollkommunene, men denne forskjellen var noe større før reformen (2011 og 2015) enn etter reformen (2019).

Figur 4.2c viser deltakelsesnivået etter kommunestørrelse for kommunene som ble slått sammen i 2020. Kommunestørrelse er målt før fusjonene ved å bruke folketallet i velgernes bostedskommune i 2017 som utgangspunkt for å beregne andelen av folketallet i de nye kommunene. Dette målet kan illustreres med Voss herad i Vestland fylke som eksempel. Nye Voss herad består av de to tidligere kommunene Voss og Granvin. I 2017 hadde Granvin 947 innbyggere, noe som utgjør rundt 6 prosent av innbyggertallet i den nye kommunen (Voss herad fra 2020). I figuren har vi fordelt kommunene etter folketall i tre grupper. I småkommuner utgjør andelen av befolkningen i den nye kommunen mindre enn 33 prosent, i mellomstore kommuner er andelen mellom 33 og 66 prosent, og i store kommuner utgjør folketallet i den «gamle» kommunen mellom 66 og 100 prosent av folketallet i den nye. Figur 4.2c viser at velgere i mellomstore kommuner hadde høyest deltakelse før reformen, mens velgere i de minste kommunene hadde lavest deltakelse. I 2019 er dette bildet

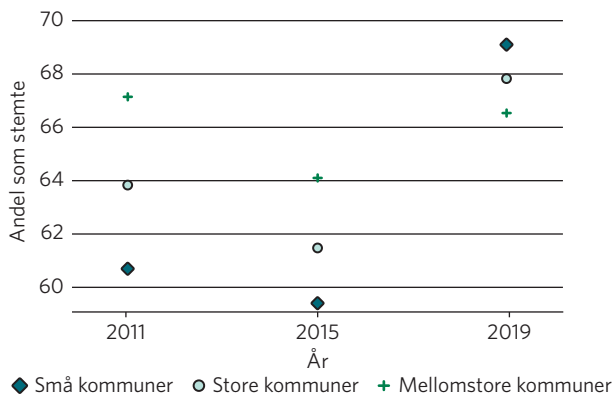
5 Takk til Jan Erling Klausen for tilgang til data om lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing.



a) Valgdeltakelsen i sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner over fem valg



b) Valgdeltakelsen i sammenslåtte (fra 1. januar 2020) og ikke-sammenslåtte kommuner (uten folkeavstemning)



c) Valgdeltakelsen etter kommunestørrelse i sammenslåtte kommuner

Figur 4.2. Valgdeltakelse etter grupper av kommuner

snudd: Velgere bosatt i kommuner som utgjør en liten andel av befolkningen i de nye kommunene, deltar nå betydelig mer sammenliknet med velgere i mellomstore og større kommuner. Fra 2015 til 2019 ser deltakelsen blant velgere i de sammenslåtte småkommunene ut til å ha økt med rundt 10 prosentpoeng.

Med dette som bakteppe tester vi om kommunereformen bidrar til å forklare noe av økningen i valgdeltakelse fra 2015 til 2019. Eller kunne valgdeltakelsen ha vært enda høyere uten reformen? Og har kommunesørrelse betydning for deltakelsen i de sammenslåtte kommunene?

Vi starter med å se på effekten av kommunereformen som sådan. Tabell 4.3 inneholder tre regresjonsanalyser der kommunereformens betydning for valgdeltakelsen er forsøkt testet. De tre modellene har det til felles at de har med de samme kontrollvariablene på individnivå (kjønn, alder, alder kvadrert, inntekt, utdanning, sivilstatus, landbakgrunn og valgår) samtidig som de er estimert med faste effekter på kommunenivå.⁶ Det sistnevnte innebærer at det kontrolleres for (eller tas hensyn til) forskjeller mellom kommunene som er konstante over tid. For å teste om kommunereformen påvirket valgdeltakelsen, benyttes et såkalt forskjell-i-forskjell-design (Finseraas & Kotsadam, 2013). I våre data er det informasjon om de samme velgernes valgdeltakelse over tre kommunesyrevalg – to valg før reformen og ett valg etter. Den statistiske analysen ser på om velgere som har erfart en kommunesammenslåing i løpet av perioden, har en utvikling i valgdeltakelsen som er forskjellig fra valgdeltakelsen til velgere i kommuner som ikke har vært berørt av en kommunesammenslåing. I praksis testes effekten av reformen ved å inkludere et interaksjonsledd i analysen, bestående av en dummyvariabel som identifiserer velgere i reformkommunene, og en dummyvariabel som indikerer valgåret da reformen ble gjennomført (2019). For å kontrollere for en underliggende trend i deltakelsen inkluderer vi også dummyvariable for de respektive valgårene (2011-valget er referansekategori). Fremgangsmåten innebærer nødvendigvis at måten velgerne plasseres på i henholdsvis

6 Vi har også kjørt modeller med faste effekter på individnivå, som gir kvalitativt de samme resultatene som i tabell 4.3 og 4.4.

reform- og kontrollkommuner, vil påvirke resultatene. Forskjellen mellom de tre modellene i tabell 4.3 er nettopp at de to gruppene av kommuner justeres på litt forskjellige måter.

Den første kolonnen (modell I) viser effekten av reformen for velgere i reform- og kontrollkommuner der utvalget er alle kommuner som er blitt sammenslått i perioden 2011–2020. I den andre kolonnen (modell II) vises resultatene etter en justering i kontrollgruppen, som i denne analysen består av velgere i kommuner uten folkeavstemning i spørsmålet om kommunesammenslåing. Den tredje og siste kolonnen (modell III) viser effekten etter at gruppen av reformkommuner er justert, ved at kommuner som ble sammenslått før 2020, er tatt ut. Det gjelder blant annet kommuner som Sandefjord, Holmestrand og Larvik. Resultatene er de samme på tvers av de tre modellspesifikasjonene. I de sammenslåtte kommunene er valgdeltakelsen mellom 1,0 (modell I) og 1,2 (modell II) prosentpoeng lavere, sammenliknet med valgdeltakelsen i kommuner som er uberørt av reformen. Dette gjelder kontrollert for en rekke sosiale bakgrunnsvariabler, trender i valgdeltakelsen og egenskaper ved kommuner som er konstante over tid. Signifikantstesting viser derimot at effekten like gjerne kunne ha vært null, idet ingen av koeffisientene er statistisk utsagnskraftige. Kommunereformen ser slik ikke ut til å ha påvirket valgdeltakelsen i det første valget etter reformen, og den bidrar i alle fall ikke til å forklare mobiliseringen i 2019-valget.

Tabell 4.3. Valgdeltakelse: test for effekten av kommunereformen (OLS med ustandardiserte regresjonskoeffisienter)

	Modell I	Modell II	Modell III
Reformkommuner x 2019	–0,010 (0,012)	–0,012 (0,012)	–0,012 (0,013)
Konstant	0,351*** (0,010)	0,351*** (0,011)	0,349*** (0,011)
Faste effekter kommune	Ja	Ja	Ja
N	29 342	24 588	23 550
R ²	0,124	0,127	0,128

Standardfeil i parentes. *p < 0,10, *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001. Følgende kontrollvariabler er inkludert i analysen: kjønn, alder, alder kvadrert, inntekt, utdanning, sivilstatus, landbakgrunn og valgår.

Hva så med betydningen av kommunestørrelse i de nye sammenslåtte kommunene? Figur 4.2c tydet på en mobilisering blant velgere som bodde i kommuner i 2017 som i 2020 utgjør en liten andel av befolkningen i de nye kommunene. Tabell 4.4 viser resultatet av en test for effekten av kommunesammenslåinger på valgdeltakelsen i kommuner av ulik størrelse. Analysen inkluderer de samme kontrollvariablene på individnivå som i tabell 4.3, og det tas også hensyn til egenskaper ved kommunene. Utvalget består videre av velgere i kommuner som ble sammenslått fra 2020, og der disse har hatt stemmerett i alle de tre kommunevalgene. Siden vi ikke inkluderer kontrollkommuner i denne analysen, betyr det at vi sammenlikner valgdeltakelsen i 2019 med deltakelsen i de to foregående lokalvalgene (før-etter-analyse). Den første variabelen (*små kommuner* × 2019) viser dermed valgdeltakelsen i de minste kommunene (sammenliknet med 2011 eller 2015) og vi ser – når vi kontrollerer for de øvrige forklaringsvariablene – at det var en økning i valgdeltakelsen på omtrent 6 prosentpoeng i disse kommunene. De to neste variablene (*mellomstore kommuner* × 2019 og *store kommuner* × 2019) sammenlikner effekten for mellomstore og store kommuner med effekten for de små kommunene. For de mellomstore kommunene var det en svak nedgang i valgdeltakelsen (0,059 + (−0,065)), mens økningen i deltakelse i de store kommunene synes å ha vært noe mindre enn i de små (selv om denne forskjellen ikke

Tabell 4.4. Valgdeltakelse: test for effekten av kommunestørrelse i sammenslåtte kommuner (OLS, ustandardiserte regresjonskoeffisienter)

	Modell I
Små kommuner × 2019	0,059* (0,031)
Mellomstore kommuner × 2019	−0,065* (0,040)
Store kommuner × 2019	−0,022 (0,034)
Konstant	0,181*** (0,040)
Faste kommuneeffekter	Ja
N	8070
R ²	0,134

Standardfeil i parentes. #p < 0,10, *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,00. Kontrollvariablene er de samme som i tabell 4.3.

er statistisk signifikant). Disse resultatene samsvarer med bildet vi så i figur 4.2c, selv om endringene er noe mindre. Analysene tyder på en viss grad av mobilisering i de minste kommunene, men det gjenstår å se om denne mobiliseringen vedvarer til neste valg.

Som vi nevnte innledningsvis, kan kommunesammenslåinger potensielt påvirke valgdeltakelsen på ulike måter. Oppsummert viser analysen av kommunereformen at reformen ikke ser ut til å ha påvirket valgdeltakelsen når vi sammenlikner sammenslåtte kommuner med ikke-sammenslåtte (tabell 4.3). Det betyr ikke at reformen ikke kan ha påvirket velgerne i små og store kommuner på forskjellige måter. For de store kommunene vil tjenestetilbudet trolig bli lite endret ved en sammenslåing, mens for de små kan en sammenslåing potensielt medføre store endringer i både kvalitet, kvantitet og lokalisering av tjenestetilbudet. Analysen av betydningen av kommunestørrelse (tabell 4.4) inkluderer bare kommuner som er sammenslått, og viser at mobiliseringen er størst for de minste (og største) kommunene, mens de mellomstore har liten endring. Om størrelsen hadde betydning, ville vi i tråd med litteraturen ha forventet det motsatte – størst nedgang i valgdeltakelse for små kommuner – men dette kan ha blitt oppveid av at sammenslåingen har mobilisert de velgerne som ble mest berørt. Det er imidlertid flere forbehold knyttet til våre analyser. Utvalget er relativt lite, og spesielt gjelder det antall velgere i de små kommunene. I tillegg har vi kun informasjon om deltakelsen i ett valg etter sammenslåingen.

Valgets kontekst; de politiske sakene

Når man skal forklare hvorfor noen velger ikke å stemme, kan man like godt spørre: Hva er vitsen med å stemme? Sannsynligheten for at én enkelt stemme skal avgjøre valget, er svært liten, og da er det strengt tatt ikke rasjonelt å bruke tid på å avgi en stemme. For noen velgere er det å stemme ved valg en borgerplikt. En slik pliktfølelse kan forklare den betydelige andelen velgere som stemmer ved alle valg (vanevelgerne). For mange velgere vil det likevel være politikken som er avgjørende. Hva handler valget om? Hvilke saker står på spill? Er det et jevnt, spennende valg eller er resultatet gitt på forhånd? Dette er et av de mest konsistente

funnene i tverrnasjonal valgforskning (Blais, 2006, s. 119; Geys, 2006; Wolfinger & Rosenstone, 1980). To ulike mekanismer gjør seg gjeldende. For det første (og fra et rent rasjonelt perspektiv) bidrar jevne valg til at velgerne vurderer sannsynligheten for at akkurat deres stemme skal ha betydning for valget, som større. Hvis velgerne opplever at valget handler om viktige saker som de selv er opptatt av, og at valgresultatet vil ha en avgjørende betydning på offentlig politikk, er det grunn til å forvente velgermobilisering. For det andre kan det tenkes at jevne valg stimulerer til ekstra stor innsats fra partienes side for å mobilisere velgerne til å delta. For å forklare økningen i valgdeltakelse ved 2019-valget er det derfor naturlig å undersøke det som trolig er viktigst: valgets kontekst.

Miljø- og klimasaken ble i 2019 nevnt av flere velgere som viktigere for deres stemmegivning enn noen andre saker. Blant unge velgere (under 30 år) var saken helt dominerende. Dataene våre gjør det ikke mulig å teste direkte om denne saken hadde en mobiliserende effekt, for det er bare de som faktisk stemmer, som oppgir hvilken sak som er viktig for deres stemmegivning. Dermed kan vi ikke sammenlikne med hvilke saker som var viktige for dem som ikke stemmer. Det er likevel verdt å merke seg at økningen i valgdeltakelsen var særlig stor blant velgere under 30 år (Kleven, 2019), den aldersgruppen som i særlig grad var opptatt av miljø og klima. Det generelle klimaengasjementet i befolkningen i 2019, i form av demonstrasjoner og politiske markeringer, er også en indikasjon på at saken har en mobiliserende effekt. Spesielt bompengesaken fikk mye oppmerksomhet: Den førte nesten til regjeringskrise i august 2019, og den ga seg utslag i dannelsen av et nytt parti som stilte liste i flere av landets store byer.

Bompengemotstanderne stilte til valg i 13⁷ av landets 356 kommuner. Velgeroppslutningen til disse listene varierte fra 22,1 prosent i Alver til 2,2 prosent i Skien. I storbyene fikk slike lister tilslutning fra 5,8 prosent av velgerne i Oslo, 8,7 prosent i Tromsø, 9,2 prosent i Stavanger og hele 16,7 prosent i Bergen. Bidro disse listene, med et sterkt protestinnslag,

7 Dette gjaldt Oslo, Stavanger, Sandnes, Klepp, Sola, Drammen, Porsgrunn, Skien, Bergen, Øygarden, Askøy, Alver og Tromsø.

også til å mobilisere velgere som sjelden eller aldri deltar i valg? Dette spørsmålet er det vanskelig å gi et entydig svar på. En fruktbar måte å tilnærme seg spørsmålet på er å sammenlikne utviklingen i valgdeltakelsen i kommuner med bompengelister med utviklingen i kommuner uten slike lister. Utfordringen ligger imidlertid i hvilke kommuner som bompengekommunene skal kunne sammenliknes med. Med andre ord: Hvilke kriterier kan benyttes for å velge kontrollkommuner? Bompengelistene som fikk størst gjennomslag, var å finne i de største byene. Det er altså grunn til å tro at det er en by-land-dimensjon i fremveksten av slike lister. Statistisk sentralbyrås sentraliseringsindeks er en mulig måte å operasjonalisere en slik dimensjon på. Indeksen er basert på a) hvor mange arbeidsplasser de som bor i den enkelte grunnkrets, kan nå med bil i løpet av 90 minutter, og b) antallet servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets, kan nå med bil i løpet av 90 minutter (se SSB, 2017). Indeksen varierer fra 0 til 1000, og kommunene er inndelt i seks klasser etter grad av sentralitet. De 13 kommunene med bompengelister er i sentralitetsklasse 1, 2, 3 eller 4, og derfor benytter vi tilsvarende kommuner som kontrollgruppe i analysen. At vi har tilgang til valgdeltakelsen for de samme velgerne over tre kommunestyrevalg, gjør det mulig å sammenlikne utviklingen i valgdeltakelsen i kommuner med bompengelister og i tilsvarende kommuner uten slike lister.

Tabell 4.5 inneholder en test av hvorvidt det å ha et bompengeparti (FNB eller en uavhengig bompengelite) i kommunen bidro til å mobilisere velgerne. I analysen benyttes samme metode som i analysen av kommunereformen (forskjell-i-forskjell-metoden). Vi sammenlikner forskjellen i endring i valgdeltakelsen mellom velgere i kontrollkommuner og velgere i kommuner med bompengelite. Det kontrolleres også her for en rekke sosiale bakgrunnsvariabler, for trender i valgdeltakelsen samt for konstante forskjeller mellom kommuner (faste effekter). Resultatet tilsier at det å ha en bompengelite i kommunen bidro til en økning i valgdeltakelse på 1,3 prosentpoeng, sammenliknet med kontrollkommunene uten en slik liste. Denne effekten er imidlertid ikke signifikant, noe som kan skyldes flere forhold. Det kan selvsagt skyldes at vi har relativt få observasjoner, men også at det har skjedd en mobilisering i kontrollkommunene, selv uten bompengelister.

Tabell 4.5. Valgdeltakelse: test for effekten av motstand mot bompenger (OLS med ustandardiserte regresjonskoeffisienter)

	Modell I
Bompengeliste x 2019	0,013 (0,012)
Konstant	0,327*** (0,022)
Faste effekter kommune	Ja
N	25 167
R ²	0,129

Standardfeil i parentes. #p < 0,10, *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,01. For kontrollvariabler, se tabell 4.3.

Når vi i sum ser valgdeltakelsen ved valget i 2019 i lys av de politiske sakene finner vi altså indikasjoner på at sakene – inkludert bompengesaken – er viktige for å mobilisere velgere. Selv om vi ikke kan påvise at valgdeltakelsen ville ha vært lavere uten klimasaken eller uten FNB, peker dette i retning av en generell innsikt fra forskning på valgdeltakelse (Blais, 2006): Velgerne lar seg mobilisere hvis de er engasjert og interessert i de sakene som står på spill i valget.

Velgermobiliseringstiltak

I forbindelse med lokalvalgene i 2015 ble det for første gang i Norge gjennomført eksperimenter med velgermobiliseringstiltak (Bergh et al., 2016, 2019, 2020). Bakgrunnen for disse tiltakene var et stort antall studier, i all hovedsak amerikanske, som har undersøkt muligheten for at ulike velgermobiliseringstiltak kan øke velgerdeltakelsen. Denne forskningen finner at velgere kan motiveres til å stemme, men at ikke alle tiltak er like effektive. Slike felteksperimenter har testet effektiviteten til forskjellige tiltak, som å banke på dører, sende brev til velgerne med oppfordringer om å delta i valg, ringe velgerne for å mobilisere dem eller sende velgerne tekstmeldinger (SMS) for å påminne dem om valget (se f.eks. Arceneaux & Nickerson, 2009; Matland & Murray, 2012; Michelson et al., 2009; Nickerson, 2007). Hovedfunnet i disse eksperimentene er at mobiliseringstiltak som innebærer en form for tett personlig kontakt, er mer effektive sammenliknet med mer upersonlige mobiliseringstiltak (Gerber & Green, 2015).

Formålet med våre eksperimenter var å undersøke effekten på valgdeltakelsen av enkle, upolitiske tiltak hvor offentlige myndigheter er avsenderen. Det ble gjennomført eksperimenter med SMS-meldinger som ble sendt til et tverrsnitt av hele befolkningen. I alt mottok 135 810 personer en tekstmelding med en påminnelse om valget og en oppfordring om å stemme.⁸ Siden forsøket ble gjennomført som et eksperiment, med kontrollgrupper, er det mulig å beregne presise effekter av tiltakene. SMS-kampanjen var særlig effektiv blant velgere under 30 år (deltakelsen blant de unge økte med 4,6 prosentpoeng), men det var også en signifikant effekt blant de middelaldrende og eldre velgerne. Effekten for alle velgere var, sett under ett, 1,6 prosentpoeng.

I 2015 ble det også gjennomført eksperimenter med å sende brev til velgere med innvandrerbakgrunn med informasjon om stemmegivningen samt mer utfyllende argumenter om hvorfor man bør stemme. Det ble sendt ut tre ulike brev med noe varierende innhold (Bergh et al., 2016). Brevene hadde effekt i alle grupper av innvandrere, men var særlig effektive blant utenlandske statsborgere som nylig hadde fått stemmerett. Valgdeltakelsen i denne gruppen økte med mellom 5 og 7 prosentpoeng blant dem som mottok brevene.

Ved lokalvalget i 2019 ble disse tiltakene innført som generelle ordninger. Valgdirektoratet sendte ut SMS til alle velgere (med et registrert mobiltelefonnummer i Kontakt- og reservasjonsregisteret [KRR]), og sendte brev (kun på norsk) til innvandrere med stemmerett. Det er ikke mulig å beregne effekten av disse tiltakene i 2019, siden de ble sendt til alle velgere, og det dermed ikke er noen kontrollgruppe. Hvis vi antar at effektene er de samme som i 2015, vil SMS-ene ha økt deltakelsen i hele landet med 1,6 prosentpoeng. Hvis vi legger til effekten av brevene blant gruppen av innvandrere, blir effekten i hele befolkningen rundt 2 prosentpoeng, altså litt under halvparten av den totale økningen på 4,7 prosentpoeng fra 2015 til 2019. Dette er basert på en forutsetning om at

8 Meldingene som ble sendt ut i dagene før valgdagen, inneholdt følgende tekst: «Hei! Dette er en vennlig påminnelse om lokalvalget 14. september. Demokratiet har bruk for din stemme, så husk å delta i valget! Hilsen valg.no.» På valgdagen ble følgende meldinger sendt ut (med riktige åpningstider for valglokale i den enkelte kommunen): «Hei! Har du stemt? Hvis ikke, kan du ennå rekke det. Valglokalene er åpne fra kl. XX til kl. XX i dag. Delta i valget! Hilsen valg.no.»

effektene er identiske som i 2015, noe vi ikke kan vite.⁹ Vi kan derfor ikke konkludere sikkert med hvor mye av økningen i valgdeltakelse i 2019 som skyldes disse tiltakene. Strengt tatt kan vi ikke engang konkludere med at de hadde en effekt. Men gitt de sterke effektene av eksperimentene som ble gjennomført i 2015, er det grunn til å anta at noe av økningen i valgdeltakelse i 2019 skyldes disse velgermobiliseringstiltakene.

I 2019 gjennomførte vi i samarbeid med Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) et såkalt telefonbankeksperiment rettet mot førstegangsvelgere (for detaljer, se Bergh & Christensen, 2021). Formålet med eksperimentet var å undersøke om det ville ha effekt på deltakelsen å ringe til førstegangsvelgere for å overbevise dem om å stemme. LNU samlet en gruppe unge voksne til å gjennomføre en slik «telefonbank». De ringte til førstegangsvelgere for å gi en del standardisert informasjon – for eksempel om åpningstidene til nærmeste valglokale – samt for å gjøre et mer åpent og diskuterende forsøk på å overbevise førstegangsvelgerne om å delta i valget. Budskapet var uten referanse til politikkenes innhold, så i den grad førstegangsvelgerne ønsket informasjon om partienes politikk med videre, ble de henvist til steder hvor de kunne finne denne. Det ble gjennomført 26 081 oppringninger med 5398 gjennomførte samtaler. Resultatene av telefonbankeksperimentet i 2019 fremgår av tabell 4.6. Vi rapporterer først såkalte intention-to-treat-effekter (ITT-effekter). Det vil si effekter på alle som er trukket ut til å delta i eksperimentet. Flertallet av førstegangsvelgerne som var valgt ut til å bli oppringt, gjennomførte aldri en samtale. For å ta hensyn til dette presenterer vi også såkalte complier average causal effects (CACE), som er effekter på dem som faktisk mottok tiltaket.

Tabell 4.6. Resultater av telefonbankeksperiment i 2019

	Valgdeltakelse (%)	ITT (s.e)	CACE (s.e)
Valgdeltakelse i kontrollgruppen	54,2		
Valgdeltakelse i eksperimentgruppen	54,8	0,63 (0,35)	3,14 (1,68)

Standardfeil i parentes. N = 114 354.

9 Vi kan heller ikke være sikre på effekten av å motta både SMS og brev, slik velgere med innvandringsbakgrunn i 2019 gjorde. I eksperimentene i 2015 mottok ingen velgere mer enn ett tiltak.

Telefonbankeksperimentet i 2019 hadde begrenset effekt på valgdeltakelsen, men vi ser i hvert fall en viss effekt på cirka 3 prosentpoeng på dem som mottok tiltaket.¹⁰ Gitt at dette er et ressurskrevende tiltak med moderat effekt, og at SMS til den samme aldersgruppen er et lite ressurskrevende tiltak med større effekt, synes det klart at sistnevnte metode er å foretrekke som velgermobiliseringstiltak. Selv om man kan tolke eksperimentene som ble gjennomført av LNU, som mislykket, gitt at effektene er såpass små, er de i realiteten svært nyttige for å bygge kunnskap på dette området. Gjennom kontrollerte eksperimenter hvor man tester effekten av flere ulike typer tiltak og sammenlikner effekten av disse, får vi kunnskap om hva som skal til for å mobilisere velgere. I en norsk kontekst er det mye som tyder på at det enkleste er det beste. Velgerne trenger ikke å bli overtalt til å stemme, de trenger bare en påminnelse, et lite dytt i retning av å gjøre noe de uansett ønsker gjøre, nemlig å delta i valget.

Oppsummering og diskusjon

Lokalvalget i 2019 fremstår som et mobiliseringsvalg. Valgdeltakelsen var høyere enn på nesten tre tiår. Valget handlet om saker som velgerne var opptatt av, og disse ser ut til å ha hatt en engasjerende og mobiliserende effekt. Trolig var ikke alle partiene forberedt på at valgkampen skulle handle om miljø, klima og bompenger, men slik ble det, grunnet initiativ fra enkeltpersoner og vanlige borgere som mobiliserte. På den måten er 2019-valget en bekreftelse på en generell innsikt om valgdeltakelse: Det er politikkenes innhold og valgets kontekst som først og fremst avgjør nivået på deltakelsen.

Vi finner at det å ha en bompengeliste i kommunen bidro til en økning i valgdeltakelse på 1,3 prosentpoeng sammenliknet med kontrollkommunene uten en slik liste. Denne effekten kan imidlertid skyldes tilfeldigheter – den ligger innenfor feilmarginen – så det er behov for nærmere analyser av betydningen av nye partidannelser (og saker) for mobilisering av velgerne. En eventuell effekt kan også skyldes en «motmobilisering» blant velgere som var opptatt av miljø- og klimaspørsmålet.

¹⁰ Effekten er statistisk signifikant (femprosentnivå) i en ensidig test.

Kommunereformen ser heller ikke ut til å ha påvirket valgdeltakelsen og kan i alle fall ikke bidra til å forklare økningen i valgdeltakelsen i 2019. Med bakgrunn i litteraturen om forholdet mellom kommune-størrelse og deltakelse samt enkelte effektstudier av kommunereformer forventet vi nok en mulig negativ effekt av reformen, spesielt i småkommunene. Våre analyser tilsier derimot at valgdeltakelsen i småkommunene ikke er blitt redusert når velgerne der er blitt del av en større og ny kommunene. Det er snarere tegn til en (mulig kortsiktig) politisk mobilisering i småkommunene. Det er likevel grunn til å understreke at vår analyse har sine begrensninger. For det første har vi kun observert velgernes deltakelse i ett valg etter reformen. Det er behov for tilsvarende analyser over flere valg for å avdekke den langsiktige betydningen av kommunereformen for valgdeltakelsen. For mange kommuner kan sammenslåingen ha utviklet seg forskjellig; i noen kommuner kan konflikter oppstå, mens det i andre kommuner kan være bred enighet om veien videre. Dette kan være et argument for å kartlegge samarbeids-mønstret i de nye kommunene. Det tar også tid for velgerne å venne seg til nye politikere og kanskje også nye politiske samarbeidskonstellasjoner lokalt. Mange av de nye kommunene er nå inne i en iverksettingsfase der de langsiktige utfallene for innbyggerne, med hensyn til både representasjon og tjenesteproduksjon, er ukjent. Nettopp fordi de nye kommunene er i en slik transformasjonsperiode, er det behov for å følge effekten av reformen over flere lokalvalg. Utfordringen med å studere langtidseffekter er selvsagt at det kan bli utfordrende å skille effekter av kommunereformen fra effekter av andre endringer i kommunene. For det andre har vi kun hatt et utvalg av velgerne fra manntallet til rådighet i våre analyser. Fremtidige analyser bør benytte data fra hele det elektroniske manntallet. Det vil gjøre det mulig å følge nesten alle velgere over flere valg, noe som vil gi mer robuste analyser av effektene av reformen på valgdeltakelsen. For det tredje er det ikke gitt at kommunereformer har de samme effektene uavhengig av kontekst. I Danmark finner forskerne over tid en svak positiv effekt av reformen på valgdeltakelsen, og det med en langt mer gjennomgripende kommunereform enn den i Norge. Dette er et argument for komparativ forskning på effekten av kommunereformer.

Videre har vi i dag betydelig kunnskap om hvilke velgermobiliserings-tiltak som kan bidra til å øke valgdeltakelsen. Det har vært gjennomført omfattende forskning på slike tiltak i en rekke land, også i Norge. Det er grunn til å tro at tiltakene som norske myndigheter gjennomførte i 2019-valget – utsendelse av SMS-påminnelser til alle velgere og brev til velgere med innvandrerbakgrunn – hadde positiv effekt på valgdeltakelsen.

Det er mye som går bra i det norske demokratiet. Mens andre land kan slite med manglende tillit til valggjennomføringen, og med politiske bevegelser som utfordrer demokratiet og underminerer demokratiske institusjoner, er disse i realiteten ikke relevante problemstillinger i vårt land. Selv om valgdeltakelsen er lavere i Norge enn i våre naboland (Danmark og Sverige), viser analysen av valgdeltakelsen at vi har en engasjert og politisk aktiv befolkning. Hvis man ser under overflaten, ser man likevel tegn som kan være mer problematiske. Det er stor sosial skjevhet i valgdeltakelsen. Noen av dem som er stemmeberettiget i Norge, lar være å stemme i valg etter valg. De permanente hjemmesitterne utgjør 8,6 prosent når vi ser på dem som hadde stemmerett i fem påfølgende valg. Andelen blir større hvis vi tar med dem som hadde stemmerett ved bare noen av disse valgene. En betydelig andel av befolkningen stiller seg altså helt utenfor politisk deltakelse og innflytelse og står svært langt fra den politiske makten. Det kan på sikt være uheldig for deres syn på demokratiet, og det kan i praksis gjøre det norske politiske systemet mindre representativt enn det ellers ville ha vært.

Et hovedtema i litteraturen er de politiske konsekvensene av sviktende deltakelse (Pateman, 1970). Permanent hjemmesitting kan bety større sosial og politisk ulikhet og er en mulig utfordring for det norske demokratiet. Det er når grupper i samfunnet opplever stor avstand til demokratiet og til beslutningstakerne, at politiske bevegelser som utfordrer demokratiet og demokratiske normer, kan vinne frem. Vi har ikke kommet dit i Norge i dag, men det vil være en viktig oppgave for valgforskningen videre fremover å studere den gruppen som faller utenfor demokratiet. Hva er årsaken til at denne gruppen faller utenfor? Er det et bevisst politisk valg? Skyldes det mistillit til politikere og det politiske systemet? Eller skyldes det tilfredshet – at man er fornøyd med å overlate

politiske beslutninger til andre? Spørsmålet er om sosial ulikhet har implikasjoner for både hvordan demokratiet oppfattes og for måten det fungerer på. Det vil være en metodisk utfordrende forskningsoppgave å besvare disse spørsmålene, fordi de som ikke deltar i demokratiet, gjerne unngår å delta i velgerundersøkelser og lignende. Men både faglig sett og for demokratiet som sådan er det viktig å lære mer om denne gruppen, noe vi planlegger å følge opp i fremtidige undersøkelser.

Litteratur

- Allers, M., de Natris, J., Rienks, H. & de Greef, T. (2021). Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. *Electoral Studies*, 70, 102284.
- Arceneaux, K. & Nickerson, D. W. (2009). Who is mobilized to vote? A re-analysis of 11 field experiments. *American Journal of Political Science*, 53(1), 1–16.
- Bergh, J. & Christensen, D. A. (2019). Sporadiske velgere eller permanente hjemmesittere? I J. Bergh & B. Aardal (Red.), *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017* (s. 223–235). Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, J. & Christensen, D. A. (2021). Getting out the vote in different electoral contexts: The effect of impersonal voter mobilization techniques in low, middle and high salience elections (Notat). Institutt for samfunnsforskning.
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Matland, R. E. (2016). *Getting out the vote: Experiments in voter mobilization among immigrants and natives in Norway* (Rapport 2016:12). https://www.regjeringen.no/contentassets/ee2a8da03a344dfcbb810c481cf25df8/gettng_out_the_vote.pdf
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Matland, R. E. (2019). When is a reminder enough? Text message voter mobilization in a European context. *Political Behavior*, 1–21. <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09578-1>
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Matland, R. E. (2020). Inviting immigrants in: Field experiments in voter mobilization among immigrants in Norway. *Electoral Studies*, 66, 102160. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102160>
- Bergh, J. & Ødegård, G. (2013). Ungdomsvalget 2011. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(1), 30–50. http://www.idunn.no/nst/2013/01/ungdomsvalget_2011_
- Bhatti, Y. & Hansen, K. M. (2019). Voter turnout and municipal amalgamations – evidence from Denmark. *Local Government Studies*, 45(5), 697–723. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1563540>
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, 111–125.

- Christensen, D. A. (2020). Kommunestørrelse og tjenestetilfredshet. *Stat & styring*, 30(1), 14–18.
- Christensen, D. A. & Arnesen, S. (2013). Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2011. I J. Bergh & D. A. Christensen (Red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 47–72). Abstrakt.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy: The politics of the smaller European democracies*. Stanford University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Edward Elgar.
- Finseraas, H. & Kotsadam, A. (2013). Hvordan identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data? En ikke-teknisk introduksjon. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(03), 371–387.
- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2019). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*, 42(2). <https://doi.org/10.1177%2F0192512119881810>
- Gerber, A. S. & Green, D. P. (2015). *Get out the vote: How to increase voter turnout*. Brookings Institution Press.
- Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 25(4), 637–663.
- Hansen, S. W. & Kjær, U. (2020). Local territorial attachment in times of jurisdictional consolidation. *Political Geography*, 83, 102268.
- Heinisch, R., Lehner, T., Mühlböck, A. & Schimpf, C. H. (2018). How do municipal amalgamations affect turnout in local elections? Insights from the 2015 municipal reform in the Austrian state of Styria. *Local Government Studies*, 44(4), 465–491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465935>
- Klausen, J. E., Renå, H. & Winsvold, M. (2014). Færre, større og mer robuste kommuner? – Drivkrefter og motkrefter i kommunestrukturdebatten. *Nytt norsk tidsskrift*, 31(2), 113–123
- Klausen, J. E., Askim, J. & Christensen, T. (2021). Local government reform: Compromise through cross-cutting cleavages. *Political Studies Review*, 19(1). <https://doi.org/10.1177%2F1478929919887649>
- Kleven, Ø. (2019, 6. november). Langt flere unge stemte i årets lokalvalg. Hentet 7. januar 2021 fra <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/langt-flere-unge-stemte-i-arets-lokalvalg>
- Koch, P. & Rochat, P. E. (2017). The effects of local government consolidation on turnout: Evidence from a quasi-experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 215–230. <https://doi.org/10.1111/spsr.12269>

- Lapointe, S., Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2018). Effects of municipal mergers on voter turnout. *Local Government Studies*, 44(4), 512–530. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465936>
- Matland, R. E. & Murray, G. R. (2012). An experimental test of mobilization effects in a Latino community. *Political Research Quarterly*, 65(1), 192–205.
- McDonnell, J. (2020). Municipality size, political efficacy and political participation: A systematic review. *Local Government Studies*, 46(3), 331–350. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>
- Michelson, M. R., Bedolla, L. G. & McConnell, M. A. (2009). Heeding the call: The effect of targeted two-round phone banks on voter turnout. *Journal of Politics*, 71(4), 1549–1563.
- Nickerson, D. W. (2007). Quality is job one: Professional and volunteer voter mobilization calls. *American Journal of Political Science*, 51(2), 269–282.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Smets, K. & Van Ham, C. (2013). The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Electoral Studies*, 32(2), 344–359.
- Statistisk sentralbyrå. (2017, 22. november). Ny sentralitetsindeks for kommunene. Hentet 7. januar 2021 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>
- Statistisk sentralbyrå. (2019, 6. november). Valgdeltakelse, 2019. Hentet 7. januar 2021 fra <https://www.ssb.no/valg/statistikker/valgdeltakelse/hvert-4-aar/2019-11-06>
- Stockemer, D. (2017). What affects voter turnout? A review article/meta-analysis of aggregate research. *Government and Opposition*, 52(4), 698–722.
- Wolfinger, R. E. & Rosenstone, S. J. (1980). *Who votes?* Yale University Press.

KAPITTEL 5

Nyheter, sosiale nettverk og lokalpolitisk orientering i lokalvalgkamp

Rune Karlsen

Universitetet i Oslo

Kari Steen-Johnsen

Institutt for samfunnsforskning

Abstract: In this chapter, we examine how voters relate to the local political public sphere through a study of the 2019 Norwegian local election. We ask whether local media and personal networks contribute to what we call “local political orientation”, measured by the degree to which voters consider local issues to be important for their vote choice and using the possibility of giving preference votes. We first study the voters’ overall news consumption in the election campaign, with particular emphasis on the role of social media. Then we investigate to what extent candidates running for election are included in voters’ offline networks (family, friends, acquaintances) and social media networks. Finally, we study whether different patterns of news consumption and offline and online political networks increase voters’ degree of local political orientation. Results show that voters use a wide range of news sources – national, local and social media – and that local media is considered more important in small municipalities. A large proportion of voters have political candidates in their personal network, but almost forty percent of those who have a political candidate as a Facebook friend have no candidate in their offline personal network. Hence, social media contribute to greater ties between voters and candidates in Norwegian local politics. Lastly, local media and personal networks do contribute to local political orientation, as they relate to an emphasis on local political issues and a tendency for giving preference votes (to candidates) at the election.

Keywords: local election, campaign, news consumption, social media, local political orientation

Sitering av denne artikkelen: Karlsen, R. & Steen-Johnsen, K. (2021). Nyheter, sosiale nettverk og lokalpolitisk orientering i lokalvalgkamp. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 5, s. 117–142). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch5>

Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Innledning

Mediene spiller en sentral rolle i forbindelse med valgkamp når det gjelder å forme velgernes orienteringer og engasjere dem i de temaene som reises av politiske partier, kandidater og andre aktører, som mediene selv (Aardal et al., 2004; Karlsen, 2015a). Tidligere forskning om norsk lokalvalgkamp har vist at velgerne benytter seg av et sammensatt sett av medier, både lokale, regionale og nasjonale (Karlsen, 2009, 2017). Et spørsmål som ofte stilles i forbindelse med lokalvalgkamp i Norge, er hvorvidt valgkampen domineres av nasjonale medier, og om dette innebærer at viktige lokalpolitiske saker belyses i for liten grad. Dette ville i så fall kunne bryte med et viktig premiss for et velfungerende demokrati, nemlig at borgerne skal settes i stand til å gjøre informerte valg basert på relevant informasjon (Dahl, 1998; Schudson, 1998). Tidligere studier har langt på vei avkreftet at for mye oppmerksomhet om det nasjonale nivået er et stort problem, ved å peke på at de fleste inkluderer lokalt medieinnhold i sin nyhetsdiett under valgkamp, og at bruk av lokalavis er viktig for folk når de skal orientere seg om kandidater (Karlsen, 2017). Samtidig varierer betydningen av lokalavisen mellom kommuner av ulik størrelse, og den er viktigst for borgere i små kommuner.

Det siste tiåret har Facebook og andre sosiale medier blitt viktige kilder til nyheter og politisk informasjon generelt (Karlsen et al., 2020), også i forbindelse med lokalvalgkamp (Karlsen, 2017). Dette endrer betingelsene for nyhetsspredning og mobilisering (Enjolras, Karlsen et al., 2013). På den ene siden kan sosiale medier bidra til å koble flere velgere på politikken ved at de inngår i digitale nettverk der politisk informasjon spres. Fra før vet vi at mange av velgerne i små lokalsamfunn er i familie med, venn eller bekjent av noen som stiller til valg, mens andelen er mindre i større kommuner (Karlsen, 2017). Samtidig kan vi tenke oss at sosiale medienettverk er mer åpne og tilgjengelige for hvem som helst enn nettverk av familie, venner og bekjente og de mer formaliserte nettverkene rundt politiske partier (Enjolras, Steen-Johnsen et al., 2013). På den andre siden kan sosiale medier bidra til å gi lokalpolitikere synlighet og en mer direkte kontakt med sine velgere, både ved at de kommuniserer direkte med dem, og ved at de setter dagsorden (Eldridge et al., 2019). Slik kan sosiale medier tenkes å endre

valgkampen både ovenfra og nedenfra ved å gi lokale politikere nye kanaler til velgerne og ved å koble flere velgere på politiske informasjons- og påvirkningsnettverk.

I dette kapitlet tar vi for oss velgernes forhold til den lokalpolitiske offentligheten. Vi studerer først velgernes helhetlige nyhetskonsument i lokalvalgkampen i 2019, og vi undersøker nærmere hvilken plass sosiale medier hadde som nyhetskilde. Deretter spør vi i hvilken grad sosiale medier bidrar til å koble velgere på politiske nettverk. Det betyr at vi undersøker om velgere er i familie med, venn eller bekjent av en som stiller til valg, og om de er facebookvenn med en som stiller til valg. Til sist undersøker vi hvordan nyhetsbruk og sosiale nettverk henger sammen med vektlegging av lokale saker i stemmegivningen og med tilbøyeligheten til å avgi personstemme i forbindelse med valget. Slik vi begrepsfester det her, er dette til sammen et spørsmål om *lokalpolitisk orientering*. Til sammen kan disse forholdene si noe om betingelser for velgernes engasjement i den lokale demokratiske konteksten. Vi er spesielt opptatt av om betydningen av nyhetsbruk og online- og offline-nettverk varierer avhengig av lokal kontekst, målt ut fra kommunestørrelse. Fra tidligere undersøkelser vet vi at sannsynligheten for at man kjenner en som stiller til valg, er høyere i mindre kommuner enn i større når det gjelder både offline-nettverk og facebooknettverk, men det er mulig å tenke seg at slike nettverk også virker på forskjellige måter i ulike kontekster.

Lokaldemokrati, nettverk og engasjement

I litteraturen forklares gjerne nyhetsbruk ved hjelp av faktorer knyttet til mulighetsstruktur, motiver og evner (Luskin, 1990). Mulighetsstrukturen handler om tilbudet av medier, en faktor som varierer med blant annet kommunestørrelsen (Karlsen, 2009, 2017). Motiver handler først og fremst om interesse og preferanser: Folk som er politisk interessert, konsumerer gjerne mer nyheter. Evner handler i første rekke om å tolke og lære av nyheter, men denne evnen kan også påvirke mediebruk. Også politisk deltakelse og mobilisering tenkes å være betinget av en kombinasjon av strukturelle og individuelle forutsetninger. Norris (2001)

beskriver forutsetningene for deltagelse som et møtepunkt mellom individuelle handlingsbetingelser – inkludert økonomiske ressurser, motivasjon og ferdigheter – og strukturer som gjør det mulig å spre informasjon og motivere til handling.

Tradisjonelle medier og sosiale medier danner forskjellige typer mulighetsstrukturer for nyhetsbruk og politisk deltakelse (Enjolras, Steen-Johnsen et al., 2013). Mens tradisjonelle medier er bygd på en modell der den samme informasjonen når ut til mange, har sosiale medier andre innebygde handlingsmuligheter (Boyd, 2008; Enjolras, Karlsen et al., 2013). Sosiale medier bygger på en nettverksstruktur som gjør det mulig å koble sammen mange mennesker i løse nettverk, og å spre informasjon mellom dem raskt gjennom såkalte kaskader (Easley & Kleinberg, 2010). Slike nettverk tenkes å ha flere fordeler. De gjør det mulig å koordinere seg raskt med begrensede ressurser, og de kan derfor være mer effektive enn formelle organisasjoner, som partier eller interesseorganisasjoner (Bennett & Segerberg, 2012), og de er mer åpne og derfor mer inkluderende enn formelle organisasjonsstrukturer (Enjolras, Steen-Johnsen et al., 2013; Granovetter, 1973). I norsk kontekst har Karlsen (2015b) vist at politiske opinionsledere, som er politisk interessert og følger partier og kandidater i sosiale medier, er viktige i spredningen av politisk informasjon. Sosiale medier tilbyr også muligheter til å bruke ulike typer virkemidler, som tekst, bilde, video og ulike typer følelsesuttrykk. De kan dermed tenkes å påvirke ved at de beveger folks følelser (Papacharissi, 2016).

Disse egenskapene ved sosiale medier kan bidra til å styrke politikeres makt til å sette dagsorden i og utenfor valgkamp og til å gi dem mulighet til å nå ut direkte til velgerne. Internasjonalt finnes litteratur som diskuterer mediernes endrede rolle og politikernes potensielt økte makt til å sette politisk dagsorden (Broersma & Eldridge, 2019; Bruns, 2005; Eldridge et al., 2019). Mens noen studier har hevdet at tradisjonelle medier fremdeles «leder an i tangoen» når det gjelder å sette og ramme inn den politiske dagordenen (Strömbäck & Nord, 2006), antyder andre at sosiale medier forandrer rammene fundamentalt ved å tilby hurtig og interaktiv nettverkskommunikasjon (Broersma & Eldridge, 2019). Spesielt vektlegger Eldridge et al. (2019) at sosiale medier gjør det mulig

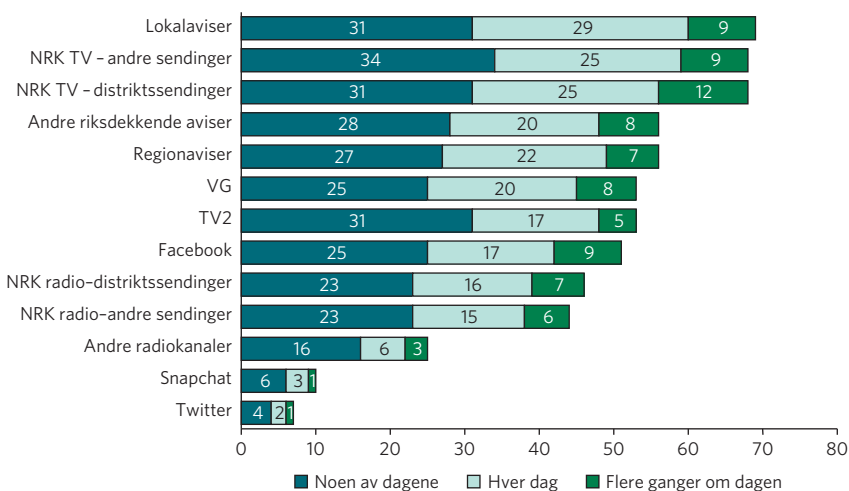
for politikere å skape sine egne forestilte fellesskap av og med velgere (Anderson, 1983), noe som kan tenkes å være spesielt relevant for lokalpolitikken.

Tidligere studier av norsk lokalpolitikk og norske lokalpolitikeres bruk av sosiale medier antyder at eventuelle endringer når det gjelder politikeres kommunikasjon med velgerne, går relativt langsomt i disse kontekstene. I en studie av lokalvalgkampen i 2015 viste Karlsen at Facebook ble brukt av forholdsvis mange til å følge med på lokalvalgkamp, men at langt færre betraktet denne kanalen som en viktig nyhetskanal (Karlsen, 2017). I den perioden sosiale medier har vokst frem, har politikere dessuten i stor grad fastholdt betydningen av tradisjonelle medier når de skal nå ut til velgerne med sine budskap (Larsson & Skogerbø, 2018; Skogerbø & Krumsvik, 2015; Skogerbø & Winsvold, 2008). Segaaards (2015) undersøkelse av hvordan borgere og politikere forholder seg til sosiale medier som kanaler for politisk kommunikasjon, viste likevel at politikere så større potensial i disse kanalene, enn det borgere gjorde. Dessuten antydte studien at sosiale medier hadde et utjevne potensial ved at grupper som tradisjonelt er mindre synlige på den politiske arenaen – kvinner, unge og dem med lavere utdanning – betraktet disse mediene som mer relevante enn andre. Ved stortingsvalget i 2017 rangerte kandidatene som stilte til valg, Facebook som sin viktigste kommunikasjonskanal i valgkampen. Dette var en kraftig endring fra 2009, da lokalavisen var den klart viktigste kanalen for stortingskandidatene (Hesstvedt & Karlsen, 2017).

Den lokale konteksten og den lokale valgkampen er interessante arenaer for å studere sosiale mediers betydning for politisk informasjon og deltakelse. Denne studien følger opp innsiktene fra tidligere studier, med sosiale mediers bidrag til påkobling til politiske nettverk som et grunnleggende perspektiv. Selv om vi ikke direkte kan studere politisk agenda-setting, vil våre analyser her kunne bringe oss nærmere en forståelse av hva bruken av tradisjonelle og sosiale medier betyr for lokalpolitisk orientering i valgkampen, målt ut fra den vekten man tillegger lokale politiske saker med tanke på egen stemmegivning og tilbøyelighet til å avgi personstemme. Vi benytter oss av data fra Lokalvalgundersøkelsen 2019 og viser til kapittel 1 for en beskrivelse av dette datasettet.

Nyheter i valgkampen

Vi begynner med å undersøke hvilke medier som ble mest brukt til nyhetsoppdateringer i lokalvalgkampen. Figur 5.1 viser andelen som benyttet en mediekanal noen av dagene, hver dag og flere ganger om dagen. Tre kanaler skiller som ut som de viktigste: lokalaviser, NRK TVs nasjonale sendinger og NRK TVs distriktssendinger. Omtrent sju av ti benyttet disse kanalene, i alle fall noen dager i uken, for å få med seg nyheter om valget, og nesten fire av ti gjorde det hver dag. Det var også mange som benyttet region- og riksaviser; blant annet benyttet over halvparten VG i alle fall noen dager i uken. Når det gjelder sosiale medier, var det først og fremst Facebook som var en kilde til nyheter, og mer enn en fjerdedel av norske velgere fikk med seg nyheter underveis i lokalvalgkampen via Facebook hver dag.



Figur 5.1. Nyhetskonsument i lokalvalgkamp – prosent som har benyttet ulike nyhetsplattformer

Spørsmål: «Hvor ofte så, hørte eller leste du politiske nyhetssaker i ...»

Analysen er vektet. N (uvektet) = 4104-4130.

Så langt viser analysene at norske velgere brukte både nasjonale og lokale medier for å få med seg nyheter om valget, og mens tradisjonelle nyhetsmedier fortsatt var viktigst, var det også en stor andel som brukte sosiale medier som en inngang til nyheter. Men hvem er det som får med seg nyheter, og hvilke forskjeller er det mellom de ulike mediene? For å undersøke disse spørsmålene deler vi nyhetskanalene ovenfor inn i tre

hovedtyper: lokale, regionale, nasjonale, og sosiale. Mer presist lager vi såkalte maksindekser, der respondenten får verdien han eller hun skårer på det mediet vedkommende bruker oftest innenfor hver kategori (vi legger altså ikke sammen verdiene eller tar et gjennomsnitt). En respondent som bruker lokalaviser og distriktssendinger på TV og radio, men som bruker sistnevnte mest, vil altså få skåren for radiobruk i analysen.

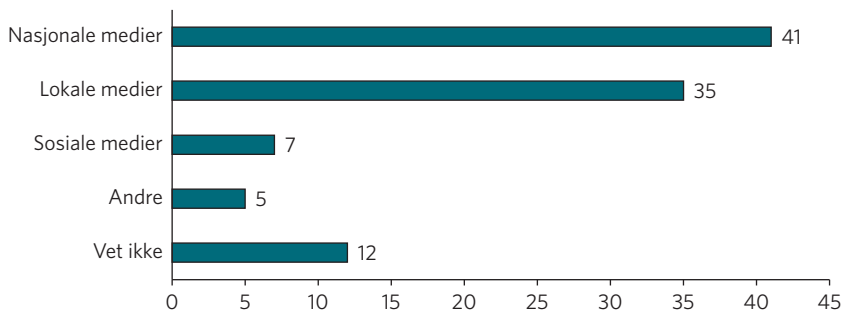
I tabell 5.1 undersøker vi hva som forklarer ulike typer nyhetsbruk i lokalvalgkamp i tre multivariate regresjonsanalyser. Som nevnt ovenfor har tidligere forskning vist at mediebruk henger sammen med politisk interesse, men at det også er forskjeller etter sosiodemografiske variabler som alder, kjønn og utdanning. I det følgende vil vi undersøke hvordan slike variabler har sammenheng med ulike typer nyhetsbruk. I lokalvalgundersøkelsen er det stilt både et generelt spørsmål om politisk interesse og et spørsmål om lokalpolitisk interesse. De to typene interesse korrelerer sterkt, men kan likevel variere med mediebruk på interessante måter. Vi har derfor gjennomført alle analyser med begge typer interesse (de samvarierer for sterkt til å inkluderes i samme multivariate analyse), og rapporterer lokalpolitisk interesse i de tilfellene denne på interessante måter viser andre resultater enn generell politisk interesse. Tidligere forskning har som nevnt vist at mediebruk, nettverk og lokal orientering varierer med kommunestørrelse, og vi inkluderer derfor også kommunestørrelse i analysene.

Tabell 5.1. Hva forklarer konsum av nyheter i lokale, nasjonale og sosiale medier? Multivariat OLS-regresjon - B-koeffisienter og standardfeil

	Lokale/regionale medier		Nasjonale medier		Sosiale medier	
	b	st.feil	b	st.feil	b	st.feil
Konstant	1,59	0,08	1,41	0,08	2,03	0,11
Politisk interesse	0,62**	0,02	0,61**	0,02	0,47**	0,03
Kjønn (kvinne)	0,02	0,03	-0,01	0,03	0,30**	0,04
Alder	0,01**	0,00	0,01**	0,00	-0,03**	0,00
Utdanning	0,06**	0,02	0,09**	0,02	-0,02	0,02
Kommunestørrelse	-0,01	0,01	0,03	0,01	-0,04	0,02
R ²	0,20		0,20		0,13	
N (vektet)	4020		4014		3990	

*p < 0,05, **p < 0,01. Avhengig variabel er «maksindekser» basert på maksverdi for hver hovedkategori av medier. Politisk interesse 0-3 (0 = liten interesse). Alder: antall år fra 17. Utdanning 0 = grunnskole, 1 = vgs., 2 = universitet/høyskole -4 år, 4 = universitet/høyskole 4+ år. Kommunestørrelse: seks kategorier fra små til store (1-6).

Analysene viser at nyhetskonsum henger sammen med politisk interesse på tvers av de tre typene mediekanaler.¹ Utdanning og alder har også positiv sammenheng med nyhetskonsum i lokale og nasjonale medier. Det vil si at eldre og de med høyere utdanning bruker disse kanalene mer enn andre. Utdanning har derimot ikke sammenheng med nyhetskonsum i sosiale medier, og det er yngre som bruker slike kanaler til nyheter. I tillegg benytter kvinner oftere enn menn sosiale medier til å få med seg nyheter i lokalvalgkamp. Det er kanskje litt overraskende at vi ikke finner en sammenheng mellom kommunestørrelse og bruk av lokale og nasjonale medier. Tidligere studier som har funnet store forskjeller etter kommunestørrelse, har imidlertid tatt utgangspunkt i et spørsmål om viktigste nyhetskilde til valgkampen (Karlsen, 2009). Denne gangen har vi mulighet til å sammenlikne bruk og viktighet, da vi også inkluderte et slikt mål om viktigste nyhetskilde i 2019-undersøkelsen. Vi ba respondentene ta utgangspunkt i de samme nyhetskanalene som i figur 5.1, men i figur 5.2 slår vi disse sammen etter kategori, og viser andelen som har nevnt et lokalt (regionalt), et nasjonalt eller et sosialt medium som viktigste nyhetskilde (se appendiks for figur med alle nyhetskanaler).



Figur 5.2. Viktigste nyhetskilde: lokale, nasjonale eller sosiale medier? (prosent som nevner nyhetsskilder som viktigst)

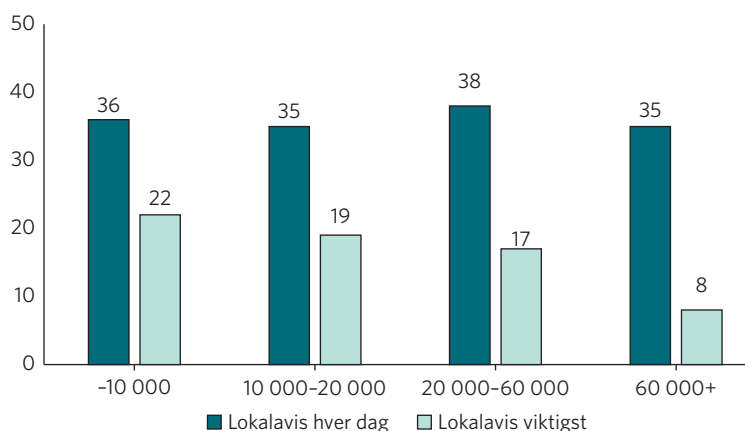
Spørsmål: «Hvilken kanal var den viktigste kilden til informasjon i valgkampen for deg?»

Analysen er vektet. N (uvektet) = 4120.

Nasjonale medier ble nevnt som viktigst av flest velgere – fire av ti – men en nesten like stor andel nevnte et lokalt eller regionalt medium som

¹ Analyser der generell politisk interesse er byttet ut med lokalpolitisk interesse, viser nesten identiske resultater.

viktigst. Sosiale medier ble bare nevnt som viktigst av 7 prosent. Det var også mange som ikke visste hvilket medium som var det viktigste for dem. I motsetning til analysen av hvor ofte velgere konsumerte nyheter, finner vi klare forskjeller etter kommunestørrelse når det gjelder viktigste informasjonskilde (figur 5.3). Rundt 35 prosent fikk med seg nyheter i lokalavisen hver dag, uavhengig av størrelsen på kommunen de bodde i. Men mens 22 prosent nevnte lokalavis som viktigst i kommuner med færre enn 10 000 innbyggere, var det bare 8 prosent som mente den var viktigst i kommuner med flere enn 60 000 innbyggere.



Figur 5.3. Prosentandel som leste lokalavis hver dag, og som har lokalavis som viktigste nyhetskilde – etter kommunestørrelse

Analysen er vektet. N (uvektet): -10 000: 1499; 10 000-20 000: 621; 20 000-60 000: 912; 60 000+: 1202.

Betydningen av kontekst for hvilket medium som er viktigst, bekreftes i de multivariate analysene i tabell 5.2. Velgere i mindre kommuner vektla i større grad lokale medier som viktigst, sammenliknet med velgere i store kommuner, selv om vi kontrollerer for en rekke andre faktorer. Kvinner pekte også i større grad enn menn på lokale medier som viktigst. De som var bosatt i større kommuner, samt menn, var mer tilbøyelig til å mene at nasjonale nyhetskilder var viktigst. Alder hadde en positiv sammenheng med både lokale og nasjonale nyhetskilder, mens det var negativ sammenheng med sosiale medier. Yngre mente altså i større grad enn eldre at sosiale medier var viktigste nyhetskilder, mens forholdet var motsatt når det gjaldt tradisjonelle medier på nasjonalt og lokalt nivå. Generell politisk interesse hadde ingen betydning for hvilket medium som ble ansett

som viktigst. I tabell 5.2 har vi derfor inkludert modeller med lokalpolitisk interesse, som har klar sammenheng med viktigste informasjonskilde. Naturlig nok var lokalpolitisk interesserte mer tilbøyelig til å mene at lokale medier var viktigste informasjonskilder, mens sammenhengen var negativ for nasjonale nyhetskilder.

Tabell 5.2. Viktigste nyhetskilde. Multivariat OLS-regresjon - B-koeffisienter og standardfeil

	Lokale nyhetskilder viktigst		Nasjonale nyhetskilder viktigst		Sosiale medier viktigst	
	b	st.feil	b	st.feil	b	st.feil
Konstant	0,283**	0,04	0,257**	0,05	0,263**	0,02
Lokalpolitisk interesse	0,063**	0,01	-0,032**	0,01	-0,003	0,01
Kjønn (kvinne)	0,055**	0,02	-0,056**	0,02	0,003	0,01
Alder	0,002**	0,00	0,003**	0,00	-0,003**	0,00
Utdanning	0,008	0,01	0,018*	0,01	-0,016**	0,00
Kommunestørrelse	-0,037**	0,01	0,043**	0,01	-0,011**	0,00
R ²	0,03		0,03		0,05	
N (vektet)	3657		3657		3657	

*p < 0,05, **p < 0,01

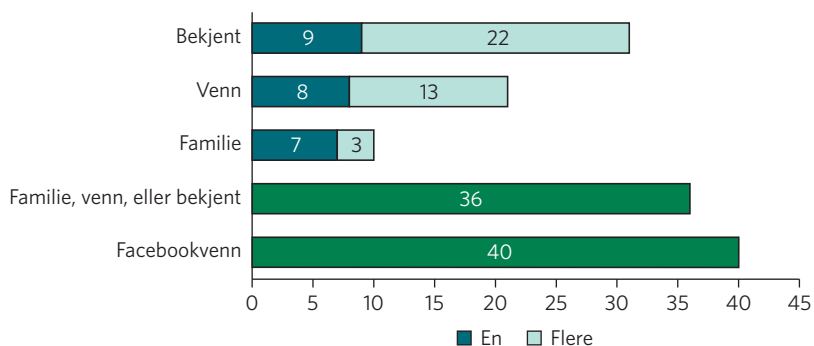
Avhengige variabler er dikotome, om et lokal, nasjonalt eller sosialt medium er nevnt som viktigst. Lokalpolitisk interesse 0-3 (0 = liten interesse). Alder: antall år fra 17. Utdanning: 0 = grunnskole, 1 = vgs., 2 = universitet/høyskole -4 år, 4 = universitet/høyskole 4+ år. Kommunestørrelse: seks kategorier fra små til store (1-6).

Nyheter er ikke eneste måte å koble seg på offentligheten i valgkamp på. I lokale valg handler det også om hvem du kjenner og omgås. I neste avsnitt ser vi nærmere på hva slags nettverk velgerne har til dem som stiller til valg, og hvem som har slike nettverk.

Sosiale nettverk - personlige koblinger til politikken

Som diskutert innledningsvis er mange norske velgere koblet på politikken gjennom personlige nettverk (Karlsen, 2017). Det er mange som stiller til valg i norske lokalvalg. Mange er derfor nødvendigvis i familie med, venn eller bekjent av noen som stiller til valg. Ovenfor har vi studert hvordan velgere får med seg nyheter om valget gjennom sosiale medier. Sosiale medier er ikke bare en måte velgere kan få med seg nyheter på, det ligger i sosiale mediers egenskaper at de har potensial til å

skape flere koblinger mellom velgere og politikere (Boyd, 2008; Karlsen, 2015b). Figur 5.4 viser andelen velgere som har ulike typer tilknytning til politikere.



Figur 5.4. Nettverk – prosentandel med ulik tilknytning til en eller flere som stiller til valg

Spørsmål: «Har du familie, venner eller bekjente som stilte til valg i din kommune?» Svaralternativer: «ja», «nei»; «Har du familiemedlemmer som stilte til valg i din kommune?» Svaralternativer: «ja, ett familiemedlem, «ja, flere familiemedlemmer»; «Har du venner som stilte til valg i din kommune?» Svaralternativer: «ja, en venn», «ja, flere venner»; «Har du bekjente som stilte til valg i din kommune?» Svaralternativer: «ja, en bekjent», «ja, flere bekjente».

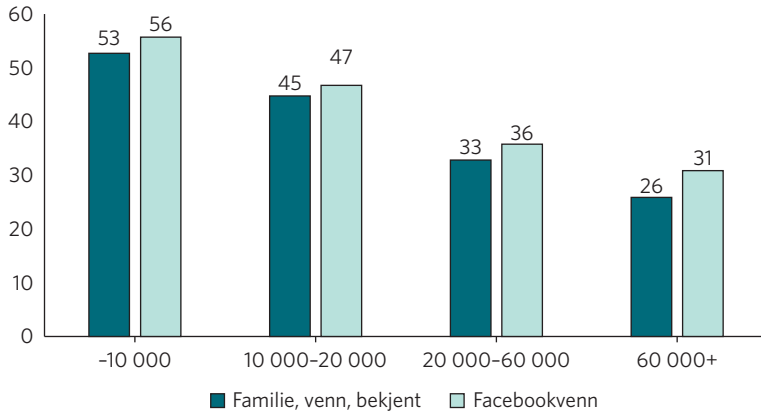
Spørsmål: «Er du venn på Facebook eller i andre sosiale medier med en som stilte til valg i din kommune?» Svaralternativer: «ja», «nei».

Analysen er vektet. N (uvektet) = 4090-4092.

36 prosent av alle norske velgere var i familie med, venn eller bekjent av en som stilte til valg i lokalvalget 2017. En av ti var i familie, to av ti var venn, og tre av ti var bekjent av en eller flere som stilte til valg. Det er omtrent like mange som er facebookvenn med noen som stilte til valg. For mange er lokalpolitikk derfor ikke bare noe som ukjente driver med; de er koblet på lokalpolitikken gjennom sine sosiale nettverk. I hvilken grad folk har slike nettverk, henger imidlertid naturlig nok sammen med om de bor i en kommune med få eller mange innbyggere. Folk i små kommuner har oftere politikere i nettverket sitt (Karlsen, 2017). Sosiale medier som Facebook er grenseoverskridende, men er likevel ofte lokalt basert (Enjolras, Karlsen et al., 2013).

Figur 5.5 viser at en større andel av velgerne i små enn i store kommuner har facebookvenner som stiller til valg.

Forskjellen mellom det å ha familie, en venn eller en bekjent i sitt offline-nettverk og det å ha en facebookvenn som stiller til valg, er på 3–5 prosentpoeng uansett kommunestørrelse. Det kan derfor virke som at sosiale medier ikke bidrar til å utjevne forskjeller basert på kontekst



Figur 5.5. Nettverk etter kommunestørrelse – prosentandel

Analysene er vektet. N (uvektet): -10 000: 1462/1455; 10 000-20 000: 601/596; 20 000-60 000: 878/877; 60 000+: 1154/1152

når det gjelder å koble flere på politiske nettverk. La oss likevel se nærmere på hvor mange som *bare* har politikere i sitt online-nettverk (på Facebook). Som vi ser i tabell 5.3, har 16 prosent av norske velgere et nettverk i sosiale medier som omfatter politikere som stilte til valg, uten at de har slike politikere i sitt personlige nettverk utenfor sosiale medier.

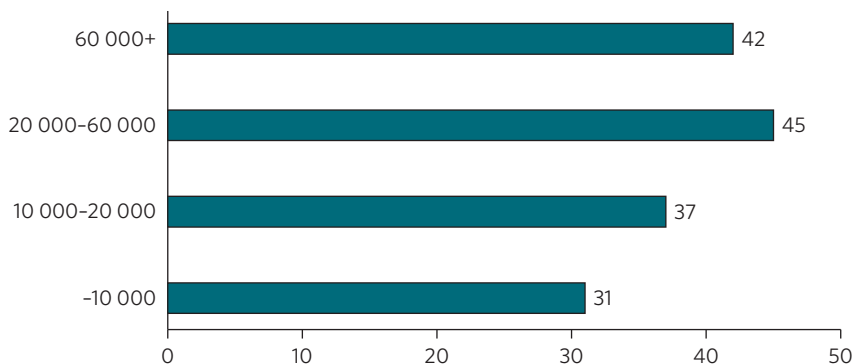
Tabell 5.3. Overlapp mellom personlige offline-nettverk og online-nettverk (prosent)

		Nettverk, sosiale medier	
		Ja	Nei
Offline-nettverk	Ja	25	12
	Nei	16	48

Analysene er vektet. N (uvektet) = 4071.

Dette betyr at blant de 41 prosent som har en politiker i sitt nettverk i sosiale medier, er det fire av ti (38 prosent) som *ikke* har en politiker i sitt personlige nettverk utenfor sosiale medier. Et viktig poeng, som vi kan lese av figur 5.6, er at denne andelen er større i kommuner med mange innbyggere. I mindre kommuner er det vanligere å ha politikere både i sine personlige nettverk og i sine nettverk i sosiale medier. Dette betyr at sosiale medier bidrar til å koble velgere tettere på politiske nettverk i kommuner der velgerne i mindre grad ville ha vært koblet på slike

lokalpolitiske nettverk hvis sosiale medier ikke fantes. Det gir mening at nettverk i små kommuner er av en slik størrelse at det er mulig for «alle å kjenne alle», mens det i større kommuner blir lengre vei fra enkeltborgere til politikere. Nettverk i sosiale medier kjennetegnes også av løsere bånd og kan ha en mer åpen karakter enn offline-nettverk (Easley & Kleinberg, 2010; Enjolras, Steen-Johnsen et al., 2013), noe som kan gjøre det mulig for flere å koble seg på.



Figur 5.6. Prosentandel av dem som har politikere i sitt sosiale medienettverk, som ikke er i familie med, venn eller bekjent av en som stiller til valg

N (uvektet) -10 000 = 875, 10 000-20 000 = 289, 20 000-60 000 = 327, 60 000+ = 366.

Antall innbyggere i kommunen man bor i, har altså mye å si for politiske nettverk. Men bortsett fra det: Hvilke individuelle betingelser har betydning for om velgere er koblet på politikken gjennom sosiale nettverk? Tabell 5.4 viser sammenheng mellom politisk interesse, kjønn, alder, utdanning, kommunestørrelse og ulike typer politiske nettverk. Mer presist har vi fem avhengige variabler i tabellen. Vi analyserer utfallet på det vi kaller en nettverksindeks, som er en additiv indeks av familie, venner og bekjente (alle variablene er kodet 0, 1, 2, så indeksen går fra 0 (ingen i nettverket) til 6 (flere familiemedlemmer, venner og bekjente som stilte til valg). Vi undersøker også variablene familie, venn, bekjent og facebookvenn i separate analyser.

Ikke overraskende er det en positiv sammenheng mellom politisk interesse og politisk nettverk – uansett om det dreier seg om offline- eller online-nettverk. De politisk interesserte er, kanskje naturlig nok, oftere i familie med, venn eller bekjent av en som stilte til valg, og de er i tillegg

Tabell 5.4. Hvem har nettverk? Multivariat OLS-regresjon

	Nettverk - indeks		Familie		Venner		Bekjente		Facebook	
	b	st.feil	b	st.feil	b	st.feil	B	st.feil	b	st.feil
Konstant	1,67**	0,13	0,20**	0,03	0,32**	0,03	0,50**	0,04	0,61**	0,04
Politisk interesse	0,37**	0,04	0,03**	0,01	0,08**	0,01	0,09**	0,01	0,11**	0,01
Kvinne	0,01	0,05	-0,00	0,01	-0,01	0,01	0,02	0,01	0,05**	0,02
Alder	-0,01**	0,00	0,00	0,00	-0,00**	0,00	-0,00*	0,00	-0,01**	0,00
Utdanning	0,01	0,03	-0,01*	0,01	-0,00	0,01	0,02*	0,01	0,02**	0,01
Kommunestørrelse	-0,33**	0,02	-0,03**	0,00	-0,06**	0,01	-0,10**	0,01	-0,08**	0,01
N (vektet)	3962	.	3960	.	3958	.	3958	.	3951	.
R ²	0,10	.	0,03	.	0,07	.	0,09	.	0,10	.

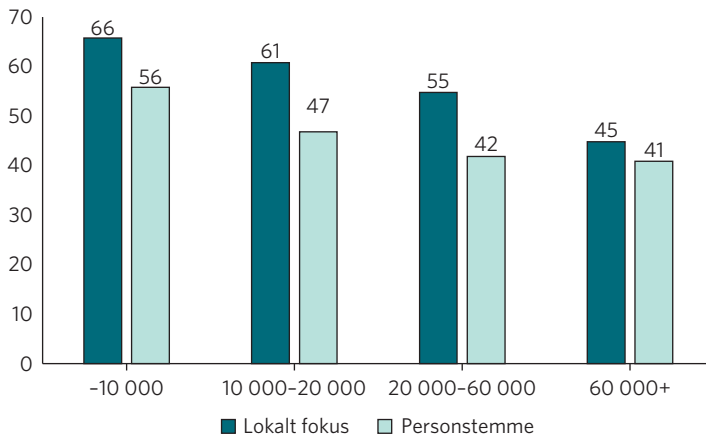
*p < 0,05, **p < 0,01. Nettverk - indeks (familie, venn, bekjent), facebookvenn: 0 (ikke i nettverk), 1 (har nettverk). Alder: antall år fra 17. Utdanning: 0 = grunnskole, 1 = vgs., 2 = universitet/høyskole -4 år, 4 = universitet/høyskole 4+ år. Kommunestørrelse: seks kategorier fra små til store (1-6).

koblet til politikere på Facebook.² Litt overraskende har ikke utdanning samme effekt på tvers av nettverk; sammenhengen er negativ for å ha en politiker i familien, men positiv for bekjente og facebookvenner. Tabell 5.4 viser også at kommunistørrelse har effekt. Jo mindre kommunen er, desto større sannsynlighet er det for at man har nettverksforbindelser til politikere, enten som familie, venn eller bekjent eller via Facebook. Denne effekten er mindre for facebooknettverk enn for nettverk av venner eller bekjente, men analysen viser likevel at også facebookforbindelser mellom politikere og borgere er vanligere i mindre lokalsamfunn.

Kan nyhetsbruk og sosiale nettverk forklare lokalpolitisk orientering?

Som diskutert ovenfor er det en spenning mellom det lokale og det nasjonale nivået ved lokale valg. Tidligere forskning har vist at lokalpolitisk orientering – operasjonalisert gjennom personstemmegivning og en oppfatning om at lokale forhold er viktig for stemmegivning – er vanligere i små kommuner. Jo større en kommune er, desto mer tilbøyelig er velgerne til å mene at nasjonale forhold er viktig for stemmegivning (Bjørklund, 2017; Karlsen, 2009). Også ved valget i 2019 var denne sammenhengen mellom lokalpolitisk orientering og kommunistørrelse tydelig (se figur 5.7). I undersøkelsen har vi stilt spørsmål om hva som har vært viktigst for velgernes valg av parti og liste ved kommunevalget. Svarkategoriene «lokale saker» og «personer på listen» kodes i denne analysen som «lokalt fokus». Personstemmegivning inkluderer både ekstrastemmer på listen man stemmer på og såkalte slengerstemmer fra andre lister. Vi finner at i kommuner med færre enn 10 000 innbyggere hadde nesten 70 prosent lokalt fokus, mens andelen er bare 45 prosent i kommuner med flere enn 60 000 innbyggere. I de minste kommunene avga 56 prosent en personstemme, mens 41 prosent gjorde det samme i de største.

2 Lokalpolitisk interesse har omtrent samme betydning som generell politisk interesse, men sammenhengen er noe sterkere.



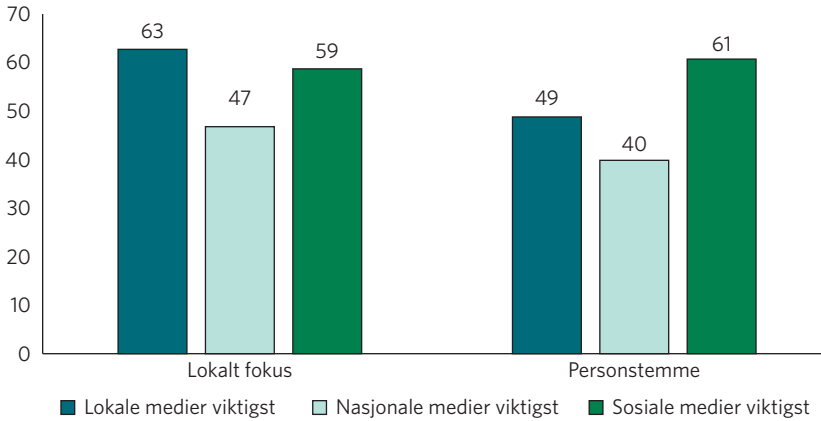
Figur 5.7. Lokalt fokus og personstemmegivning etter kommunestørrelse – prosentandel med lokalt fokus og som avga personstemme

N (uvektet): -10 000: 1228, 10 000-20 000: 509, 20 000-60 000: 757, 60 000+: 1039. Lokalt fokus: «Hva hadde størst betydning for ditt valg av parti eller liste til kommunevalget?» Svarkategoriene «lokale saker» og «personer på listen» er slått sammen til lokalt fokus. Personstemme: «Ga du personstemme til en eller flere kandidater på listen som du stemte på ved kommunevalget?» Svaralternativer: «ja»/«nei»; «Førte du opp kandidater fra andre partiers lister (slengerstemmer)?» Svaralternativer: «ja»/«nei». Analysen er vektet.

Ovenfor har vi sett at kontekstuelle forhold også spiller inn for mediebruk og sosiale nettverk. I hvilken grad kan mediebruk og nettverk forklare sammenhengen mellom kommunetype og lokalpolitisk orientering? Bidrar mediebruk og sosiale nettverk til lokalpolitisk orientering ut over kontekstuelle faktorer? Vi undersøker først dette ved å studere de bivariate sammenhengene mellom viktigste nyhetskilde på den ene siden og lokalt fokus og personstemmegivning på den andre (figur 5.8).

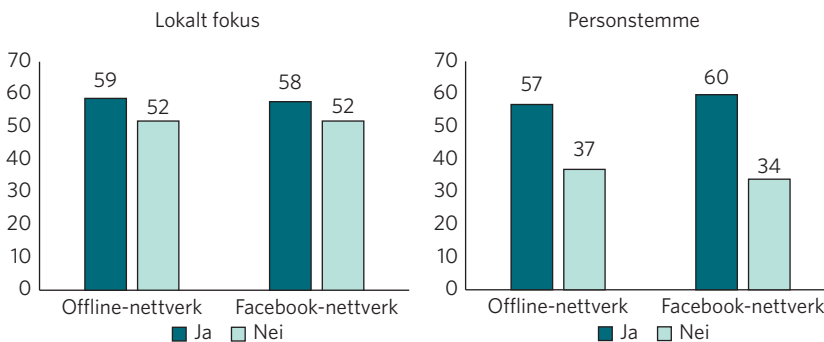
Figuren viser at det er en klar sammenheng mellom viktigste nyhetskilde og lokalpolitisk orientering. Mens 63 prosent av dem som hadde lokale medier som viktigste nyhetskilde, mente at lokale saker var viktigst for stemmegivning, var det bare 47 prosent av dem som hadde nasjonale medier som viktigste nyhetskilde, som mente det samme. Det er også en liknende, men noe mindre forskjell når det gjelder personstemmer. Når det gjelder personstemmer, er det de som støtter seg på sosiale medier, som utmerker seg. I denne gruppen var det hele 61 prosent som personstemte.

Sosiale nettverk henger i noe mindre grad sammen med et lokalt fokus for stemmegivning (figur 5.9). Andelen blant dem med enten offline- eller facebooknettverk som mente at lokale saker var viktig for stemmegivning,



Figur 5.8. Prosentandel med lokalt fokus og som ga personstemme – etter viktigste nyhetskilde
 Analysen er vektet. N (uvektet): lokale medier viktigst (1387); nasjonale medier viktigst (1383); sosiale medier viktigst (239).

er henholdsvis 7 og 6 prosentpoeng høyere enn resten av befolkningen. Sammenhengen mellom både online- og offline-nettverk og personstemmegivning er mye klarere. Mens 60 prosent av dem som er facebookvenn med en som stilte til valg, personstemte, var det bare 34 prosent uten en politikervenn på Facebook som personstemte. Nettverk bidrar altså først og fremst til lokalpolitisk orientering gjennom personstemmer.



Figur 5.9. Prosentandel med lokalt fokus og andel som personstemte – etter sosialt nettverk
 Analysene er vektet. N (uvektet): offline-nettverk: ja (1496), nei (1934); Facebook-nettverk: ja (1614), nei (1808).

Spørsmålet er så om sammenhengene vi finner mellom nyhetsbruk og nettverk på den ene siden og lokalt fokus og personstemmegivning på den andre, egentlig handler om forskjeller mellom større og mindre

kommuner. Med andre ord kan man tenke seg at det er forhold som gjør seg gjeldende i kommuner av ulik størrelse, som egentlig har betydning for den lokalpolitiske orienteringen. For å undersøke dette har vi gjennomført multivariate analyser. I tabell 5.5 undersøker vi betydningen av en rekke faktorer for lokalt fokus og personstemmegivning, de to faktorene som inngår i vår definisjon av lokalpolitisk orientering.

Tabell 5.5. Hva forklarer lokalpolitisk orientering? Multivariat OLS-analyse – B-koeffisienter og standardfeil

	Lokalt fokus				Personstemme			
	b	st.feil	b	st.feil	b	st.feil	b	st.feil
Konstant	0,269**	0,04	0,499**	0,06	0,251**	0,04	0,377**	0,05
(offline-)nettverk	0,005**	0,01	-0,004	0,01	0,034**	0,01	0,029**	0,01
Facebook-nettverk	0,028	0,02	0,014	0,02	0,167**	0,02	0,159**	0,02
Viktigste infokilde								
Lokale medier	0,126**	0,02	0,113**	0,02	0,067**	0,02	0,060**	0,00
Sosiale medier	0,069	0,04	0,054	0,04	0,111**	0,04	0,103**	0,04
Lokalpol. interesse	0,100**	0,01	0,100**	0,01	0,064**	0,01	0,064**	0,01
Kjønn (kvinne)	0,053**	0,02	0,052**	0,02	0,002	0,02	0,002	0,02
Alder	-0,001*	0,00	-0,001**	0,00	-0,004**	0,00	-0,004**	0,00
Utdanning	-0,063**	0,01	-0,053**	0,01	0,004	0,01	0,010	0,01
Kommunestørrelse			-0,044**	0,01			-0,024**	0,00
R ²	0,06		0,07		0,11		0,11	
N (vektet)	3007		3007		3006		3006	

*p < 0,05, **p < 0,01. Avhengige variable er dikotome: 1 = lokalt fokus, 1 = har personstemt. Offline-nettverk (familie, venn, bekjent): additiv indeks (0-6). Facebook-nettverk (venn på Facebook med noen som stiller til valg): 0 (nei), 1 (ja). Viktigste informasjonskilde: Nasjonale medier er referansekategori. Utdanning (0-3). Kommunestørrelse (1-6).

Både online- og offline-nettverk har i utgangspunktet klar sammenheng med lokalt fokus og personstemmegivning, slik vi har vist ovenfor. Når vi kontrollerer for politisk interesse, alder, kjønn og utdanning, har likevel ikke nettverk i sosiale medier en signifikant sammenheng med lokalt fokus. Når det gjelder lokalt fokus, har betydningen av offline sosiale nettverk en klar sammenheng med kommunestørrelse, siden effekten av slike nettverk forsvinner når vi kontrollerer for dette. Derimot finner vi at både offline- og online-nettverk synes å bidra til personstemming, uavhengig av kommunestørrelse. Effekten reduseres noe, men forblir signifikant når vi kontrollerer for kommunestørrelse. Ifølge modellen øker

andelen som personstemmer, med 16 prosentpoeng, selv etter kontroll for alle disse faktorene. Det er interessant at det særlig er facebooknettverk som ser ut til å ha betydning for personstemmer, for i tillegg viser modellen at det å ha sosiale medier som viktigste informasjonskilde, øker personstemmetilbøyeligheten med omtrent 10 prosentpoeng, noe som forsterker antakelsen om at sosiale medier bidrar til sterkere koblinger mellom velgere og valgte.

Det forekommer ikke samspill mellom nettverk og kommunestørrelse. Nettverk – digitale eller ikke – bidrar i like stor grad til personstemmer, uansett størrelse på kommunen.

Diskusjon og konklusjon

I dette kapitlet har vi undersøkt nyhetsbruk, offline- og online-nettverk til politikere innenfor rammen av lokalvalgkamp og hvordan disse faktorene henger sammen med lokalpolitisk orientering, forstått som lokalt fokus i stemmegivning og det å avgi personstemmer.

Nyhetsbruken i lokalvalgkampen 2019 samsvarer overordnet sett med det som er funnet i tidligere studier: Mange velgere benytter seg av en kombinasjon av nasjonale og lokale nyhetskilder, og lokalavisene samt NRKs TV-sendinger står sterkt. Når det gjelder bruk av lokalaviser spesielt, er det ingen sammenheng med kommunestørrelse, men viktigheten av lokalavisen synker betraktelig når størrelsen på kommunen øker. Facebook benyttes daglig av rundt en fjerdedel av velgerne og noen ganger i uken av ytterligere en fjerdedel. På tross av at Facebook dermed fremstår som en hyppig brukt kanal i forbindelse med valgkamp, presenteres den likevel som langt mindre viktig enn nasjonale og lokale medier når respondentene spørres direkte om det. I tråd med andre studier kan vi likevel ane en utjevne effekt av sosiale medier (Segaard, 2015; Haugsgjerd & Karlsen, 2021). Mens det å bruke tradisjonelle medier er positivt forbundet med utdanning, er det ingen slik effekt for bruken av sosiale medier. Sosiale medier er også viktigere for yngre og for kvinner. Det betyr at grupper som tradisjonelt sett har brukt mindre tid på nyheter gjennom tradisjonelle medier, ser ut til å kunne øke sin nyhetstilgang gjennom sosiale medier og dermed nærme seg andre grupper.

I tillegg til at sosiale medier – og særlig Facebook – gir et bidrag til informasjon om valgkampen, spiller de også en rolle gjennom å koble flere velgere på politiske nettverk. Mange velgere kjenner noen som stiller til valg, enten via familie, via vennskap eller via bekjentskap. Til sammen oppgir 36 prosent av velgerne at de har slike nettverk. Omtrent like mange oppgir at de kjenner noen som stiller til valg, via Facebook. Vi finner noen interessante sammenhenger mellom kommunestørrelse og ulike typer nettverk. I den multivariate analysen så vi et tydelig mønster av at de som bor i små kommuner, oftere har alle typer nettverk til kandidater, men der sammenhengen er betydelig sterkere for offline-nettverk av bekjente og venner enn for facebookvenner. Når vi ser på dem som har nettverk til kandidater som de bare kjenner på Facebook, er dette vanligere i større kommuner enn i mindre. Ut fra dette slutter vi at Facebook bidrar med en påkobling til kandidater som ellers ikke ville ha funnet sted – overalt, men spesielt i større kommuner. I små kommuner er det mer overlapp mellom online- og offline-nettverk, men også her aner vi altså en effekt av at online-nettverk er mer åpne og rekker lenger enn offline-nettverk (Bennett & Segerberg, 2012; Enjolras et al., 2012). Derimot finner vi ikke helt den samme utjevnende effekten av facebooknettverk som vi fant når det gjaldt nyhetsbruk. Høyere utdanning henger sammen med høyere grad av påkobling på politikere gjennom facebooknettverk. Med andre ord kan man hevde at sosiale medier er tilgjengelig og kan brukes av de fleste til å få informasjon, men det finnes likevel noen skiller mellom mer eller mindre ressursrike nettverk.

Et hovedspørsmål i dette kapitlet var hva som betinger engasjement i det lokalvalgkampen handler om, uttrykt gjennom at det er lokalpolitiske saker som avgjør stemmegivningen og tilbøyeligheten til å avgi personstemme. Et slikt engasjement har vi benevnt en «lokalpolitisk orientering». I tråd med tidligere forskning finner vi at kommunestørrelsen har stor betydning for begge deler, og at den lokalpolitiske orienteringen står sterkest i små kommuner. Nyhetskilder har i tillegg betydning. De som mener at lokalavisen er den viktigste kilden til nyhetssaker, oppgir langt oftere enn de som betrakter nasjonale medier som de viktigste, at lokalpolitiske saker er viktige i deres stemmegivning, og de oppgir noe oftere at de har avgitt personstemme.

Sosiale medier spiller en sammensatt, men viktig rolle for lokalpolitisk orientering. På den ene siden finner vi ingen sammenheng mellom det å ha sosiale medier som viktigste nyhetskilde og lokalt fokus i stemmegivningen når vi samtidig kontrollerer for effekten av alder, kjønn, utdanning og lokalpolitisk interesse. Likevel ser sosiale medier ut til å ha en viktig betydning. På den andre siden er det en tydelig sammenheng mellom det å ha sosiale medier som viktigste nyhetskilde og tilbøyeligheten til personstemmegivning. I tillegg ser sosiale medier ut til å virke gjennom nettverk; det er de som har nettverk til politikere i sosiale medier, som i alle høyest grad benytter muligheten til å gi en personstemme. Dette antyder at nettverk til lokale politikere i sosiale medier i stor grad bidrar med en lokal påkobling i valgkampen samt en mobilisering rundt kandidater. Denne effekten gjør seg gjeldende i kommuner av alle størrelser, men den forblir en selvstendig effekt også når vi kontrollerer for kommunestørrelse.

I spørsmålet om hva som betinger en lokalpolitisk orientering i valgkampen, tyder analysene i dette kapitlet på at noen faktorer forblir stabile, blant dem kommunestørrelse og det å vektlegge lokalavisen som kilde til informasjon. Samtidig fremtrer et tydelig bilde av at sosiale medier som Facebook kan bidra til lokal orientering og engasjement i politiske saker og kandidater. Dette skjer både ved at sosiale medier blir viktige nyhetskilder som kan antas å bringe videre saker som venner og bekjente i ens nettverk er opptatt av, og ved at de bidrar med en påkobling til politikere og kandidater. Til en viss grad kan en slik påkobling via sosiale medier bidra til en utjevning av forskjeller i politisk engasjement, ved at yngre, kvinner og til dels de som har lavere utdanning, oppgir at de har viktighet. Slik sett er noe av det potensialet i sosiale medier som er blitt beskrevet i tidligere forskning, muligens i ferd med å bli utløst ved at de bidrar til å styrke noen gruppers koblinger til politikken (Segaard, 2015).

Denne studien gir et bidrag til den internasjonale litteraturen om betydningen av sosiale medier for politisk nyhetsbruk, deltakelse og engasjement ved å utfylle bildet av sosiale mediers rolle i den lokale valgkonteksten. En styrke ved studiene av lokalvalg i Norge er at de har foregått over tid, med flere av de samme spørsmålene (jf. Karlsen, 2009, 2017). Basert på vår studie er det mulig å peke på at selv om sosiale medier langt

fra rangeres som viktigste nyhetskanaler for velgere i lokalvalg, ser sosiale medier ut til å bli stadig viktigere som påkoblingskanal til offentligheten. I tråd med studier i andre land finner vi videre at sosiale medier ser ut til å fungere som mer åpne nettverk enn offline-nettverk, og at de bidrar til å koble på grupper som tradisjonelt er koblet på politikken i mindre grad (Boulianne, 2016, 2020), som ungdom, kvinner og dem med lavere utdanning (se også Haugsgjerd & Karlsen, 2021). Dette har tidligere blitt vist spesielt innenfor studier av politisk mobilisering utenfor valgkanalen, og det er interessant at vi finner slike mønstre også i forbindelse med politikernettverk i lokalvalgekamp. Våre funn samsvarer godt med en dansk studie som viste at ungdom ble mer direkte koblet på politikere i forbindelse med valgkamp gjennom sosiale medier, noe som også økte engasjementet deres (Ohme, 2019).

Det er også verdt å merke seg at påkoblingen til nettverk i sosiale medier henger sammen med politisk handling, i dette tilfellet å avgi personstemmer. Studier fra Norge har vist at sosiale medier kan bidra til offline-deltakelse i demonstrasjoner, og at de fungerer som både mobiliserings- og informasjonskanaler (Enjolras, Steen-Johnsen et al., 2013). For ungdom spesielt utgjør de også viktige kanaler for informasjon og politisk deltakelse (Bergh et al., 2021). Ulike studier av betydningen av sosiale medier for politisk deltakelse har ellers vist sprikende resultater, noe som har å gjøre med at det benyttes en rekke ulike mål (Boulianne, 2020). En longitudinell studie fra USA viste for eksempel ingen direkte effekt av bruk av sosiale medier på politisk engasjement blant ungdom, men likevel en indirekte effekt via økt bevissthet om samfunnsspørsmål («civic awareness») (Boulianne, 2016). Det finnes en voksende litteratur som diskuterer makten til å sette den politiske dagsordenen, og om hvordan slik dagsordensmakt har endret seg i takt med fremveksten av sosiale medier. Som påpekt innledningsvis argumenterer ulike deler av denne litteraturen for at sosiale medier har medført en sterk svekkelse av de tradisjonelle mediens makt vis-a-vis politikerne, mens andre deler antyder at tradisjonelle medier opprettholder sin betydning. Vår analyse her antyder på den ene siden at tradisjonelle medier har opprettholdt sin viktighet i lokalvalgekamp, og at sosiale medier forblir mindre viktige når velgerne skal rangere mediekanaler. På den andre siden viser analysen at sosiale medier

kan bidra til å styrke politikeres makt til å sette agenda (lokalpolitiske saker) og til å få folk til å stemme på seg, også på tvers av partigrænser. Et interessant faglig bidrag som kan hjelpe oss med å forstå denne sammenhengen, er Eldridge et al.s (2019) påpekning av at sosiale medier utgjør en helt ny mulighet for politikere til å skape forestilte fellesskap blant sine velgere. Kanskje klarer lokalpolitikere gjennom sosiale medier å skape en velgergruppe og en følelse av fellesskap rundt seg, noe som gjør at velgerne både blir mer interessert og føler seg forpliktet til å gi dem personstemmer. På denne måten kan sosiale medier få en sterkere betydning for valutfall enn den rene informasjonsbetydningen skulle tilsi.

Spørsmålet om betydningen av sosiale medier for politisk informasjon, deltakelse og engasjement er omfattende og lar seg ikke besvare generelt. Et viktig poeng som gjøres i litteraturen, er at vi har behov for studier som tar for seg det spesifikke fenomenet som studeres i ulike kontekster (Eldridge et al., 2019). I en slik sammenheng er ikke bare sammenlikningen mellom land, men også sammenlikningen mellom kommunekontekster av interesse. I vår studie fant vi en forskjell mellom små og store kommuner når det gjaldt forekomsten av digitale nettverk til politikere. På denne måten kan vi si at nettverk i sosiale medier har større betydning for påkobling til politikken i større geografiske kontekster enn i små. Samtidig viser studien at når nettverkene først er der, er det ingen forskjeller med tanke på hvordan de virker på lokalpolitisk orientering i ulike kontekster. Her er vi kanskje på sporet av en mer generell effekt av nettverk i sosiale medier på velgeratferd. Dette er et spørsmål som fortjener videre forskning på ulike nivåer innenfor politikken.

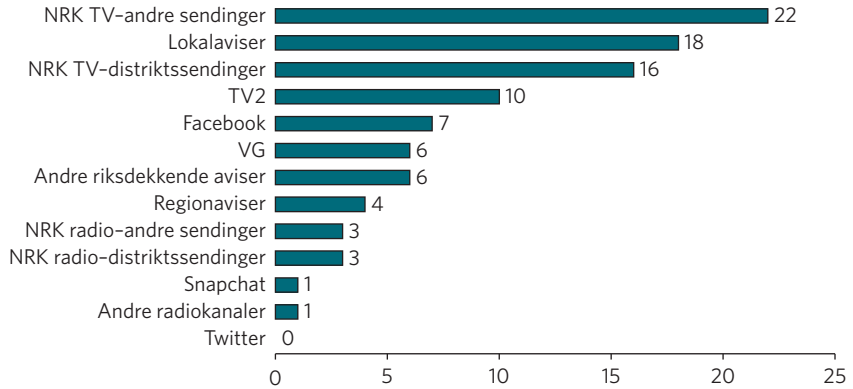
Litteratur

- Anderson, B. (1983). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso.
- Bennett, W. L. & Segerberg, A. (2012). The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication & Society*, 15(5), 739–768. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.670661>
- Bergh, J., Steen-Johnsen, K. & Ødegård, G. (2021). Generasjonsgapet: Ungdoms politiske engasjement, verdiorienteringer og digitale mobilisering. I W. Pedersen & G. Ødegård (Red.), *Ungdom i Norge*. Cappelen Damm.

- Bjørklund, T. (2017). Kommunevalgene fra 1995 til 2015: Økt vekt på det lokale. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 301–329). Abstrakt.
- Boulianne, S. (2016). Online news, civic awareness, and engagement in civic and political life. *New Media & Society*, 18(9), 1840–1856. <https://doi.org/10.1177/1461444815616222>
- Boulianne, S. (2020). Twenty years of digital media effects on civic and political participation. *Communication Research*, 47(7), 947–966. <https://doi.org/10.1177/0093650218808186>
- Boyd, D. M. (2008). *Taken out of context: American teen sociality in networked publics* (Doktorgradsavhandling). University of California. <https://www.danah.org/papers/TakenOutOfContext.pdf>
- Broersma, M. & Eldridge, S. A. (2019). Journalism and social media: Redistribution of power? *Media and Communication*, 7(1), 193–197. <https://doi.org/10.17645/mac.v7i1.2048>
- Bruns, A. (2005). *Gatewatching: Collaborative online news production*. Peter Lang.
- Dahl, R. A. (1998). *On democracy*. Yale University Press.
- Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). *Networks, crowds, and markets: Reasoning about a highly connected world*. Cambridge University Press.
- Eldridge, S. A., García-Carretero, L. & Broersma, M. (2019). Disintermediation in social networks: Conceptualizing political actors' construction of publics on Twitter. *Media and Communication*, 7(1), 271–285. <https://doi.org/10.17645/mac.v7i1.1825>
- Enjolras, B., Steen-Johnsen, K. & Wollebæk, D. (2013). Social media and mobilization to offline demonstrations: Transcending participatory divides? *New Media & Society*, 15(6), 890–908. <https://doi.org/10.1177/1461444812462844>
- Enjolras, B., Karlsen, R., Steen-Johnsen, K. & Wollebæk, D. (2013). *Liker – liker ikke. Sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Cappelen Damm Akademisk.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- Haugsgjerd, A. & Karlsen, R. (2021). *News consumption gaps during election campaigns: Is social media reducing well-known inequalities in political media use?* [Upublisert manus].
- Hesstvedt, S. & Karlsen, R. (2017). *Stortingskandidater: Rapport fra Stortingskandidatundersøkelsen 2013* (Rapport 2017: 05). Institutt for samfunnsforskning.
- Karlsen, R. (2009). Nasjonalt fokus i lokalvalgkamp? Om velgernes lokalpolitiske mediemiks. I J. Saglie (Red.), *Det nære demokratiet: Om lokalvalg og lokal deltakelse* (s. 117–135). Abstrakt.
- Karlsen, R. (2015a). Valgkamp. I S. Allern, Ø. Ihlen & E. Skogerbø (Red.), *Makt, medier og politikk* (s. 207–2018). Universitetsforlaget.

- Karlsen, R. (2015b). Followers are opinion leaders: The role of people in the flow of political communication on and beyond social networking sites. *European Journal of Communication*, 30(3), 301–318. <https://doi.org/10.1177/0267323115577305>
- Karlsen, R. (2017). Mediebruk i lokalvalgkampen 2015: Informasjon om politikk og kandidater. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 125–145). Abstrakt.
- Karlsen, R., Beyer, A. & Steen-Johnsen, K. (2020). Do high-choice media environments facilitate news avoidance? A longitudinal study 1997–2016. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*. <https://doi.org/10.1080/08838151.2020.1835428>
- Larsson, A. O. & Skogerbø, E. (2018). Out with the old, in with the new? Perceptions of social (and other) media by local and regional Norwegian politicians. *New Media & Society*, 20(1), 219–236. <https://doi.org/10.1177/1461444816661549>
- Luskin, R. C. (1990). Explaining political sophistication. *Political Behavior*, 12(4), 331–361.
- Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press.
- Ohme, J. (2019). When digital natives enter the electorate: Political social media use among first-time voters and its effects on campaign participation. *Journal of Information Technology & Politics*, 16(2), 119–136. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613279>
- Papacharissi, Z. (2016). Affective publics and structures of storytelling: Sentiment, events and mediality. *Information, Communication & Society*, 19(3), 307–324. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2015.1109697>
- Schudson, M. (1998). *The good citizen: A history of American civic life*. Free Press.
- Segaard, S. B. (2015). Perceptions of social media: A joint arena for voters and politicians? *Nordicom Review*, 36(2), 65–78.
- Skogerbø, E. & Krumsvik, A. H. (2015). Newspapers, Facebook and Twitter: Intermedial agenda setting in local election campaigns. *Journalism Practice*, 9(3), 350–366. <https://doi.org/10.1080/17512786.2014.950471>
- Skogerbø, E. & Winsvold, M. (2008). Nettet som debattarena. I G. Enli & E. Skogerbø (Red.), *Digitale dilemmaer: Nye medieformer, nye utfordringer* (s. 39–58). Gyldendal.
- Strömbäck, J. & Nord, L. W. (2006). Do politicians lead the tango? A study of the relationship between Swedish journalists and their political sources in the context of election campaigns. *European Journal of Communication*, 21(2), 147–164. <https://doi.org/10.1177/0267323105064043>
- Aardal, B., Krogstad, A. & Narud, H. M. (Red.). (2004). *I valgkampens hete. Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Universitetsforlaget.

Appendiks



Figur 5.A1. Prosentandel som nevner nyhetsplattform som *viktigste* nyhetskilde
Analysen er vektet. «Vet ikke» / «vil ikke svare» er ikke med i prosentueringsbasisen. N (uvektet): 3666.

KAPITTEL 6

Kommunereformen – en reform uten konsekvenser?

Jan Erling Klausen

Universitetet i Oslo

Lawrence E. Rose

Universitetet i Oslo

Marte Winsvold

Institutt for samfunnsforskning

Abstract: The outcome of Norway’s largely voluntary 2014–2020 structural local government reform relied heavily on positive citizen’ attitudes towards merging with neighboring municipalities. In the present chapter, we investigate how citizens assessed the potential outcomes of prospective mergers, in terms of service delivery, local democracy and local identity. Contrary to assumptions about “rational” voters, the largest group of respondents reported a set attitude towards merger although they did not foresee any significant consequences. Because a stated aim of the reform was to counter societal and demographic developments that could otherwise jeopardize service delivery and local democracy, the “no consequences” assessment can be interpreted as trust and support in the government’s arguments in support of the reform. A key point in the analysis is that citizens’ assessments of the consequences of a merger were related to whether their own municipality was set to become a center or a periphery in the new, merged unit. The implication is that perceived distributive outcomes affect support for a given merger.

Keywords: local government reform, amalgamation reform, political attitudes, opinion formation

Sitering av denne artikkelen: Klausen, J. E., Rose, L. E. & Winsvold, M. (2021). Kommunereformen – en reform uten konsekvenser? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 6, s. 143–169). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch6>

Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Kommunereformen, som ble lansert i juni 2014 og endelig iverksatt ved inngangen til 2020, har vært blant de mest fremtredende temaene i norsk kommunepolitikk de senere årene. Reformen klatret på kommunesektorens politiske dagsorden gjennom en over to år lang frivillige, lokalt drevet fase – «nabopraten» – der kommunene selv skulle se etter alternativer for sammenslåing, slik et flertall på Stortinget hadde bedt om (Klausen et al., 2016). Partiene på Stortinget dannet ganske tidlig en front langs den tradisjonelle høyre–venstre-aksen, der regjeringen og dens støttepartier forsvarte reformen mot tiltakende motstand fra de andre partiene (Klausen et al., 2021). Men i kommunesektoren var situasjonen lenge mer åpen ved at flere partier hadde lokallag med et annet standpunkt enn sine moderpartier (Saglie, 2020). Derfor gikk debatten høyt i mange kommuner, både i partiene og i folkevalgte organer, i lokale og nasjonale medier og ute blant innbyggerne.

I motsetning til de fleste statlige reformer fikk innbyggernes oppfatninger vesentlig betydning for kommunereformens forløp og utfall. De mange innbyggerhøringene og folkeavstemningene som ble avholdt rundt omkring i landet ble viktige ledd i de lokalpolitiske prosessene, både fordi regjeringens reformstrategi i hovedsak bygde på frivillige sammenslåinger og fordi de aller fleste kommunestyrene fattet vedtak i tråd med innbyggernes oppfatninger – i alle fall der det ble avholdt folkeavstemning (Folkestad et al., 2021). Det å undersøke hva som former innbyggernes oppfatninger om kommunesammenslåing er dermed viktig for å forstå utfallet av kommunereformen. Dette kapitlet tar sikte på å bidra i så måte.

Man kan anta at innbyggernes mening om et viktig politisk forslag bygger på en vurdering av hvilke konsekvenser forslaget kan tenkes å ha. Når det gjelder kommunesammenslåing, kan mange konsekvenser være aktuelle å vurdere. Sammenslåing kan ha store konsekvenser for kommunen som identitetsmarkør og tjenesteprodusent, for sivilsamfunnet og den lokale utviklingen og ikke minst for lokaldemokratiet (Sellers et al., 2020; Stoker, 2011). Regjeringens argumentasjon var tilsvarende sammensatt ved at målene for reformen var knyttet til både tjenesteyting, samfunnsutvikling, lokaldemokrati og kommuneøkonomi (Prop. 95 S (2013–2014)). Men regjeringens argumenter rettet seg mot

kommunesektoren som helhet. De lokale debattene i reformens frivillige fase handlet ikke minst om å «oversette» de nasjonale argumentene til den lokale konteksten, slik at kjennskap til lokale forhold og forholdet mellom kommunene kunne legges til grunn.

Lokalvalgundersøkelsen i 2019 gir en unik mulighet til å undersøke innbyggernes konsekvensvurderinger og meningsdannelse i skjæringspunktet mellom de nasjonale argumentene og den lokale konteksten. En betydelig gruppe av våre respondenter bodde i de 108 kommunene som inngikk i Stortingets vedtak om ny kommunestruktur i 2017. Disse kommunene skulle gjennomføre kommunesammenslåing 1. januar 2020, altså bare kort tid etter at vår undersøkelse ble gjennomført. Dermed visste disse respondentene godt hvilke nabokommuner deres hjemkommune skulle slå seg sammen med. Vi kan også regne med at respondentene har deltatt i, eller blitt eksponert for, omfattende lokal debatt gjennom flere år om hvordan kommunesammenslåingen kunne tenkes å slå ut – i tillegg til den nasjonale reformdebatten. Hvordan har denne situasjonen påvirket disse respondentenes oppfatninger om hvilke konsekvenser sammenslåingen ville få? Hvordan vurderte de regjeringens argumenter om konsekvensene av sammenslåing når vi tar i betraktning hvilke sammenslåinger det faktisk var snakk om? Med disse spørsmålene som vårt hovedanliggende skiller vår studie seg fra den voksende litteraturen om *faktiske* konsekvenser av kommunesammenslåing for økonomi, lokaldemokrati og andre forhold (Blom-Hansen et al., 2016; Hansen & Kjaer, 2020; Reingewertz & Serritzlew, 2019; Tavares, 2018). Fordi velgernes holdninger fikk stor betydning for reformens utfall, og fordi vi antar at velgernes holdninger ble påvirket av hvilke konsekvenser de *oppfattet* at kommunesammenslåing ville få, er det disse oppfatningene vi retter oppmerksomheten mot.

I det følgende skal vi først se nærmere på spørsmålet om konsekvensvurdering og meningsdannelse. Vi skal også drøfte hvordan respondentenes vurderinger av regjeringens reformargumenter kan ha blitt formet av den lokale konteksten. Deretter redegjør vi for datamaterialet og metoden, før vi presenterer analysen av innbyggernes vurderinger av hvordan kommunesammenslåingene vil slå ut for deres kommune. Til slutt diskuteres funnene.

Konsekvensvurdering og meningsdannelse

Stemmegivning og andre typer politisk engasjement blant innbyggerne er en hjørnestein i demokratiet. En grunnleggende premisse er at velgerne vet best hvor skoen trykker. Men dersom innbyggerne skal gi et konstruktivt demokratisk bidrag, bør de ha evne og anledning til å forme kvalifiserte politiske oppfatninger om dagsaktuelle spørsmål (Dahl, 1989, s. 97). Velgerne bør være tilstrekkelig motivert til å sette seg inn i hva sakene dreier seg om, ved å tilegne seg relevant informasjon og ved å vurdere denne informasjonen på kritisk grunnlag. Demokratisk ansvarliggjøring forutsetter at velgerne kan vurdere de folkevalgtes evne til effektiv problemløsning, deres overholdelse av allment aksepterte prosedyrer og det fordelingsmessige utkommet av folkevalgte beslutninger (Olsen, 2017, s. 2–3). Men politisk meningsdannelse dreier seg ikke bare om å stille de folkevalgte til ansvar. Velgerne kan også ta stilling til nye politiske spørsmål. Ifølge ideer om «den rasjonelle offentlighet» (Page & Shapiro, 1992) antar man at velgerne gjør seg opp en mening ut fra en vurdering av et forslags mulige konsekvenser, basert på foreliggende informasjon og personlige verdier. Spørsmålet er da hvilke konsekvenser man legger vekt på, og hvilken informasjon om mulige konsekvenser man anser som troverdig.

Kommunereformen var i utpreget grad en argumentasjonsdrevet reform der utredninger om tenkte konsekvenser av sammenslåing ble fremtredende. Regjeringen forberedte reformen med et hurtigarbeidende ekspertutvalg som blant annet gjennomgikk foreliggende forskning om kommunestørrelsens betydning for kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena (Prop. 95 S (2013–2014); Kommunal- og moderniseringsdepartementet [KMD], 2014a, 2014b). Utvalgets konklusjoner ble i stor grad avspeilet i regjeringens første presentasjon av kommunereformen i Stortinget, i en egen meldingsdel til kommuneproposisjonen 2015. Regjeringen hevdet at større kommuner «vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet ... styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling ... gjør[e] kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser ... [og] styrke lokaldemokratiet» (Prop. 95 S (2013–2014), s. 29). Mange av disse argumentene er kjent fra litteraturen og avspeiler reformretorikken i

andre land (Baldersheim & Rose, 2010; Blom-Hansen et al., 2016; Meligrana, 2004; Reingewertz & Serritzlew, 2019). Dermed må et ganske bredt spekter av konsekvensvurderinger undersøkes for å forstå velgernes meningsdannelse.

I motsetning til det som har vært tilfelle i mange andre land, var innsparing og økonomisering vel å merke *ikke* en del av regjeringens argumentasjon om kommunereformens sentrale formål. Dette er for så vidt i samsvar med foreliggende studier av kommunereformer i våre naboland Danmark, Sverige og Finland, som viste begrensede eller ingen innsparinger av kommunesammenslåing (Blom-Hansen et al., 2016; Hanes, 2015; Moio & Uusitalo, 2013). Når det gjelder regjeringens argument om at kommunereformen skulle styrke lokaldemokratiet, bygde regjeringen i hovedsak på at større kommuner skulle kunne operere mer uavhengig av staten og få flere oppgaver å ivareta. Men regjeringen påpekte samtidig en risiko for at reformen ville svekke lokaldemokratisk nærhet, tillit og engasjement (KMD, 2014b, s. 36). Denne reservasjonen var i tråd med foreliggende forskning om konsekvenser av kommunereform for lokaldemokratiet. Ikke minst har studier av kommunereformen i Danmark vist at sammenslåingene førte til svekket opplevelse blant medborgerne av egen politisk innflytelse (Lassen & Serritzlew, 2011), lavere lokalpolitisk tillit (Hansen, 2013) og lavere opplevd tilknytning til egen kommune (Hansen & Kjaer, 2020). Derimot underbygger flere studier regjeringens argument om å styrke kvaliteten i det lokale tjenestetilbudet (Tavares, 2018), blant annet gjennom profesjonalisering av administrasjonen (Steiner & Kaiser, 2017).

Selv om de nasjonale reformargumentene rettet seg mot kommunesektoren som helhet, antydte både ekspertutvalget og regjeringen at enkelte argumenter var mer relevant i noen kommuner enn i andre. For eksempel hevdet regjeringen at helhetlig samfunnsutvikling særlig tilsier sammenslåing i flerkommunale byområder (Prop. 95 S (2013–2014), s. 34), men også at «avstandsulemper» kan gjøre sammenslåing mindre aktuelt noen steder sammenliknet med andre (Prop. 95 S (2013–2014), s. 44). Det ble likevel opp til kommunene selv å vurdere hvordan hvert enkelt mål for reformen ville slå ut lokalt, noe mange kommuner gikk sammen om å gjøre (Ristesund, 2016). Men verken ekspertutvalget eller regjeringen

tok opp at konsekvensene av sammenslåing kan variere mye ut fra hvilke nabokommuner sammenslåingen gjelder. Dette er likevel spørsmål som kan ha stor betydning for velgernes meningsdannelse. Vi vet fra tidligere undersøkelser av rådgivende folkeavstemninger at oppslutningen om kommunesammenslåing ofte er høyere i kommunen som ligger an til å få kommunesentret i den nye kommunen, enn i omegnskommunene som da kan få en utkantstatus (Johnsen & Klausen, 2006). På liknende måte kan det tenkes at velgernes vurderinger av konsekvensene av en kommunesammenslåing ble preget av deres egen kommunes posisjon i den nye kommunen. Velgerne i de relativt største kommunene kunne for eksempel ha sett på sammenslåingen som en utvidelse og styrking av egen kommune, mens velgerne i de relativt mindre kommunene i større grad betraktet sammenslåingen som en nedgradering av egen kommune. I så fall er dette en kontekstuell faktor av betydning.

I økonomisk inspirert beslutningsteori betraktes meningsdannelse og stemmegivning som resultater av en individuell vurdering av kostnader og nytte (Ashworth, 2005; Ferejohn, 1986). Dette individuelle perspektivet preger også klassisk demokratiteori, hvor det politiske systemet beskrives som et kollektiv av frie individer med like rettigheter til å inneha verv og delta i beslutningsprosesser (Aristoteles, 1951, s. 362–367). Dermed hviler det på den enkelte medborger å være tilstrekkelig kvalifisert til å delta i felles beslutningsprosesser (Dahl, 1989, s. 97). Men den statsvitenskapelige forskningen om politisk meningsdannelse er ikke bare individuelt orientert. Meningsdannelse kan også ha et kollektivt element. Mest konkret er tesen om at velgernes holdninger er preget av gruppetilhørighet og identitet med bestemte organisasjoner eller opinionsledere som legger føringer på den enkeltes standpunkter. Politiske partier er særdeles viktig i denne sammenheng (Lipset & Rokkan, 1967) og kan tenkes å være relevant for den enkeltes oppfatninger av konsekvensene av en kommunesammenslåing.

I gjennomgangen av resultatene fra undersøkelsen skal vi dermed undersøke i hvor stor grad respondentene trodde på regjeringens reformargumenter, og hvordan utvalgte individuelle, kollektive og lokale kontekstuelle forhold påvirket respondentenes vurderinger. I tillegg skal vi dessuten undersøke samspillet mellom konsekvensvurderingene og holdninger til kommunesammenslåing.

Data og metode

Spørsmålene skal besvares med analyser av informasjon fra Lokalvalgundersøkelsen 2019 (se kapittel 1) og fra tilsvarende undersøkelse i 2015.¹ I utgangspunktet var kommunereformen landsomfattende. På lanseringstidspunktet, i juni 2014, la ikke regjeringen til grunn at noen kommuner var unntatt fra reformen (Klausen et al., 2016; Prop. 95 S (2013–2014), s. 30–31). Mens fire forslag om kommunesammenslåing ble iverksatt allerede i 2017 og 2018, etter kongelig resolusjon, inngikk de aller fleste forslagene om sammenslåing i Stortingets vedtak om ny kommunestruktur i juni 2017 (Klausen et al., 2021 Prop. 96 S (2016–2017)).² Et av disse vedtakene ble opphevet i desember 2017,³ men sammenslåingen av de gjenværende 44 nye kommunene ble iverksatt 1. januar 2020.

Med dette som et viktig holdepunkt er hovedvekten av analysene basert på data fra 2019-undersøkelsen, og særlig fra respondentene som var bosatt i kommunene som skulle slå seg sammen 1. januar 2020. Respondentene i 2019-undersøkelsen kan deles inn i tre grupper (jf. tabell 6.1):

Tabell 6.1. Fordeling av respondenter i 2019-undersøkelsen etter utfall av kommunereformen

Utfall av kommunereform	Antall kommuner	Antall respondenter
(1) Ikke vedtak om sammenslåing	309	2909
(2) Slått sammen i 2017 og 2018	11	142
(3) Vedtak om sammenslåing 1. januar 2020	108	1189

I påfølgende analyser skiller vi for enkelhets skyld mellom to deler av 2019-utvalget: Respondenter bosatt i kommuner uten vedtak om sammenslåing (1) og respondenter i kommuner som enten allerede var sammenslått eller skulle bli sammenslått 1. januar 2020 (2 og 3). I både 2015- og 2019-undersøkelsen ble respondentene spurte om deres oppfatninger om konsekvensene av kommunesammenslåing. Søkelyset ble satt på mulige konsekvenser av sammenslåing for det kommunale

1 Lokalvalgundersøkelsen i 2015 ble gjennomført av Respons Analyse høsten 2015 og januar 2016 i form av telefonintervjuer. I alt besvarte 1343 respondenter intervju. I analysene av materialet fra begge undersøkelsene er data vektet for fordelingen av alder og befolkningstall i respondentens respektive kommune.

2 Innst. 386 S (2016–2017), behandlet 08. juni 2017.

3 Dokument 8:2 S (2017–2018); Innst. 52 S (2017–2018).

tjenestetilbudet, lokaldemokratiet og lokalt fellesskap og tilhørighet.⁴ Disse dimensjonene har stått sentralt i forskningen om kommunereform og kommunistørrelse (Baldersheim & Rose, 2010; Denters et al., 2014). Dimensjonene avspeiler også regjeringens argumenter om «gode og likeverdige tjenester» og «styrket lokaldemokrati» som følge av sammenslåing (Prop. 95 S (2013–2014), s. 29), argumenter som ofte ble imøtegått av reformens motstandere (Jansen & Jensen, 2016). I alt sju spørsmål skulle måle respondentenes oppfatninger av antatte konsekvenser (jf. tabell 6.2). I dette kapitlet veksler vi mellom å analysere disse sju indikatorene hver for seg og som indekser for de tre dimensjonene.

Tabell 6.2. Spørsmål om antatte konsekvenser av kommunesammenslåing*

Dimensjoner	Indikatorer
	Hvilke konsekvenser tror du en eventuell kommunesammenslåing vil ha for ...
Det kommunale tjenestetilbudet	... kvaliteten på kommunens tjenestetilbud? ... reiseavstanden til kommunale tjenester for deg og din husstand?
Lokaldemokratiet	... mulighetene til å holde deg og din husstand orientert om hva som foregår i kommunen? ... mulighetene for deg og din husstand til å ta kontakt med lokalpolitikere i kommunen? ... mulighetene for deg og din husstand til å påvirke kommunale beslutninger?
Lokalt fellesskap og tilhørighet	... opplevelsen av fellesskap mellom innbyggerne? ... opplevelse av lokal tilhørighet for deg og din husstand?

*Svaralternativer: «forbedring», «forverring», «ikke ha noen konsekvenser».

4 I 2019-undersøkelsen ble spørsmålene om konsekvenser av kommunesammenslåing og holdning til sammenslåing av egen kommune formulert ulikt for å ta hensyn til at status for kommunesammenslåing var ulik i respondentenes hjemkommuner. Det ble spurt om konsekvenser av «en eventuell kommunesammenslåing» for respondenter i gruppe 1 og av «kommunesammenslåingen» for respondenter i gruppe 2 og 3. Når det gjelder spørsmålet om sammenslåing av egen kommune, var formuleringene for de tre utvalgene som følger: (1) «Vil du støtte at din egen kommune blir slått sammen med en eller flere nabokommuner, dersom det kommer opp forslag om dette?» (2) «Din kommune har nylig blitt slått sammen med en eller flere nabokommuner. Støtter du denne sammenslåingen?» (3) «Din kommune skal nå slås sammen med en eller flere nabokommuner. Støtter du denne sammenslåingen?» Ved en feil ble formuleringene av spørsmålet om holdning til kommunesammenslåing ombyttet, slik at respondentene i gruppe 2 fikk formuleringer ment for respondentene i gruppe 3, og vice versa. Etter samråd med SSB antar vi at denne feilen ikke vil ha betydelige konsekvenser for analysene.

I begge undersøkelsene ble respondentene i tillegg spurt om hvor tilfreds de var med «det samlede tjenestetilbudet i din kommune», hvor fornøyd de var med «den måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune», og hvor sterk tilknytning de opplevde med «kommunen der du bor». De ble også spurt om de ville støtte et forslag om å slå sammen egen kommune med en nabokommune dersom et slikt forslag kom opp, subsidiært om de støttet en allerede vedtatt eller gjennomført sammenslåing.

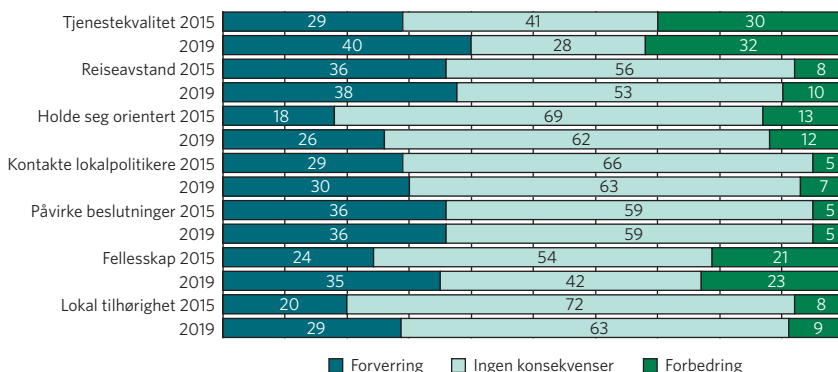
Dessuten inngår flere variabler om individuelle egenskaper i analysen, inkludert kjønn, alder, utdanning og partitilhørighet. Vi forventer at de som stemte på partier som var positive til reformen, vil vurdere konsekvensene av reformen som positive, mens de som stemte på partier som var negative til reformen, vil vurdere konsekvensene som negative. Vi har ingen spesielle forventninger til hvordan kjønn, alder og utdanning vil være forbundet med vurdering av reformkonsekvenser.

To kontekstuelle variabler inkluderes også i analysen. I tillegg til data om folketall i egen kommune er det beregnet en variabel som viser hvor stor andel av befolkningen i den nye kommunen som er bosatt i den enkelte respondents *daværende* kommune, altså basert på kommunetilhørighet høsten 2019. Det er veldig stor spennvidde mellom kommunene som skulle slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Størst var forskjellen i sammenslåingen av Sandnes og Forsand. Mens innbyggerne i Forsand ville utgjøre bare 1,5 prosent av innbyggertallet i den sammenslåtte kommunen, ville innbyggerne i Sandnes stå for 98,5 prosent (2019). I andre tilfeller var kommunene som skulle slå seg sammen, mer jevnbyrdige. Gjennomsnittlig utgjorde innbyggertallet i egen kommune 38,6 prosent av innbyggertallet i den nye kommunen. Men medianverdien var 25,9 prosent, noe som betyr at halvparten av de «gamle» kommunene ville bidra med en fjerdedel eller mindre av innbyggertallet i den sammenslåtte kommunen. Som vi kom inn på ovenfor, antar vi at velgernes oppfatninger om konsekvensene av sammenslåing kan ha blitt påvirket av både absolutt og relativ kommunestørrelse. Vi forventer at innbyggere i små kommuner og kommuner som utgjør en relativt sett liten andel av den nye kommunen, vil vurdere konsekvensene av en sammenslåing mer negativt enn innbyggere i store kommuner og kommuner som vil utgjøre en relativt stor andel av den nye kommunen.

Analyse

Hvilke konsekvenser antok så respondentene at en sammenslåing av egen kommune ville ha for det kommunale tjenestetilbudet, lokaldemokratiet og lokal identitet? Et viktig og litt overraskende funn fra undersøkelsen i 2015 var at brorparten av de spurte svarte at kommunereformen ikke vil ha noen konsekvenser for dem personlig (Rose et al., 2017). På alle unntatt en av indikatorene svarte over 50 prosent «ingen konsekvenser». Selv om reformen fremdeles var i en tidlig fase i 2015, er det merkelig at den innledende offentlige debatten ikke ga større utslag for innbyggernes konsekvensvurderinger enn dette. Dessuten, når vi ser kun på dem som mente at reformen faktisk ville ha konsekvenser for dem personlig, var det flest som forventet *negative* konsekvenser – altså en forverring av tilstandene som følge av sammenslåing. Unntaket var forventede konsekvenser for kommunal tjenesteyting, der det var omtrent like mange som forutså en forbedring, som dem som forutså en forverring. Uansett vitnet ikke svarmønstret i 2015 om sterk gjennomslagskraft for regjeringens argumentasjon om fordelene med kommunesammenslåing.

Figur 6.1 viser hvor store andeler av de spurte i både 2015 og 2019 som mente at sammenslåing av egen kommune ville føre til «forbedring», «forverring» eller «ikke ha noen konsekvenser» for hver av de sju indikatorene som inngår i undersøkelsene.



Figur 6.1. Fordeling av respondentenes oppfatninger av konsekvensene en strukturreform vil ha for egen bostedskommune i 2015 og 2019 (prosentandeler)

Min N (uvektet) 2015 = 1343, Min N (uvektet) 2019 = 3927. Endringer i fordelinger for tjenestekvalitet, holde seg orientert, fellesskap og tilhørighet er signifikante. De tre øvrige endringene er ikke signifikante. Analysene er vektet.

På undersøkelsestidspunktet høsten 2019 var kommuneinndelingen 1. januar 2020 kjent for velgerne. Samlet sett ser vi at respondentene igjen var mer pessimistiske enn optimistiske til konsekvensene av sammenslåing. For alle forhold det er spurt om, tror flere at en kommunesammenslåing vil by på forverring, enn de som tror at den vil medføre en forbedring. Men en annen tendens er like viktig: For flertallet av konsekvensvurderingene mener flere enn halvparten av respondentene fremdeles at kommunesammenslåing *ikke vil ha noen konsekvenser*. Unntakene i 2019 er oppfatninger om kommunens tjenestekvalitet og opplevelse av det lokale fellesskapet, der flertallet mener at sammenslåing vil ha en konsekvens. For begge disse forholdene går endringen i negativ retning. Det er henholdsvis 13 og 11 prosentpoeng flere i 2019 enn i 2015 som ser for seg at kommunesammenslåing vil *forverre* tjenestekvalitet og lokalt fellesskap. I tillegg er det 9 prosentpoeng flere som forventer en forverring av lokaltilhørighet – en forsterkning av oppfatninger som eksisterte allerede i 2015. Ellers er fordelingene ganske stabile, med mindre endringer fra 2015 til 2019.

Som vi har vist til tidligere, er det grunn til å anta at respondentene i 2019 hadde et annet grunnlag for sine vurderinger av kommunesammenslåingens konsekvenser, enn respondentene i 2015 hadde. Mens den største gruppen av respondenter bodde i kommuner der det allerede i 2017 ble klart at det ikke ble sammenslåing, sto andre respondenter foran sammenslåing i nær fremtid. I tabell 6.3 skilles det derfor mellom disse to gruppene av respondenter, altså med data fra 2019.

Om vi først ser på respondentene som forventer *forbedringer* i de ulike forholdene (kolonnen til høyre), ser vi at det ikke er store forskjeller mellom innbyggere i kommuner som skal sammenslås og innbyggere i kommuner som ikke skal sammenslås. Unntakene er vurdering av konsekvenser for tjenestekvalitet og det lokale fellesskapet. Her tror henholdsvis 8 og 11 prosentpoeng flere blant de spurte i sammenslåingskommuner på en forbedring. Det er større forskjeller mellom de to utvalgene i forventninger om *forverring* som følge av sammenslåing (kolonnene til venstre). Gjennomgående er det betydelig flere som tror på forverring blant innbyggerne i kommuner som ikke skal slås sammen, enn i kommuner som skal slås sammen.

Tabell 6.3. Prosentandel som mener ulike forhold vil forverres, ikke ha konsekvenser eller forbedres ved sammenslåing, betinget av bostedskommunens status (2019)

Dimensjoner og indikatorer	Forverring		Ingen konsekvenser		Forbedring	
	Ikke sammen-slåing	Sammen-slåing	Ikke sammen-slåing	Sammen-slåing	Ikke sammen-slåing	Sammen-slåing
Det kommunale tjenestetilbudet						
Kvalitet	45	29	25	33	30	38
Reiseavstand	43	27	47	63	10	10
Lokaldemokratiet						
Holde seg orientert	30	18	59	69	11	13
Kontakte lokalpolitikere	36	18	57	74	7	8
Påvirke beslutninger	41	26	52	66	7	8
Lokalt fellesskap og tilhørighet						
Felleskap	41	25	40	45	19	30
Lokal tilhørighet	34	18	58	73	8	9
Min N (uvektet)	2701	1226	2701	1226	2701	1226

Analysene er vektet.

Det er verdt å ha i mente at sammensetningen av gruppene «sammenslått» og «ikke sammenslått» ikke er tilfeldig. Fordi folkeviljen fikk så stor betydning for utfallet av reformen, er det grunn til å tro at innbyggerne i kommunene som skal bli sammenslått, i utgangspunktet var mer optimistiske til konsekvensene av sammenslåing. Samtidig er det bemerkelsesverdig at den største andelen av begge delutvalg likevel antar at sammenslåing ikke vil ha konsekvenser. Andelen som mener at sammenslåing ikke vil ha noen konsekvenser, er faktisk *høyere* i kommunene som skal slå seg sammen, enn i de øvrige kommunene. Dette til tross for at respondentene i kommunene som skal slå seg sammen, antakelig har blitt eksponert for mye mer informasjon om sammenslåingsprosessen enn respondentene i kommunene som ikke skal slå seg sammen. Dessuten kan spørsmålene om konsekvenser ha fremstått som ganske hypotetiske for velgerne i kommunene som ikke skulle slå seg sammen, siden eventuelle forslag om sammenslåing må ha gått av dagsorden tidligere. Forskjellene i konsekvensvurderinger mellom disse to gruppene av respondenter blir derfor enda mer påtakelige.

Hvis vi ser nærmere på oppfatningene til respondentene som bor i kommuner som skal slå seg sammen, kan vi sammenlikne svarfordelingen

med respondentene i de samme kommunene i 2015 (jf. tabell 6.4). Høsten 2015 var det fremdeles svært få kommuner som hadde vedtatt sammen-slåing (Klausen et al., 2016). Dermed vil denne sammenlikningen si noe om hvordan de lokale prosessene i de to årene etter Stortingets vedtak har påvirket respondentenes oppfatninger.

Tabell 6.4. Prosentandel som mener ulike forhold vil forverres, ikke ha konsekvenser eller forbedres ved sammenslåing – i kommuner som skal slå seg sammen (2015 og 2019)

	Forverring		Ingen konsekvenser		Forbedring	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Det kommunale tjenestetilbudet						
Tjenestekvalitet	27	29	40	33	33	38
Reiseavstand	38	27	55	63	7	10
Lokaldemokratiet						
Holde seg orientert	20	18	68	69	12	13
Kontakte lokalpolitikere	31	18	65	74	5	8
Påvirke beslutninger	36	26	60	66	4	8
Lokalt fellesskap og tilhørighet						
Felleskap	24	25	53	45	23	30
Lokal tilhørighet	20	18	74	73	7	9
Min N (uvektet)	379	1226	379	1226	379	1226

Analysene er vektet.

Samlet sett kan vi si at respondentene i kommuner som skulle slå seg sammen, hadde mer positive oppfatninger om konsekvensene av sammen-slåing i 2019 enn i 2015. Etter fire år trodde betydelig færre på forverringer når det gjaldt reiseavstand, muligheten for å kontakte lokalpolitikere og når det gjaldt å påvirke beslutninger. Samtidig ser vi en moderat økning av respondenter som tror på forbedring, særlig av tjenestekvalitet og lokalt fellesskap. Men først og fremst utgjorde andelen som ikke så for seg noen konsekvenser, fremdeles den største gruppen. For reiseavstand og muligheten for å kontakte lokalpolitikere og påvirke beslutninger har andelen som oppga «ingen konsekvenser», økt betydelig, mens andelen er noe lavere for tjenestekvalitet og lokalt fellesskap. Selv om hovedbildet er at konsekvensene vurderes mer positivt, ser det altså ut til at de fire mellomliggende årene med lokale prosesser og debatter har hatt forholdsvis liten innvirkning på meningsdannelsen.

Ut fra disse resultatene er det interessant å undersøke sammenhengen mellom konsekvensvurderinger og holdninger til spørsmålet om sammenslåing av egen kommune. Vi forventet at de som mener at sammenslåing vil få positive konsekvenser, vil være tilhengere av sammenslåing, mens de som mener en sammenslåing vil få negative konsekvenser, vil være imot. Samtidig forventet vi en overvekt av sammenslåingsmotstandere blant dem som mener reformen *ikke* vil få konsekvenser – fordi endring er ressurskrevende, og det er liten grunn til å ønske endring dersom man ikke forventer positive konsekvenser. Tabell 6.5 viser hvor stor prosentandel som er *positive* til sammenslåing av egen kommune, fordelt etter hva slags konsekvenser de så for seg på de sju indikatorene. Bare prosentandelen for dem som var positive til sammenslåing, er oppgitt, de øvrige var negative. For eksempel ser vi at 19 prosent av dem som mente tjenestekvaliteten ville forverres, var positive til kommunesammenslåing. Det betyr at de øvrige 81 prosentene som mente tjenestetilbudet ville forverres, var negative til sammenslåing. Blant dem som mente at en sammenslåing ikke ville få konsekvenser for tjenestekvalitet, var 67 prosent positive og 33 prosent negative til sammenslåing, mens blant dem som mente at tjenestekvaliteten ville forbedres, var hele 95 prosent positive og bare 5 prosent negative til sammenslåing.

Tabell 6.5. Prosentandel som er for sammenslåing av egen bostedskommune, i gruppene som mener det er henholdsvis positive, ingen og negative konsekvenser for tjenester, demokrati og fellesskap (bare kommuner som har vedtatt sammenslåing)

Dimensjoner og indikatorer	Forverring	Ingen konsekvenser	Forbedring
Det kommunale tjenestetilbudet			
Kvalitet	19 (365)	67 (381)	95 (480)
Reiseavstand	38 (367)	70 (763)	88 (116)
Lokaldemokratiet			
Holde seg orientert	26 (220)	68 (833)	89 (178)
Kontakte lokalpolitikere	32 (239)	68 (889)	85 (102)
Påvirke beslutninger	32 (336)	72 (798)	86 (94)
Lokalt fellesskap og tilhørighet			
Felleskap	28 (311)	64 (535)	90 (384)
Lokal tilhørighet	26 (232)	69 (888)	89 (121)

N (uvektet) som prosentandelen er regnet på bakgrunn av, er oppgitt i parentes. Analysene er vektet.

Ikke overraskende viser tabell 6.5 en sterk og klar samvariasjon mellom konsekvensvurderinger og en positiv holdning til kommunesammenslåing. Men hvis vi holder tak i den største gruppen respondenter, som mente at sammenslåing ikke ville ha noen konsekvenser, viser det seg interessant nok at denne gruppen har en tendens til å være positivt innstilt til kommunesammenslåing – motsatt av hva vi forventet. Det er altså en betydelig gruppe som er positiv til kommunesammenslåing, selv om denne gruppen ikke ser for seg noen spesielle konsekvenser knyttet til det kommunale tjenestetilbudet, lokaldemokratiet og lokalt fellesskap og tilhørighet.

Når det er så mange respondenter som var positive til sammenslåing, selv om de ikke trodde at sammenslåing ville ha noen konsekvenser, er det relevant å undersøke nærmere hva som kjennetegner dem som mener at sammenslåing *ikke* vil ha noen konsekvenser. Hensikten er å komme nærmere en forklaring på hvorfor de som mener at en sammenslåing vil være uten konsekvenser, er positive, ikke negative til sammenslåing. Vi deler derfor utvalget inn i to grupper: En gruppe som mente at sammenslåingen ikke hadde konsekvenser, og en gruppe som mente at sammenslåingen hadde konsekvenser (negative eller positive). Spørsmålet blir da hva som kjennetegner den gruppen som oppgir at sammenslåing ikke har noen konsekvenser.

For å svare på dette spørsmålet har vi beregnet sannsynligheten for at respondenter med ulike bakgrunnskjenntegn skal oppgi at de mener at sammenslåing ikke vil ha konsekvenser. Vi har gjennomført sju ulike regresjonsanalyser, en for hver av indikatorene som inngikk i undersøkelsen. Resultatene presenteres i tabell 6.6. Tre individuelle oppfatninger om dagens situasjon er brukt som uavhengige variabler, nemlig hvor tilfreds respondentene er med dagens kommunale tjenestetilbud, hvor tilfreds de er med hvordan lokaldemokratiet i egen kommune fungerer, og hvor sterk tilknytning de opplever til egen kommune. Vi kan dermed undersøke hvordan oppfatninger om konsekvenser av sammenslåing går sammen med vurderinger av situasjonen *før* sammenslåing, selv om det er vanskelig å si på forhånd hvordan utslagene vil bli.

Tabell 6.6. Bare sammenslåtte kommuner. Oppfattede konsekvenser av kommunesammenslåing. Sannsynlighet for å mene at sammenslåing ikke vil ha noen konsekvenser. Probit-analyse

	Tjeneste- tilbud	Reise- avstand	Holde seg orientert	Kontakte lokal- politikere	Påvirke beslut- ninger	Fellesskap	Lokal tilhørighet
Oppfatninger om dagens situasjon[†]							
Tilfredshet med tjenestetilbudet	-0,01	0,26**	0,20*	0,01	0,10	-0,09	0,10
Tilfredshet med lokaldemokratiet	0,13	0,27**	0,27**	0,18*	0,37**	0,09	0,24**
Tilknytning til kommunen	-0,12**	0,11**	-0,09*	-0,10*	-0,13**	-0,13**	-0,19**
Individuelle egenskaper							
Kjønn (kvinne høy verdi)	0,04	0,07	0,11	0,20*	0,20*	0,09	0,17
Utdanning (lang utdanning har høy verdi) ^{††}	-0,06	0,30	0,00	0,04	0,03	-0,02	0,02
Alder	0,01	0,00	0,01	0,01**	0,01**	0,00	0,01
Stemte på regjeringsparti	0,10	0,16	0,06	0,11	-0,01	0,02	0,14
Kontekstuelle egenskaper							
2500–5000 innbyggere ^{†††}	-0,18	0,47*	0,12	0,03	0,02	0,18	-0,25
5000–10 000	-0,00	0,28	-0,02	0,06	0,00	0,35	-0,20
10 000–20 000	-0,30	0,44*	0,06	-0,02	0,03	0,25	-0,13
20 000–60 000	-0,12	0,53*	-0,12	0,20	0,13	0,31	-0,16
Over 60 000	-0,18	0,47*	0,04	0,29	0,06	0,68**	-0,00
Andel av ny kommune	0,01**	0,01**	0,01*	0,01*	0,01**	-0,00*	0,01**
Konstant	-0,94**	-2,45**	-1,39**	-0,94*	-2,09**	-0,13	-0,69
Pseudo R ²	0,04	0,14	0,05	0,05	0,09	0,02	0,08
N (uvektet)	810	823	826	823	826	815	829

Signifikans: *0,05; **0,01. Analysene er ikke vektet.

[†]«Hvor fornøyd er du med den måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune?» Svaralternativer: «meget fornøyd», «nokså fornøyd», «lite fornøyd», «overhodet ikke fornøyd»; «Hvor tilfreds er du med det samlede tjenestetilbudet i din kommune?» Svaralternativer: «meget tilfreds», «tilfreds», «lite tilfreds», «ikke tilfreds»; «Folk kan oppleve ulike grader av tilknytning til forskjellige geografiske områder. Hvor vil du plassere deg selv på en skala fra 1 til 5, der 1 står for 'ingen tilknytning', og 5 står for 'svært sterk tilknytning' til følgende områder (kommunen der du bor)?»

^{††}«Hva er din høyeste fullførte utdanning?» Svaralternativer: «ingen utdanning», «grunnskole», «videregående skole», «universitet/høyskole inntil 4 år», «universitet/høyskole over 4 år». Utdanning er behandlet som en rangert variabel på ordinalnivå.

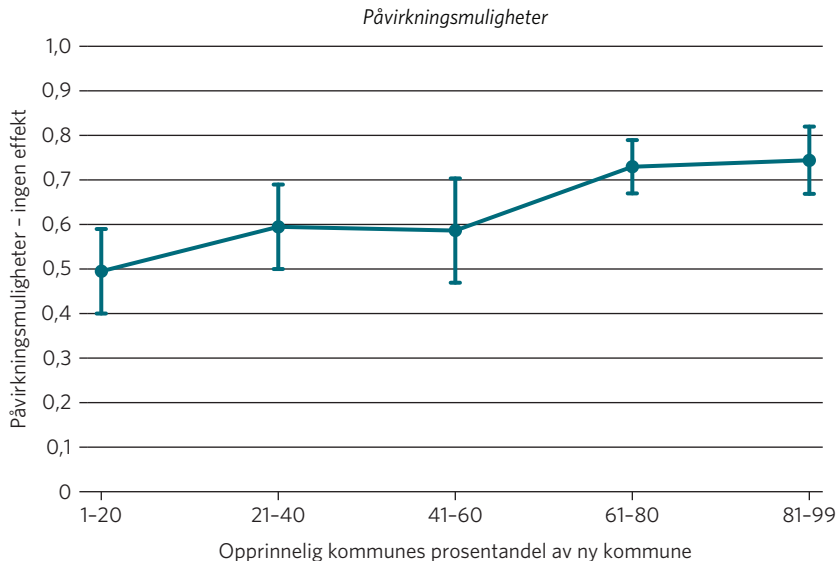
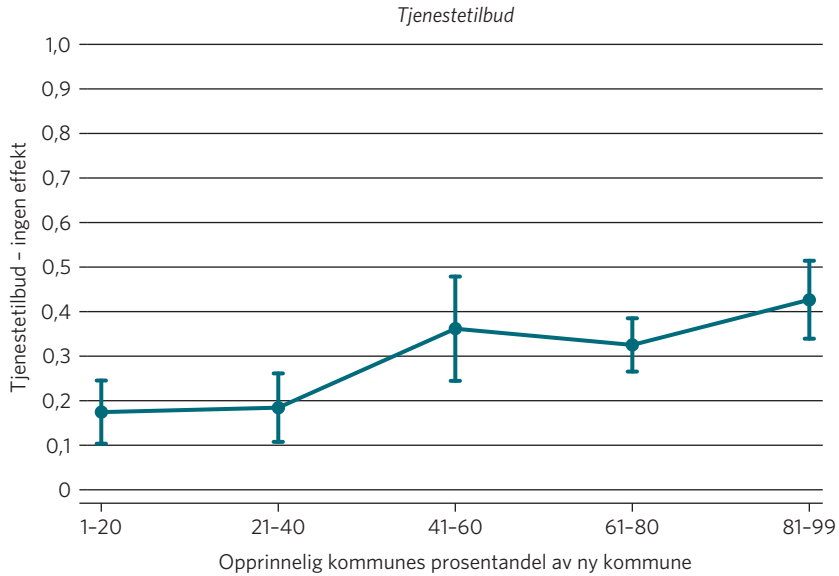
^{†††}Under 2500 innbyggere er referansekategori.

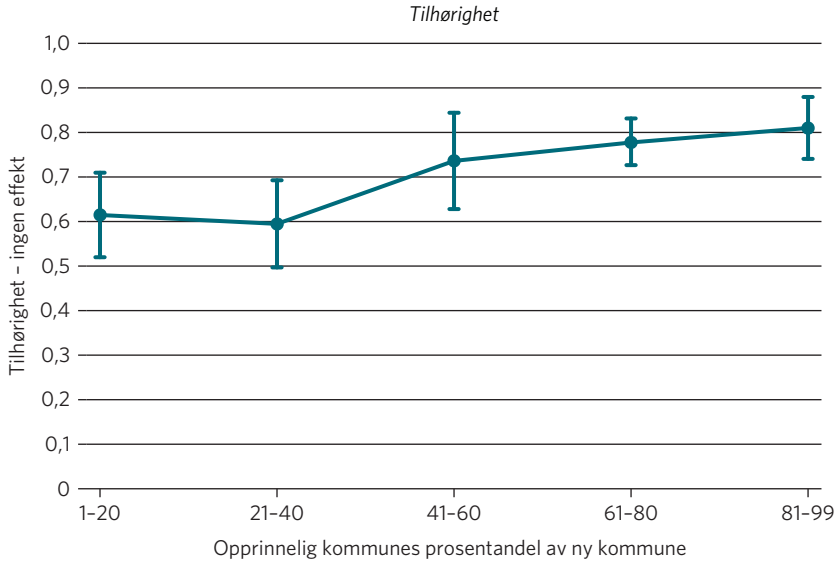
For øvrig inkluderer analysene i tabell 6.6 fire variabler som måler individuelle egenskaper, nemlig respondentenes kjønn (kvinne har høy verdi), utdanning, alder og hvorvidt respondenten stemte på et av regjeringspartiene (H, FrP, KrF og V) ved kommunevalget i 2019. Denne siste variabelen skal fange opp hvor mye respondentenes konsekvensvurderinger ble påvirket av politisk oppslutning om regjeringen, som initierte reformen. Endelig inkluderer analysene to kontekstuelle variabler som viser til egenskaper ved respondentenes hjemkommuner. I tillegg til kommunestørrelse har vi inkludert variabelen «andel av ny kommune», som ble presentert tidligere. Stigende verdi på denne variabelen indikerer at ens egen hjemkommune har en stigende andel av befolkningen i den nye sammenslåtte kommunen.

Tabell 6.6 viser to interessante mønstre i oppfatninger om dagens situasjon i kommunen. Blant dem som er tilfreds med dagens lokaldemokrati, er sjansene betydelig høyere for å mene at sammenslåingen ikke ville ha noen konsekvenser – for fem av de sju indikatorene. Videre: Jo høyere tilknytning til egen kommunene respondentene oppga, desto lavere var sannsynligheten for at de mente at sammenslåingen var uten konsekvenser, og – motsatt – desto større var sannsynligheten for å mene at en sammenslåing *ville ha* konsekvenser, enten negative eller positive.

Individuelle egenskaper har små og usystematiske utslag, men det er en tendens til at høyere alder går sammen med styrket oppfatning om at sammenslåing ikke har noen konsekvenser. Hvorvidt respondenten stemte på et av regjeringspartiene som initierte reformen (H, FrP, KrF og V) ved kommunevalget i 2019, har ingen statistisk signifikant sammenheng med vurdering av reformens konsekvenser. Det kanskje mest interessante funnet er imidlertid de positive og ganske konsistente utslagene av egen kommunes befolkningsandel i den nye kommunen. Jo større andel av befolkningen egen kommune har av den nye storkommunen, desto mer sannsynlig er det at man ikke tror sammenslåing vil ha noen konsekvenser. For å illustrere dette viser figur 6.2 sannsynligheten for å mene at sammenslåing ikke har konsekvenser for tre ulike forhold: tjenestetilbud, mulighet for å påvirke politiske beslutninger og følelse av tilhørighet til kommunen. Sannsynligheten er oppgitt som proporsjon på en skala fra 0

til 1, avhengig av størrelsen på opphavskommunen. Opphavskommunens relative andel i ny kommune varierer mellom 2 og 98 prosent og er gruppet i fem kategorier.





Figur 6.2. Sannsynlighet for å mene at sammenslåing ikke har konsekvenser for utvalgte kommunale forhold - betinget av den opprinnelige kommunens prosentandel av ny kommune
 N (uvektet) = 810 for tjenestetilbud, 826 for påvirkningsmuligheter og 829 for tilhørighet. Analysene er uvektet.

Som vi ser av figur 6.2, stiger sannsynligheten for å mene at en sammenslåing vil være uten konsekvenser etter som opphavskommunens relative størrelse øker. De som kommer fra kommuner som typisk er «storebror» i den nye kommunen, har betydelig større sjanse for å mene at en sammenslåing ikke vil påvirke tjenestetilbudet, deres mulighet for å påvirke politiske beslutninger eller deres tilhørighet til kommunen.

De ulike forholdene som kommunesammenslåing er vurdert å kunne ha konsekvenser for, kan slås sammen til tre indekser: en indeks for konsekvenser for tjenester, en for konsekvenser for demokrati og en for konsekvenser for det lokale fellesskapet. I tabell 6.7 viser vi resultatene fra en regresjonsanalyse der vi har undersøkt hvordan ulike holdninger samt individuelle og kontekstuelle kjennetegn er forbundet med vurdering av konsekvenser for tjenester, demokrati og lokalt fellesskap. Lav verdi (1) tilsvarer at man ser for seg en forverring, høy verdi (3) tilsier at man ser for seg en forbedring. De som mener at sammenslåing ikke vil få noen konsekvenser, har fått en midtverdi (2). Dersom en forklaringsfaktor har en negativ verdi, er den forbundet med det å vurdere konsekvensene som

negative. Dersom en faktor har positiv verdi, er den forbundet med det å vurdere konsekvensene av sammenslåing som positive.

Tabell 6.7. Vil sammenslåing føre til forverring eller forbedring? Rangert Probit-analyse (Oprobit)

	Tjenester - indeks	Demokrati - indeks	Fellesskap - indeks	Alle vurderinger
Oppfatninger om dagens situasjon[†]				
Tilfredshet med tjenestetilbudet	0,07	0,07	0,05	0,07
Tilfredshet med lokaldemokratiet	0,30**	0,25**	0,32**	0,33**
Tilknytning til kommunen	-0,04	-0,01	-0,05	-0,03
Individuelle egenskaper				
Kjønn (kvinne høy verdi)	-0,12	0,08	0,01	0,00
Utdanning	0,04	0,04	0,05*	0,04
Alder	0,00	0,00	0,00	0,00
Stemte på regjeringsparti	0,32**	0,19*	0,27**	0,29**
Kontekstuelle egenskaper				
Kommunestørrelse (kategorisert, se tabell 6.6)	0,04	-0,03	-0,06	-0,02
Andel av ny kommune	0,01**	0,01**	0,01**	0,01**
Pseudo R ²	0,04	0,03	0,03	0,03
N (uvektet)	806	812	812	785

Signifikans: *0,05, **0,01. Analysene er uvektet. [†]Se spørsmålsformuleringer i tabell 6.6.

Tabell 6.7 viser at tilfredshet med dagens tilstand i lokaldemokratiet hører sammen med positive vurderinger av konsekvenser av sammenslåing, både for hver av de tre indeksene og for den samlede indeksen. De som var tilfreds med lokaldemokratiet i sin opprinnelige kommune, ser altså lysere på fremtiden i den nye sammenslåtte kommunen. En mulig tolkning av dette funnet er at de som er tilfreds med lokaldemokratiet, har erfart å bli hørt i selve sammenslåingsprosessen. Det vi egentlig ser, er dermed effekten av å ha stemt for en sammenslåing i folkeavstemning. Det kan imidlertid også tenkes at det å ha erfaring med å bli hørt påvirker vurdering av konsekvenser i positiv retning fordi man ser for seg fortsatt innflytelse og dermed opplever å ha en viss grad av kontroll med hvordan fremtiden vil se ut.

Ikke overraskende ser vi også at de som stemte på et av regjeringspartiene ved siste valg, jevnt over vurderer konsekvensene av sammenslåing

mer optimistisk. Det kanskje mest interessante er tendensen til at de som bor i kommuner som representerer en relativt sett stor andel av den nye kommunen, ser mer positivt på konsekvensene av en sammenslåing enn dem som bor i en kommune som relativt sett representerer en liten del av den nye kommunen. Det er lett å tenke seg at innbyggere i en liten kommune vil frykte for at sentralisering vil gå i favør av den større partneren, og at eksisterende lokalt tjenestetilbud, følelse av tilhørighet og mulighet for å påvirke politiske prosesser vil bli svekket.

Diskusjon

I dette kapitlet har vi betraktet kommunereformen som en argumentasjonsdrevet reform – en reform som utspiller seg gjennom en flerårig dialog på tvers av forvaltningsnivåene, der reformens frivillige innretning og kommunepolitikernes lydhørhet ga innbyggerne i mange kommuner uvanlig gode muligheter til å påvirke reformens forløp og utfall. I mange kommuner ble denne dialogen avrundet våren 2017, da vedtaket i Stortinget gjorde det klart hvilke kommuner ville bli omfattet av reformen. En sammenlikning av oppfatninger blant innbyggerne i alle kommuner i henholdsvis 2015 og 2019 om reformens forventede konsekvenser viste påfallende store likheter. Reformprosessen og vedtakene hadde tilsynelatende ikke påvirket hovedtrekkene i folkeopinionen. Men i en utdypende analyse har vi fokusert på en mer begrenset gruppe innbyggere, nemlig innbyggerne i kommuner som har hatt reformen tett innpå livet helt frem til 2020, da deres egen kommune endelig ble slått sammen med en eller flere naboer. Vi antok at disse innbyggerne ville ha spesielt gode forutsetninger – av flere grunner – for å vurdere de mulige konsekvensene av kommunesammenslåing. På undersøkelsestidspunktet hadde de vært kjent med hvilke kommuner de skulle slå seg sammen med, i flere år – kanskje helt tilbake til 2016 da de fleste intensjonsavtalene om sammenslåing ble undertegnet. De har hatt tilgang til lokale utredninger, de har kunnet følge debatten i lokale medier, og de har vært eksponert for den nasjonale debatten om reformen i lang tid. Dermed var det grunn til å anta at disse innbyggerne hadde spesielt gode forutsetninger for å opptre

som «den rasjonelle offentlighet» (Page & Shapiro, 1992) gjennom opplyst meningsdannelse.

Vi ble derfor overrasket over beskjedne forskjeller i konsekvensvurderinger mellom respondenter i kommuner som skulle slå seg sammen, og respondenter som kunne ha lagt hele saken bak seg for lengst. Som nevnt ovenfor observerte vi heller ikke dramatiske utslag av den fireårige interimperioden siden forrige undersøkelse blant respondenter i kommuner som hadde vært involvert i reformen gjennom hele perioden. En av de mest slående observasjonene var at så mange respondenter – i alle kategorier av kommuner – antok at sammenslåing av egen kommune *ikke* ville ha noen spesielle konsekvenser, verken forbedring eller forverring.

Dette resultat kan tolkes på flere måter. En mulig tolkning er at innbyggerne viser sviktende evne til å vurdere konsekvenser og danne meninger ut fra konsekvensvurderingene. En grunn til dette kan være at en del velgere ikke brukte tid på å sette seg inn i de lokale utredningene og dermed hadde svakt grunnlag for å vurdere mulige konsekvenser av sammenslåing. Men det må tas i betraktning at det uansett kan være krevende å vurdere konsekvensene av en reform som ennå ikke er iverksatt. En annen tolkning er at mange respondenter ikke trodde på regjeringens argumenter, og at de fire årene med lokale sammenslåingsprosesser og debatt gjorde lite for å endre dette. Men er disse de eneste rimelige tolkningene?

En tredje mulig tolkning av den utbredte oppfatningen om at sammenslåingen ikke ville ha noen spesielle konsekvenser, kan finnes ved å se nærmere på regjeringens retorikk rundt reformen. Regjeringens argumenter om konsekvensene av kommunesammenslåing var litt tveetydige. Regjeringen fremholdt ofte at større kommuner vil gi *forbedring*, for eksempel ved at større fagmiljøer vil «legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene» (Prop. 95 S (2013–2014), s. 44), eller ved at «større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner» (Prop. 95 S (2013–2014), s. 32). Regjeringen påpekte imidlertid også at sammenslåing kan medføre *forverring*, for eksempel ved demokratiutfordringer i større kommuner (Prop. 95 S (2013–2014), s. 45).

Men det er også verdt å legge merke til at regjeringens utgangspunkt var at kommunesektoren er under økende press, og at sammenslåing er ment å motvirke utfordrende utviklingstrekk. For eksempel viste regjeringen til at «bakgrunnen for reformbehovet er økonomiske utfordringer, en aldrende befolkning og reduksjon av andelen personer i arbeidsfør alder» (Prop. 95 S (2013–2014), s. 141). Slik sett kan målet med reformen være like mye å *motvirke forverring* som å oppnå forbedring. Hvis dette perspektivet legges til grunn, kan man tolke en oppfatning om «ingen konsekvenser» som en tillitserklæring – altså en tro på at kommunesammenslåing er et effektivt virkemiddel for å motvirke forverring, for eksempel som følge av økte krav til kapasitet og spesialisert kompetanse i det kommunale tjenesteapparatet.

Det er rimelig å anta at frivillige kommunesammenslåinger krever lokalt politisk lederskap. Kommuner vil neppe velge å slå seg sammen med en eller flere naboer dersom lokale folkevalgte ikke har vært villig til å gå i front og lede prosessen helt frem til endelig vedtak. Men som tidligere nevnt antok både ekspertutvalget og selve regjeringen at kommunesammenslåing kan ha *negative* effekter på lokaldemokratiet (Prop. 95 S (2013–2014); KMD, 2014a). Når andelen respondenter i 2019 som mener at sammenslåing ikke vil ha konsekvenser for mulighetene til å holde seg orientert, kontakte lokalpolitikere eller påvirke beslutninger, likevel er markant *høyere* i kommunene som skal slå seg sammen, enn i de øvrige kan det tolkes som tillit til at lokale politiske ledere i disse kommunene vil klare å motvirke potensiell svekking av lokaldemokratiet som følge av sammenslåing. Vi har også sett at de som er tilfreds med lokaldemokratiet i egen kommune, jevnt over ser lysere på konsekvensene av sammenslåing enn andre respondenter. Kanskje oppslutningen om det lokale politiske reformlederskapet øker dersom folk opplever at lokaldemokratiet fungerer godt, og at deres egne synspunkter blir lyttet til.

Et svært viktig og nokså originalt bidrag fra analysen er imidlertid at vurderingene av regjeringens argumenter ser ut til å avhenge mye av lokal kontekst. Som fremhevet tidligere kan kommunesammenslåing aktivisere lokale interessekonflikter og fordelingsspørsmål som ikke fanges opp av regjeringens reformargumenter. Selv om ekspertutvalget kunne dokumentere fordelaktige effekter av stigende kommunestørrelse, opp

til visse grenseverdier, kan den samlede vurderingen av gevinsten ved sammenslåing avhenge mye av hvilke kommuner de enkelte kommunene faktisk skulle slå seg sammen med. En av forklaringsvariablene som slo sterkest ut, var egen kommunes andel av befolkningen i den nye kommunen. Det er nærliggende å anta at de som ser for seg en fremtid i utkanten av den nye kommunen, vurderer konsekvensene av sammenslåing mer negativt enn de som forespeiles en tilværelse i sentrum. Som det heter: «Where you stand, depends on where you sit» (Allison, 1971, s. 176). Noen kan mene at de negative konsekvensene av å miste kommunesentret og alle funksjonene som følger med, mer enn oppveier gevinstene som følger av økt kommunestørrelse. Men det kan også hende at respondentene rett og slett ikke tror på regjeringens argumenter og dermed ikke ser for seg positive konsekvenser, uansett. Det er heller ikke sikkert at materielle konsekvenser veide tyngst. For innbyggerne i kommunene med lav andel av befolkningen i den nye kommunen ville sammenslåing vanligvis bety at kommunenavnet og den geografiske avgrensningen man var vant til, ble borte. For de av innbyggerne som opplevde en identifikasjon med navnet og grensene, var kanskje de materielle konsekvensene underordnet.

Flere tegn tyder dessuten på at kommunereformen aktiviserte innbyggerne politisk i veldig varierende grad, avhengig av deres egen kommunes posisjon i den sammenslåtte kommunen. Fra tidligere undersøkelser vet vi at valgdeltakelsen ved rådgivende folkeavstemninger varierte med så mye som mellom 10 og 78 prosent, og at det var en sterk negativ korrelasjon mellom folketall og deltakelse (Folkestad et al., 2021, s. 222; Klausen, 2017, s. 45). I den herværende analysen har vi tilsvarende sett at respondenter i kommuner med lav andel av befolkningen i ny kommune i betydelig mindre grad har svart «ingen konsekvenser» og ofte heller har markert en tro på forverring som følge av sammenslåing. Rent intuitivt er dette forståelig. For innbyggerne i den største kommunen kan sammenslåingen ha blitt oppfattet som en utvidelse og forsterkning av egen kommune. I nesten alle tilfellene – 45 av 47 sammenslåinger – ble kommunesentret lagt til den største kommunen, og i 29 tilfeller tok den nye kommunen navn etter den største av de gamle kommunene. For innbyggerne i de mindre kommunene kan sammenslåingen derimot ha blitt oppfattet som en nedgradering, ved at både kommunesentret og

kommunenavnet skulle utgå. En innbygger i Larvik bryr seg kanskje ikke så mye om at Lardal blir tilføyd egen kommune, siden lardølene bare vil utgjøre rundt 5 prosent av innbyggerne i den sammenslåtte kommunen, som dessuten skulle hete Larvik og ha kommunesenter samme sted. For lardøler med sterk tilknytning til egen kommune kan situasjonen ha blitt oppfattet som mye mer dramatisk.

Alt i alt er det nærmeste vi kommer en samlet oppsummering av funnene fra studien, at den illustrerer hvordan politisk meningsdannelse påvirkes av omstendighetene: Særtrekk ved velgerne, deres erfaringer og situasjonen de står i. De som stemte på et av regjeringspartiene, hadde også mest tro på regjeringens argumenter, men etter vår tolkning virker det som om dette slo vel så mye ut i en tro på at kommunesammenslåinger ikke ville ha negative konsekvenser, som i en tro på at sammenlåing faktisk ville føre til forbedring. For dem med positive erfaringer og oppfatninger om kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet og lokaldemokratiets virkemåte ser det ut til at denne mekanismen var spesielt fremtredende. Likevel var det en omstendighet som ga spesielt store utslag, nemlig hvilken stilling ens egen kommune ville få i den nye stor-kommunen.

Litteratur

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (2. utg.). Longman.
- Aristoteles (1951). *The politics*. (T. A. Sinclair & T. J. Saunders, overs.). Chaucer Press.
- Ashworth, S. (2005). Reputational dynamics and political careers. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 21(2), 441–466.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2010). *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. Palgrave Macmillan.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812–831.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M. J., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Edward Elgar.
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, 50(1–3), 5–25.

- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2021). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*, 42(2), 213–228.
- Hanes, N. (2015). Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41(1), 63–77.
- Hansen, S. W. (2013). Polity size and local political trust: A quasi-experiment using municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43–66.
- Hansen, S. W. & Kjær, U. (2020). Local territorial attachment in times of jurisdictional consolidation. *Political Geography*, 83. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102268>
- Jansen, A.-I. & Jensen, B. (2016). *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*. Res Publica.
- Johnsen, Å. & Klausen, J. E. (2006). Kommunesammenslåingers politiske økonomi: En analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(01), 22–45.
- Klausen, J. E. (2017). Deltagelse i folkeavstemningene. I J. Saglie & S. B. Seggaard (Red.), *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Praksis og prinsipper* (Rapport 2017: 08, s. 39–52). https://www.regjeringen.no/contentassets/b57f8c1c9b8a49a98c09cdad32cd61a1/rapport_8_17_web.pdf
- Klausen, J. E., Askim, J. R. & Christensen, T. (2021). Local government reform: Compromise through cross-cutting cleavages. *Political Studies Review*, 19(1), 111–126.
- Klausen, J. E., Askim, J. R. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen i Norge. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 26–46). Fagbokforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a). *Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg* (Rapport mars 2014). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). *Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg* (Rapport desember 2014). https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- Lassen, D. D. & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238–258.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S. (Red.). (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. Free Press.
- Meligrana, J. (2004). *Redrawing local government boundaries: An international study of politics, procedures, and decisions*. UBC Press.

- Moisio, A. & Uusitalo, R. (2013). The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148–166.
- Olsen, J. P. (2017). Democratic order, autonomy and accountability. I T. Christensen & P. Lægread (Red.), *The Routledge handbook to accountability and welfare state reforms in Europe* (s. 15–30). Routledge.
- Page, B. I. & Shapiro, R. Y. (1992). *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. University of Chicago Press.
- Prop. 95 S (2013–2014). *Kommunereform. Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/b1ac3420d8ab44f99558775f132d9cf2/meldingsdel_kommunereform_og_vedlegg.pdf
- Prop. 96 S (2016–2017). *Endringer i kommunestrukturen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>
- Reingewertz, Y. & Serritzlew, S. (2019). Special issue on municipal amalgamations: Guest editors' introduction. *Local Government Studies*, 45(5), 603–610.
- Ristesund, E. H. (2016). Å være, eller ikke være robust. En studie av det lokale utredningsarbeidet i kommunereformprosessen [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Rose, L. E., Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2017). Holdninger til kommunereformen: Hva er utslagsgivende? I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 267–298). Abstrakt forlag.
- Saglie, J. (2020). Do party organizations integrate multi-level states? The case of the Norwegian local government reform. *Regional & Federal Studies*, 30(4), 579–597.
- Sellers, J. M., Lidström, A. & Bae, Y. (2020). *Multilevel democracy. How local institutions and civil society shape the modern state*. Cambridge University Press.
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232–252.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15–31.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15.

KAPITTEL 7

Hvem skal bestemme for oss? Velgernes syn på lokalpolitisk representasjon

Signe Bock Seggaard

Institutt for samfunnsforskning

Hilmar Rommetvedt

NORCE (Norwegian Research Centre)

Abstract: This chapter focuses on voters' opinions regarding political representation at the local level. The study analyses voters' attitudes as well as actions. Most voters agree that representation reflective of gender and age, and to a somewhat lesser degree ethnicity, is important in local government. Most important, however, is the representation of various sub-municipal areas. Norwegian local elections are based on party lists, but voters may give candidates an extra personal vote. The candidate's point of view regarding major issues and political experience are the most important factors when voters cast a personal vote. Furthermore, the voters emphasize the candidate's attachment to a particular geographical part of the municipality, while the candidate's ethnicity, gender and age are less relevant. The chapter shows that the characteristics of the candidates that the voters cast personal votes for correspond to the voters' general attitudes towards gender and geographical representation. Attitudes towards the representation of age and ethnicity do not have an impact in this regard. In the 2019 local elections, many voters elected representatives to the local councils in new, merged municipalities. Voters living in former small municipalities that were to be merged with other municipalities paid more attention to geographical representation than other voters.

Keywords: local election, political representation, geographic representation, voter attitude, voter behavior, personal voting

Sitering av denne artikkelen: Seggaard, S. B. & Rommetvedt, H. (2021). Hvem skal bestemme for oss? Velgernes syn på lokalpolitisk representasjon. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 7, s. 171–200). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch7>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Introduksjon¹

Det lokale folkestyret i Norge er et representativt demokrati der velgerne utpeker noen personer som skal representere dem i kommunestyret og treffe beslutninger på deres vegne. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva velgerne mener om denne formen for lokalpolitisk representasjon. Hva mener velgerne det bør legges vekt på når noen personer skal gis i oppgave å representere og bestemme på vegne av dem? Får velgernes syn på politisk representasjon konsekvenser for deres stemmegivning?

I 2019 var det mange velgere som skulle velge representanter til kommunestyret i nye, sammenslåtte kommuner. Vi vil derfor særlig trekke fram den geografiske representasjonens betydning ved dette valget. Hvor viktig synes velgerne det er at kommunepolitikere kommer fra ulike deler av kommunen? Hvilken vekt la de på kandidatenes geografiske bakgrunn da de bestemte seg for å foreta rettelsler på valglisten og gi noen av kandidatene en ekstra personstemme?

Vi vil nærme oss dette fra to synsvinkler: et *holdnings*perspektiv og et *handlings*perspektiv. Bakgrunnen er det velkjente fenomenet at de handlingene man utfører, ikke alltid samsvarer med de holdningene som kommer til uttrykk når man blir spurt (Ajzen & Fishbein, 1977). For å kartlegge velgernes holdninger til politisk representasjon har vi spurt hvor viktige de synes ulike former for representasjon er. Dette gjelder så vel kjønnsmessig som aldersmessig, etnisk, geografisk og partipolitisk representasjon. For å undersøke om holdningene også kommer til uttrykk i handlinger, skal vi se nærmere på de velgerne som foretok rettelsler på valglistene. Hvilke kjennetegn ved kandidatene la de vekt på da de ga noen av disse en ekstra personstemme? Vi skal også undersøke om det er forskjeller i holdninger og handlinger mellom ulike grupper av velgere. Dette gjelder blant annet velgere i nye, sammenslåtte kommuner, og velgere i kommuner som ikke er direkte berørt av kommunesammenslåing.

¹ En tidligere versjon av dette kapittel ble presentert på den 29. Nordiske kommuneforskerkonferansen i Göteborg 26.–28. november 2020. Vi vil takke deltakerne for konstruktive kommentarer og forslag til endringer.

Politisk representasjon i teori og praksis

Politisk representasjon er et sentralt tema i så vel teoretisk som empirisk forskning. Fra «tidenes morgen» er det blitt skrevet bindsterke verk om emnet.² Som bakgrunn for vår studie skal vi her peke på noen prinsipielle temaer og problemstillinger innenfor forskningen om politisk representasjon.

En gjenganger i mye av den faglige diskusjonen om politisk representasjon er skillet mellom det man kaller deskriptiv og substansiell representasjon (se f.eks. Childs & Lovenduski, 2013). Merkelappen *deskriptiv* representasjon viser til ulike egenskaper eller sosiodemografiske kjennetegn ved velgere og representanter. Alder og kjønn, utdanning, inntekt og geografisk og etnisk bakgrunn er kjennetegnene som ofte trekkes fram. Deskriptiv representasjon vil si at det er et samsvar mellom de kjennetegnene som tilskrives henholdsvis velgerne og deres representanter. *Substansiell* representasjon, som man også kan kalle meningsrepresentasjon, har å gjøre med de interessene som representantene forsøker å fremme på vegne av velgerne. Det kan dreie seg om håndfaste materielle interesser, men også om holdninger til konkrete politiske saker eller spørsmål av ideologisk og verdimessig art.

I et demokratisk system mener noen at både den deskriptive og den substansielle representativiteten bør være høy, det vil si at representanter og velgere deler viktige egenskaper, politiske interesser og holdninger. Noen fremhever i den sammenheng at deskriptive kjennetegn knyttet til en kandidats sosiodemografiske bakgrunn er viktige fordi de påvirker kandidatens erfaringer, interesser og synspunkter (Skjeie, 2014; Bjørklund & Seggaard, 2017b; Arnesen, 2020). Deskriptiv representasjon kan underbygge den demokratiske legitimiteten. Når velgerne «gjenkjenner seg selv» i de folkevalgte, er det lettere å akseptere og støtte politikerne og deres beslutninger (Arnesen & Peters, 2018; Heath, 2016; Mansbridge, 1999).

Andre setter spørsmålstegn ved betydningen av deskriptiv representasjon, og hevder at det er holdningene og standpunktene i konkrete saker

² For utdyping, se for eksempel den klassiske studien til Hanna Pitkin (1972) eller den korte, men innholdsrike oversikten til Jens A. Christophersen (1969).

som kommunestyret skal treffe vedtak om, som er viktigst. Da er det ikke så viktig om kommunestyrets medlemmer «gjenspeiler» velgermassen i kommunen. Det er viktigere å velge ut noen særlig dyktige personer til å treffe vedtak i det som kan være ganske kompliserte saker. Representantene oppfattes da som tillitskvinner og -menn som vi kan stole på, og som vi kan overlate beslutningene til. Dette fordi de er særlig kompetente personer som kan treffe bedre beslutninger enn vi selv er i stand til (jf. Rommetvedt, 1994).

Det norske politiske systemet legger til grunn at representantene skal være tillitsvalgte personer som vurderer sakene på grunnlag av sin kompetanse og folkets felles beste. Kommunestyrets medlemmer er ikke delegater som møter med et bundet mandat for å ivareta særskilte gruppers interesser. Her må det imidlertid legges til at etableringen av de politiske partiene kan sies å være et brudd med denne representasjonsteorien. Partiene representerer ulike ideologier og politiske interesser, og valgprogrammene legger mer eller mindre klare føringer på hva kandidatene skal gjøre dersom de blir valgt. Kandidater som stiller til valg på et partis valgliste, representerer først og fremst dette partiet. De enkeltpersonene som blir valgt inn i kommunestyret, er partirepresentanter, mens det er det samlede kommunestyret som kan sies å representere folket som helhet. De som velges inn i kommunestyret, beholder imidlertid sin plass der, selv om de skulle melde seg ut av det partiet de ble valgt for å representere.

Ikke bare teoretisk, men også i empirisk forskning – og i politisk praksis – er det mye oppmerksomhet omkring politisk representasjon. Dette gjelder både fra myndighetenes og fra ulike interesseorganisasjoners side. Det er gjennomført ulike tiltak og kampanjer for å bedre den deskriptive representasjonen med hensyn til både kjønn, alder og etnisitet, og flere forskningsprosjekter har undersøkt hvordan disse har virket (se bl.a. Halsaa, 2019; Ødegård et al., 2020; Seggaard & Saglie, 2019; Bjørklund & Seggaard, 2017a). De fleste partiene legger også stor vekt på ulike former for deskriptiv representativitet når de setter opp sine valglistene. Dette omfatter blant annet formelle eller uformelle regler for å sikre god kjønnsrepresentasjon på listene. Mangfold og bredde med hensyn til ulike kandidatkjennetegn kan begrunnes både prinsipielt og valgtaktisk.

Til tross for dette er noen grupper – som kvinner, unge, eldre og personer med ikke-norsk minoritetsbakgrunn – fortsatt underrepresentert i lokalpolitikken. Det er imidlertid nyanser i det generelle bildet. Blant annet så man etter valget i 2015 at kvinner, særlig unge kvinner, ble bedre representert i store enn i små kommuner. (Segaard & Saglie, 2020; se også Bjørklund & Segaard, 2017b). Når det gjelder folkevalgte med ikke-norsk minoritetsbakgrunn, viser forskningen en generell underrepresentasjon, men også solid representasjon i en del kommuner der minoritetsbefolkningen er tallrik (Bjørklund & Bergh, 2013, s. 157; se også Kleven, 2017).

En faktor som ofte trekkes fram for å forklare deskriptiv under- og overrepresentasjon, er valgordningen med velgernes mulighet til å gi ekstra personstemmer ved lokalvalg. Kvinnelige kandidater taper gjerne på velgernes rettelser på valglistene, mens minoritetskandidater i kommuner med stor minoritetsandel ofte vinner (Bjørklund & Bergh, 2013; Segaard & Saglie, 2020). Tidligere forskning har imidlertid også vist at kandidatens kjønn, alder og etniske tilhørighet ikke har så mye å si for personstemmegivningen. Det som har størst betydning, er kandidatens standpunkt i sentrale saker, velgernes personlige kjennskap til kandidatene og kandidatens politiske erfaring og opptreden i mediene (Christensen et al., 2008, s. 29). Den makten velgerne er gitt gjennom valgordningen, har stor betydning for personsammensetningen i kommunestyrene. Det gjør det ekstra relevant å sette søkelys på deres holdninger til politisk representasjon.

Den geografiske dimensjonen og forholdet mellom sentrum og periferi har lenge vært en sentral konfliktlinje i norsk politikk. Forskningen om dette har særlig dreid seg om det rikspolitiske planet (se f.eks. Rokkan, 1967; Valen, 1981; Rommetvedt, 2003). Geografisk representasjon innad i kommunene har i mindre grad vært et forskningstema, kanskje fordi det (i motsetning til for kjønn, alder og landbakgrunn) ikke finnes landsdekkende statistikk som belyser dette. Ved lokalvalget i 2019 ble denne dimensjonen aktualisert på en ny og lokal måte, særlig da det skulle velges kommunestyre i nye, sammenslåtte kommuner. I mange tilfeller ble mindre og til dels mer perifere kommuner slått sammen med en større sentral kommune. Mange fryktet nok at de mindre kommunene

kunne bli «overkjørt» av den store sentrale kommunen når disse ble slått sammen (se bl.a. kapittel 6). I dette kapitlet vil vi undersøke om det faktisk er slik at velgere som er direkte berørt av kommunesammenslåing, legger mer vekt på geografi enn andre velgere når det gjelder representasjon og personstemmegivning.

Politisk representasjon slik velgerne ser det

I vår undersøkelse av velgernes syn på politisk representasjon legger vi som nevnt til grunn to perspektiver: ett med vekt på generelle holdninger og ett med vekt på faktiske handlinger. Holdningsperspektivet er kartlagt ved hjelp av spørsmål om hvor enige velgerne er i viktigheten av at ulike befolkningsgrupper blir representert i kommunestyret, mens handlingsperspektivet ligger til grunn for spørsmål om hvilke kjennetegn ved de politiske kandidatene velgerne la vekt på da de foretok rettelser på valglisten. Men først skal vi ta et innledende blick på velgernes syn på parti-representasjon.

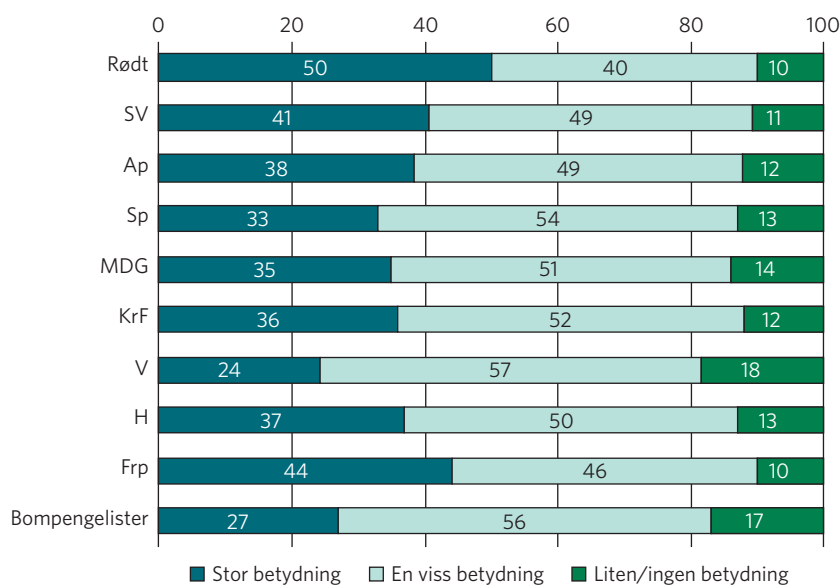
Partirepresentasjon

Det er partiene som utarbeider valgprogrammene og velger ut de kandidatene som skal stå på valglistene. Selv om det også stilles lokale og andre lister ved kommunevalg, er det først og fremst partirepresentasjonen som sikres gjennom valgordningen. For å få et innblikk i hva velgerne synes om partirepresentasjonen, ble det i Lokalvalgundersøkelsen 2019 stilt følgende spørsmål:

Hvor stor betydning har det for deg personlig hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i kommunestyret?

Totalt fordelte svarene seg slik: 32 prosent svarte at partirepresentasjonen i kommunestyret er av «stor betydning», 48 prosent sa «en viss betydning», og 20 prosent sa «liten/ingen betydning». Som vi ser av figur 7.1, er det imidlertid ganske store variasjoner mellom noen av partienes velgere. Mens halvparten av Rødts velgere mente at kommunestyreflertallets partisammensetning hadde stor betydning for

dem, så bare 24 prosent av Venstre-velgerne det samme. Også blant dem som stemte på Folkeaksjonen nei til mer bompenger (FNB) og andre bompengelisten, finner vi relativt få (27 prosent) som mente at partiflertallet i kommunestyret har stor betydning. Dette har nok sammenheng med at disse velgerne var mer opptatt av bompengesaken enn av parti. Figur 7.1 viser også at det med unntak av Rødts velgere er vanligst å mene at det bare har en viss betydning hvilke partier som har flertall i kommunestyret. Det er imidlertid ganske få velgere som mener at partisammensetningen i kommunestyret har liten eller ingen betydning.



Figur 7.1. De ulike partivelgeres syn på betydningen av hvilke partier som har flertall i kommunestyret (prosent av hvert partis velgere)

Analysen er vektet. Uvektet N: Rødt = 139, SV = 252, Ap = 784, Sp = 559, MDG = 222, KrF = 126, V = 126, H = 625, Frp = 223, bompengelisten = 56.

Partiene er på mange måter navet i det politiske systemet. Det er derfor ikke særlig overraskende at partiflertallet i kommunestyret er viktig for mange velgere. Men lokalpolitikken handler ikke bare om partipolitikk. Andre former for representasjon kan også være viktige og gå mer eller mindre på tvers av partihensyn. I fortsettelsen skal vi se nærmere på velgeres syn på andre former for representasjon.

Holdningsperspektivet: ulike former for deskriptiv representasjon

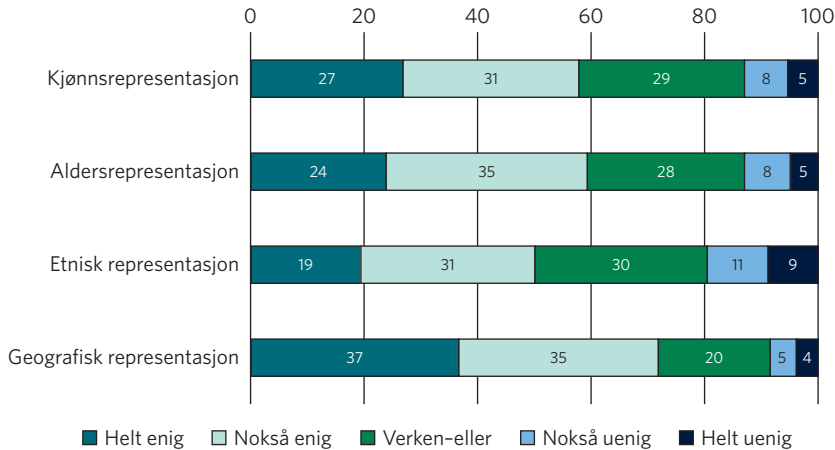
Både den akademiske og den mer generelle offentlige debatten om deskriptiv representasjon handler ofte om kjønn, alder og etnisitet, mens geografisk tilhørighet innenfor kommunen er mindre fremme i akademisk debatt. Hvor i kommunen kandidatene kommer fra, er derimot ofte et lokalpolitisk stridstema som ble ytterligere aktualisert i 2019 etter kommunereformen. For å belyse velgernes holdninger til ulike former for deskriptiv representasjon ble deltakerne i valgundersøkelsen derfor bedt om å ta stilling til følgende utsagn:

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

- 1) *Det er viktig at fordelingen av menn og kvinner blant kommunepolitikere likner fordelingen blant velgerne.*
- 2) *Det er viktig at aldersfordelingen i kommunestyret stort sett er den samme som blant velgerne.*
- 3) *Det er viktig at kommunepolitikernes etniske bakgrunn likner fordelingen blant velgerne.*
- 4) *Det er viktig at kommunepolitikere kommer fra ulike geografiske deler av kommunen.*

Følgende svaralternativer ble oppgitt: «helt enig», «nokså enig», «verken enig eller uenig», «nokså uenig» og «helt uenig». Svarene framgår av figur 7.2, der de forholdene det ble spurt om, er gitt merkelappene 1) kjønnsrepresentasjon, 2) aldersrepresentasjon, 3) etnisk representasjon og 4) geografisk representasjon. Den oppmerksomme leser vil se at det er litt forskjellige formuleringer i disse utsagnene. Forskjellene i de tre første utsagnene er minimale, og vi tror ikke disse har noen betydning for velgernes svar. Formuleringen i det siste utsagnet om geografisk representasjon er litt annerledes, ettersom det ikke er stilt krav om at fordelingen i kommunestyret skal likne den blant velgerne. Dette har sammenheng med at den geografiske representasjonen er stedsorientert, mens kjønn, alder og etnisitet gjelder personkjennetegn. I norsk politikk er det tradisjon for en viss overrepresentasjon av utkantdistriktene, mens det ikke er noen slik tradisjon for overrepresentasjon med hensyn til kjønn, alder

og etnisitet.³ Forskjellene mellom formuleringene i utsagn 1–3 på den ene siden og utsagn 4 på den andre tar høyde for dette, men er også noe man bør ha i mente når resultatene tolkes.



Figur 7.2. Velgernes oppfatning av ulike representasjonstypers viktighet (prosent av velgerne)
 Analysen er vektet. Uvektet N: geografi = 3781, etnisitet = 3778, alder = 3788, kjønn = 3788.

Figur 7.2 viser at mange flere velgere sier seg enige enn uenige i at deskriptiv representasjon er viktig. Dette gjelder alle de fire representasjonstypene. Mellom en femdel og en snau tredel ga uttrykk for at de ikke har noen sterk mening om dette («verken-eller»). Flesteparten av velgerne ønsker med andre ord at kommunestyret skal avspeile befolkningssammensetningen med hensyn til personlige egenskaper som kjønn, alder og etnisitet, og at ulike geografiske deler av kommunen bør være representert. Det kan ikke utelukkes å være en viss tendens til «politisk korrekthet» i svarene, men vi ser også at det er interessante forskjeller i vurderingene. Det er klart flest velgere (til sammen 72 prosent) som mener at geografisk representasjon med kommunepolitikere fra ulike deler av kommunen er viktig, mens det er en betydelig mindre andel (50 prosent) som svarer at etnisk representasjon er viktig. I en mellomkategori finner vi kjønns- og aldersrepresentasjon (58–59 prosent). Her bør det imidlertid bemerkes at

3 Ved stortingsvalg får Finnmark ett mandat mer enn fylket skulle ha hatt dersom man bare la innbyggertallet til grunn. Dette på grunn av den såkalte arealfaktoren i valgordningen, som tar hensyn til de store avstandene i fylket.

spørsmålet om geografi, kjønn og alder er aktuelt i alle norske kommuner, mens spørsmålet om etnisitet er mindre aktuelt i kommuner med få innbyggere med innvandrerbakgrunn.

Vi ser at de ulike formene for representasjon tillegges noe forskjellig vekt. Det neste spørsmålet blir da om det er variasjoner i disse vurderingene mellom ulike velgergrupper. Dette belyses i tabell 7.1, der vi har slått sammen «helt enig» og «nokså enig». Svarkategoriene «verken- eller», «helt uenig» og «nokså uenig» er utelatt i tabellen. I denne tabellen betraktes velgernes syn på de ulike formene for representasjon som avhengige variabler, mens de egenskapene som er oppgitt i kolonnene til venstre, er uavhengige variabler som kan tenkes å påvirke velgernes holdninger til ulike representasjonsformer. Dette dreier seg dels om kjennetegn ved velgerne som individer, dels om kjennetegn ved de kommunene der velgerne hører hjemme, og dels om velgernes partipreferanser (blant dem som stemte).

Det mest påfallende resultatet i tabell 7.1 er den geografiske representasjonens betydning. I nesten samtlige velgergrupper er det flest som er enige i at det er viktig at kommunepolitikere kommer fra ulike deler av kommunen. Det eneste unntaket er SV-velgerne, som legger omtrent like stor vekt på kjønn og geografi. Kommunepolitikernes etniske bakgrunn tillegges minst vekt i nesten samtlige velgergrupper. Her skiller SV-velgerne seg imidlertid ut med litt mer vekt på etnisk representativitet enn på aldersrepresentativitet. Også Venstre-velgerne skiller seg litt ut ved å legge omtrent like stor vekt på kjønn, alder og etnisk bakgrunn. Det er FNB og andre bompengelisters velgere som legger minst vekt på alle de fire representasjonstypene.⁴ Dette har nok sammenheng med at disse velgernes stemmegivning var basert på en bestemt sak, nemlig motstanden mot bompenger. Ellers ser vi i tabell 7.1 at kvinner, eldre og høyt utdannede velgere i større grad enn andre har en tendens til å mene at alle representasjonsformene er viktige. Kvinner er oftere enige i at kjønnsrepresentativitet er viktig, enn det mennene er. Eldre velgere (67 år eller eldre) er mer opptatt av aldersrepresentasjon enn yngre velgere (18–34 år).

4 Forskjellene mellom bompengelisten og henholdsvis Frp og Høyre er ikke statistisk signifikante. I analysene er statistisk signifikanttesting gjennomgående gjort på femprosentnivå og ved hjelp av programmet Zigne.

Tabell 7.1. Andel som er helt eller nokså enige i at ulike representasjonsformer er viktige – etter ulike bakgrunnskjennetegn (prosent)

		Kjønns- representa- sjon	Alders- representa- sjon	Etnisk representa- sjon	Geografisk representa- sjon	Uvektet N
Totalt		58	59	50	72	3778-3781
Kjønn	<i>Mann</i>	54	56	49	70	1965-1970
	<i>Kvinne</i>	62	62	51	75	1812-1819
Alder	<i>18-34 år</i>	49	49	44	59	896-899
	<i>35-66 år</i>	58	59	51	74	2189-2194
	<i>67+ år</i>	70	75	57	83	692-697
Utdanning	<i>Ingen/ grunnskole</i>	54	54	46	63	617-622
	<i>Videregående skole</i>	55	57	47	74	1518-1524
	<i>Universitet/ høyskole</i>	64	66	56	76	1593-1596
Lokal steds- tilknytning	<i>Liten/ingen</i>	60	58	49	65	660-661
	<i>Verken-eller</i>	56	58	49	69	1060-1063
	<i>Sterk/svært sterk</i>	59	61	52	77	2010-2013
Kommune- type (bosted)	<i>Sammenslått liten</i>	57	60	47	79	373-374
	<i>Ikke- sammenslått liten</i>	56	59	49	74	1007-1011
	<i>Sammenslått mellomstor</i>	59	57	49	72	273-275
	<i>Ikke- sammenslått mellomstor</i>	57	61	50	74	653-657
	<i>Sammenslått stor</i>	55	58	49	71	526-530
	<i>Ikke- sammenslått stor</i>	61	60	53	69	943-944
	<i>Sammenslått stor</i>	55	58	49	71	526-530
Parti	<i>Rødt</i>	67	69	57	84	128-130
	<i>SV</i>	80	72	76	79	233-234
	<i>Ap</i>	67	65	55	77	730-733
	<i>Sp</i>	56	59	46	82	530-533
	<i>MDG</i>	61	66	59	72	196-198
	<i>KrF</i>	58	67	50	86	119
	<i>V</i>	61	63	65	75	110-111
	<i>H</i>	52	58	39	69	580-585
	<i>Frp</i>	49	52	41	69	203-206
<i>Bompengelister</i>	35	48	31	54	51-52	

Analysen er vektet.

Videre ser vi at kvinner og eldre generelt er mer enige i at representasjon basert på alder og geografi er viktig, enn det menn og unge er. De eldste legger i tillegg også større vekt på etnisitet. Vi ser videre at velgere med universitets- og høyskoleutdanning legger mer vekt på både kjønn, alder, etnisitet og geografi, enn velgere som bare har grunnskoleutdanning. De forskjellene som vi her har kommentert med hensyn til kjønn, alder og utdanning, er alle statistisk signifikante.

Ved valget i 2019 var det nærliggende å anta at kommunesammenslåingen og velgernes tilknytning til ulike deler av kommunen (bygd eller bydel) har påvirket vurderingene av de ulike formene for representasjon, særlig den geografiske. Tabell 7.1 viser også svarfordelingene for velgere som opplever ulik grad av lokal stedstilknytning basert på følgende spørsmål:

Folk kan oppleve ulike grader av tilknytning til forskjellige geografiske områder. Hvor vil du plassere deg selv på en skala fra 1 til 5, der 1 står for «ingen tilknytning», og 5 står for «svært sterk tilknytning» til følgende områder?

Deretter ble respondentene bedt om å angi sin tilknytning til «den bydelen eller bygda der du bor». I tabell 7.1 omfatter gruppen «liten/ingen tilknytning» svarkategoriene 1 og 2, «verken–eller» omfatter kategori 3, mens «sterk / svært sterk tilknytning» gjelder kategoriene 4 og 5.

Opplevelsen av lokal stedstilknytning innenfor kommunen har ikke noen statistisk signifikant betydning for den vekten velgerne legger på representativitet basert på kjønn, alder eller etnisk bakgrunn. Følelsen av tilknytning til bydelen eller bygda man bor i, gir derimot et klart utslag i synet på geografisk representasjon. Velgere med sterk eller svært sterk tilknytning til bydelen eller bygda, er oftere enige i at det er viktig at kommunepolitikerne kommer fra ulike deler av kommunen (77 prosent), enn dem som opplever liten eller ingen slik tilknytning (65 prosent). Forskjellene mellom disse tre gruppene med ulik opplevd lokal tilknytning er alle statistisk signifikante. Det er imidlertid verdt å merke seg at det er et klart flertall i alle disse velgergruppene, uansett opplevelse av lokal stedstilknytning, som mener at en slik geografisk representasjon er viktig.

I tabell 7.1 har vi også delt velgerne inn i seks forskjellige grupper avhengig av kommunestørrelse, og ut fra om de tilhører en kommune som er blitt slått sammen med andre kommuner, eller ikke. Det er kommunestørrelsen

før eventuell sammenslåing som er lagt til grunn for skillet mellom små (inntil 10 000 innbyggere), mellomstore (10 001–30 000 innbyggere) og store (mer enn 30 000 innbyggere) kommuner. Det er som nevnt nærliggende å anta at særlig velgere bosatt i små, sammenslåtte kommuner vil legge stor vekt på geografisk representasjon, slik at interessene deres ikke blir «overkjørt» av større tidligere kommuner som inngår i de nye sammenslåtte kommunene. Tabell 7.1 viser at flertallet av velgerne i alle kommunegruppene er enig i at geografisk representasjon er viktig, men bekrefter samtidig også at det er i de minste sammenslåtte kommunene aller flest velgere mener at kommunepolitikerne bør komme fra ulike deler av kommunen (79 prosent). Denne andelen er statistisk signifikant høyere enn tilsvarende andel i små, ikke-sammenslåtte kommuner (74 prosent). Det er i de største kommunene som ikke er direkte berørt av kommunesammenslåing, vi finner den minste andelen, 69 prosent, som er enig i at geografisk representasjon er viktig. Forskjellene mellom sammenslåtte og ikke-sammenslåtte store og mellom mellomstore kommuner er ikke statistisk signifikante. Det er med andre ord bare blant velgerne i de minste kommunene at kommunereformen ser ut til å ha noen særlig betydning for synet på lokal geografisk representasjon. Det er nok disse som er mest redde for å miste innflytelse ved en sammenslåing med større kommuner.

Tabell 7.1 viser videre at det gjennomgående er små forskjeller mellom kommunetyperne når det gjelder velgernes vurderinger av de andre representasjonsformene, kjønn, alder og etnisitet. Dette er kanskje ikke så overraskende, siden disse ikke berører skillelinjer som ble «aktivisert» av kommunereformen. Når det er sagt, er det likevel interessant å notere seg at den andelen som mener at det er viktig at fordelingen av menn og kvinner blant kommunepolitikerne likner fordelingen blant velgerne, er statistisk signifikant større i store, ikke-sammenslåtte kommuner (61 prosent) enn i store sammenslåtte kommuner (55 prosent). Det kan tyde på at velgere bosatt i en stor sammenslått kommune tilsetter hensynet til kandidatens kjønn i større grad enn velgere i en stor kommune som ikke er sammenslått.

Variasjonene mellom ulike velgergrupper gir en pekepinn om hvilken effekt ulike kjennetegn ved velgerne og deres bostedskommuner kan ha på den vekten de legger på ulike former for representasjon. Spørsmålet

som da melder seg, er om holdningene gir seg utslag i faktisk handling, det vil si ved personstemmegivningen.

Handlingsperspektivet: personstemmegivning

Et *handlings*perspektiv på politiske valg omfatter flere elementer. Skal jeg dra til valglokalet for å avgi stemme? Hvilket partis liste skal jeg legge i valgurnen? Og før man kommer ut av avlukket: Skal jeg foreta rettelser på partilisten og gi noen kandidater en ekstra stemme (kumulering) eller føre opp kandidater fra andre partier (gi «slengerstemmer»)? De to første spørsmålene belyses i kapittel 2 og 4, mens vi her skal se nærmere på det sistnevnte. Vi skal undersøke om ulike velgergrupper foretok rettelser på valglistene, og hvilke forhold de i så fall la til grunn da de ga noen av kandidatene en ekstra personstemme.

Deltakerne i velgerundersøkelsen ble først stilt spørsmål om hvorvidt de hadde gitt personstemme til en eller flere kandidater, og deretter om de hadde ført opp kandidater fra andre lister. De som svarte ja på ett av disse spørsmålene (nesten halvparten av de spurte), ble deretter bedt om å ta stilling til følgende spørsmål:

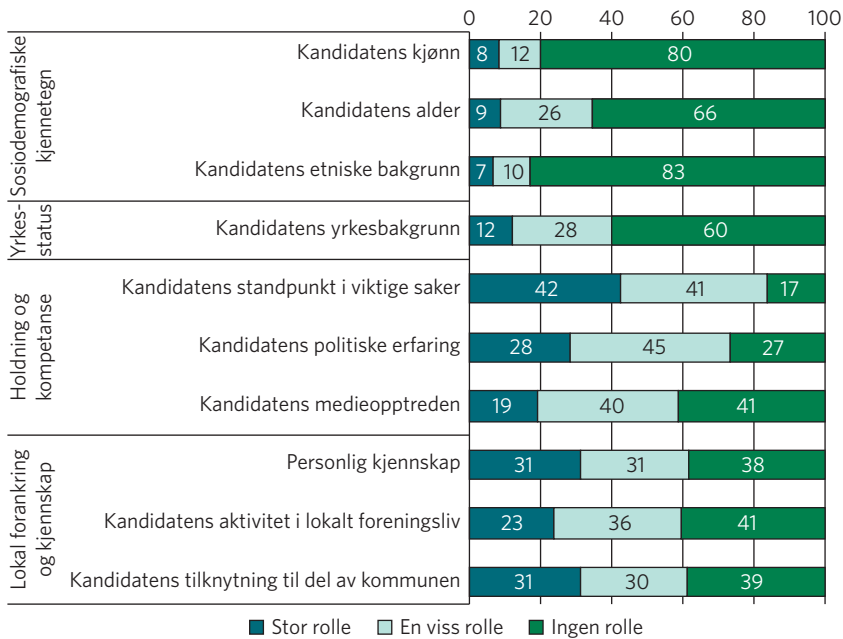
Det kan være mange grunner til at man gir personstemmer. Hvilken rolle spilte følgende grunner til at du ga personstemme ved kommunevalget?

Respondentene ble så bedt om å vurdere ti forskjellige grunner relatert til egenskaper ved kandidaten, og om å angi om disse spilte en stor rolle, en viss rolle eller ingen rolle da de ga personstemmer:

- 1) Sosiodemografiske kjennetegn: *kandidatens kjønn, alder og etnisk bakgrunn.*
- 2) Yrkesstatus: *kandidatens yrkesbakgrunn.*
- 3) Holdning og kompetanse: *kandidatens standpunkt i viktige spørsmål, politiske erfaring og opptreden i mediene.*
- 4) Lokal forankring og kjennskap: *personlig kjennskap til kandidaten, kandidatens tilknytning til en bestemt del av kommunen og om kandidaten er aktiv i det lokale foreningslivet.*

Dette er forhåndsdefinerte begrunnelser som også er blitt brukt i tidligere lokalvalgundersøkelser, og som avspeiler sentrale funn i representasjonslitteraturen (se f.eks. Christensen et al., 2008; Seggaard & Saglie, 2020).

I figur 7.3 ser vi hvilken rolle ulike kjennetegn ved kandidatene spilte for velgernes personstemmegivning.



Figur 7.3. Andel velgere som angir at følgende grunner spilte en stor, en viss eller ingen rolle for sin personstemme (prosent)

Analysen er vektet. Uvektet N: 1705-1717.

Selv om flere forhold virker inn når velgeren gir personstemmer, er det er særlig kandidatens politiske holdninger og erfaring som er viktig i denne sammenhengen. Kandidatens sosiodemografiske kjennetegn og yrkesbakgrunn er minst viktig, mens kandidatens lokale forankring og velgernes personlige kjennskap til kandidaten havner i en mellomkategori sammen med kandidatens medieopptreden. Hele 83 prosent av de spurte sa at kandidatens standpunkt i viktige saker spilte en stor eller en viss rolle da de ga personstemmer til noen av kandidatene, mens 73 prosent sa det samme om kandidatens politiske erfaring. Et klart flertall (60–80 prosent) svarte at kandidatens etniske bakgrunn, kjønn, alder eller

yrkesbakgrunn ikke spilte noen rolle for deres personstemmegivning. Velgerne ser med andre ord ut til å legge mindre vekt på slike sosiodemografiske kjennetegn, enn det partiene gjør i sine nominasjonsprosesser.

Dette virker kanskje ikke umiddelbart i tråd med det vi fant da vi så på velgernes holdninger til ulike former for deskriptiv representasjon. Figur 7.2 viste at det var større andeler av de spurte som sa seg enige i at de ulike formene for deskriptiv representasjon er viktige. Noen vil kanskje tolke denne uoverensstemmelsen som en «avstand mellom liv og lære», men den kan også skyldes andre forhold, for eksempel at partienes lister er ganske balanserte (se kapittel 8), slik at velgerne ikke ser noe stort behov for å gjøre endringer.

For å grave litt mer i dette kan vi i tabell 7.2 og tabell 7.3 se nærmere på svarene i ulike velgergrupper.

Vi skal først se nærmere på den andelen av de ulike velgergruppene som foretok rettelsler på listene og ga personstemmer til noen av kandidatene. Denne framgår av tallkolonnen lengst til venstre i tabell 7.2 og tabell 7.3. Totalt var det 46 prosent av velgerne som oppga at de hadde gitt personstemmer under kommunestyrevalget (kumulering eller slengerstemmer). Det ser ikke ut til at velgernes kjønn eller utdanning spilte noen særlig rolle for om man ga personstemmer, mens velgernes alder og bostedskommune ser ut til å ha hatt ganske stor betydning.

Når det gjelder alder, skulle man kanskje tro at det ville være eldre velgere med langvarig og god kjennskap til lokalpolitikken som oftest ga personstemmer. Tabell 7.3 viser imidlertid motsatt tendens. Hele 54 prosent av de yngste velgerne ga personstemmer, mens det var bare 31 prosent av de eldste velgerne som foretok rettelsler på listene. Generelt er det blitt mer vanlig å gi personstemmer (se kapittel 2), men samtidig er det en markant endring i forhold til tidligere lokalvalg, ved at personstemmegivningen i 2019 var mest utbredt blant yngre velgere (jf. Mjelde & Saglie, 2017, s. 32). Dette kan kanskje ses i sammenheng med en personifisering av valgkampen gjennom kandidatenes bruk av sosiale medier, som muligens appellerer mest til unge velgere (se kapittel 5; Seggaard, 2015; Karlsen, 2017). Vi ser ellers at velgere med sterk tilknytning til deler av kommunen ga personstemmer noe oftere enn dem med liten eller ingen slik tilknytning.

Tabell 7.2. Andel velgere som angir at følgende kjennetegn ved kandidaten spilte en stor rolle ved personstemmegivningen – etter velgernes bakgrunnskjennetegn (prosent^b)

Velgernes bakgrunn	Andel av alle velgere som ga person-stemme	Sosiografiske kjennetegn ved kandidaten		Kandidatens yrkesstatus	Kandidatens holdninger og kompetanse			Kandidatens lokale forankring og kjennskap		Uvektet N		
		Kjønn	Alder		Etnisk bakgrunn	Yrkesbakgrunn	Standpunkt i viktige saker	Politiske erfaringer	Medieopptreden		Personlig kjennskap	Aktivitet i lokalt foreningsliv	Tilknytning til bestemt del av kommunen
Kjønn												
Mann	45 (1774)	5	9	7	14	40	27	18	33	22	28	840-847
Kvinne	46 (1749)	12	9	6	10	44	29	19	29	25	34	865-870
Alder												
18-34 år	54 (766)	6	12	5	13	37	22	15	27	23	24	416-422
35-66 år	47 (2078)	8	7	6	12	43	28	20	31	23	34	1038-1043
67+ år	31 (679)	12	7	10	10	51	42	22	38	27	32	251-252
Utdanning												
Ingen/ grunnskole	45 (523)	8	10	10	13	48	32	19	24	28	31	246-249
Videregående skole	45 (1420)	6	7	8	13	41	27	20	33	24	35	679-683
Universitet/ høyskole	47 (1545)	9	9	3	11	41	28	18	34	20	26	764-769
Lokal stedstilknytning^a												
Liten/ingen	42 (515)	12	11	7	12	41	20	17	27	20	18	222-223
Verken-eller sterk / svært sterk	44 (911)	8	7	6	9	38	25	14	29	21	25	413-416
Sværte / svært sterk	47 (1756)	6	8	6	13	46	31	21	34	25	36	900-906

(Fortsettes på neste side.)

^aSpørsmålet om opplevd tilknytning til den bydelen eller bygda der vedkommende bor, ble besvart på en 1-5-skala der 1 = ingen tilknytning og 5 = svært sterk tilknytning. Her tolker vi midtverdien 3 som «verken-eller». ^b Andelen er beregnet på grunnlag av de respondentene som oppga at de har gitt personstemme. Analysen er vektet.

Tabell 7.2. (Fortsettes på neste side.)

Velgernes bakgrunn	Andel av alle velgere som ga person-stemme	Sosiodemografiske kjennetegn ved kandidaten		Kandidatens yrkesstatus	Kandidatens holdninger og kompetanse			Kandidatens lokale forankring og kjennskap		Uvektet N		
		Kjønn	Alder		Etnisk bakgrunn	Yrkesbakgrunn	Standpunkt i viktige saker	Politisk erfaring	Medieopptreden		Personlig kjennskap	Aktivitet i foreningsliv	Tilknytning til bestemt del av kommunen
Kommune-type (bosted)												
Sammenslått liten	62 (337)	7	8	9	10	43	30	23	31	25	51	216-217
Ikke-sammenslått liten	55 (889)	7	7	7	14	51	35	22	38	28	30	507-510
Sammenslått mellomstor	47 (249)	7	6	9	13	34	32	16	30	19	41	116
Ikke-sammenslått mellomstor	45 (620)	8	7	5	14	43	28	17	34	26	28	284-285
Sammenslått stor	45 (511)	7	10	6	14	47	27	19	29	23	28	234-235
Ikke-sammenslått stor	39 (917)	10	11	7	8	36	24	18	25	20	27	350-354

^a Spørsmålet om opplevd tilknytning til den bydelen eller bygda der vedkommende bor, ble besvart på en 1-5-skala der 1 = ingen tilknytning og 5 = svært sterk tilknytning. Her tolker vi midtverdien 3 som «verken-eller». ^b Andelen er beregnet på grunnlag av de respondentene som oppga at de har gitt personstemme. Analysen er vektet.

Som i tabell 7.1 er kommunetypene i tabell 7.2 basert på to forhold som kan ha påvirket personstemmegivningen. Når det gjelder kommunestørrelse, har tidligere undersøkelser vist at det er en større andel av velgerne i små kommuner enn i store som gir personstemmer. De store kommunene (i hvert fall Oslo) har imidlertid tatt innpå de små i så måte (Bjørklund, 2017, s. 305). I tillegg tar vi også hensyn til om velgernes bostedskommune er blitt slått sammen eller ikke med andre kommuner. Tabellen viser at både kommunestørrelse og kommunesammenslåing har betydning. Ytterpunktene er på den ene siden små, sammenslåtte kommuner, der hele 62 prosent av velgerne ga personstemmer, og på den andre siden store, ikke sammenslåtte kommuner, der bare 39 prosent ga personstemmer. I tråd med tidligere forskning (Bjørklund, 2017, s. 315) ser det her ut til at kommunestørrelsen har størst effekt med henholdsvis 62 og 55 prosent som ga personstemmer i små kommuner, og henholdsvis 45 og 39 prosent i store kommuner. Dette tilsvarer differanser på henholdsvis 17 og 16 prosentpoeng som er statistisk signifikante. Sammenlikner vi sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner innenfor hver størrelseskategori, finner vi differanser på henholdsvis 7, 2 og 6 prosentpoeng.

Prosenttallene i de resterende tallkolonnene i tabell 7.2 er beregnet på grunnlag av de respondentene som oppga at de hadde gitt personstemmer. Vi ser at kandidatens kjønn spilte en noe større rolle for de kvinnelige velgerne enn for de mannlige. Det samme gjelder kandidatens tilknytning til en bestemt del av kommunen. Blant både kvinner og menn var det flest som oppga at det var kandidatens standpunkt i bestemte saker som betydde mest for personstemmegivningen. Dette gjelder også uavhengig av velgerens alder og utdanning. Det er imidlertid verdt å merke seg at velgere med lav utdanning la mer vekt på kandidatens standpunkt i viktige saker enn velgerne i de to andre utdanningsgruppene. Når det gjelder alder, var det flest eldre velgerne som mente at kandidatens standpunkt, kandidatens politiske erfaring og personlig kjennskap til kandidaten spilte en stor rolle da de ga personstemmer. Velgere med høyere utdanning la noe mer vekt på personlig kjennskap enn velgere med lavere utdanning. Velgere med sterk tilknytning til den bydelen eller bygda der de bor, la større vekt på kandidatens tilknytning til en bestemt del av

kommunen enn velgere uten en slik tilknytning. Den samme tendensen, men i noe svakere grad, gjelder også kandidatens politiske erfaring.

Når det gjelder kandidatens tilknytning til en bestemt del av kommunen som grunn for personstemmegivning, finner vi flere interessante variasjoner. Både i små og mellomstore sammenslåtte kommuner betyr denne geografiske faktoren mest for personstemmegivningen, mens velgere i de andre kommunetypene legger noe mer vekt på kandidatens standpunkt i bestemte saker. Videre ser vi at i både små og mellomstore kommuner betyr kandidatens tilknytning til en bestemt del av kommunen mer i sammenslåtte kommuner enn i ikke-sammenslåtte kommuner. I de store kommunene finner vi i så måte ikke noen forskjell av betydning mellom sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner. Kandidatens tilknytning til en bestemt del av kommunen betydde altså mest for personstemmegivningen i små, sammenslåtte kommuner (51 prosent svarte «stor rolle») og minst i store, ikke-sammenslåtte kommuner (27 prosent).

Tabell 7.3 viser at det er noen variasjoner i personstemmegivningen mellom de ulike partienes velgere. Ytterpunktene er Kristelig Folkeparti og Senterpartiet på den ene siden og Miljøpartiet de Grønne på den andre. Henholdsvis 58 og 55 prosent av KrF- og Sp-velgerne ga personstemmer, mens bare 34 prosent av MDG-velgerne foretok rettelser på valglisten. Vi ser også at det for samtlige partier er kandidatens standpunkt i viktige saker som topper listen over forhold som spilte en stor rolle for personstemmegivningen. I de fleste tilfellene er denne «seieren» for kandidatens standpunkt ganske klar, men for KrF- og Venstre-velgerne deles førsteplassen med personlig kjennskap til kandidaten. I nesten samtlige partier ser vi også at det var færrest velgere som tillot de sosiodemografiske kjennetegnene en stor rolle da de ga personstemmer. SV og Rødt skiller seg imidlertid litt ut her.

Når det gjelder den rollen som kandidatens tilknytning til en bestemt del av kommunene spilte ved personstemmegivningen, ser vi at særlig Sp-velgerne har svart at kandidatens lokale tilknytning spilte en stor rolle (41 prosent). Videre finner vi at kandidatens tilknytning til en bestemt del av kommunen betydde minst for bompengelistenes velgere (17 prosent svarte «stor rolle»).

Tabell 7.3. Andel velgere som angir at følgende kjennetegn ved kandidaten spilte en stor rolle ved personstemmeavgivningen – etter partivalg (prosent^a)

Velgernes partivalg	Andel av alle velgere som ga personstemme	Sosiodemografiske kjennetegn ved kandidaten			Kandidatens yrkesstatus	Kandidatens holdninger og kompetanse	Kandidatens lokale forankring og kjennskap			Uvektet N	
		Kjønn	Alder	Etnisk bakgrunn			Yrkesbakgrunn	Standpunkt i viktige saker	Politisk erfaring		Medieopptreden	Personlig kjennskap	Aktivitet i lokalt foreningsliv	Tilknytning til bestemte del av kommunen
Rødt	45 (139)	12	22	11	11	25	18	18	16	29	58–59
SV	45 (251)	19	17	5	5	22	12	28	21	23	114–116
Ap	48 (797)	8	9	6	10	35	21	36	26	33	407–409
Sp	55 (570)	4	7	7	16	28	19	34	25	41	323–326
MDG	34 (227)	9	12	4	9	18	18	23	18	14	78–79
KrF	58 (126)	6	3	3	5	26	15	45	25	20	76–77
V	46 (129)	8	14	2	5	22	11	37	16	20	64
H	45 (631)	6	5	6	17	29	23	35	23	34	296–297
Frp	42 (229)	11	6	16	12	31	24	27	15	31	98–99
Bompengelister	46 (55)	6	0	8	9	3	11	8	11	17	25

Spørsmål: Det kan være mange grunner til at man gir personstemmer. Hvilken rolle spilte følgende grunner til at du ga personstemme ved kommunevalget? Svaralternativer: «spilte stor rolle», «spilte en viss rolle» eller «spilte ingen rolle». ^a Andelen er beregnet på grunnlag av de respondentene som oppga at de har gitt personstemme. Analysen er vektet.

Fra holdning til handling

Når vi skal se nærmere på forholdet mellom holdninger og handlinger, betrakter vi det første spørsmålssettet om holdninger til ulike former for representasjon som uavhengige variabler, og det andre spørsmålssettet med grunner som tillegges vekt ved personstemmegivningen, som avhengige variabler. Vi legger med andre ord til grunn at det er holdningene som forklarer handlingen. Her bør det imidlertid legges til at forholdet mellom holdninger og handlinger lenge har vært et omdiskutert spørsmål (se f.eks. Ajzen & Fishbein, 1977).

Vi skal først se nærmere på om de velgerne som er enige i at representasjon knyttet til kjønn, alder, etnisitet og geografi er viktig, også legger tilsvarende forhold til grunn når de gir personstemmer. Dette framgår av tabell 7.4.

Tabell 7.4. Andel som sier at bestemte kjennetegn ved kandidaten spilte en stor rolle for personstemme - blant dem som mener at en gitt representasjonsform er viktig versus ikke viktig (prosent)

	Kjønnsrepresentasjon		Aldersrepresentasjon		Etnisk representasjon		Geografisk representasjon	
	Viktig	Ikke viktig	Viktig	Ikke viktig	Viktig	Ikke viktig	Viktig	Ikke viktig
Kandidatens kjønn	11	5	10	8	11	6	9	9
Kandidatens alder	9	9	10	8	10	5	9	4
Kandidatens etniske bakgrunn	7	6	6	6	8	7	7	5
Kandidatens tilknytning til bestemt del av kommunen	32	31	32	28	30	33	33	27
<i>Uvektet N</i>	896-897	193	901-902	220	734-735	337	1173-1174	111

Analysen er vektet.

Resultatene i tabell 7.4 tyder på at det ikke kan tas for gitt at det er samsvarende mellom holdningene til representasjonsformene og handlingene i form av personstemmegivning. Det er bare synet på geografisk representasjon og kjønnsrepresentasjon som ser ut til å gi et utslag av betydning for hvilke kandidater som tildeles ekstra personstemmer. Blant dem som svarte at det er viktig at kommunepolitikerne kommer fra ulike deler av kommunen, var det 33 prosent som sa at kandidatens tilknytning til en

bestemt del av kommunen spilte en stor rolle da de ga personstemmer, mot 27 prosent blant dem som sa at den geografiske representasjonen ikke er viktig. Kandidatens kjønn spilte en stor rolle for personstemmegivningen for 11 prosent av dem som mente at kjønnsrepresentasjon er viktig, mot 5 prosent blant dem som ikke syntes at kjønnsrepresentasjon er viktig. Det er imidlertid kun med hensyn til kjønn at forskjellen er signifikant.

For å få et inntrykk av hva som påvirker den rollen kandidatens kjønn og geografiske tilknytning til en bestemt del av kommunen spiller for velgeres personstemmegivning, har vi gjennomført multivariate analyser (se tabell 7.5).⁵ Høy verdi (3) på de avhengige variablene betyr at henholdsvis kandidatens kjønn og geografiske tilknytning spilte en «stor rolle», mens lav verdi (1) betyr «ingen rolle» og midtverdien (2) «en viss rolle». Hensikten med disse analysene er *ikke* å gå detaljert til verks og utforske alle nyanser, men heller å følge opp forutgående deskriptive analyser og få en indikasjon på hvorvidt de bivariate sammenhengene også står seg når det kontrolleres for andre forhold.⁶ Det handler om å undersøke hvorvidt både individuelle kjennetegn ved velgerne (kjønn, syn på representasjon, opplevd lokal stedstilknytning og partivalg⁷) og kontekstuelle forhold (kommunestørrelse og kommunesammenslåing) faktisk påvirker den betydningen som kandidatenes kjønn og geografiske tilknytning har for personstemmegivningen. I den sammenheng er det særlig interessant om størrelse og sammenslåing (reformstatus) har selvstendig betydning, eller om det snarere handler om et samspill, slik at for eksempel betydningen av bostedskommunens størrelse for en velgers vektlegging av kandidatens geografiske tilknytning er betinget av om kommunen er sammenslått eller ikke.

5 Takk til Christine Terjesdotter Bangum for tilrettelegging av analysene i tabell 7.5.

6 Vi avgrensner oss her til å se på noen statistisk signifikante effekter og deres retning.

7 Når det gjelder variabelen partivalg, er Senterpartiet referansekategori, fordi Sp-velgerne fremstår som «ytterpunktet» med hensyn til hvor stor rolle kandidatens kjønn og geografiske tilknytning spiller for personstemmen (jf. tabell 7.4). Sammenliknet med andre velgere legger Sp-velgerne minst vekt på kandidatens kjønn og mest på geografisk tilknytning.

Tabell 7.5. Hva kan forklare om kandidatens kjønn og geografiske tilknytning er viktig for personstemmegivning? Ordinal logistisk regresjonsanalyse, log odds (standardfeil)

Uavhengige variabler	Avhengige variabler ^a			
	Kandidatens kjønn		Kandidatens geografiske tilknytning	
	Uten samspill	Med samspill	Uten samspill	Med samspill
Velgerens kjønn (kvinne)	0,92** (0,16)	0,93** (0,16)	0,24* (0,12)	0,24* (0,12)
Velgerens alder	0,01* (0,01)	0,01** (0,01)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
Velgerens utdanning^f	-0,02 (0,12)	-0,02 (0,12)	-0,20* (0,08)	-0,20* (0,08)
<i>Syn på representasjonstype</i>				
Kjønnsrepresentasjon viktig	0,19 (0,10)	0,20* (0,10)	-0,06 (0,07)	-0,07 (0,07)
Aldersrepresentasjon viktig	-0,01 (0,11)	-0,02 (0,11)	0,02 (0,07)	0,02 (0,07)
Etnisk representasjon viktig	0,09 (0,09)	0,09 (0,09)	-0,05 (0,06)	-0,04 (0,06)
Geografisk representasjon viktig	0,03 (0,12)	0,03 (0,11)	0,13 (0,07)	0,13 (0,07)
Velgerens opplevde lokale stedstilknytning	-0,26** (0,07)	-0,27** (0,07)	0,22** (0,05)	0,22** (0,05)
<i>Partivalg^d (Sp er referanse)</i>				
Rødt	0,72 (0,41)	0,76 (0,42)	-0,62 (0,37)	-0,67 (0,38)
SV	1,02** (0,32)	1,06** (0,32)	-0,35 (0,23)	-0,38 (0,23)
Ap	0,09 (0,24)	0,09 (0,24)	-0,39* (0,19)	-0,36 (0,19)
MDG	0,43 (0,38)	0,46 (0,38)	-0,88** (0,29)	-0,87** (0,29)
KrF	0,30 (0,43)	0,31 (0,44)	-0,78** (0,27)	-0,78** (0,27)
Venstre	0,65 (0,44)	0,66 (0,44)	-0,52* (0,26)	-0,50 (0,26)
Høyre	0,05 (0,28)	0,06 (0,28)	-0,22 (0,19)	-0,20 (0,19)
Frp	0,56 (0,39)	0,59 (0,39)	-0,49 (0,26)	-0,46 (0,26)
Bompengelister	-1,37 (1,19)	0,45 (0,42)	-0,18 (0,33)	-0,17 (0,32)
Andre	0,45 (0,42)	-1,35 (1,17)	-0,23 (0,32)	-0,16 (0,32)
<i>Kommunestørrelse^a</i>				
10 000–30 000 innbyggere (mellomstor)	-0,18 (0,19)	-0,12 (0,22)	-0,09 (0,15)	0,08 (0,18)
Over 30 000 innbyggere (stor)	-0,16 (0,20)	-0,26 (0,24)	-0,00 (0,14)	0,32 (0,17)
<i>Reformstatus^b</i>				
Sammenslått kommune	-0,38* (0,18)	-0,46 (0,28)	0,34** (0,12)	0,96** (0,19)
<i>Samspill kommunestørrelse* reformstatus^c</i>				
Sammenslått mellomstor		-0,27 (0,45)		-0,53 (0,32)
Sammenslått stor		0,31 (0,39)		-0,97** (0,26)
Cut point 1	2,56** (0,58)	2,54** (0,57)	0,20 (0,37)	0,37 (0,37)
Cut point 2	3,62** (0,57)	3,60** (0,56)	1,49** (0,37)	1,67** (0,38)
Pseudo R ²	0,0713	0,0726	0,0317	0,0363
Uvektet N	1446	1446	1446	1446

^a Opp til 10 000 innbyggere er referansekategori. ^b Ikke-sammenslått er referansekategori. ^c Minste ikke-sammenslått er referansekategori. ^d Sp er referansekategori. ^e Høy verdi (3) betyr at henholdsvis kandidatens kjønn og geografiske tilknytning spilte «stor rolle», midtverdi (2) «en viss rolle» og lav verdi (1) «ingen rolle». ^f Utdanning er en kategorisk variabel med følgende verdier: 1 = ingen utdanning/grunnskole, 2 = videregående skole og 3 = universitet/høyskole.

Signifikans: *p < 0,05, **p < 0,01. Analysen er vektet.

Tabell 7.5 indikerer som forventet at det særlig er kvinner, eldre velgere og SV-velgere (sammenliknet med Sp-velgere) som, alt annet likt, tillegger kandidatens kjønn størst rolle når de gir personstemme. Også velgere som føler liten (versus sterk) tilknytning til en bestemt del av bostedskommunen, legger mest vekt på kandidatens kjønn. Det er videre en statistisk signifikant tendens til at velgere i sammenslåtte kommuner legger mindre vekt på kjønn når de gir personstemmer, enn velgere i kommuner som ikke er berørt av kommunereformen. Dette kan indikere at kommunesammenslåing skyver andre forhold til side, slik at kandidatens kjønn blir mindre viktig for velgeren. Denne effekten av sammenslåingen forsvinner imidlertid når det kontrolleres for samspill mellom kommune-størrelse og reformstatus.

Når det gjelder vektlegging av kandidatens geografiske tilknytning for personstemmegivningen, er det neppe overraskende at velgere som er sterkt knyttet til en bestemt del av bostedskommunen, legger mest vekt på kandidatens geografiske tilknytning. I tillegg indikerer analysen også som forventet at velgerne er mer opptatt av kandidatens geografiske bakgrunn i sammenslåtte enn i ikke-sammenslåtte kommuner. Samspilleffekten mellom kommune-størrelse og reformstatus nyanserer likevel dette bildet: Velgere i små sammenslåtte kommuner tillegger, alt annet likt, kandidatens geografiske tilknytning større betydning enn velgere som bor i ikke-sammenslåtte kommuner, men en slik signifikant forskjell finnes ikke for velgere i mellomstore og store kommuner. Ellers ser vi at Sp-velgerne legger størst vekt på kandidatens geografiske tilknytning. Etter kontroll for alle andre variabler, inkludert samspill mellom kommune-størrelse og reformstatus, er det likevel bare avstandene til MDG- og KrF-velgerne som er statistisk signifikante.

Analysene her indikerer altså at velgernes generelle syn på representasjon bare i noen grad, og da kun med hensyn til kjønn og geografi, kommer til uttrykk i konkret handling når de gir noen kandidater en ekstra personstemme. Dette betyr ikke nødvendigvis at velgerne er inkonsekvente, eller at deskriptive kjennetegn hos kandidatene ikke oppfattes som viktige. Det kan også være et uttrykk for at det er mange forhold som spiller inn, både i synet på lokalpolitikk og politikere generelt og ved personstemmegivning spesielt.

Avslutning

I dette kapitlet har vi satt søkelys på et grunnleggende aspekt ved det norske lokaldemokratiet: politisk representasjon og velgernes syn på denne. Dette er ikke et nytt tema. Både forskere, politiske aktører og myndigheter har i årtier vært opptatt av såkalt deskriptiv representasjon, det vil si at folkevalgte forsamlinger skal være representative med hensyn til forhold som kjønn og alder og i senere år også etnisitet. Historisk har geografi vært en sentral skillelinje og identitetsmarkør i norsk politikk (Aardal, 2017). I valgforskningen er den geografiske dimensjonen særlig blitt trukket fram på det nasjonale og regionale nivået. På kommune- og lokalsamfunnsnivå har imidlertid det geografiske aspektet ved representasjonen vært ganske fraværende i forskningen. I tillegg til tradisjonelle temaer som kjønns- og aldersmessig representasjon er det nettopp den geografiske representasjonen på kommunalt og underkommunalt nivå vi har undersøkt i dette kapitlet. Hva mener velgerne om lokalpolitisk representasjon? Hvor viktig er det for velgerne at ulike deler av kommunen blir representert i kommunestyret, sammenliknet med andre former for representasjon? Og dernest: Hvilken rolle spilte dette da velgerne bestemte seg for å gi noen av kandidatene på partilistene en ekstra personstemme?

Det korte svaret på spørsmålene er at den lokale geografiske representasjonen oppfattes som viktig av velgerne, og da tilsynelatende viktigere enn de sosiodemografiske aspektene som ellers har fått så mye oppmerksomhet i forskningen. Flertallet av velgerne synes at alle former for representativitet – med hensyn til både kjønn, alder, etnisitet og geografi – er viktige, men aller viktigst er geografien. Det er særlig personer som opplever en sterk tilknytning til sin bydel eller bygd, som mener at det er viktig at kommunepolitikerne kommer fra ulike deler av kommunen. Dette gjelder også for velgere som bor i de minste av de kommunene som ble slått sammen med en eller flere andre kommuner fra 1. januar 2020. Kommunereformen som bakteppe for lokalvalget i 2019 kom også til uttrykk da vi så på den rollen som ulike faktorer spilte for de velgerne som foretok rettelsjer på partilistene. Her fant vi et samspill mellom kommunestørrelse og kommunesammenslåing. Det var velgerne i små, sammenslåtte kommuner som i størst grad ga personstemmer, mens

det var velgerne i store, ikke-sammenslåtte kommuner som i minst grad foretok rettelser på valglistene.

Dette ledet oss til spørsmålet om samsvar mellom velgernes holdninger og handlinger ved valget. Det kan være lett å si seg enig i at noe er viktig, særlig hvis det handler om normer for det gode demokrati. Men kommer dette også til uttrykk i stemmegivningen?

Det er verdt å merke seg at sosiodemografiske kjennetegn ved kandidatene ikke ser ut til å ha spilt noen vesentlig rolle for hvem velgerne ga ekstra personstemmer. Samtidig skal man være forsiktig med å konkludere med at slike kjennetegn er uten betydning, men det var nok andre hensyn og forhold ved kandidatene og politikken som var viktigere og lenger framme i velgernes bevissthet ved valget i 2019. Ifølge dem som foretok rettelser på partilistene, var det kandidatens politiske standpunkter og erfaring som var viktigst, fulgt av kandidatens tilknytning til en bestemt del av kommunen og velgerens personlige kjennskap til kandidaten. Lokal tilknytning uttrykker her en lokal geografisk dimensjon som åpenbart er viktig for mange. Dette kom også til uttrykk ved personstemmegivningen. Vi har sett at velgere som selv opplever en sterk lokal steds-knytning, i større grad vektlegger kandidatens lokale geografiske tilknytning når de avgir personstemmer. Samme tendens finner vi for velgere som mener at geografisk representasjon er viktig. Vi fant også at velgere som mente at en representativ kjønnsfordeling er viktig i kommunestyret, i større grad enn andre velgere svarte at kjønn var viktig da de ga noen kandidater en ekstra personstemme. Vi fant derimot ikke noen slik tendens for alder eller etnisitet.

Det er nærliggende å se kommunestyrevalget i 2019 i lys av den vedtatte reformen med sammenslåing av en rekke kommuner. Dette gjelder ikke bare valgresultatene rundt om i kommunene, men også velgernes syn på ulike former for representasjon og den vekten de la på ulike forhold da de ga noen av kandidatene ekstra personstemmer. Sammen med geografisk identitet og tilhørighet var frykten for at mindre kommuner skulle bli «overkjørt» av de større sentrums-kommunene, viktige momenter i debatten om kommunereformen. Reformen føyde seg inn i den mer generelle politiske debatten om forholdet mellom sentrum og periferi, med Senterpartiet som den fremste forsvaren av distriktenes interesser. Det er

derfor ikke særlig overraskende at det var Senterpartiets velgere som la mest vekt på kandidatenes tilknytning til en bestemt del av kommunen da de ga personstemmer.

Resultatene i dette kapitlet viser at geografien ikke bare er en relevant politisk skillelinje på nasjonalt og regionalt nivå, men også på det kommunale og lokale nivået. Spørsmålet om geografisk representasjon i kommunestyrene dreier seg om hvem som skal bestemme for oss i en rekke av de sakene som berører oss i det daglige, som plasseringen av barnehager, skoler, omsorgstjenester og boliger i ulike bydeler og bygder innenfor kommunen. Slike saker dukker til stadighet opp i lokalpolitikken, ikke bare i forbindelse med sammenslåing av kommuner. Det er derfor grunn til å tro at den lokale geografiske dimensjonen både har spilt en rolle tidligere, og at den vil spille en viktig rolle ved framtidige lokalvalg. Den lokale geografiske dimensjonen har imidlertid ikke fått særlig oppmerksomhet i tidligere forskning om lokal politisk representasjon (men se Jakobsen & Kjær, 2016). Vi kan derfor ikke med sikkerhet si hvor sterk innvirkning kommunereformen har hatt på de resultatene vi har presentert i dette kapitlet, men det blir desto viktigere å undersøke velgernes holdninger og handlinger med hensyn til geografisk representasjon i framtidige lokalvalgundersøkelser.

Litteratur

- Ajzen, I. & Fishbein, M. (1977). Attitude-behavior relations: A theoretical analysis and review of empirical research. *Psychological Bulletin*, 84(5), 888–918.
- Arnesen, S. (2020). Demokratisk legitimitet – betydning av representasjon og prosess. I S. B. Seggaard (Red.), *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet* (Rapport 2020: 10, s. 19–35). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/aaf11c7dacf948e68ee6a96f36f90d4e/rapport-politisk-tillit.pdf>
- Arnesen, S. & Peters, Y. (2018). The legitimacy of representation: How descriptive, formal, and responsiveness representation affect the acceptability of political decisions. *Comparative Political Studies*, 51(7), 868–899.
- Bjørklund, T. (2017). Kommunevalgene fra 1995 til 2015: Økt vekt på det lokale. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 301–329). Abstrakt.

- Bjørklund, T. & Bergh, J. (2013). *Minoritetsbefolkningens møte med det politiske Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bjørklund, T. & Seggaard, S. B. (2017a). De eldres lokalpolitiske deltakelse: status og tilbakeblikk. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.) *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 201–221). Abstrakt.
- Bjørklund, T. & Seggaard, S. B. (2017b). Representasjon av eldre i lokalpolitikken: Parti- versus velgerinnflytelser ved valget i 2015. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 223–242). Abstrakt.
- Childs, S. & Lovenduski, J. (2013). Political representation. I G. Waylen, K. Celis, J. Kantola & S. L. Weldon (Red.), *The handbook of gender and politics* (s. 489–513). Oxford University Press.
- Christensen, D. A., Midtbø, T., Ringkjøb, H.-E. & Aars, J. (2008). *To valg med ny personvalgordning – Kontinuitet eller endring?* (Rapport 9). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/to_valg_med_ny_personvalgordning.pdf
- Christophersen, J. A. (1969). *Representant og velger*. Universitetsforlaget.
- Halsaa, B. (2019). Kampanjer for kvinner i kommunepolitikken. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 43(3), 158–176. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2019-03-03>
- Heath, O. (2016). Policy alienation, social alienation and working-class abstention in Britain, 1964–2010. *British Journal of Political Science*, 48(4), 1053–1073. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000272>
- Jakobsen, M. & Kjær, U. (2016). Political representation and geographical bias in amalgamated local governments. *Local Government Studies*, 42(2), 208–227. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1127225>
- Karlsen, R. (2017). Mediebruk i lokalvalgkampen 2015: informasjon om politikk og kandidater. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 125–145). Abstrakt.
- Kleven, Ø. (2017). *Innvandrere og kommunestyrevalget 2015. Valgferd og representasjon blant innvandrere, norskfødte med innvandrereforeldre og utenlandske statsborgere* (Rapport 2017/10). Statistisk sentralbyrå. Hentet 7. oktober 2020 fra https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/_attachment/305795?_ts=160ff0dd5e8
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent «yes». *Journal of Politics*, 61(3), 628–657.
- Mjelde, H. L. & Saglie, J. (2017). Velgeratferd: Tilbakegang for regjeringspartiene og rekordstor personstemmegivning. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 21–41). Abstrakt.
- Pitkin, H. F. (1972). *The concept of representation*. University of California Press.

- Rokkan, S. (1967). Geography, religion and social class. Crosscutting cleavages in Norwegian politics. I S. M. Lipset & S. Rokkan (Red.), *Party systems and voter alignments* (s. 367–444). Free Press.
- Rommetvedt, H. (1994). Politisk representasjon – fra nominasjon til iverksetting. I B. E. Rasch & K. Midgaard (Red.), *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* (s. 95–115). Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, H. (2003). *The rise of the Norwegian Parliament*. Frank Cass (nå Routledge).
- Segaard, S. B. (2015). Perceptions of social media: A joint arena for voters and politicians? *Nordicom Review*. 36(2), 65–78.
- Segaard, S. B. & Saglie, J. (2019). Lav kvinnerepresentasjon som demokratisk problem: Lokale partilags arbeid med kjønnsbalanse på valglistene. *Tidsskrift for kjønnsforskning*. 43(3), 141–157. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2019-03-02>
- Segaard, S. B. & Saglie, J. (2020). A gender-generation gap in political representation? The contingent impact of preference voting in Norwegian municipal elections. *Local Government Studies*, 47(1), 145–165. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1797691>
- Skjeie, H. (2014). Å speile folket. I L. Ulekleiv (Red.), *Et riksportrett* (s. 13–22). KORO/URO.
- Valen, H. (1981). *Valg og politikk – et samfunn i endring*. NKS-forlaget.
- Ødegård, G., Bergh, J. & Saglie, J. (2020). Why did young Norwegians mobilize: External events or early enfranchisement? I J. Eichhorn & J. Bergh (Red.), *Lowering the voting age to 16: Learning from real experiences worldwide* (s. 189–210). Palgrave Macmillan.
- Aardal, B. (2017). 60 år med valgforskning – hva har vi lært? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 33(3–4), 292–311. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2017-03-04-05>

KAPITTEL 8

Representasjon i nye storkommunar: Forgubbing og sentrumsdominans eller status quo?

Elisabeth Bakke

Universitetet i Oslo

Bjarte Folkestad

Høgskulen i Volda

Abstract: The 2019 local elections in Norway were the first elections to be held in 47 amalgamated municipalities. Earlier research has shown that geography is an important list-balancing criterion in national elections, yet it is an under-researched aspect of descriptive representation in local elections. In this chapter we set out to fill this gap. Using the representation literature as a point of departure, we study the effect of merger on geographic representation and investigate whether stronger emphasis on geography increased the gender or age bias of the municipal councils in newly merged municipalities. To this end, we use candidate data from all local candidates in the 2019 local elections (N = 54254) as well as historic candidate data for previous elections. We combine this with qualitative party interviews to shed light on the parties' nomination processes. We find that candidates from the smaller municipalities are overrepresented on the party lists as well as in the municipal councils of the 47 municipalities. This is the combined effect of party nomination practices and voters' preferences. However, somewhat surprisingly, increased emphasis on geography did not affect age or gender balance to any great extent. The results for the newly merged municipalities fit well into the national trend, featuring slightly older and more gender-equal candidate lists across time. Geography thus seems to have been an additional list-balancing criterion, on top of, and not instead of, gender and age.

Keywords: nomination processes, descriptive representation, municipal elections, amalgamated municipalities

Sitering av denne artikkelen: Bakke, E. & Folkestad, B. (2021). Representasjon i nye storkommunar: Forgubbing og sentrumsdominans eller status quo? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019 Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 8, s. 201–228). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch8>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Innleiing

Det er velkjent frå representasjonslitteraturen at geografi spelar ei rolle i samband med listebalansering i nasjonale val, saman med sosiale bakgrunnsvariablar som kjønn, yrke og alder (sjå f.eks. Gallagher & Marsh, 1988; Narud & Valen, 2007, s. 74–75; Drevvatne, 2002). Derimot er det i mindre grad forska på kva for rolle geografisk representasjon spelar i norske lokalval, sjølv om anekdotiske data tyder på at gamle kommunegrenser kan vera synlege fleire tiår etter kommunesamanslåingar, gjennom kumuleringar, politiske kompromiss og (fram til 1999) strykeaksjonar (Frisvoll & Almås, 2004, s. 1). I 2019 var det val til kommunestyret i 47 nye storkommunar, etter dei mest omfattande kommunesamanslåingane sidan 1960-talet. I gjennomsnitt utgjorde den største av dei gamle kommunane 73 prosent av folketalet i den nye storkommunen og i 45 av 47 tilfelle over 50 prosent. Det var altså i dei fleste tilfella ein dominerande part.

Når kommunar slår seg saman, er det rimeleg å anta at geografi blir enda viktigare både for partia som set opp listene, og for veljarane som stemmer på dei. Som kapittelet til Segard og Rommetvedt i denne boka syner, oppfatta eit stort fleirtal av dei spurte (72 prosent) geografisk representasjon som viktig i 2019-valet, og i små samanslåtte kommunar gjeld dette 79 prosent. I dette kapittelet undersøker vi effekten av kommunesamanslåing på deskriptiv representasjon, med hovudvekt på forholdet mellom geografi, kjønn og alder. Hovudproblemstillingane er 1) i kva grad visse delar av dei nye storkommunane er over- eller underrepresentert i kommunestyret, 2) om dette kan forklarast med utgangspunkt i nominasjonsprosessane i partia, eller om veljarrettingar spelte ei sjølvstendig rolle, og 3) i kva grad auka vekt på geografisk representasjon går på kostnad av tradisjonelle listebalanseringskriterium som kjønn og alder. Norske kommuneval er som kjent forholdstalsval med eit betydeleg innslag av preferanseval. Både partia og veljarane kan dermed påverke samansetjinga av kommunestyret.

For å undersøkje effekten av kommunesamanslåing på den sosiale samansetjinga av kommunestyret samanliknar vi dei 47 storkommunane både med gjennomsnittet av dei 119 gamle kommunane (før samanslåing) i 2015 og med dei resterande 309 kommunane i 2019. Dei nye

storkommunane skil seg frå resten av Kommune-Noreg på vesentlege punkt, som storleik, partisamansetjing og fordeling på landsdelar. Tidlegare forskning har vist at konteksten spelar ei rolle for representasjon (sjå f.eks. Aars & Christensen, 2011; Wide, 2012). Den kvantitative delen av analysen bygger derfor i hovudsak på data frå dei 47 nye storkommunane i 2019 samanlikna med dei «gamle» kommunane i 2015. Vi kombinerer dette med kvalitative intervju med representantar for lokalpartia i to (tre) av desse storkommunane: nye Asker, Indre Østfold og (delvis) Sunnfjord.¹ Vi startar med ein gjennomgang av representasjonslitteraturen. Deretter kjem ein bolk om data og metode, før vi tar fatt på analysen.

Kort om representasjonslitteraturen

Dette kapitlet handlar om deskriptiv representasjon, altså i kva grad folkevalde forsamlingar speglar veljarane når det gjeld sosial bakgrunn. Den underliggjande ideen er at representantar som liknar på veljarane sine, er betre i stand til å ivareta interessene deira, og at meir representative forsamlingar gjev betre og meir legitime vedtak (Folkestad et al., 2017). I kva grad dette faktisk er tilfelle, er ikkje tema her.

Det er heller ikkje plass til å gå detaljert inn på den internasjonale forskingslitteraturen, som i hovudsak handlar om nasjonale politiske elitar. Moderne folkevalde forsamlingar er utan unntak sosialt skeivt samansette, og stadig fleire har politikken som livslang karriere. Lågt utdanna, bønder og arbeidarar, etniske og religiøse minoritetar, ungdom og kvinner er typisk underrepresentert, medan middelaldrande middelklassemenn er overrepresentert (Hellevik, 1969; Putnam, 1976, s. 22–28; Best & Cotta, 2000, s. 497–498; sjå også Cotta & Best, 2007; Semenova et al., 2014). Men sidan 1970-talet har det vorte fleire kvinner i politikken, og mykje av forskinga i seinare år fokuserer på dette.

I moderne demokrati representerer politiske elitar partia vel så mykje som veljarane. Partia spelar dessutan ei viktig rolle som portvaktarar: Dei bestemmer kven som får stille til val, og dermed kven veljarane kan

¹ Vi vil rette ein stor takk til Hans Rasmus Glomsrud, som gjorde dei fleste av intervjuene i Indre Østfold. Vi nyttar dessutan høvet til å takke intervjuobjekta for at dei stilte opp.

velja mellom. Kandidatutveljing kan samanliknast med ei trakt, der uni-verset av villige kandidatar blir snevra inn gjennom nominasjonsproses-sen i partia, og veljarane har siste ord. Gallagher og Marsh (1988) omtalte slike nominasjonsprosessar som «politikkens hemmelege hage», fordi dei kan vera vanskelege å få innsyn i for andre.

Underrepresentasjon av visse grupper kan på den eine sida skuldast at tilgangen på villige kandidatar er skeiv, fordi politisk interesse og ambi-sjonar er ulikt fordelt i befolkninga, og fordi politiske verv er vanskelegare for nokon grupper (f.eks. aleineforeldre, skiftarbeidarar) å kombinere med jobb og familieliv. Forsking basert på britiske data tyder på at mykje av problemet ligg her, altså på tilbodssida (Norris & Lovenduski, 1993). Dette er ikkje eit mindre problem i kommunepolitikken, der dei fleste (unntatt ordføraren og eventuelt nokre få til) er fritidspolitikarar. Folk står ikkje kø for å ta på seg politiske verv (sjå også Aars & Christensen, 2011).

På den andre sida kan forklaringa vera at *partia* (og veljarane) favori-serer visse typar kandidatar gjennom dei kvalitetane dei etterspør. For eksempel kan krav til kunnskapar og formuleringsevne favorisere folk med høgare utdanning. Tradisjonelt viktige utvalskriterium som parti-medlemskap, partiloyalitet og politisk erfaring avgrensar dessutan til-fanget av aktuelle kandidatar (Valdini, 2012, s. 741). Partimedlemskap og politisk erfaring er ikkje jamt fordelt i befolkninga, heller ikkje i Noreg. Nesten to tredjedelar av medlemane i norske parti er menn. Mannsdomi-nansen er sterkast i Frp og Høgre (over 70 prosent menn), medan SV er det einaste partiet som har eit fleirtal kvinnelege medlemar (58 prosent i 2017). Ved sidan av SV har MDG den lågaste manneprosenten med 54. Gjennomsnittsalderen på partimedlemar i Noreg er dessutan nokså høg og aukande (Heidar, 2019, s. 135–136). Ein eksperimentstudie frå Noreg tyder på at *veljarane* – alt anna likt – føretrekkjer kandidatar med høgare utdanning, middelaldrande kandidatar framfor yngre og eldre, og litt overraskande: kvinner framfor menn. Ein internasjonal oppfølgjarstudie bekreftar dette inntrykket (Arnesen, 2020, s. 27–29).

Den institusjonelle konteksten spelar også ei rolle. Noreg hadde tid-legare ei eiga nominasjonslov som partia måtte følgje for å få refun-dert utgiftene til nominasjon. Det vanlegaste internasjonalt er likevel at

partiinterne retningslinjer regulerer kven som kan stille, korleis nominasjonsprosessen går føre seg, og kven som vedtar den endelege lista. Vallover regulerer blant anna kven som har stemmerett, kven som kan stille til val og i kva grad veljarane kan rette på lista. I forholdstalsval med lukka lister bestemmer partia både kven som står på lista og rangeringa av kandidatane. I forholdstalsval med opne lister er det veljarane som fullt ut bestemmer rangeringa og dermed kven som blir valt, medan fleksible lister (som er ordninga i norske kommuneval) gjev både veljarar og parti sjanse til å påverke samansetjinga av den folkevalde forsamlinga.

Det er forska mindre på sosial bakgrunnsrepresentasjon i lokalval enn i nasjonale val, men kvinnerepresentasjon har vore eit hovudfokus også her. Årsakene til kjønnsbalansen i norske kommunestyre er samansette, men ei hovudforklaring er at vekta på tidlegare politisk erfaring slår ut til fordel for menn. Her er det likevel forskjell på partia: Likestillingspartia SV, Ap og Venstre har hatt fleire kvinner (høgt) på listene enn Høgre og særleg Frp (Folkestad et al. 2017, s. 88–89, 93). Derimot finn Aars og Christensen (2011) at det er omtrent like mange av begge kjønn som ikkje er politisk aktive, men kan tenkje seg å vera det. Dette tyder på at det er eit unytta potensial på tilbodssida. Ved sidan av kvinner har også yngre og eldre vore underrepresentert. I samband med forsøka med stemmerett for 16-åringar fann Aars og Saglie (2016) at partia da la noko meir vekt på å få fram unge kandidatar.

Mykje av den nyare forskinga på kvinnerepresentasjon handlar om geografisk variasjon *på tvers av kommunar*. Det har typisk vore færre kvinner i styre og stell i små, perifere kommunar enn i store, sentrale kommunar. Men Wide (2012) finn at sidan 1980-talet forklarar strukturelle forhold stadig mindre av den geografiske variasjonen. Dette skuldast dels at kommunane har vorte likare kvarandre, og dels at partiideologi og kjønnskvaling betyr meir for kvinnerepresentasjon. I ein nyare artikkel om effekten av listeretting i norske kommuneval finn Segard og Saglie (2020) eit kjønns-generasjonsgap: Det er først og fremst eldre kvinner som er underrepresentert. Unge kvinner er representert på lik line med unge menn, og i store kommunar vinn unge kvinnelege kandidatar på listeretting, medan eldre kvinner taper på listeretting både i små og store kommunar. Endeleg finn Van der Ros med fleire at kommunane på

Sørlandet har ei skeivare kjønnsfordeling i leiarposisjonar enn alle andre landsdelar, og at store og sentrale kommunar har ei jamnare fordeling enn små kommunar i periferien (Van der Ros et al., 2010, s. 241).

I dette kapitlet studerer vi derimot geografisk representasjon *internt i kommunane*. Dette er ei mindre utforska side ved deskriptiv representasjon, og har så vidt vi veit ikkje vore tema i tidlegare lokalvalsundersøkingar. Ei første problemstilling er i kva grad visse delar av dei nye storkommunane er over- eller underrepresentert i kommunestyret. Dette er interessant fordi vi reknar med at geografi er viktigare både for partia som set opp listene, og for veljarane som stemmer på dei i det første valet etter ei kommunesamanslåing. Her er det mogleg å sjå for seg tre scenario: at dei perifere delane av den nye kommunen (dei minste av dei gamle kommunane) blir overrepresentert, at alle dei gamle kommunane blir representert omtrent etter folketal, eller at det nye kommunesenteret (den største av dei gamle kommunane) blir overrepresentert. Jakobsen og Kjær (2016, s. 220) fann at i Danmark var periferien overrepresentert i 78 prosent av dei nye storkommunane i det første valet etter kommunesamanslåingane, og mest overrepresentert i storkommunar med ein dominerande part. Vi forventar å finne det same for Noreg, altså at dei største av dei gamle kommunane er underrepresentert og dei mindre overrepresentert i nye storkommunar etter valet i 2019.

Den andre problemstillinga er om nominasjonsprosessane i partia kan forklare denne over- og underrepresentasjonen, eller om veljarrettingar spelar ei vesentleg rolle. Det er rimeleg å tenkje seg at *partia* vil vera opptatt av å sikre at alle dei gamle kommunane blir representert i kommunestyret – av tre grunnar: for å appellere til flest mogleg veljarar, for å bevare eit godt samarbeidsklima når dei gamle lokallaga slår seg saman i eit nytt, felles kommuneparti, og for å sikre god kjennskap til heile storkommunen i kommunestyregruppa (Bakke, 2019). Basert på erfaringane frå Danmark forventar vi at partia fordeler posisjonar på lista nokolunde likt mellom dei gamle kommunane, og ikkje proporsjonalt etter folketal (Jakobsen & Kjær, 2016, s. 213). Effekten av veljarrettingar er meir usikker. På den eine sida er det rimeleg å vente at veljarane stemmer på «sine egne», og at «kjøttvekta» slår ut til fordel for kandidatar frå den største av dei gamle kommunane. På den andre sida kan frykt for

sentrumdominans føre til at folk frå dei mindre kommunane er flinkare til å mobilisere (Jakobsen & Kjær, 2016). Men veljarane kan også støtte partiets rangering ved å gje personstemmer til listetoppene.

Ei tredje problemstilling er korleis partia balanserer omsynet til geografisk representasjon opp mot tradisjonelle listebalanseringskriterium som kjønn og alder. Må kjønn og alder vike for geografi? Når kommunar slår seg saman, blir det samla sett færre plassar i det nye kommunestyret. I teorien inneber dette større konkurranse om (dei øvste) plassane på lista, men også at partia får fleire kandidatar å velja mellom. I det første valet etter samanslåinga er det rimeleg å vente at fleire av dei nyvalde kommunestyrerepresentantane har politisk erfaring, fordi talet på personar med fersk erfaring frå kommunepolitikk er større, og slike kandidatar er attraktive. Vi ventar at mange med erfaring vil drive gjennomsnittsalderen oppover. Auka vekt på geografisk representasjon *kan* føre til det Skjeie og Teigen (2003) kallar «vikeplikt for likestilling». Men større partilag (i dei nye storkommunane) og færre plassar å fylle kan også gjera det lettare å nominere kvinner, og mange av partia har dessutan reglar om kjønnskvotering som kan hindre at geografi får forrang. Ap har vedtektsfesta at begge kjønn skal vera representert med 50 prosent ved val, nominasjonar og oppnemningar (Vedtektene §13–10), og at begge kjønn skal vera representert på dei to første plassane på lista.² Dei fleste andre partia har eit krav om at begge kjønn skal vera representert med minst 40 prosent – i KrF sitt tilfelle «så langt det er praktisk mogleg», og SV stiller i tillegg krav om at «listeforslaget i størst mulig grad skal speile bredden og mangfoldet i befolkningen i kommunen» (SVs vedtekter §10–2). Vedtektene til Høgre og Frp er tause på dette punktet.

Data og metode

I dette kapittelet kombinerer vi kvantitative og kvalitative data for å gje eit meir fullstendig bilde av kva for konsekvensar kommunesamanslåingane hadde for samansetjinga av dei nye kommunestyra. Datagrunnlaget

² I tillegg har Raudt krav om «minst 50 prosent kvinner» (§13–1).

for den kvantitative delen av analysen er eit kandidatdatasett henta frå SSB som inneheld informasjon om kjønn, alder, innvandringskategori, listeplass, stemmetillegg, kva for (parti)liste kandidaten stod på i 2019 og/eller 2015, om kandidaten vart valt inn i 2015 og kva kommune kandidaten høyrde til før 2019. Listene inneheld ikkje informasjon om yrke eller utdanning, så dette får vi ikkje undersøkt. Datasettet inneheld derimot informasjon knytt til sjølve valoppgjeret (talet på personstemmer, slengarar, endeleg plassering på lista, og om kandidaten vart valt inn i kommunestyret) og informasjon om kommunane (som talet på innbyggjarar og om det er ein samanslått kommune eller ikkje).

Datasettet omfattar alle dei 54 254 kandidatane som stilte til val i dei 356 kommunane, fordelt på 183 ulike parti og lister. I analysen skil vi mellom dei 47 kommunane som gjekk gjennom ei samanslåing 1.1.2020 eller i løpet av kommunestyreperioden 2015–2019, og dei 309 som ikkje gjorde det. Hovudfokuset vårt er naturleg nok dei førstnemnde. Til å samanlikne 2019-valet i dei 47 nye storkommunane med kommunevalet i 2015 i dei 119 gamle kommunane brukar vi også Local Candidate Dataset (Fiva et al., 2020).

Kvalitative intervju med representantar for partilag i tre av dei samanslåtte kommunane (nye Asker, Indre Østfold og Sunnfjord) blir primært brukt til å illustrere korleis partia har tenkt rundt listebalansering. Fordi dei største av desse partilaga er relativt store i norsk samanheng, kan vi ikkje utan vidare generalisere frå eksempelkommunane til resten av dei samanslåtte kommunane. I nye Asker har vi inkludert alle parti som var representert i minst to av dei tre gamle kommunane (Asker, Røyken og Hurum) før valet i 2019; i Indre Østfold i minst tre av fem kommunar (Askim, Eidsberg, Spydeberg, Hobøl og Trøgstad). Andre mindre parti er droppa. Vi har dermed intervjuar dei same åtte partia i begge kommunar: Ap, Høgre, Sp, KrF, Frp, Venstre, SV og MDG. I Sunnfjord (slått saman av Førde, Jølster, Gaular og Naustdal) har vi derimot så langt berre intervjuar to av partia: Sp og KrF. I folketal er nye Asker (92 000 innbyggjarar) og Indre Østfold (44 000 innbyggjarar) blant dei større samanslåtte kommunane, medan Sunnfjord (22 000 innbyggjarar) er meir midt på treet. Den største gamle kommunen er gamle Asker (66 prosent), Askim (36 prosent)

og Førde (60 prosent). Etter valet i 2019 gjekk ordføraren i Asker og Sunnfjord til Høgre og i Indre Østfold til Senterpartiet.

Kandidatutveljing i samanslåtte kommunar

Nominasjonar i norske parti er desentraliserte og lukka: Det er nominasjonsmøtet på valkrets nivå som vedtar lista, og ein må vanlegvis vera partimedlem for å delta (Narud & Valen, 2007, s. 72–77). I kommuneval er nominasjonsprosessen ofte meir uformell enn i fylkestingsval og stortingsval, men det vanlege er at partia set ned ein nominasjonskomité som organiserer arbeidet, inkludert eventuelle høyringar og kandidatintervju. Tidlegare forskning syner at få personar tar del i nominasjonsarbeidet, og at nominasjonskomiteen ofte tar utgangspunkt i lista frå førre val (Ringkjøb & Aars, 2007, s. 343–344).

I dei 47 samanslåtte kommunane fann nominasjonsprosessane for 2019-valet stad medan dei gamle kommunane – og ofte dei gamle lokallaga – framleis eksisterte, dvs. at det fanst eit institusjonelt feste for geografisk representasjon. Dette er reflektert i samansetjinga av nominasjonskomiteen. Eit gjennomgåande trekk ved dei lokalpartia vi har intervjuet i nye Asker, Indre Østfold og Sunnfjord er såleis at dei gamle kommunane var (tilnærma likt) representert i komiteen. Unntak er SV i Indre Østfold, som hadde lokallag i berre tre av kommunane, og MDG, som er eit mindre institusjonalisert parti der prosessen var meir uformell. I motsett ende av skalaen finn vi Høgre i nye Asker, som var klart størst med nesten tusen medlemmar. Her følgde samansetjinga av komiteen den nye kretsinn delinga (leiaren pluss fire kom frå Asker, to frå Røyken og ein frå Hurum), i tillegg til at Unge Høgre og Senior Høgre hadde kvar sin medlem (Bakke, 2019).

Opgåva til nominasjonskomiteen er å finne kandidatar som er villige til å stå på lista og foreslå ei rekkefølge. I kommuneval må komiteen – og seinare nominasjonsmøtet – dessutan ta stilling til kor mange ein vil gje stemmetillegg til (eller «kumulere», som partia framleis kallar det). Dei utvalde får da eit tillegg til sitt personlege stemmetal som «... tilsvare 25 prosent av det antall stemmesedler som kommer listen til del ved valget» (vallova, § 6–2). Det er storleiken på kommunestyret som avgjer kor mange kandidatar partia får lov til å gje stemmetillegg til. Ved val til

kommunestyre med mellom 11 og 23 medlemar kan ein gje stemmetillegg til inntil 4 kandidatar. For kommunestyre med 25–53 medlemar er grensa 6 kandidatar, og for dei største kommunestyra 10 kandidatar. Eksempla våre er henta frå dei to siste kategoriane: Partia i Indre Østfold og Sunnfjord kunne kumulere inntil seks og partia i nye Asker inntil ti.

Det er to hovudgrunnar til å gje stemmetillegg: å sikre representasjon av bestemte grupper (kvinner, ungdom, og som her: ulike delar av kommunen) og sikre at dei som kjem inn i kommunestyret, er motivert for det. Det inneber både å sikre at dei som vil gjera ein jobb for partiet, får høve til det, og at ingen blir valt mot sin vilje. I små parti kan det siste vera minst like viktig. Informanten for MDG i Indre Østfold sa rett ut at dei hadde gjeve stemmetillegg til tre (ein meir enn dei fekk inn) for å vera heilt sikre på at ingen vart valt mot sin vilje. Det kan paradoksalt nok vera lettare å få folk til å stå på lista dersom dei ikkje risikerer å bli valt (sjå også Ringkjøb & Aars, 2007). Samtidig oppfattar mange det som rettferdig at dei som legg ned arbeid i valkampen og stiller opp, får den fordel som stemmetillegg gjev. Grunngevinga til informanten frå Sunnfjord KrF for at partiet berre hadde kumulert ordførarkandidaten var at hadde ein først tatt på seg ei slik rolle, burde ein vera sikra plass i kommunestyret (partiet fekk inn to).

Vi skal først sjå nærmare på geografisk representasjon i dei 47 samanslåtte kommunane.

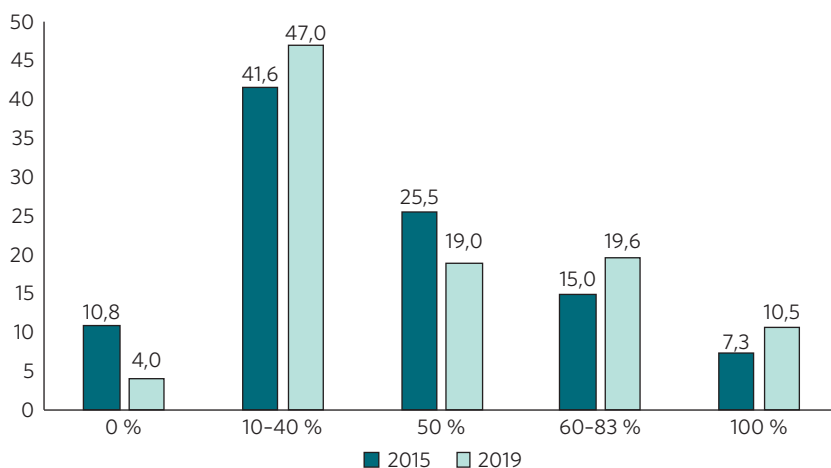
Korleis handterte partia geografisk representasjon?

Når det gjeld geografi, er vi opptatt av kor sterk vekt partia har lagt på å sikre representasjon frå alle dei gamle kommunane, og korleis dei har fordelt plassar på lista generelt og i listetoppen spesielt. Eit viktig grep for å styre samansetjinga av kommunestyregruppa er å gje stemmetillegg til kandidatar på lista.

Den taktiske situasjonen er her ulik for små og store parti. Store parti kan sikre at visse grupper blir representert gjennom å gje stemmetillegg, men *må* overlata noko av jobben til veljarane fordi dei uansett vil få inn fleire enn det er lov å kumulere. Mindre parti kan prøve å kumulere akkurat så mange som dei trur dei får inn (eller færre eller fleire, innafor

grensene lova set). For dei aller minste partia i samanslåtte kommunar er dilemmaet at dei ikkje kan kumulere ein frå kvar kommune utan å miste kontrollen over kven av dei kumulerte som blir valt inn. Dette problemet er større når det er fleire gamle kommunar å ta omsyn til.

Spørsmålet er først kva for effekt kommunesamanslåingane hadde på bruken av stemmetillegg. Viss både veljarar og parti oppfattar det som viktig å sikre representasjon frå alle delar av den nye storkommunen, burde dette føre til at partilaga i dei samanslåtte kommunane i større grad gav stemmetillegg i 2019 enn i 2015. Og det gjorde dei (figur 8.1). Det er færre partilag som ikkje har kumulert nokon. I dei gamle kommunane (før samanslåinga) hadde 89 prosent av listene minst 1 kandidat med stemmetillegg; i 2019-valet galdt det 96 prosent av listene i dei samanslåtte kommunane. Det er dessutan ein tendens til at partia brukar ein større del av «makskvota» enn i 2015 (kor mange ein kan kumulere, varierer som nemnt mellom 4 og 10 avhengig av storleiken på kommunestyret).



Figur 8.1. Kandidatar med stemmetillegg på partilistene av moglege (i prosent). Samanslåtte kommunar i 2019 samanlikna med gamle kommunar i 2015

Kjelde: Fiva et al., 2020, N 2015 = 883, N 2019 = 475.³

- 3 Ein kandidat tilsvare 25 prosent i kommunar der partia maksimalt kan gje stemmetillegg til fire, 16,7 prosent der grensa er seks, og 10 prosent der grensa er ti. Den største kategorien (10–40 prosent), dekkjer 1 kandidat i det første tilfellet, 1–2 kandidatar i det andre tilfellet og 1–4 kandidatar i det tredje tilfellet. Tilsvarende dekkjer kategorien 60–83 prosent 3 kandidatar, 4–5 kandidatar og 6–8 kandidatar. Ingen parti gav stemmetillegg til ni av ti.

Det er dessutan ein interessant, men ikkje uventa samanheng mellom talet på (gamle) kommunar i samanslåinga og i kva grad partilaga brukar «kvota». Dette kan tyde på at partia i større grad enn sist har oppfatta det som viktig å ha kontroll over kven som kom inn, og at dette har med omsynet til geografisk representasjon å gjera. I kommunesamanslåingar med 4 eller 5 gamle kommunar er det relativt fleire lister som brukar ein større del av «kvota». Her er det særleg dei storkommunane som er samanslått av fem kommunar (Indre Østfold og nye Ålesund) som skil seg ut (tabell 8.1). Ein rask kikk på desse to avslører at i nye Ålesund var det 4 lister som kumulerte dei ti som lova gjev høve til, og ytterlegare ei som kumulerte fem kandidatar. I Indre Østfold var det 2 lister som kumulerte seks og 2 som kumulerte 5. I begge tilfelle trekkjer dei minste partia snittet ned (sjå også Appendiks).

Tabell 8.1. Kandidatar med stemmetillegg på partilistene av moglege i 2019 (i prosent), etter talet på kommunar i samanslåinga

Kandidatar med stemmetillegg av moglege	Tal på kommunar som inngår i samanslåinga			
	2	3	4	5
0 %	4,0	4,7	0,0	4,4
10-40 %	46,2	50,0	41,9	39,1
50 %	21,1	16,5	19,4	13,0
60-83 %	19,5	18,2	29,0	17,4
100 %	9,2	10,6	9,7	26,1

Kjelde: Fiva et al, 2020, N = 475.

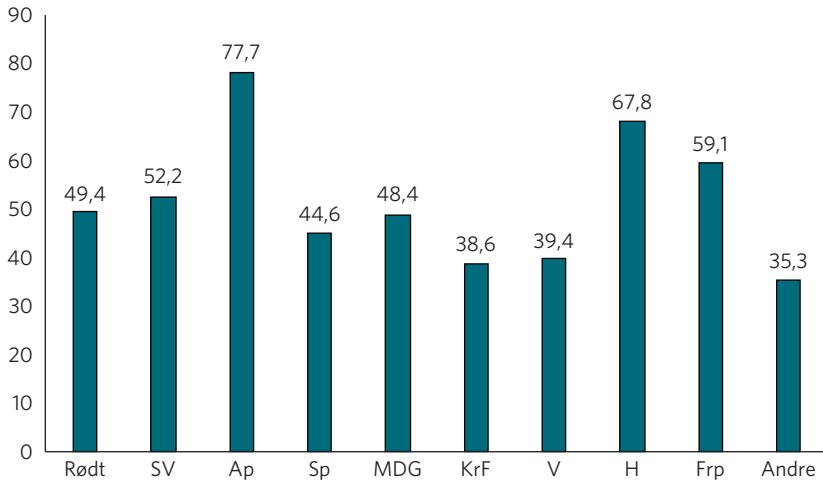
Intervjua illustrerer korleis partia tenkte rundt dette. Felles for dei største partia (Ap og Høgre i nye Asker, og Sp, Høgre og Ap i Indre Østfold og Sunnfjord) er at nominasjonskomiteane var opptatt av å sikre representasjon frå alle dei gamle kommunane. I Indre Østfold gav alle dei tre største partia heilt bevisst stemmetillegg til ein frå kvar kommune, men i Høgre fekk den største kommunen ein ekstra som kompensasjon for at ein ikkje fekk ordførarkandidaten (intervju, Indre Østfold Høgre). I nye Asker valde Høgre å gje stemmetillegg til fem frå Asker, tre frå Røyken og to frå Hurum (av desse var ni sitjande

kommunestyremedlemar), medan Ap kumulerte tre frå kvar kommune og gav den siste plassen til AUF. Ein viktig forskjell var at Høgre stod klart sterkast i gamle Asker, medan Ap stod sterkare i Røyken og Hurum. I Sunnfjord var det Høgre som kumulerte ein frå kvar kommune, medan Ap gav stemmetillegg til ein ekstra frå den største kommunen (Førde). Nominasjonskomiteen i Sunnfjord Sp foreslo å kumulere fire, både for å «sikre at dei beste kandidatane vart valde og at partiet vart representert frå alle dei fire gamle kommunane», men nominasjonsmøtet bestemte at berre ordførarkandidaten skulle ha stemmetillegg (intervju, Sunnfjord Sp).

Tilnærminga blant dei mindre partia i desse tre kommunane varierte meir, og her spelte talet på kommunar i samanslåinga igjen ei rolle. Felles for småpartia var at dei fleste kumulerte minst så mange som dei fekk inn. Men der fem av åtte mindre parti i nye Asker kumulerte minst ein frå kvar av dei tre gamle kommunane, var det ingen av småpartia i Indre Østfold som kumulerte nokon frå den minste kommunen (Trøgstad), og i Sunnfjord var det berre Raudt som kumulerte nokon frå Naustdal, medan dei fleste kumulerte nokon frå den største kommunen (sjå også Appendix). Basert på intervjuar verkar det som småpartia har prioritert å bli representert frå kommunar der partiet stod sterkt og hadde gode kandidatar.

Forskjellen på den taktiske situasjonen for små og store parti kjem også til uttrykk i bruken av stemmetillegg. Ikkje uventa er det dei store partia Ap og Høgre som i størst grad utnyttar retten til å gje stemmetillegg, om ein ser dei 47 nye storkommunane under eitt (figur 8.2). Ap var representert i kommunestyret i alle kommunane som inngjekk i kommunesamanslåingane, og Høgre i dei fleste. Høgre kom rett nok på tredjeplass i 2019-valet i landet sett under eitt, men partiet gjorde det mykje betre i større bykommunar, inkludert mange av dei samanslåtte kommunane. Det store ordførarpartiet Sp ligg derimot overraskande lågt. Dette kan skuldast at oppslutninga varierer meir, slik at få stemmetillegg i samanslåtte (by)kommunar der partiet står svakt, trekker gjennomsnittet ned, men i tillegg kan dei tre Sp-intervjuar tyde på at Sp har mindre tradisjon for å kumulere. Motsett ligg SV, MDG og særleg Raudt høgt til å vera små parti. Her er forklaringa truleg det

motsette, at desse partia har tradisjon for å kumulere mange for å sikre brei representasjon. Det kan også hende at dei «overbookar» for å unngå at folk blir valde mot sin vilje, slik informanten i Indre Østfold MDG vedgjekk.



Figur 8.2. Gjennomsnittleg bruk av stemmetillegg i prosent av moglege, etter parti. Samanslåtte kommunar i 2019

Kjelde: Fiva et al., 2020.

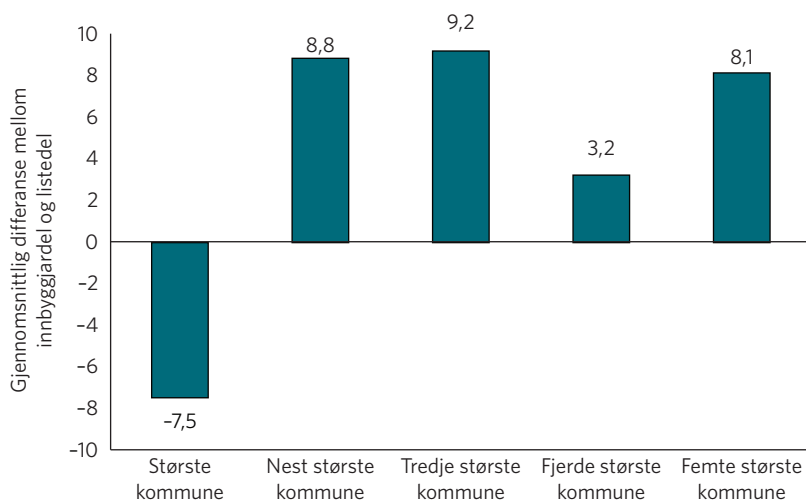
Når partia i større grad brukar retten til å gje stemmetillegg, aukar naturleg nok talet på kommunestyrerepresentantar med stemmetillegg (tabell 8.2). For alle parti sett under eitt var det ein auke på 9 prosentpoeng, og den største auken finn vi i Høgre og KrF, etterfølgd av Ap. Når det gjeld absolutt nivå, er det ikkje uventa dei mindre partia som ligg høgast, med SV (93 prosent) og Raudt på topp, etterfølgd av MDG. Nedgangen for MDG frå 96 prosent i 2015 til 87 prosent i 2019 skuldast truleg at partiet gjekk fram meir enn venta i 2019, men det kan også hende at fleire har gjort som MDG i nye Asker og kumulert litt færre enn vanleg for å sikre representasjon frå alle dei gamle kommunane (intervju, nye Asker MDG).

Forventninga om at partia ville vera opptatt av å sikre representasjon frå alle dei gamle kommunane slår altså til. Det neste spørsmålet er om dette har ført til at den største av dei gamle kommunane er underrepresentert, slik som i Danmark. Svaret på det er eit ganske eintydig ja. Vi ser først på underrepresentasjon på *listene* (figur 8.3). I snitt er den største

Tabell 8.2. Kommunestyrerepresentantar i samanslåtte kommunar med stemmetillegg (%), etter kjønn og parti

Valde med stemmetillegg		2015	2019	Differanse
Totalt	Totalt	47	56	9
Kjønn	Kvinner	50	60	10
	Menn	45	54	9
Parti	Raudt	93	90	-2
	SV	89	93	4
	Ap	36	46	10
	Sp	33	34	1
	MDG	96	87	-9
	KrF	64	78	15
	V	70	76	6
	H	37	52	15
	Frp	68	73	5
	Andre	51	58	6

Kjelde: Fiva et al., 2020.

**Figur 8.3.** Over- og underrepresentasjon på listene i forhold til folketal, 2019 (gjennomsnittleg prosentpoeng)

Kjelde: SSB kandidatdata.

av dei gamle kommunane 9 prosentpoeng underrepresentert, medan dei mindre kommunane er mellom 5 og 10 prosentpoeng overrepresentert i høve til folketalet i den nye kommunen. Dette gjeld i enda større grad for kandidatar med stemmetillegg, der underrepresentasjonen av den

største kommunen var nesten det dobbelte. Dette skuldast truleg at partia (som vist i eksempla over) tenderte mot å gje stemmetillegg til ein frå kvar kommune. Intervjua tyder dessutan på at det ikkje har vore like viktig å ha like mange frå kvar kommune nedover på lista. Informantane gjev både prinsipielle og praktiske grunnar for det: For det første blir det oppfatta som rimeleg frå ein demokratisk synsvinkel at den største kommunen får litt fleire, og for det andre er det gjerne fleire kandidatar å ta av.

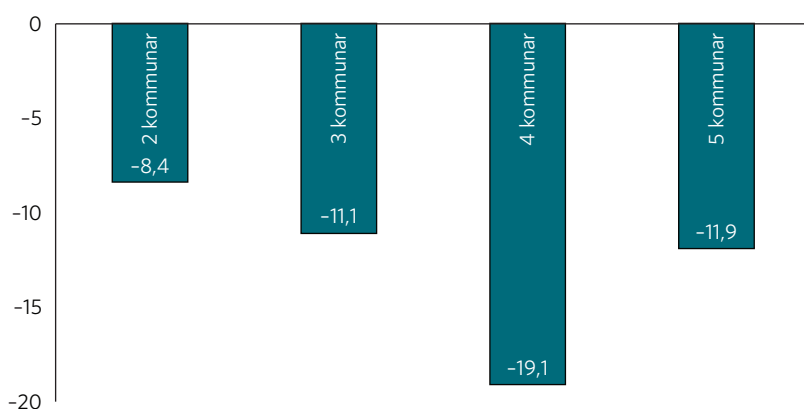
Så til spørsmålet om *rettingane til veljarane* gjekk i same retning: Endra veljarane listene i favør av dei større eller dei mindre kommunane, og kva for rolle spelte talet på kommunar i samanslåinga i denne samanhengen? Tabell 8.3 syner kor stor del av mandata som ville ha gått til den største, den nest største, den tredje største kommunen, etc. dersom partiets rangering hadde vorte ståande, og kor stor del av mandata kvar av dei gamle kommunane faktisk fekk. Her venta vi at «kjøttvekta» ville slå ut i favør av den største av dei gamle kommunane, dvs. at veljarane ville korrigere underrepresentasjonen av den største kommunen. Det syner seg – litt overraskande – at det berre var i kommunar samanslåtte av tre gamle kommunar (som nye Asker er eit eksempel på) at kandidatar frå den største kommunen vann på veljarane sine rettingar. Her auka representasjonen frå den største kommunen litt, frå 59 til 60,6 prosent, på grunn av veljarrettingar. I alle andre tilfelle forsterka veljarane

Tabell 8.3. Fordeling av kommunestyrerepresentantar (%) mellom gamle kommunar (rangert etter befolkningsstorleik). Partiets rangering og endeleg fordeling etter veljarrettingar

Talet på kommunar som gjekk inn i samanslåinga								
	2 kommunar		3 kommunar		4 kommunar		5 kommunar	
	Partiets rangering	Vart valt	Partiets rangering	Vart valt	Partiets rangering	Vart valt	Partiets rangering	Vart valt
1	69,3	68,0	59,0	60,6	50,0	48,6	45,9	42,5
2	30,7	32,0	23,3	23,9	22,9	25,7	21,3	25,8
3			17,7	15,5	15,7	15,0	10,7	11,7
4					11,4	10,7	13,1	10,8
5							9,0	9,2
N	854		627		140		122	

Kjelde: SSB kandidatdata. Kolonne 1 viser rangeringa av dei gamle kommunane etter storleik, der 1 står for den største, 2 for den nest største, etc.

underrepresentasjonen av den største kommunen, men rettingane i kommunar med fire og fem partar gjekk særleg i favør av den nest største kommunen. Dette kan tyde på at veljarane i dei største kommunane ikkje har vore like flinke til å mobilisere (Jakobsen & Kjær, 2016). Men her er det veldig få tilfelle (5 til saman), så det kan også vera tilfeldige utslag. I Sunnfjord var f.eks. jølstringane gode til å få «sine» kumulert på dei ulike partilistene, og i tillegg kom det inn to jølstringar ekstra (ein frå Sp og ein frå KrF) pga. veljarrettingar, inkludert ein del «slengarar».



Figur 8.4. Underrepresentasjon av den største kommunen (%) etter talet på kommunar i samanslåinga, 2019

Kjelde: SSB kandidatdata. Tala er framkomne ved å trekke den største kommunens prosentdel av folke talet frå den største kommunens prosentdel av representantane i kommunestyret.

Vi ser av tabell 8.3 at den største kommunen sin del av representantane fell når talet på gamle kommunar går opp. Dette heng saman med at den største kommunen i snitt utgjer ein større del av folke talet i ein samanslått kommune med to partar enn i ein samanslått kommune med fleire partar. Spørsmålet er til slutt om underrepresentasjonen av den største kommunen auka med talet på kommunar som slo seg saman. Det gjorde han – delvis (figur 8.4). Underrepresentasjonen av den største kommunen (folkevalde i høve til folketal) var minst i kommunar med berre to partar, men det var ikkje så stor forskjell på om det var tre eller fem kommunar i samanslåinga. Det er – litt overraskande – samanslåingar av fire gamle kommunar som skil seg ut. Det er berre tre nye storkommunar i denne

kategorien: Sunnfjord, Orkland og Senja. Det dei har felles, er at den største av dei fire gamle kommunane var meir enn tre gonger så stor som den nest største, samtidig som storleiken på det nye kommunestyret gjorde at partia maksimalt kunne gje stemmetillegg til seks kandidatar, og Ap og Sp var dei to største partia. Viss partia har vore opptatt av at alle delar av den nye storkommunen skulle vera representert, slik intervjuar tyder på, vil det i ein slik situasjon gå på kostnad av den største kommunen, som da blir kraftig underrepresentert.

Måtte kjønn og alder vike for geografien?

Vi skal nå sjå på i kva grad den auka vekta på geografi slo ut på kjønn og alder. Som tabell 8.4 viser, er det i 2019 marginale forskjellar på kjønnsfordelinga på listene i samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar. Det er heller ingen store endringar i kjønnsfordelinga for alle kommunar sett under eitt samanlikna med kommunevalet i 2015 (da det var 42,6 prosent kvinner). Kvinner utgjorde altså i underkant av 43 prosent av kandidatane i 2015 og 2019. Til samanlikning var kvinneprosenten i 2011 og 2007 på i underkant av 42. Det er heller ingen store forskjellar på kjønnsfordelinga blant dei folkevalde (40,3 prosent kvinner versus 40,5 prosent kvinner). For alle partilister sett under eitt er det altså små utslag.

Tabell 8.4. Kandidatar og innvalde ved kommunestyrevalet 2019 etter kjønn (%). Samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar

Kjønn	Kandidatar			Innvalde		
	Samanslåtte kommunar	Ikkje-samanslåtte kommunar	Alle kommunar	Samanslåtte kommunar	Ikkje-samanslåtte kommunar	Alle kommunar
Mann	57,3	57,1	57,1	59,7	59,5	59,5
Kvinne	42,7	42,9	42,9	40,3	40,5	40,5
N	13490	40766	54256	1986	7350	9336

Kjelde: SSB Kandidatdata.

Det er heller ingen store forskjellar på alderssamansetjinga i samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar, men forskjellane er større enn for kjønn. Forskjellen er størst blant dei eldste aldersgruppene over 60.

Tabell 8.5. Fordeling av listekandidatar ved kommunestyrevalet 2019 etter alderskategori (%). Samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar

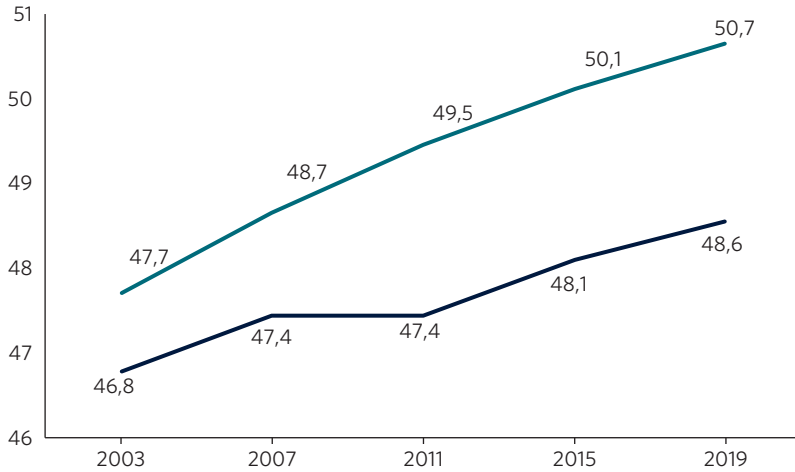
Alderskategori	Samanslåtte kommunar	Ikkje-samanslåtte kommunar	Alle kommunar	N
18-20	2,9	2,9	2,9	1575
21-29	7,8	8,5	8,3	4500
30-39	14,4	15,0	14,8	8052
40-49	19,9	21,2	20,9	11332
50-59	22,9	22,4	22,6	12199
60-69	19,6	18,4	18,7	10138
70+	12,5	11,7	11,9	6460
Snittalder, menn (år)	51,9	51,6	51,7	30998
Snittalder, kvinner (år)	49,3	48,2	48,5	23258

Kjelde: SSB Kandidatdata.

For aldersgruppa 60–69 år var prosentdelen 19,6 i dei samanslåtte kommunane mot 18,4 prosent i ikkje-samanslåtte kommunar. Samla utgjer kandidatar over 40 år nesten 75 prosent av totalen. Dette høver inn i ein langsiktig trend der gjennomsnittsalderen på listene har auka for kvart val sidan 2003, og der dei over 60 har vore den største gruppa sidan 2011-vallet. Blant dei folkevalde utgjer likevel dei to aldersgruppene mellom 40 og 60 år dei største gruppene.

Det skjer altså ei gradvis forgubbing av kandidatlistene, og dette gjeld både dei kandidatane som faktisk blir valde og «listefyllet», sjølv om dei folkevalde i snitt er eit par år yngre enn listefyllet. Som figur 8.5 syner, auka snittalderen for listefyllet med tre år mellom 2003 og 2019, medan snittalderen for dei folkevalde auka med litt over 1,7 år i same periode. Unntaket er 2011, som var eit spesielt val (Bergh & Bjørklund, 2013) der ungdommar vart mobiliserte. Det er verdt å merke seg at gjennomsnittsalderen på partimedlemar auka med tre år mellom 1991 og 2017, og var da på 54 år (Heidar, 2019, s. 136). Snittalderen for både folkevalde og listekandidatar er altså faktisk *lågare* enn for partimedlemar.

Noko av forklaringa på at listekandidatar i samanslåtte kommunar er litt eldre, kan vera at det er større «gjenbruk» av listekandidatar. Talet på kommunestyrerepresentantar (og dermed listekandidatar) i dei nye storkommunane er mykje lågare enn i dei gamle kommunane til saman. Det er derfor rimeleg å vente at ein større del av listekandidatane i 2019 hadde



Figur 8.5. Gjennomsnittsalder ved kommunevala 2003–2019, fordelt på folkevalde og listefyll, alle kommunar

Kjelde: Fiva et al., 2020 (figuren har trunkert y-akse for å få fram utviklinga over tid).

stått på lista før. Dette slår til: Om vi samanliknar tala for samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar, ser vi at 52,1 prosent av listekandidatane i samanslåtte kommunar også stod på lista i 2015, mot 49,6 prosent i ikkje-samanslåtte kommunar.

Om vi berre tar for oss kandidatar med stemmetillegg, er kandidatane ikkje overraskande yngre enn lista sett under eitt. Men her går forskjellen mellom samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar motsett veg: Kandidatar med stemmetillegg er litt yngre i samanslåtte enn i ikkje-samanslåtte kommunar, og det gjeld særleg kvinnene (0,9 år yngre).

I sum syner denne gjennomgangen at det ikkje var så store skilnader i kjønns- og aldersfordeling mellom dei samanslåtte og dei ikkje-samanslåtte kommunane ved valet i 2019. Men det kan hende at andre systematiske forskjellar mellom samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar, som f.eks. kommunestorleik og partisamansetjing, nullar ut eventuelle effektar av kommunesamanslåing. For å få eit betre grep om korleis kommunesamanslåingane har påverka den sosiale samansetjinga av listene og i neste omgang kommunestyra i dei nye storkommunane, vil vi nå samanlikne dei 47 samanslåtte kommunane i 2019 med dei 119 gamle kommunane i 2015.

Kva endra seg i dei samanslåtte kommunane samanlikna med 2015?

I denne delen tar vi utgangspunkt i gjennomsnittet for dei gamle kommunane og ser på korleis alders- og kjønnsamansetjinga på listene endra seg frå 2015 til 2019. Om vi tar Sunnfjord kommune som eksempel, så slår vi saman tala for Jølster, Førde, Naustdal og Gaular (dei gamle kommunane) i 2015 og samanliknar dei med talet for den nye kommunen Sunnfjord i 2019. Dette gjer vi da for totalt 47 kommunar i 2019 (mot 119 kommunar i 2015). Vi startar med å sjå på kjønn. Utgangshypotesen var at auka vekt på geografisk representasjon ville gå på kostnad av kvinnerepresentasjon i samanslåtte kommunar, subsidiært at dette ikkje ville skje i parti med vedtektsfesta kjønnskvoltering.

Om vi først ser på totalen i tabell 8.6, går kvinnerepresentasjonen litt *opp* både blant dei som ville vorte valde dersom partias opphavlege rangering hadde vorte ståande, og blant dei som faktisk vart valde. For listene sett under eitt kan vi altså avkrefte hypotesen om at auka vekt på geografi nødvendigvis fører til vikeplikt for likestilling. Dei fleste partia i samanslåtte kommunar har i snitt nominert relativt sett fleire kvinner høgt på listene enn ved valet i 2015. Ap låg veldig nær den vedtektsfesta kvota på 50 prosent, medan SV som einaste parti hadde fleire kvinner enn menn på valbare plassar (i tråd med samansetjinga av medlemsstokken). Dei viktigaste unntaka er overraskande nok det gamle likestillingspartiet Venstre (jf. Van der Ros et al., 2010) og (mindre overraskande) Frp. Veljarane i dei samanslåtte kommunane favoriserer menn i litt mindre grad enn før, men også her er det forskjellar mellom partia. I Frp og Venstre forsterka veljarane nedgangen i kvinneprosenten. I SV og MDG var det omvendt, og begge parti har kvinnefleirtal blant representantane. I Ap stemte veljarane derimot inn menn i litt større grad enn sist.

Ei mogleg forklaring på at kvinnerepresentasjonen ikkje gjekk ned, kan vera at partia ikkje sette kjønn og geografi opp mot kvarandre, men prøvde å balansere lista etter begge kriterium. Både i Indre Østfold og nye Asker gav informantane frå SV uttrykk for at det var ein sjølv sagt ting å kumulere like mange av begge kjønn. Som ein av dei sa: «Det ligg i ryggmargen i SV.» Fleire av informantane fortalte om ei arbeidsfordeling i nominasjonskomiteen, der medlemne hadde ansvar for å finne fram

Tabell 8.6. Skilnad mellom partiets opphavlege rangering og valde etter listeretting (prosent kvinner)

	2015			2019			Differanse 2019-2015	
	Partiets rangering	Valt etter listeretting	Differanse	Partiets rangering	Valt etter listeretting	Differanse	Partiets rangering	Valt etter listeretting
Raudt	28,6	35,7	7,1	42,3	42,3	0,0	13,7	6,6
SV	50,9	50,9	0,0	53,3	57,0	3,7	2,4	6,1
Ap	48,0	43,5	-4,4	49,0	42,8	-6,3	1,0	-0,7
Sp	41,9	37,5	-4,4	45,0	42,1	-3,0	3,1	4,6
MDG	43,4	48,2	4,8	47,5	51,5	4,0	4,1	3,3
KrF	37,4	33,0	-4,4	37,0	37,0	0,0	-0,4	4,0
V	47,4	43,8	-3,7	41,7	36,1	-5,6	-5,7	-7,7
H	41,5	35,8	-5,8	44,4	38,8	-5,6	2,9	3,0
Frp	31,8	28,0	-3,7	29,1	23,6	-5,5	-2,7	-4,4
Andre	36,5	31,4	-5,1	35,8	31,7	-4,2	-0,7	0,3
Totalt	44,3	38,6	-5,7	44,8	40,2	-4,6	0,5	1,6

Kjelde: Fiva et al., 2020

til kandidatar frå eigen kommune – også kvinner og ungdom. Geografi vart altså berre eit ekstra lag i veven av omsyn nominasjonskomiteen tar. Ei tilleggsklaring kan vera at når partia i større grad brukar stemmetillegg, kan dette ha sikra fleire kvinner «sikker» plass i kommunestyret. Som tabell 8.2 syner, hadde 60 prosent av kvinnene og 54 prosent av mennene som vart valde inn, stemmetillegg.

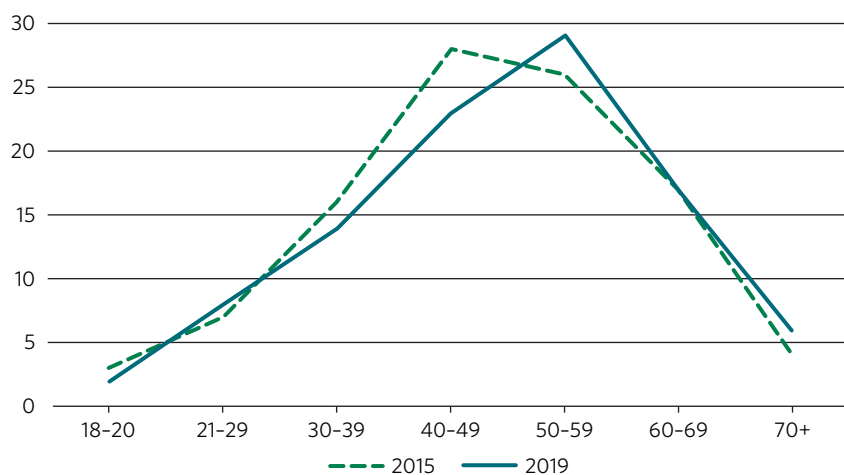
Tabell 8.7. Prosent kvinner i kommunestyret etter kommunestorleik. Ikkje-samanslåtte versus samanslåtte i 2019, og gamle kommunar (før samanslåing) i 2015

	Opptil 5000	5000-10000	10 000-20 000	20 000-100 000	Meir enn 100 000	N (Total)
Ikkje-samanslått 2019	40,0	39,0	40,1	43,1	45,7	2975
Samanslått 2019	41,1	33,2	43,2	42,0	42,0	1986
Gamle kommunar 2015*	38,3	28,5	37,6	39,9	39,5	1214

Kjelde: SSB Kandidatdata og Fiva et al. (2020) (for 2015-tala). *Gamle kommunar (før samanslåing) er plassert i same kategori som nye storkommunar (etter samanslåing). Til dømes er både Selje og Eid (i 2015) og den samanslåtte kommunen Stad (i 2019) plassert i kategorien 5000-10 000.

Eit interessant spørsmål er også om kvinnerepresentasjonen varierer med kommunestorleik, og svaret på det er ja. Tabell 8.7 viser at det er (saman- slåtte) kommunar med mellom 5000 og 10 000 innbyggjarar som har den

lågaste kvinnerepresentasjonen i 2019, medan dei aller minste kjem betre ut. Det siste er litt overraskande i lys av tidlegare forskning, som har vist at små, perifere kommunar har lågast kvinneprosent (Wide, 2012). Men heller ikkje desse tala tyder på at geografi har hatt forrang framfor kjønn. Samanlikna med dei gamle kommunane ved valet i 2015 (før samanslåinga) aukar tvert imot kvinnerepresentasjonen i alle kategoriar av samanslåtte kommunar ved valet i 2019, men mest i dei 15 mellomstore (fram 5,6 prosentpoeng), og dei tre nest minste kommunane (Nærøysund, Stad og Heim, fram 4,7 prosentpoeng).



Figur 8.6. Valde representantar i samanslåtte kommunar ved kommunevala i 2015 og 2019 etter alderskategori (i prosent)

Kjelde: SSB Kandidatdata.

Spørsmålet er til slutt om alderssamansetjinga blant listekandidatar og representantar i samanslåtte kommunar i 2019 skil seg vesentleg frå dei gamle kommunane i 2015. Her finn vi ei lita endring i forventa retning, dvs. at gjennomsnittsalderen aukar med omtrent eitt år både blant dei folkevalde og kandidatane mellom 2015 og 2019, altså meir enn i ikkje-samanslåtte kommunar (sjå figur 8.5). Som figur 8.6 syner, kjem forskyvinga blant dei folkevalde særleg i aldersgruppene 40–49 og 50–59. Her er det ein interessant skilnad mellom menn og kvinner. Dei kvinnelege representantane er i gjennomsnitt rundt 4,5 år yngre enn dei mannlege kollegaene sine både i 2015 og 2019, medan aldersdifferansen blant listekandidatar er under 3 år. Det er særleg i dei tre øvste aldersklassane (50+)

menn dominerer. Dette er i tråd med funna til Seggaard og Saglie (2020) om eit kjønns-generasjonsgap. I sum kan det sjå ut til at partia har prioritert politisk erfaring høgt på lista, og fleire av intervjuarane støttar dette.

Konklusjon

Lokalvalet 2019 var eit spesielt val for mange parti og veljarar. Som intervjuarane også viste, representerte kommunesamanslåing for mange lokalparti ei opning for å utvide kandidatlista og sikre seg breiare representasjon. Tilbodet på potensielle kandidatar auka i takt med at kommunen vart større. På same tid representerte kommunesamanslåinga ei utfordring for partia: Korleis skulle ein sikre at alle dei gamle kommunane vart godt representert på lista utan at det gjekk ut over andre omsyn? Måtte kjønn og alder vike for geografien? Det korte svaret på det siste er nei. Analysane våre viser likevel eit samansett bilete.

Vi finn i tråd med forventninga at partia var opptatt av å sikre representasjon frå alle dei gamle kommunane. Partia i dei samanslåtte kommunane brukte retten til å gje stemmetillegg i større grad enn før, og denne tendensen er sterkare i kommunar samanslått av fleire gamle kommunar. I dei tre eksempelkommunane våre såg vi at dei fleste partia fordelte stemmetillegga tilnærma likt mellom dei gamle kommunane, men dette gjeld Sunnfjord og Indre Østfold i større grad enn nye Asker.

Forventninga om at den største kommunen ville vera underrepresentert både på kandidatlistene og i kommunestyret, slår også til. Dette er i tråd med det danske forskarar fann i etterkant av kommunesamanslåingsprosessane der. Dette skuldast at partia har prioritert representasjon frå alle delar av den nye storkommunen både når dei har gjeve stemmetillegg og på lista som heilskap. Dette kjem også tydeleg fram i intervjuarane.

Forventninga om at veljarane skulle korrigere underrepresentasjonen av den største kommunen gjennom bruken av preferansestemmer, slår derimot til berre i kommunar som er samanslått av tre gamle kommunar. I alle andre typar av samanslåingar forsterka veljarane overraskande nok underrepresentasjon av den største kommunen, og det gjeld særleg i dei to kommunane som er samanslått av fem gamle kommunar. Dette kan tolkast slik at veljarane i den største kommunen ikkje har vore like flinke

til å mobilisere for å få «sine» kandidatar innvalde. Men lokale forskjellar i oppslutning og partiorganisasjon kan også ha spelt ei rolle.

Tilfanget av kandidatar med politisk erfaring aukar når kommunar slår seg saman fordi det nye kommunestyret har langt færre medlemar enn dei gamle til saman. I lys av tidlegare litteratur var det grunn til å tru at politisk erfarne kandidatar ville vera føretrekt, og at dette ville gå på kostnad av kjønnsrepresentasjon. Men her finn vi at mykje er som før. Kandidatane blir jamt over eldre for kvart kommuneval, og det blir gradvis litt fleire kvinner både på listene og i kommunestyra. Det er ingen store skilnader mellom samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar i 2019, og heller ikkje mellom dei nye storkommunane i 2019 og dei gamle kommunane i 2015. Veljarane oppfører seg omtrent som før. Veljarane rettar på lista, og som ved tidlegare val går listeretting i disfavør av kvinner.

Dei overordna funna i dette kapittelet tilseier at over tid vil dei samanslåtte og ikkje-samanslåtte følgje den same tendensen: litt fleire kvinner for kvart val, og eit noko høgare aldersgjennomsnitt både for listene og samansetjinga av kommunestyret. Det som blir spanande å følgje, er om det vil skje endringar knytt til geografisk representasjon. Her kan det tenkast at ein ved valet i 2023 vil sjå eit styrka sentrum, på kostnad av dei gamle små kommunane. Alternativt kan det tenkast at det er først ved neste kommuneval at veljarane har fått erfart konsekvensane av kommunesamanslåing (både positive og negative), og at dei mobiliserer til fordel for si grend eller gamle kommune. Viss dette blir tilfelle, og kanskje særleg der ein må legge ned skular eller opplever eit dårlegare tenestetilbod i dei perifere delane av kommunane, så kan ein forvente mobilisering knytt til geografisk representasjon.

Litteratur

- Arnesen, S. (2020). Demokratisk legitimitet – betydning av representasjon og prosess. I S. B. Seggaard (Red.), *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet*. Rapport 2020:10 (s. 19–35). Institutt for samfunnsforskning.
- Bakke, E. (2019). Etter kommunereformen: Partiorganisering og nominasjon i «nye Asker». I E. Haugsgjerd Allern, J. Saglie & Ø. Østerud (Red.), *Makt og opposisjon. De politiske partiene som demokratisk paradoks* (s. 56–69). Universitetsforlaget.

- Bergh, J. & Bjørklund, T. (2013). Lokalvalget i skyggen av 22. juli. I J. Bergh & D. A. Christensen (Red.), *Et Robust lokaldemokrati. Lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 21–44). Abstrakt forlag.
- Best, H. & Cotta, M. (Red.) (2000). *Parliamentary representatives in Europe, 1848–2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford University Press.
- Cotta, M. & Best, H. (Red.) (2007). *Democratic representation in Europe. Diversity, change, and convergence*. Oxford University Press.
- Drevvatne, K. (2002). *Storingsrepresentanters renominasjon* [Hovedoppgave]. Universitetet i Oslo.
- Fiva, J. H., Sørensen, R. J. & Vølle, R. (2020). Local candidate dataset. <http://www.jon.fiva.no/data.htm>
- Folkestad, B., Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2017). Hva fremmer en likestilt lokalpolitikk? Et lokalt perspektiv. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 58(1), 84–104.
- Frisvoll, S. & Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmålet om kommunesammenslåing*. Rapport 5/04. Bygdeforskning.
- Gallagher, M. & Marsh, M. (1988). *Candidate selection in comparative perspective. The secret garden of politics*. Sage.
- Heidar, K. (2019). Norwegian parties at work. I K. Heidar & B. Wauters (Red.), *Do parties still represent? An analysis of the representativeness of political parties in Western democracies*. Routledge.
- Hellevik, O. (1969). *Stortinget – en sosial elite?* Pax.
- Jakobsen, M. & Kjær, U. (2016). Political representation and geographical bias in amalgamated local governments, *Local Government Studies*, 42(2), 208–227. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1127225>
- Narud, H. M. & Valen, H. (2007). *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem*. Damm.
- Norris, P. (2006). Recruitment. I R. S. Katz & W. Crotty (Red.), *Handbook of party politics*. Sage.
- Norris, P. & Lovenduski, J. (1993). 'If only more candidates came forward': Supply-side explanations of candidate selection in Britain. *British Journal of Political Science*, 23(3), 373–408.
- Putnam, R. (1976). *The comparative study of political elites*. Prentice-Hall.
- Ringkjøb, H.-E. & Aars, J. (2007). Partidemokrati uten deltakere? Om partienes nominasjonsprosesser i lokalpolitikken. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 48(3), 319–348.
- Seggaard, S. B. & Saglie, J. (2020). A gender-generation gap in political representation? The contingent impact of preference voting in Norwegian

- municipal elections. *Local Government Studies*. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1797691>
- Semenová, E., Edinger, M. & Best, H. (Red.). (2014). *Parliamentary elites in Central and Eastern Europe*. Routledge.
- Skjeie, H. & Teigen, M. (2003). *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Gyldendal.
- Valdini, M. E. (2012). A deterrent to diversity: The conditional effect of electoral rules on the nomination of women candidates. *Electoral Studies*, 31, 740–749.
- Van der Ros, J., Johansen, V. & Guldvik, I. (2010). Fra folkevalgt til utvalgt. Kjønn, makt og kjønnspektbalanse. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 51(2), 221–48.
- Wide, J. (2012). Kvinnorepresentationen i Norges kommuner – vad förklarar den rumsliga variationen? *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 53(3), 317–347.
- Aars, J. & Christensen, D. A. (2011). Hvis bare flere kunne stille! Kjønn og politisk motivasjon. *Tidsskrift for Kjønnforskning*, 3, 234–252.
- Aars J. & Saglie, J. (2016). Recruitment of young councillors: Driven by parties or voters? I J. Bergh (Red.), *Hva skjer når 16-åringar får lov til å stemme? Resultater fra evalueringen av to forsøk med nedsatt stemmerettsalder* (s. 88–107). Rapport 2016:19; Institutt for samfunnsforskning.

Appendiks

Kommunevalet 2019 i nye Asker, representantar fordelt på gamle kommunar (veljarrettingar i parentes)

	Asker	Røyken	Hurum	Totalt	Kvinner	Kumulerte
Høgre	15 (+1)	7 (+1)	2 (-2)	24	11	10
Ap	3	3	3	9	5 (+1)	10
MDG	3	2	1	6	3	4
Frp	1	2	1	4	1	5
Venstre	2 (+1)	1	0 (-1)	3	2	7
SV	2 (+1)	0 (-1)	1	3	2 (+1)	4
Sp	1	1	1	3	1	3
KrF	1			1	0	3
Raudt	1			1	0	4
PP	1			1	0	6
Total	30	16	9	55	25	56

Kommunevalet 2019 i Sunnfjord, representantar fordelt på gamle kommunar (veljarrettingar i parentes)

	Førde	Jølster	Gaular	Naustdal	Totalt	Kvinner	Kumulerte
Sp	2 (-1)	4 (+1)	4 (+1)	2 (-1)	12	4 (-2)	1
Ap	8 (+3)	1	1 (-2)	1 (-1)	11	4 (-2)	5
Høgre	4	2	2	2	10	3 (-2)	4
SV	1	1	1	1	4	2	4
MDG	2				2	1	2
Venstre	1	1			2	1	2
KrF	0 (-1)	1 (+1)	1		2	2 (+1)	1
Frp		1			1	0	2
Raudt				1	1	0	4
Total	18	11	9	7	45	17	25

Kommunevalet 2019 i Indre Østfold, representantar fordelt på gamle kommunar (veljarrettingar i parentes)

	Askim	Eidsberg	Spydeberg	Hobøl	Trøgstad	Totalt	Kvinner	Kumulerte
Sp	2	6 (+1)	1	2 (-1)	3	14	6	5
Høgre	4	4 (+1)	1	1	1 (-1)	11	3	6
Ap	4 (+1)	2	1	1	1 (-1)	9	4 (-1)	5
Frp	0 (-2)	0	2 (+2)	1	0	3	1	6
MDG	1		1			2	1	3
KrF		1	1			2	1	2
SV		1	1			2	1	4
Venstre		1				1	1	3
Raudt				1		1	1	0
Total	11	15	8	6	5	45	19	34

Hva kjennetegner velgere med høy lokalpolitisk tillit?

Marte Winsvold

Institutt for samfunnsforskning

Abstract: Why do some citizens trust in local political actors and institutions while others do not? With data from the Norwegian Local Election Survey 2019, we examine characteristics of citizens with high and low local political trust. The analyses indicate that trust in the different political actors and institutions is closely linked. For example, those who report high trust in the mayor also report high trust in politicians in general, in the municipal council, and in the municipal administration. In other words, people tend to have either high or low trust in the entire local political system. Furthermore, we find that trust in local political systems and actors is associated with a number of individual and contextual factors including the sense of belonging to the municipality, the use of municipal services, and political participation. Trust also seems to be linked to being on the winning team: those who voted for parties that won the election are more trustful than those who voted for parties that did not win the election.

Keywords: political trust, local politics, local politicians, local political institutions

Introduksjon

I lokalvalgundersøkelsen i 2019 ble deltakerne bedt om å angi hvor stor tillit de hadde til ulike lokaldemokratiske institusjoner og aktører – til kommunestyret, ordfører, politikere og kommuneadministrasjonen. Med en samlebetegnelse kaller jeg tillit til det lokalpolitiske systemet og aktørene som befolker det, for «lokalpolitisk tillit», og som vi skal se, varierer den lokalpolitiske tilliten betydelig. I dette kapitlet undersøker

Sitering av denne artikkelen: Winsvold, M. (2021). Hva kjennetegner velgere med høy lokalpolitisk tillit? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 9, s. 229–252). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch9>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

jeg hva som kjennetegner folk med lav og høy lokalpolitisk tillit, og om tillit er knyttet til trekk ved kommunen folk bor i.

Tillit til norske lokalpolitikere og til norske lokalpolitiske institusjoner er blitt undersøkt gjennom lokalvalgundersøkelsen tilbake til 2003 (Haugsgjerd & Segard, 2020), mens tilliten til nasjonale politikere og institusjoner er blitt undersøkt jevnlig gjennom stortingsvalgundersøkelsen helt tilbake til 1973 (Segard et al., 2020). Gjennom alle disse årene har den politiske tilliten på både lokalt og nasjonalt nivå vært ganske stabil, og sammenliknet med andre land har norske innbyggere gjennomgående nokså høy tillit til både politiske aktører og institusjoner (Torcal, 2017). Når man undersøker hva som kjennetegner nordmenn med lav og høy lokalpolitisk tillit, er utgangspunktet altså at det er nokså vanlig å ha høy tillit. Høytillitsgruppen er med andre ord en stor gruppe, mens denne gruppen er ganske liten i en del andre land.

Politisk tillit innebærer en tro på at politikerne og det politiske systemet vil forvalte innbyggernes interesser på en god måte (Miller, 1974; Hetherington, 2006; Newton, 2007). Når innbyggere i en kommune gir uttrykk for at de har høy politisk tillit til for eksempel kommunestyret, betyr det at de tror at kommunestyret vil ivareta deres interesser, og motsatt innebærer lav tillit en manglende tro på at kommunestyret vil fatte beslutninger som gagnar innbyggerne. Dersom folk ikke har tillit til det politiske systemet, vil de heller ikke oppfatte politikken som føres, som legitim. Tillit til lokalpolitiske institusjoner og aktører er avgjørende for at folk skal slutte opp om den politikken som de valgte representantene fører, og det representative demokratiet er derfor avhengig av en viss grad av tillit fra befolkningen. Samtidig er det ikke noe mål at alle skal ha fullstendig tillit til politikerne og det politiske systemet. En viktig side ved demokratiet er jo at innbyggerne utøver demokratisk kontroll – at de overvåker og kontrollerer at de valgte representantene faktisk opptrer på en måte som er til innbyggernes beste. Et kritisk blikk fra innbyggerne er et demokratisk sunnhetsstegn, og det er verken å ønske eller forvente at alle innbyggere skal ha høy politisk tillit hele tiden (Dalton, 2004; Norris, 1999).

Men hva er det som gjør at noen har tillit til at politikerne ivaretar deres interesser, mens andre ikke har det? Forskningslitteraturen foreslår, og

finner delvis, at tillit er knyttet til innbyggernes vurdering av det demokratiske systemets inntaks- og uttaksside. Tillit til systemets inntaksside handler om i hvilken grad innbyggerne oppfatter at systemet er lydhørt overfor deres behov og innspill (Gabriel, 2017), mens tillit til systemets uttaksside handler om hva som kommer ut av politikken, og hvorvidt det demokratiske systemet leverer det innbyggerne trenger (se Haugsgjerd & Seggaard, 2020). Politisk tillit kan imidlertid også være et uttrykk for en holdning eller en ideologi, løsrevet fra spesifikke erfaringer. Det skilles dermed mellom spesifikk tillit, som er knyttet til konkrete vurderinger, og diffus tillit, som mer er en slags tillitsfull holdning (Easton, 1965).

Med data fra lokalvalgundersøkelsen utforsker jeg hvordan politisk tillit er forbundet med ulike faktorer. Jeg skisserer først hva litteraturen sier om sammenhengen mellom politisk tillit og ulike individuelle og kontekstuelle forhold. Dernest beskriver jeg dataene som er brukt for å utforske denne sammenhengen. Videre presenteres variasjoner i tillit til forskjellige lokaldemokratiske institusjoner og aktører, og jeg undersøker hvordan disse variasjonene er forbundet med ulike forhold. Avslutningsvis diskuterer jeg de demokratiske og teoretiske implikasjonene av funnene fra analysen.

Hva er politisk tillit?

Politisk tillit er ikke vesensforskjellig fra andre typer tillit. Det som gjør tillit politisk, er ganske enkelt at den er rettet mot politikere eller politiske institusjoner, eller at den har politiske konsekvenser (Maloy, 2009, s. 493). Overordnet kan politisk tillit forstås som troen på at politiske aktører eller institusjoner vil ivareta dine interesser som innbygger og ikke med vilje vil skade deg (Easton, 1965; Newton, 2007). Lokalpolitisk tillit innebærer at du har en slik tiltro til politiske aktører og institusjoner på lokalt nivå. Som andre former for tillit er politisk tillit knyttet til folks forventninger, og spesifikt for politisk tillit er at den er knyttet til hvordan politikere skal opptre, hvordan politiske institusjoner skal fungere, og hvilke resultater politikken skal bringe (Hetherington & Husser, 2012, s. 313). Politisk tillit vil derfor kunne bety forskjellige ting i forskjellige kulturelle omgivelser. Det gjelder antakelig også for norske kommuner. Man kan for eksempel

tenke seg at det å ha tillit til ordføreren innebærer andre forventninger til hvordan ordføreren skal opptre, i en stor by enn i en liten bygd.

Det skilles gjerne mellom diffus og spesifikk politisk tillit (Easton, 1965). *Diffus politisk tillit* innebærer at man tror at politiske aktører og det politiske systemet vil en vel, ut fra en generell positiv forventning til andres intensjoner og oppførsel. Diffus politisk tillit er uavhengig av hva politiske aktører og institusjoner yter (Hetherington, 1998, s. 792). Man har en følelse eller overbevisning om at systemet er til å stole på, at det gir rettferdige resultater, og man kan dermed trygt overlate til systemet å fatte avgjørelser som er viktige for ens eget liv (Rousseau et al., 1998, s. 385). Slik diffus tillit knytter seg gjerne til det politiske systemet som sådan mer enn til enkeltaktører, men forskning viser at det kan være vanskelig for folk å skille de to, fordi tillit til systemet smitter over på aktørtillit, og vice versa. I motsetning til diffus politisk tillit er *spesifikk politisk tillit* resultat av konkrete vurderinger av hvordan det politiske systemet fungerer, hvilke resultater systemet produserer, og hvordan de politiske aktørene opptre (Hardin, 2002). Spesifikk tillit er altså basert på en evaluering av konkrete forhold og handlinger. De to formene for tillit – diffus og spesifikk – kan gjerne eksistere side om side. Tomankova (2019, s. 169) hevder for eksempel at politisk tillit har både en disposisjons- og en evalueringskomponent. Politisk tillit er dermed et produkt av en persons tilbøyelighet til å stole på politiske aktører og institusjoner, som er en relativt stabil tilbøyelighet, og av personens erfaringer med det politiske systemet og de politiske aktørene, som kan være mer variable. Her skal vi konsentrere oss om den spesifikke tilliten som er basert på vurderinger, men ha den diffuse tilliten i mente og trekke den opp som en mulighet i analysen og i diskusjonen.

Forstått som en spesifikk evaluering er politisk tillit noe som oppstår i en relasjon mellom den som har tillit – innbyggeren i vårt tilfelle; og den eller det innbyggeren har tillit til – politiske aktører og institusjoner (Levi & Stoker, 2000). Pippa Norris (1999) skiller mellom ulike politiske «enheter» innbyggere kan ha eller ikke ha tillit til: Det sosiale fellesskapet, de grunnleggende prinsippene som politikken styres etter, systemets evne til å levere resultater, de politiske institusjonene og de politiske aktørene. I teorien kan man ha høy tillit til noen av disse aspektene ved det

politiske systemet og lav tillit til andre. Tillit til forskjellige aspekter ved det politiske systemet viser seg imidlertid ofte å være innbyrdes relatert (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017). Undersøkelser indikerer for eksempel at folk ikke skiller skarpt mellom tillit til politiske aktører og tillit til institusjoner (Seyd, 2016). Én årsak til at folk ikke skiller mellom disse, kan være at det er en faktisk sammenheng. For eksempel vil utformingen av politiske institusjoner kunne påvirke oppførselen og derved påliteligheten til de politiske aktørene som opererer i systemet (Tomankova, 2019, s. 169). En annen årsak kan være at folk vurderer det de lettest får øye på, og som er minst abstrakt, som politiske aktører, mens politiske institusjoner, og ikke minst regimeprinsipper, fungerer mer som et bakteppe. En tredje årsak er at folks tillit har en diffus komponent, og at diffus tillit har en tendens til å omfatte alle relaterte objekter eller enheter.

Hva påvirker politisk tillit?

Neste spørsmål er hva det er som får folk til å stole på – og, motsatt, til å mistro – politiske aktører og institusjoner. Utgangspunktet i dette kapitlet er som sagt at tillit er, i hvert fall delvis, produkt av en spesifikk evaluering. Det innebærer at tillit kan forventes å være påvirket av folks erfaringer med det politiske systemet, og at folk vurderer om de skal ha tillit ut fra hvorvidt erfaringene er gode eller dårlige. To spesifikke erfaringsgrunnlag som tillitsvurderinger kan gjøres på bakgrunn av, har vært særlig studert: Hvorvidt systemet produserer det folk trenger, for eksempel velferdstjenester (demokratiets *outputside*), og hvorvidt innbyggerne blir lyttet til, altså om de har mulighet til å øve politisk innflytelse (demokratiets *inputside*). Videre viser forskning at de som er på vinner siden i politikken, de innbyggerne som stemmer på det partiet eller de partiene som vinner valget, har høyere tillit til det politiske systemet enn de som er på tapersiden (se Hansen et al., 2019). Det er altså grunn til å tro at tillit er knyttet til erfaring med bruk av offentlige tjenester, erfaring med politisk deltakelse og hvorvidt man stemte på det partiet eller de partiene som vant eller tapte valget. I dette kapitlet er vi imidlertid ikke først og fremst opptatt av hva som påvirker politisk tillit, men av hva som *kjennetegner*

dem med henholdsvis høy eller lav tillit. Det gjør det interessant også å undersøke faktorer der årsakssammenhengen kan gå motsatt vei, altså der det er den politiske tilliten som påvirker hvordan folk opptrer. Én slik faktor er stemmegivning – altså hvilket parti folk stemmer på. Det virker rimelig å anta at hvor mye man stoler på at politikere vil en vel, og på at systemet fungerer på en måte som er en selv til gagn, har noe å si for hvilket parti man stemmer på. Noen politiske partier forfekter i større grad enn andre at de har tillit til de eksisterende systemene og samfunnsstrukturene. Det er grunn til å anta at de som har høy tillit til politiske institusjoner, i større grad stemmer på systembevarende partier, og at de som har lav tillit, i større grad stemmer på partier som kritiserer eksisterende systemer. Men forholdet mellom stemmegivning og tillit kan også gå motsatt vei: Forskning har vist at det å stemme på systemkritiske partier bidrar til å svekke politisk tillit, fordi folk har en tendens til å identifisere seg med og forsterke standpunktene til de partiene de har valgt å stemme på (Hooghe & Dassonneville, 2018).

Vi skal kort gjengi tidligere forskning på sammenhengen mellom politisk tillit og seks ulike individuelle og kontekstuelle faktorer. Dernest vil vi undersøke om disse faktorene er forbundet med politisk tillit, slik den er målt i Lokalvalgundersøkelsen 2019.

1) Velferdsytelser – demokratiets uttaksside

I sin gjennomgang av litteraturen omkring ytelser og tillit finner Kumlin og Haugsgjerd (2017) og Kumlin et al. (2018) at folks vurdering av hvordan offentlige tjenester fungerer i praksis, og deres personlige erfaringer med institusjoner innenfor velferdsstaten, har betydning for politisk tillit. De som bruker offentlige tjenester, har høyere tillit enn de som ikke bruker slike tjenester. Man kan tenke seg at bruk av tjenester er positivt forbundet med politisk tillit fordi de som bruker offentlige tjenester, får et konkret bevis på at det offentlige systemet leverer noe de har bruk for. Et unntak er bruk av behovsprøvde tjenester, for eksempel trygdeytelser eller sosialtjenester. Folkestad (2017, s. 159) finner for eksempel at de som har personlig erfaring med behovsprøvde tjenester, har lavere tillit enn andre. En fortolkning av den ulike effekten som ikke-behovsprøvde og

behovsprøvde tjenester har, er at «bruk av tjenester» også er et mål på folks livssituasjon. Folk som har rett på behovsprøvde ytelser, er antakelig ofte i en vanskelig livssituasjon og har oftere erfaringer med at samfunnet og institusjoner i samfunnet ikke handler i deres interesse.

2) Deltakelse og politisk aktivitet – demokratiets inntaksside

Politisk tillit og politisk deltakelse antas å påvirke hverandre gjensidig (Gabriel, 2017; Liu & Stolle, 2017). På den ene siden kan deltakelse påvirke folks politiske tillit, fordi deltakelse er en erfaring som tillit kan vurderes på bakgrunn av. Hvis erfaringen er god – man blir lyttet til, og det man ytrer, tas til etterretning – vil det kunne øke den politiske tilliten. Og motsatt: Dersom man ikke lyttes til, vil det kunne svekke den politiske tilliten. På den andre siden kan politisk tillit bidra til å forklare hvorfor folk deltar. For eksempel er det vist at de som har høy politisk tillit, har økt tendens til å delta politisk innenfor rammen av det formelle politiske systemet (inklusive det å stemme ved valg), mens de som har lav politisk tillit, har en økt tendens til å delta utenfor det formelle politiske systemet, for eksempel gjennom protestaksjoner (Braun & Hutter, 2016; Hooghe & Marien, 2013; Kaase, 1999). Hvor aktivt innbyggere forvalter stemmeseddelen, kan også tenkes å være forbundet med politisk tillit. Det å gi personstemmer ved valg kan anses som et tegn på at man er bevisst sin påvirkningsmulighet som velger og aktivt bruker denne. Videre kan det å ta aktivt stilling til hvilket parti man skal stemme på, ved hvert valg, og ikke stemme på det samme partiet av gammel vane eller som en identitetsbekreftende handling, være en måte å forvalte stemmeseddelen aktivt på. Det å stemme på det samme partiet ved hvert valg eller å la være å gi personstemme kan selvfølgelig også være resultat av en aktiv overveielse. Det er likevel interessant å undersøke hvordan disse formene for velgerhandlinger er forbundet med politisk tillit. To motsatte prosesser kan tenkes å gjøre seg gjeldende: På den ene siden kan de som gir personstemmer eller bytter parti, antas å ha høy tiltro til det politiske systemets lydhørhet, noe som skulle indikere at de gir uttrykk for høy politisk tillit. På den andre siden kan de som gir personstemmer ved valg, eller som

hyppig bytter parti, antas å være mer kritiske til partiene som politisk institusjon og dermed kanskje skåre lavere på politisk tillit.

3) Å være på vinnerlaget

Velgerstudier viser gjennomgående at de som har stemt på det partiet eller de partiene som vinner valget, har høyere politisk tillit enn de som stemte på partier som tapte valget (Kernell & Mullinix, 2019), og at det å tape valget har en langvarig negativ effekt på tilfredshet med demokratiet (Hansen et al., 2019). Denne effekten kan skyldes at de som stemte på dem som vant, har fått en erfaring med at deres handlinger førte frem, og med at det politiske systemet lyttet til dem. Videre gir det å være på vinnerlaget innflytelse. Dersom ens representanter er i flertall, er det større sjanse for at politikken utformes i tråd med de ønskene man har, enn dersom de man stemte på, er i mindretall – og det er dermed større sjanse for at det politiske systemet ivaretar ens interesser på en måte man selv synes er god. Effekten av å være på vinner- eller tapersiden i et valg er vist å avhenge av hvordan de politiske institusjonene er utformet. Anderson et al. (2005) viser for eksempel at «tapere» i proporsjonale valgsystemer og der det er stor grad av maktdeling internt i det politiske systemet, i mindre grad har negative holdninger til det politiske systemet enn tapere i systemer der «vinneren tar alt». Man kan dermed tenke seg at både det norske proporsjonale valgsystemet og den norske formannskapsmodellen, med sin noenlunde proporsjonale maktdeling internt i kommunestyret, vil gjøre at det oppleves som mindre ille å tape et valg, fordi alle politiske partier er representert i de foraene der politikken utformes. Videre kan man tenke seg at en slik proporsjonal maktdeling vil begrense effekten det å tape valget har på tilliten til det politiske systemet.

4) Politisk ideologi

Tillit har en holdningskomponent som ikke nødvendigvis er basert på erfaring. Man kan tenke seg at denne holdningskomponenten gir seg uttrykk i hvilket parti man stemmer på – om man stemmer på partier som i sin ideologi har eller ikke har høy systemtillit. Forventningen her

er at folk som stemmer på systemkritiske partier og protestpartier, vil ha lavere politisk tillit fordi stemmegivningen sier noe om deres egen tillit til og tilfredshet med det politiske systemet (Haugsgjerd, 2019). I litteraturen finner man for eksempel at de som stemmer på høyre-radikale partier, nokså systematisk har lavere politisk tillit enn andre velgere (Bélanger, 2017), og en av forklaringene er nettopp at slike partier uttrykker mistillit til måten det politiske systemet fungerer på (Bélanger & Aarts, 2006). Det samme kan sies om partier andre steder på den politiske høyre-venstre-skalaen. I en norsk kontekst uttrykker for eksempel partiet Rødt en skepsis til den eksisterende maktfordelingen i samfunnet, mens typiske protestpartier, som «bompengelistene» som ble opprettet ved lokalvalget i 2019, gir uttrykk for en skepsis til eksisterende politiske partiers evne til å ta opp bestemte saker og synspunkter. Det kan også tenkes at det finnes en høyre-venstre-effekt, men det er uklart i hvilken retning denne skulle slå ut. Venstresiden i politikken forfekter at individene i et samfunn i fellesskap skal ta vare på hverandre, og dette krever at man har en viss tillit til at alle yter etter evne, og til at ingen misbruker fellesskapets ressurser. For eksempel kan man forvente at folk som stemmer på partier som er positive til universelle og sjenerøse velferdsytelser, vil være mer tillitsfulle til at kollektive systemer kan forvalte felles ressurser på en god måte, og disse vil dermed rapportere om høyere tillit til det politiske systemet. Samtidig er det ingen grunn til å anta at de som stemmer på systembevarende partier til høyre på partiskalaen, skulle ha lav tillit til det politiske systemet, gitt at systemet forvalter deres standpunkter på en god måte. Som påpekt i litteraturen kan det imidlertid også være slik at lav politisk tillit kommer som en konsekvens av å stemme på partier som gir uttrykk for lav systemtillit (Haugsgjerd, 2019). Velgere har en tendens til å tilpasse seg de politiske standpunktene som partiet de har stemt på, forfekter (Lenz, 2012). En velger som stemmer på et lavtillitsparti av saks-spesifikke årsaker, for eksempel fordi hun er imot bompenger, vil dermed kunne overta holdningen til det partiet hun har stemt på, også på andre områder, for eksempel når det gjelder tilliten til det politiske systemet. Studier av forholdet mellom politisk tillit og det å stemme på høyre-radikale partier viser at årsakssammenhengen går begge veier: Folk med lav politisk tillit har en tendens til å stemme på høyre-radikale partier, og det

å stemme på høyre-radikale partier forsterker mistilliten til det politiske systemet (Rooduijn et al., 2016)

5) Tilknytning til det sosiale fellesskapet

Norris' (1999) inndeling av aspekter eller sider ved det politiske systemet man kan ha tillit til, peker på det sosiale fellesskapet – i vårt tilfelle kommunen – som én slik side. Politisk tillit kan ifølge denne forståelsen komme til uttrykk som tillit til det sosiale fellesskapet man er en del av. Det er nærliggende å tro at de som kjenner sterk tilhørighet eller tilknytning til sitt sosiale fellesskap, også vil ha større tillit til dette fellesskapet.

6) Kommunestørrelse

Tidligere studier har vist at tilliten til politiske myndigheter er høyere i små enn i store politiske enheter. I sin sammenlikning av tillit til nasjonalt og lokalt nivå trekker Muñoz (2017) frem fire faktorer som kan bidra til å forklare dette mønstret. For det første gir små enheter ofte befolkningen større mulighet til å påvirke politiske vedtak. For det andre er lokalpolitikk ofte mindre preget av politisk polarisering enn nasjonal politikk er. For det tredje viser tidligere forskning at direkte kontakt med politiske institusjoner og myndighetspersoner ofte bygger tillit. Dette er sentralt, all den tid mye offentlig tjenesteproduksjon skjer på kommunalt nivå. Det kan kanskje også være lettere for små kommuner å utforme tjenester tilpasset innbyggerne, fordi det i små kommuner er tettere kontakt mellom dem som utformer tjenestene, og dem som mottar dem. Og til sist argumenterer Muñoz (2017) for at lokale myndigheter er gjenstand for mindre kritisk omtale i mediene enn myndigheter på det nasjonale nivået. Sammenlikningen gjelder kommunalt og nasjonalt nivå, men man kan tenke seg at de samme mekanismene gjelder mellom kommuner, og at folk dermed har høyere tillit til de politiske institusjonene og aktørene i små sammenliknet med i store kommuner. I motsatt retning kan man tenke seg at innbyggernes tillit til det politiske systemet og til de politiske aktørene har dårligere kår i små kommuner fordi det lettere

oppstår habilitetsproblemer, politikere og administrasjon har lavere grad av spisskompetanse, og tjenestene som leveres, har lavere kvalitet.

Forventninger – oppsummert

For noen forhold peker eksisterende forskning i en bestemt retning, mens den for andre forhold spriker, eller det mangler empiriske studier. Basert på tidligere forskning og teoretiske antakelser er forventningene til hva som karakteriserer innbyggere med høy politisk tillit, derfor ikke alltid helt entydige. Oppsummert forventer vi likevel følgende:

- 1) Det å nyte godt av de tjenestene som produseres – å få noe ut av systemet – er forbundet med høy politisk tillit.
- 2) Deltakelse utenfor formelle kanaler er forbundet med lav politisk tillit, mens deltakelse innenfor formelle kanaler er forbundet med høy tillit. Aktiv forvaltning av stemmeseddelen kan slå begge veier.
- 3) De som stemte på partier som vant valget, er forventet å ha høyere politisk tillit enn de som stemte på partier som tapte valget.
- 4) De som stemte på typiske protestpartier, er forventet å ha lavere politisk tillit enn de som stemte på systembevarende partier.
- 5) Tilknytning til kommunen er forventet å være assosiert med høy politisk tillit.
- 6) Forventningene til sammenhengen mellom kommunistørrelse og politisk tillit er tvetydig.

Data og metode

For å undersøke hva som kjennetegner folk med henholdsvis lav og høy lokalpolitisk tillit, har jeg brukt data fra Lokalvalgundersøkelsen 2019 (beskrevet i kapittel 1) og kommunedatasettet til Fiva, Hasle og Natvig (2020). Datasettet til Fiva et al. (2020) er basert på data fra kommunedatabasen og fra Statistisk sentralbyrå og inneholder informasjon om den enkelte kommune når det gjelder politiske og økonomiske forhold. Datasettet oppdateres jevnlig, og variablene som er brukt i analysen, er fra oppdateringen som ble gjort etter valget i 2019.

I det videre beskrives variablene som er brukt i analysen. Avhengig variabel, *politisk tillit*, er målt ved et spørsmål om hvor stor tillit respondentene har til fire ulike deler av det lokalpolitiske systemet: ordfører, politikere, kommunestyre og kommuneadministrasjon. Tillit er målt på en skala fra 0 («ingen tillit») til 10 («svært stor tillit»). Fordelingen på tillitsvariablene er redegjort for i figur 9.1 og 9.2.

For å måle sammenhengen mellom lokalpolitisk tillit og *ytelse* har jeg brukt to variabler. Den ene variabelen er respondentenes egen rapportering om bruk av fire ulike ikke-behovsprøvede kommunale tjenester: barnehage, skole, eldreomsorg eller andre lege- og helsetjenester («bruk av tjenester»). Dette er jo veldig forskjellige typer ytelser, og handlingsrommet til kommunene er større for noen av disse tjenestene enn for andre (særlig er opplegget for barneskolen stramt styrt fra nasjonale skolemyndigheter). Variabelen måler heller ikke respondentenes vurdering av kvaliteten på tjenestene, og den kan altså bare si noe om i hvilken grad innbyggerne mottar ytelser fra kommunen. Den andre variabelen måler en slags negativ ytelse, nemlig størrelsen på kommunal eiendomsskatt. Denne varierer fra 0 (i kommuner som ikke har eiendomsskatt) til 7 promille, som er maksimumsgrensen for hva kommunene kan pålegge innbyggere å betale i skatt på eiendom. Forventningen er at bruk av tjenester er positivt forbundet med lokalpolitisk tillit, mens eiendomsskatt er negativt forbundet med tillit.

Deltakelse er målt ved tre ulike variabeltyper. For det første er deltakelse målt gjennom et spørsmålsbatteri om måter respondentene de siste fire årene har forsøkt å påvirke kommunal politikk på. Her skiller vi mellom deltakelse som foregår innenfor og utenfor det formelle representative systemet. Henvendelse til lokalpolitikere, kommuneadministrasjonen eller det å ha tatt opp en sak gjennom parti eller forening anses som innenfor, mens deltakelse i demonstrasjon/aksjon eller opprop/underskriftskampanje anses som deltakelse utenfor det formelle systemet. Forventningen er at deltakelse innenfor systemet vil være forbundet med høy tillit, og at deltakelse utenfor systemet vil være forbundet med lav tillit. For det andre er deltakelse målt ved deltakelse i frivillig arbeid. Forventningen til hvordan frivillig arbeid er forbundet med tillit, er uklar. Mens noen studier finner at deltakelse gir økt tillit, finner

andre at det ikke er noen sammenheng, eller at sammenhengen avhenger av hvilken type frivillig arbeid som gjøres (se Newton et al., 2018). For det tredje er deltakelse målt ved to variabler som beskriver hvordan man har anvendt stemmeseddelen: Hvorvidt man har gitt personstemmer, og hvorvidt man ville stemt det samme ved stortingsvalg som ved kommunevalg.

For å måle effekten av å være på *vinnerlaget* ser vi på hvorvidt respondentene stemte på samme parti som ordfører eller varaordfører. Oppslutning om det *sosiale fellesskapet* måles ved et spørsmål om hvor sterk tilknytning man føler til kommunen man bor i. *Ideologi* er målt ved hvilket parti man stemte på ved kommunestyrevalget. Høyre-velgere ligger nærmest gjennomsnittlig tillitsnivå og er derfor brukt som referansegruppe i analysen i tabell 9.2. Forventningen er at det å stemme på systemkritiske partier skal være forbundet med lav politisk tillit. Hjemmesittere er inkludert i analysen som en dummy under «stemmegivning», og deres tillitsnivå blir altså også sammenliknet med Høyre-velgeres nivå. *Kommunestørrelse* er målt ved antall innbyggere i kommunen før kommune-reformen.

For flere av variablene er det vanskelig å si noe presist om kausalretningen. For eksempel vet man ikke om det er deltakelse som påvirker tillit, eller om det er motsatt. Når det gjelder variabelen som måler hvilket parti man stemte på, er det som diskutert over grunn til å tro at påvirkningen først og fremst går fra tillit til stemmegivning, men den kan også tenkes å gå i motsatt retning. Av den grunn spør vi med vilje ikke om hva som *forklarer* lokalpolitisk tillit, men om hva som *kjennetegner* dem som har henholdsvis lav og høy tillit. En av variablene, tilknytning til kommunen man bor i, er beheftet med endogenitetsproblemer fordi det er et vurderings spørsmål som er hentet fra samme undersøkelse som den avhengige variabelen. Det kan være at det er en annen og bakenforliggende årsak, for eksempel en tillitsfull personlighet, som både tillit og tilknytning er et uttrykk for.

Data legger til rette for en flernivåanalyse (individene er gruppert i kommuner). En tom flernivåregresjonsmodell viser imidlertid at lite av variasjonen kan forklares av forhold på kommunenivå. Intrakorrelasjonskoeffisienten (ICC) som estimerer hvor mye av variasjonen som

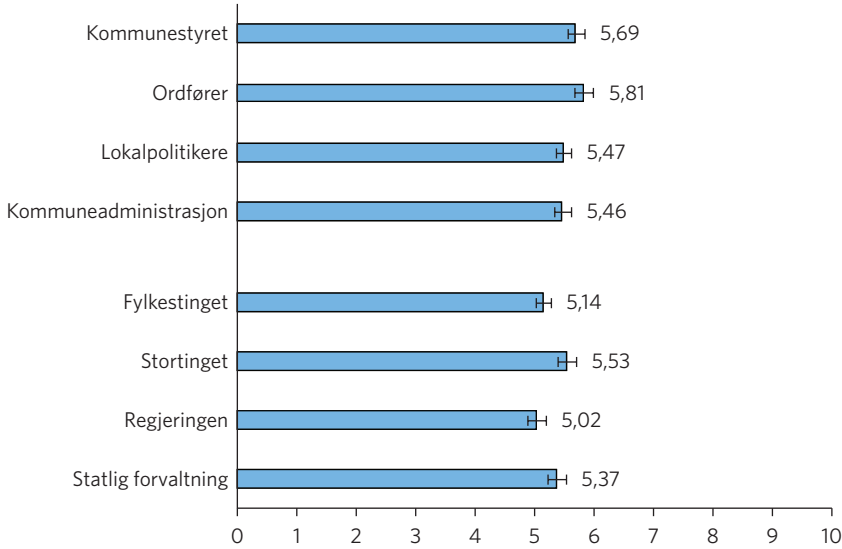
ligger på kommunenivå, varierer mellom 0,02 (kommunestyret) og 0,05 (ordfører), og det betyr at det ikke er mye å hente på å gjennomføre en flernivåregresjon. Analysen gjennomføres derfor som en ordinær lineær regresjon.¹

Analyse

I hvilken grad har folk tillit til lokalpolitiske aktører og institusjoner, og hva kjennetegner dem med henholdsvis høy og lav tillit? Respondentene i lokalvalgundersøkelsen ble bedt om å angi tillit på en skala fra 0, som indikerer «ingen tillit», til 10, som indikerer «svært stor tillit». På denne ellevepunktsskalaen vil 5 representere midtkategorien. Hvilket nivå av tillit som anses som høyt eller lavt, har å gjøre med hvilke forventninger man har til hvor høy den politiske tilliten bør være, og det er en diskusjon det fører for langt å ta her. Som et utgangspunkt for en vurdering av hvorvidt tilliten er høy eller lav, har jeg i stedet sammenliknet den lokalpolitiske tilliten med tilliten til demokratiske institusjoner på nasjonalt og regionalt nivå. Figur 9.1 viser gjennomsnittlig tillit til lokale og nasjonale aktører og institusjoner.

Det mest iøynefallende ved figuren er at gjennomsnittlig tillitsnivå ligger litt over midtverdien på tillitsskalaen (som går mellom 0 og 10) og er nokså likt for alle aktører og institusjoner det er spurt om. Når man sammenlikner med regionale og nasjonale politiske institusjoner, er den lokalpolitiske tilliten litt høyere enn tilliten til nasjonale og regionale demokratiske institusjoner. Et unntak er tilliten til Stortinget, som er på nivå med tilliten til de lokalpolitiske institusjonene. Dette mønstret går igjen i andre europeiske land, der de fleste befolkninger har noe høyere tillit til det lokale enn til det nasjonale nivået (Muñoz, 2017). Sammenliknet med 2011 har tilliten til norske lokalpolitiske institusjoner gått noe

1 Ved ordinær lineær regresjon vil imidlertid standardfeilen til variabler på kommunenivå bli beregnet med utgangspunkt i antallet respondenter, og ikke med utgangspunkt i antallet kommuner. Dette gjør at de beregnede standardfeilene for variabler på kommunenivå blir for lave. Signifikansnivået for variablene på kommunenivå endrer seg likevel ikke ved flernivåanalyse (de samme variablene er signifikante eller ikke signifikante, som ved ordinær regresjon). Effektene endrer heller ikke retning.



Figur 9.1. Tillit til ulike politiske aktører og institusjoner på en skala fra 0 («ingen tillit») til 10 («svært stor tillit») – gjennomsnittlig tillit, med konfidensintervaller

Gjennomsnittene er vektet. N (uvektet) = 3829-3956.

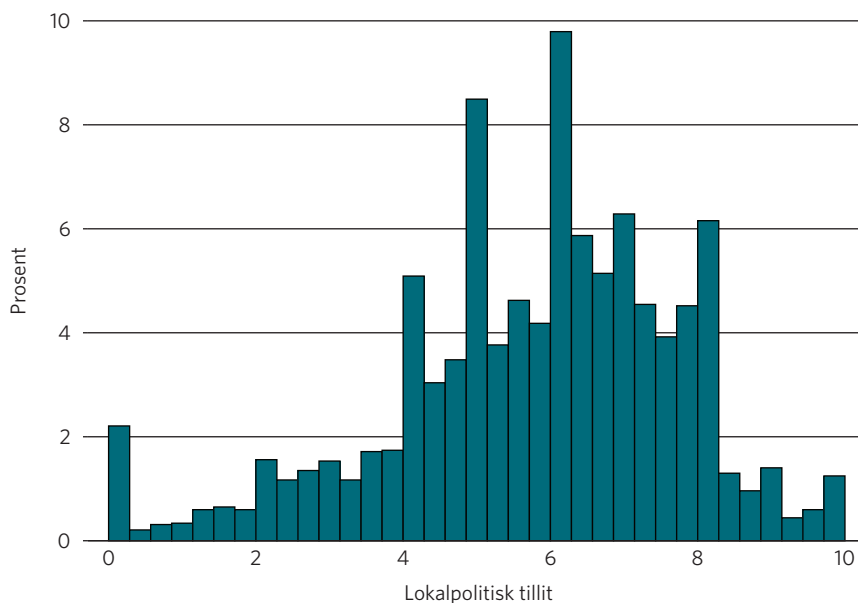
ned. I 2011 var imidlertid tilliten høyere enn den hadde vært tidligere, og tillitsnivået i 2019 er omtrent det samme som i 2003 (Haugsgjerd & Segard, 2020).

Når vi vender oppmerksomheten mot forskjellene i tillit til de ulike lokalpolitiske institusjonene og aktørene, er det interessant å merke seg at folk har mindre tillit til lokalpolitikere enn til kommunestyret. En mulig forklaring er at folk har tillit til at institusjonen som kommunestyret representerer, disiplinere enkeltpolitikere fordi prosedyrer og regler hindrer at kommunestyret som kollektiv opptrer ufornuftig. Aller mest tillit har imidlertid folk til ordfører. En årsak kan være ordførers rolle som samlende figur og representant og ambassadør for det sosiale fellesskapet som kommunen er (Winsvold & Bentzen, 2020). Ordføreren er også i mange kommuner den eneste heltidspolitiker og derfor den politiker som er mest synlig for folk.

Hovedmønsteret er imidlertid ikke forskjell, men samsvar i tillitsvurderinger. Tillit til de ulike kommunale instansene er høyt korrelert (0,67-0,77) og lader på samme faktor med mellom 0,82 og 0,89 (Cronbachs alfa = 0,911). Det er verdt å bemerke at folk tilsynelatende ikke

skiller mellom tillit til politisk valgte representanter og forsamlinger og til den administrativt ansatte kommuneadministrasjonen. Tillit til de lokalpolitiske instansene er også høyt korrelert med tillit til regionale og nasjonale institusjoner (0,54–0,66) og lader på samme faktor med mellom 0,77 og 0,78. Unntaket er tillit til regjeringen, som er lavere korrelert (0,31–0,43).

I figur 9.2 under har jeg lagd en indeks av tillit til de fire lokale aktør- og institusjonstypene det er spurt om. Denne indeksen gir et samlet uttrykk for «lokalpolitisk tillit». Figuren viser at det er stor variasjon i folks lokalpolitiske tillit.



Figur 9.2. Lokalpolitisk tillit - indeks
N (uvektet) = 3850. Fordelingene er vektet.

Det er den variasjonen i lokalpolitisk tillit som illustreres i figur 9.2, jeg skal forsøke å si noe om når jeg i det videre undersøker hva som kjennetegner dem med lav og høy lokalpolitisk tillit. For det formålet gjennomfører jeg en multivariat analyse for å undersøke hvorvidt tillit er forbundet med ulike trekk ved individene også når man kontrollerer for andre trekk.

Første kolonne i tabell 9.1 viser hvordan de ulike faktorene som er inkludert i analysen, er korrelert med lokalpolitisk tillit når det ikke er kontrollert for andre faktorer (bivariate korrelasjoner, angitt som

Pearsons r). I andre kolonne vises resultatene fra en lineær regresjonsanalyse med indeksen «lokalpolitisk tillit» som avhengig variabel. Estimer for den kontrollerte sammenhengen mellom lokalpolitisk tillit og de ulike faktorene er oppgitt som betakoeffisienter. Størrelsen på koeffisientene kan sammenliknes innad i modellen, og størrelsen til koeffisientene er dermed et uttrykk for deres relative innbyrdes betydning. I regresjonsmodellen inkluderes faktorer som måler velferdsytelser, egen deltakelse og om man stemte på de partiene som vant valget. Disse faktorene måler på sett og vis folks erfaring med det politiske systemet og kan derfor tenkes å være et vurderingsgrunnlag for spesifikk tillit. Dernest inkluderes faktorer som kanskje i større grad kan tenkes å være forbundet med tillit som holdning (altså diffus tillit): ideologi (målt som hvilket parti man stemte) og tilhørighet til det sosiale fellesskapet som kommunen utgjør. De som oppga ikke å ha stemt – hjemmesitterne – er inkludert med en egen variabel (en dummy) blant stemmegivningsvariablene. Hjemmesittere sammenliknes altså med Høyre-velgere, som er referansekategori når det gjelder stemmegivning.

Regresjonsanalysen viser at norske velgere oppfører seg omtrent slik som tidligere forskning forutsier. Tilknytning til egen kommune er den faktoren som sterkest er forbundet med lokalpolitisk tillit, og dernest følger det å være på vinnerlaget. Stemmegivning, her tolket som indikasjon på ideologisk bakgrunn, er også sterkt forbundet med lokalpolitisk tillit. Sammenliknet med Høyre-velgere er velgere til venstre på høyre-venstre-skalaen signifikant mer tillitsfulle, med unntak av dem som stemmer Rødt, som jo er et systemkritisk parti. De som stemmer FrP, og særlig de som stemmer på «andre partier», har signifikant lavere politisk tillit enn Høyre-velgere. I denne gruppen inngår lokale lister og 2019-valgets partinyvinning – de ulike lokale bompengepartiene som hadde motstand mot bompenger som viktigste sak. Alle disse tre velgergruppene – de som stemmer på Rødt, FrP og «andre lister» – kan sies å ha stemt på systemkritiske partier. Som forventet er det å være hjemmesittere assosiert med lav politisk tillit. Interessant å merke seg er likevel at det å avstå fra å stemme er svakere forbundet med lav tillit enn det å stemme på «andre lister». En mulig fortolkning av dette funnet er at det blant hjemmesittere er en del som er likegyldige og politisk uinteressert heller enn aktivt

Tabell 9.1. Lokalpolitisk tillit – bivariate korrelasjoner og multivariat regresjon

	Variabel	Pearsons r	Beta
Positiv ytelse	Bruk av kommunale tjenester (indeks) [†]	0,09**	0,06**
Negativ ytelse	Eiendomsskatt	0,03	-0,04*
Politisk aktivitet/ deltakelse	Deltakelse gjennom formelle kanaler (indeks)	0,05*	-0,03
	Protestdeltakelse (indeks)	-0,02	-0,08**
	Har gjort frivillig arbeid ^{††}	-0,12**	-0,05**
	Ga personstemme og/eller slenger	0,13**	0,05**
	Trofast velger (ville stemt det samme ved stortingsvalg)	0,10**	0,05**
Vinnerlaget	Stemte som ordfører/varaordfører	0,21**	0,14**
Ideologi (politisk parti)	Rødt	-0,00	0,02
	SV	0,08**	0,10**
	Ap	0,19**	0,13**
	Sp	0,02	0,04*
	MDG	0,05**	0,10**
	KrF	0,07**	0,06**
	Venstre	0,02	0,05**
	FrP	-0,08**	-0,04*
	Andre partier	-0,17**	-0,10**
	Hjemmesitter	-0,16**	-0,06**
	(Høyre er referansekategori)	0,01	(---)
Tilhørighet til sosialt fellesskap	Grad av opplevd tilknytning til kommunen ^{†††}	0,20**	0,18**
Kommunestørrelse	Antall innbyggere i kommunen ^{††††}	-0,07**	-0,08**
	Kjønn (kvinne høy verdi)	0,02	-0,00
Bakgrunnsvariabler	Høyeste fullførte utdanning ^{†††††}	0,15**	0,12**
	Alder (kontinuerlig variabel)	0,01	-0,02
	Justert R ²		0,19
	N (uvektet)	3354	3198

Signifikans: **=0,01, *=0,05. De bivariate korrelasjonene er vektet, den multivariate analysen er uvektet.

[†]Indekskonstruksjoner er beskrevet under «data og metode».

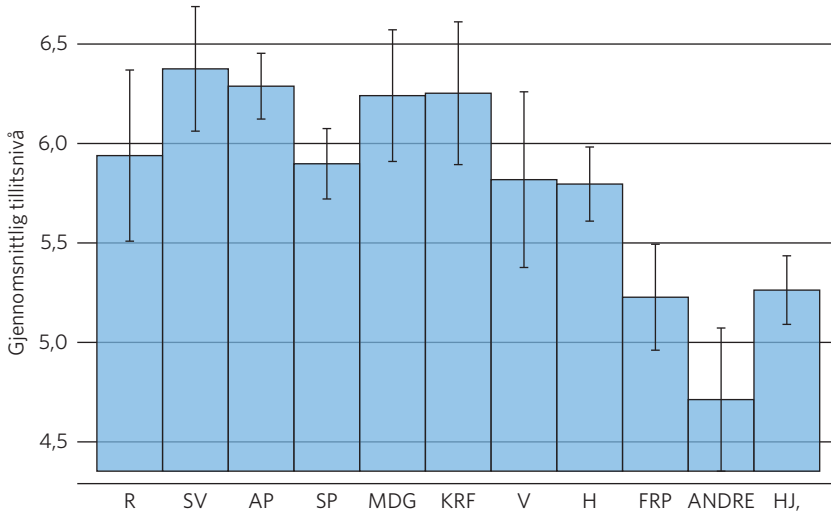
^{††}«Har du i løpet av de siste 12 måneder gjort frivillig innsats for noen organisasjoner eller foreninger?»

^{†††}«Hva er din høyeste fullførte utdanning?» Svaralternativer: «ingen utdanning», «grunnskole», «videregående skole», «universitet/høyskole inntil 4 år», «universitet/høyskole over 4 år». Utdanning er behandlet som en rangert variabel på ordinalnivå.

^{††††}Kommunestørrelse er kategorisert i seks grupper: under 2500, 2500–5000, 5001–10 000, 10 001–20 000, 20 001–60 000, over 60 000. Den inngår i analysen som en rangert variabel på ordinalnivå.

^{†††††}«Folk kan oppleve ulike grader av tilknytning til forskjellige geografiske områder. Hvor vil du plassere deg selv på en skala fra 1 til 5, der 1 står for 'ingen tilknytning' og 5 står for 'svært sterk tilknytning' til følgende områder? B) kommunen der du bor.»

kritiske til det politiske systemet. Figur 9.3 viser tillitsnivået til den gjennomsnittlige hjemmesitter (helt til høyre i figuren) sammenliknet med velgere som stemte på ulike partier, kontrollert for de samme variablene som inngår i modellen i tabell 9.1.



Figur 9.3. Gjennomsnittlig tillitsnivå med konfidensintervaller, blant hjemmesittere og velgere som stemte på ulike partier

N (uvektet): Rødt = 92, SV = 176, Ap = 641, Sp = 519, MDG = 159, KrF = 115, V = 88, H = 460, FrP = 208, andre = 118, hjemmesittere = 813. Analysen er uvektet.

I tråd med forventningene har også innbyggere i små kommuner større lokalpolitisk tillit enn innbyggere i store kommuner.

Når det gjelder den faktoren som får mest oppmerksomhet i litteraturen, *ytelse*, har den effekt i forventet retning: De som bruker mange kommunale tjenester, har høyere tillit, mens de som selv må yte til kommunen (gjennom eiendomsskatt), har lavere tillit. Når det gjelder deltakelse, i ulike former, er sammenhengene også delvis som forventet. Valgdeltakelse er forbundet med høyere politisk tillit. For deltakelse utenom valg er protestdeltakelse knyttet til lavere politisk tillit, mens deltakelse i formelle kanaler ikke er signifikant forbundet med tillit. De som har gitt personstemme eller slenger ved valget, har i gjennomsnitt høyere politisk tillit enn velgere som ikke har brukt stemmeseddelen sin aktivt på denne måten. Det samme gjelder trofaste velgere, altså velgere som stemmer det samme partiet ved to påfølgende valg. Deltakelse i frivillig

arbeid er negativt forbundet med tillit. De som deltar i frivillig arbeid, har altså i gjennomsnitt lavere lokalpolitisk tillit enn de som ikke deltar frivillig arbeid. En tolkning av dette kan være at de som jobber frivillig, har en tendens til å tenke at de gjør arbeid kommunen burde ha gjort.

Diskusjon og konklusjon

Jeg spurte innledningsvis hva som kjennetegner dem med høy og lav lokalpolitisk tillit, altså de som tror eller ikke tror at lokalpolitiske aktører og institusjoner ivaretar deres interesser på en god måte. Analysen viser at noen grupper står nokså tydelig ut som tillitsfulle: De med høy utdanning, de som stemmer på SV, Ap og MDG, de som stemte på partiene som vant valget, og de som føler sterk tilknytning til kommunen, har høyere tillit enn de med lav utdanning, de som stemte på typiske protestpartier, de som stemte på partier som «tapte» valget, og de med lav tilknytning til kommunen.

Analysen viser videre at en av de faktorene som er sterkest korrelert med tillit, nemlig om man stemte på den politiske koalisjonen som vant valget, er eksternt påført og vil kunne variere fra valg til valg. At det å være på vinneren relativt sett har så stor effekt på politisk tillit (og her kan vi snakke om effekt, fordi det er lite sannsynlig at påvirkningen går den andre veien), innebærer at velgere vil tre ut og inn av den tillitsfulle gruppen, alt etter som de vinner eller taper valget. De øvrige faktorene som er inkludert i analysen, er mer stabile, og noen er helt stabile, slik som utdanning, kommunestørrelse og kanskje også tilknytning til kommunen. Det med andre ord grunn til å tro at en del faktorer borger for at enkeltindivider forblir enten tillitsfulle eller fulle av mistro.

Samlet står faktorene som er med i analysen, for nær en femtedel av den totale variasjonen i lokalpolitisk tillit i dette utvalget. Det innebærer at fire femtedeler av variasjonen er knyttet til andre forhold som vi ikke har kontrollert for. Her er det relevant å trekke inn skillet mellom diffus og spesifikk tillit. Mange av de faktorene som har inngått i vår analysemodell, er spesifikke på den måten at de representerer konkrete erfaringer med politikken, som evalueringer av tillit kan gjøres på bakgrunn av. Folk kan for eksempel danne seg en mening om hvorvidt det politiske systemet er til å stole på, gjennom sin erfaring med tjenestene systemet produserer, eller

gjennom erfaringen med å bo i en liten eller stor kommune. Andre faktorer kan ha en mer diffus form for tillit som bakenforliggende årsak. For eksempel kan man tenke seg at valg av parti vil kunne være påvirket av hvorvidt man er tillitsfull i utgangspunktet. Mange av faktorene det her er kontrollert for, kan tenkes å ha både en spesifikk og en diffus komponent. Eksempelvis kan protestdeltakelse være et resultat av konkrete erfaringer med kommunal politikk kombinert med en kritisk holdning til mak-tapparatet. Poenget er: Den uforklarte variansen, altså den variasjonen i politisk tillit man ikke kan gjøre rede for ved hjelp av de (nokså mange) faktorene som er inkludert i denne analysen, er antakelig et resultat av både diffus og spesifikk tillit. Det faktum at tillit til de ulike lokalpolitiske aktørene og institusjonene det er spurt om, er høyt innbyrdes korrelert, kan indikere at den diffuse tillitskomponenten er betydelig. Korrelasjonen kan selvfølgelig være høy fordi det faktisk er en sammenheng; ordføreren er en av flere politikere, summen av politikere utgjør kommunestyret, og kommunestyret bestemmer hva administrasjonen skal gjøre. Men den høye korrelasjonen mellom tillit til ulike lokalpolitiske aktører og institu-sjoner kan også ses som et uttrykk for at folk ikke klarer å skille mellom de ulike institusjonene, og for at folk ikke utelukkende baserer vurderingen sin på erfaring, men også på en slags grunnleggende holdning til eller norm om at politiske og offentlige institusjoner og aktører er verdt eller ikke verdt å ha tillit til. Denne antakelsen styrkes ved at lokalpolitisk tillit også er høyt korrelert med tillit til nasjonale og regionale institusjoner. Det ser altså ut til å være en tendens til at folk enten har eller ikke har tillit, og at dette individuelle tillitsnivået omfatter det objektet som blikket til enhver tid faller på. Det at folk ikke skiller tydelig mellom de ulike aktø-rene og institusjonene, har også en demokratisk implikasjon, fordi feil eller ikke-tillitvekkende handlinger foretatt av én av institusjonene vil bli assosiert også med de andre institusjonene, og kommuneorganisasjonen som helhet vil bli holdt ansvarlig. Dersom ordfører er korrupt, vil det med andre ord fort kunne gå ut over folks tillit til kommunestyret som helhet, eller til kommuneadministrasjonen.

Et annet funn det er verdt å rette oppmerksomheten mot, er betydningen av opplevd tilhørighet til kommunen. Sammenhengen mellom tilhørighet og tillit indikerer at en mulig forutsetning for politisk tillit

er en opplevelse av at man hører til i et felles «vi», og at politikerne og de politiske institusjonene faktisk representerer dette felles vi-et. Demokrati er jo per definisjon folkestyre, men det er en tendens til å omtale de valgte representantene som om de tilhører en annen gruppe enn innbyggerne – som en egen gruppe som står utenfor, og som kanskje ikke forstår det virkelige folket. Det er lett å tape av syne at politikere utgår fra folket, og at institusjonene de handler gjennom, er utformet og forvaltes av folket og folkets representanter. Sammenhengen mellom opplevd tilhørighet og tillit sier dermed noe om viktigheten av at innbyggerne i norske kommuner opplever at de selv og politikerne er med i et felles «vi».

Litteratur

- Anderson, C. J., Blais, A., Bowler, S., Donovan, T. & Listhaug, O. (2005). *Losers' consent. Elections and democratic legitimacy*. Oxford Scholarship Online. <https://doi.org/10.1093/0199276382.001.0001>
- Bélanger, É. (2017). Political trust and voting behaviour. I S. Zmerli & T. W. G. van der Meer (Red.), *Handbook on political trust* (s. 242–255). Edward Elgar Publishing.
- Bélanger, É. & Aarts, K. (2006). Explaining the rise of the LPF: Issues, discontent, and the 2002 Dutch election. *Acta Politica*, 41(1), 4–20.
- Braun, D. & Hutter, S. (2016). Political trust, extra-representational participation and the openness of political systems. *International Political Science Review*, 37(2), 151–165.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Wiley.
- Fiva, J. H., Halse, A. H. & Natvik, G. J. (2020). Local government dataset. Hentet fra www.jon.fiva.no/data.htm
- Folkestad, B. (2017). Politisk tillit og bruk av offentlige velferdstjenester. I J. Aars, D. A. Christensen, B. Ytre-Arne & T. S. Lindén (Red.), *Tjenstedemokratiet. Velferdsstaten som arena for deltakelse* (s. 146–163). Universitetsforlaget.
- Gabriel, O. W. (2017). Participation and political trust. I S. Zmerli & T. W. G. van der Meer (Red.), *Handbook on political trust* (s. 228–41). Edward Elgar Publishing.
- Grimmelikhuisen, S. & Knies, E. (2017). Validating a scale for citizen trust in government organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 583–601.

- Hansen, S. W., Klemmensen, R. & Serritzlew, S. (2019). Losers lose more than winners win: Asymmetrical effects of winning and losing in elections. *European Journal of Political Research*, 58(4), 1172–1190.
- Hardin, R. (2002). *Trust and trustworthiness*. Russell Sage Foundation.
- Haugsgjerd, A. (2019). Moderation or radicalisation? How executive power affects right-wing populists' satisfaction with democracy. *Electoral Studies*, 57, 31–45. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.09.008>
- Haugsgjerd, A. & Seggaard, S. B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk* (Rapport 2020: 6). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/9d84337e0d2541749f13aa8c7e942b04/politisk_tillit_lokaldemokrati_og_legitimitet.pdf
- Hetherington, M. J. (1998). The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, 92(4), 791–808.
- Hetherington, M. J. (2006). *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton University Press.
- Hetherington M. J. & Husser, J. A. (2012). How trust matters: The changing political relevance of political trust. *American Journal of Political Science*, 56(2), 312–325.
- Hooghe, M. & Marien, S. (2013). A comparative analysis of the relation between political trust and forms of political participation in Europe. *European Societies*, 15(1), 131–152.
- Hooghe, M. & Dassonneville, R. (2018). A spiral of distrust: A panel study on the relation between political distrust and protest voting in Belgium. *Government and Opposition*, 53(1), 104–130.
- Kaase, M. (1999). Interpersonal trust, political trust and non-institutionalised political participation in Western Europe. *West European Politics*, 22(3), 1–21.
- Kernell, G. & Mullinix, K. J. (2019). Winners, losers, and perceptions of vote (mis)counting. *International Journal of Public Opinion Research*, 31(1), 1–24.
- Kumlin, S. & Haugsgjerd, A. (2017). The welfare state and political trust: Bringing performance back. I S. Zmerli & T. W. G. van der Meer (Red.), *Handbook on political trust* (s. 285–301). Edward Elgar Publishing.
- Kumlin, S., Stadelmann-Steffen, I. & Haugsgjerd, A. (2018). Trust and the welfare state. I E. M. Uslaner (Red.). *The Oxford handbook of social and political trust* (s. 385–408). Oxford University Press.
- Lenz, G. S. (2012). *Follow the leader? How voters respond to politicians' policies and performance*. University of Chicago Press.
- Levi, M. & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 475–507.
- Liu, C. & Stolle, D. (2017). Social capital, civic culture and political trust. I S. Zmerli & T. W. G. van der Meer (Red.), *Handbook on political trust* (s. 338–352). Edward Elgar Publishing.

- Maloy, J. S. (2009). Two concepts of trust. *Journal of Politics*, 71(2), 492–505.
- Miller, A. H. (1974). Political issues and trust in government: 1964–1970. *American Political Science Review*, 68(3), 951–972.
- Muñoz, J. (2017). Political trust and multilevel government. I S. Zmerli & T. W. G. van der Meer (Red.), *Handbook on political trust* (s. 69–88). Edward Elgar Publishing.
- Newton, K. (2007). Social and political trust. I R. J. Dalton & H. D. Klingemann (Red.), *The Oxford handbook of political behavior* (s. 342–361). Oxford University Press.
- Newton, K., Stolle, D. & Zmerli, S. (2018). Social and political trust. I E. M. Uslaner (Red.), *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford University Press.
- Norris, P. (Red.). (1999). *Critical citizens. Global support for democratic government*. Oxford University Press.
- Rooduijn, M., van der Brug, W. & de Lange, S. L. (2016). Expressing or fuelling discontent? The relationship between populist voting and political discontent. *Electoral Studies*, 43(1), 32–40.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B, Burt, R. S. & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3), 393–404.
- Segaard, S. B., Rose, L. & Haugsgjerd, A. H. (2020). Politisk tillit i Norge – tegn til økende sosiale forskjeller? I J. Bergh, A. H. Haugsgjerd & R. Karlsen (Red.), *Valg og politikk siden 1945* (s. 124–139). Cappelen Damm Akademisk.
- Seyd, B. (2016). Worse than estate agents: The problem of political trust. I P. Cowley & R. Ford (Red.), *More sex, lies and the ballot box* (s. 143–147). Biteback.
- Tomankova, I. (2019). An empirically-aligned concept of trust in government. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 12(1), 161–174.
- Torcal, Mariano. (2017). Political trust in Western and Southern Europe. I S. Zmerli & T. W. G. Van der Meer (Red.), *Handbook on political trust* (s. 418–39). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- van der Meer, T. W. G. (2017). Political trust and the «crisis of democracy». *Oxford research encyclopedia of politics*. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-77>.
- Winsvold, M. & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset – samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (s. 34–57). Cappelen Damm Akademisk.

KAPITTEL 10

Loddet er kastet: Om bruken av innbyggerpaneler i lokalpolitikken

Sveinung Arnesen

NORCE Samfunn

Anne Lise Fimreite

Universitetet i Bergen

Jacob Aars

Universitetet i Bergen

Abstract: This chapter examines a citizens' panel (a 'mini-public') that took place in the municipality of Bergen in 2018. We begin by discussing mini-publics as innovative measures to increase participation in political systems. In the literature, the internal quality of the panels – who is recruited and included on the panel and how opinion formation is organized – is emphasized. How mini-publics affect the political/representative political system – the external quality of the panels – has not been studied as thoroughly, and is therefore the analytical starting point for our chapter. In the empirical part of the chapter, we present the panel in Bergen, how it was recruited and organized, and the recommendations it made to decision-makers in the municipality. We also explore how citizens in Bergen assess these sorts of innovative democratic measures. The chapter ends with a discussion of the mini-public's place in a representative democracy – are mini-publics supplements or alternatives?

Keywords: mini-publics, citizens' assemblies, innovative democratic measures, representative democracy

Sitering av denne artikkelen: Arnesen, S., Fimreite, A. L. & Aars, J. (2021). Loddet er kastet: Om bruken av innbyggerpaneler i lokalpolitikken. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 10, s. 253–283). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch10>

Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Dette kapitlet handler om såkalte mini-publics, som på norsk omtales som innbyggerhøringer eller innbyggerpaneler. Slike demokratiltak presenteres – både i forskningslitteraturen og i den politiske diskursen – som et supplement, men også noen ganger som et alternativ til valgkanalen (van Reybrouck, 2014). De mest kjente og anerkjente innbyggerhøringene internasjonalt har vært avholdt på nasjonalt plan (Farrell et al., 2019). Vi finner også slike tiltak i lokalpolitikken i mange land (Flinders, 2014; Curato & Böker, 2016; Niessen, 2019). Her skal vi se nærmere på erfaringene fra en slik lokal høring som ble arrangert i Bergen kommune våren 2018 (Arnesen et al., 2018).

Innbyggerhøringer er, som flere andre former for demokratiltak, fundert i internasjonal forskningslitteratur som hevder at stadig færre innbyggere føler seg ivaretatt i og av etablerte politiske systemer (Dalton, 2004; Norris, 2011). Mange opplever at politikkerne ikke makter å levere gode og akseptable løsninger i store, kompliserte og viktige saker som klimakrisen, samfunnssikkerhetsspørsmål og migrasjon. På lokalt plan trekkes ubesluttksomhet og stadige politiske omkamper om mer nære forhold som lokalisering, infrastruktur og tjenestetilbud frem som demotiverende for deltakelse (Flinders, 2014; Levi & Stoker, 2000; Boulianne, 2018). Forskningen som ligger til grunn for observasjonene og påstandene, er i hovedsak gjort i andre land og systemer enn vårt, men også hos oss uttrykker noen nå bekymring for denne typen opplevelser og vurderinger. Bekymringene er særlig knyttet til hva utviklingen kan ha å si for legitimitet og tillit til – og oppslutning om – demokratiets institusjoner (Arnesen et al., 2019; Dahlberg et al., 2015).

Valgkanalen er den av de etablerte demokratiske institusjonene som mest åpenbart utfordres her. Alternative og supplerende måter å involvere og skape medvirkning på er derfor et viktig tema i både politiske og faglige diskurser (Boulianne, 2018; Flinders et al., 2016; Fung, 2003; van Reybrouck, 2014). «Mini-publics» er altså én type demokratiltak som har vært prøvd ut i relativt stor skala i så vel USA og Australia som i Europa (Dahl, 1989; Fishkin, 1995, 2018; Fung, 2003; Goodin & Dryzek, 2008). Noen slike tiltak er relativt høyt politisk profilert. Det gjelder blant annet nasjonale innbyggerhøringer – «citizens' assemblies» – som

jevnlig avholdes i Skottland og Irland. I disse høringene møtes (fysisk og nå også digitalt) hundre tilfeldig utvalgte innbyggere for å diskutere blant annet nasjonal uavhengighet, tilknytning til EU, selvbestemt abort, endringer i grunnloven, valgordninger og familiepolitikk. Diskusjonene leder frem til omforente anbefalinger som oversendes beslutningstakere (Farrell et al., 2019). Den amerikanske statsviteren James Fishkin utviklet imidlertid allerede i 1980-årene et forskningsbasert konsept, *Deliberative Opinion Polls™*, som i stor grad er bygd over samme lest som dagens irske og skotske innbyggerhøringer (Fishkin, 1991). Tilfeldig uttrukne innbyggere møtes, får informasjon om en bestemt sak, diskuterer den og kommer med en felles anbefaling om hvordan saken bør håndteres, som så oversendes beslutningstakerne. Innbyggerhøringer etter Fishkins opplegg har vært testet ut i store deler av den demokratiske verden de siste 25 årene, blant annet i våre naboland Danmark (Hansen & Andersen, 2002) og Finland (Setälä, 2017). Mot slutten av 1990-årene ble det også holdt noen få innbyggerhøringer i Norge, en i Nordland fylkeskommune (som omhandlet miljø saker) og en i Kongsberg kommune (som omhandlet samferdsel) (Aars & Offerdal, 2000).

I dette kapitlet skal vi se nærmere på et nyere forsøk med innbyggerpanel i en norsk kommune, det såkalte *Byborgerpanelet* som ble avholdt i Bergen i april 2018 (Arnesen et al., 2018). Vi skal se på gjennomføringen av panelet, og på hvilken betydning anbefalingene fra panelet hadde i saken om gjeninnføring av politiske bydelsstyrer, som det var panelets oppdrag å diskutere. Vi vil også rette oppmerksomheten mot hvilken plass denne typen demokratiltak kan ha i vårt representative politiske system. Før vi går inn på empirien, vil vi knytte noen teoretiske refleksjoner til bruken av innbyggerhøringer i denne typen systemer.

Demokratiltak og det representative demokratiet

Begrunnelsen for å etablere og ta i bruk innbyggerhøringer er mange, men økt politisk engasjement og styrket meningsutveksling, først og fremst innbyggerne imellom, er blant målsettingene som oftest nevnes

(Fung, 2003; Goodin & Dryzek, 2006; Boulianne, 2018). Mangfoldet er stort når det gjelder utforming av innbyggerpaneler. Ifølge Goodin og Dryzek (2008, s. 220) er det kun to ufravikelige krav: Panelene må være små nok til at meningsutveksling og deliberasjon kan foregå, og store nok til å ivareta (noe) representativitet. Representativitet oppnås oftest gjennom en eller annen form for tilfeldig uttrekk eller utvelgelse (Niessen, 2019), men det finnes også eksempler på paneler basert på selvseleksjon og andre former for påmelding (Fung, 2003). Når panelene avholdes, brukes ulike måter å få frem deltakernes meninger og samle inn deres synspunkter på. Fokusgrupper, meningsmålinger og eksperimenter er hyppig brukt. Sakstypene panelene tar opp, varierer. Noen er innrettet mot overordnede og store temaer som grunnlovsendringer og valgordninger, andre er opptatt av nære saker og forhold som veitraseer, nedleggelse av institusjoner, lokale planprosesser og regional og lokal styringsstruktur (Boulianne, 2018; Niessen, 2019). Det varierer når i en beslutningsprosess panelene aktiveres og involveres. Det varierer også om de brukes til policyformulering og rådgivning eller har reell beslutningsmyndighet (Fung, 2003; Niessen, 2019). Alle disse forholdene antar man i litteraturen at påvirker panelene og har noe å si for hvordan de fungerer. Forholdene er derfor viktige, men ikke uttømmende når det gjelder litteraturen omtaler som panelenes *indre kvalitet*, skal identifiseres (Fung, 2003). I mye av litteraturen knyttes for eksempel indre kvalitet i mindre grad til sakstype og funksjon eller rolle, og mer til hvordan det rekrutteres til panelet, og til hvem som gjennom det blir inkludert. Hvordan det legges til rette for meningsutveksling, og hvordan meningsdanning foregår i panelet, anses også som viktig når indre kvalitet skal identifiseres (Goodin & Dryzak, 2008).

Selv om det er noe uenighet og også metodiske utfordringer knyttet til å kategorisere hva som er et panel med høy indre kvalitet (Niessen, 2019), mangler det ikke på antakelser i litteraturen om hvordan panelets utforming kan tenkes å påvirke så vel beslutningstakernes vurdering av paneler som de anbefalingene som fremkommer. Antakelser knyttet til hvordan politikere og andre i systemet velger å ta anbefalinger videre til beslutninger, ser vi også ofte (Fung, 2003; Niessen, 2019). Stort sett går antakelsene i retning av at paneler med høy indre kvalitet vil påvirke

politiske beslutninger i tråd med panelets anbefalinger. Dermed vil slike paneler også ha det litteraturen omtaler som *høy ekstern kvalitet* (Fung, 2003).

Empiriske erfaringer viser imidlertid at hvordan panelers anbefalinger påvirker systemets beslutninger, ikke alene er avhengig av trekk som antas å heve den indre kvaliteten, som høy representativitet og god diskusjonskultur. Hvordan panelet knyttes til det politiske systemet – da i vid forstand som beslutningstakere, politiske institusjoner og velgere/innbyggere – er også av stor betydning (Curato & Böker, 2016; Felicetti et al., 2015; Niessen, 2019). Nærmest uavhengig av hvilken funksjon panelene er tiltenkt, og hvilke saker de behandler (Goodin & Dryzek, 2006, 2008), trekker nyere forskning frem som viktig at panelet aksepteres av det politiske systemet (Niessen, 2019). Størrelse og representativitet kan da tenkes å bety noe. Åpenhet omkring panelene har også vist seg å være av betydning. Likevel er det ett forhold som trekkes frem som essensielt: nok kapasitet på mottakersiden til å inkludere panelenes anbefalinger i pågående prosesser. Etter at de hadde studert fire paneler på ulike kontinenter, konkluderte Curato og Böker (2016) med at innbyggerpaneler faktisk kan ha potensielt uheldige konsekvenser for et politisk system, men også for den videre demokratiske konteksten i et samfunn, dersom aksept og kapasitet mangler slik at samspillet mellom panel og system fungerer dårlig. Å utvikle paneler og det politiske systemet sammen og i gjensidighet fremheves derfor av forfatterne i denne studien som avgjørende for ekstern kvalitet.

En nylig gjennomført studie av et innbyggerpanel i en belgisk region støtter opp under denne konklusjonen (Niessen, 2019). Tema for panelet var lokale klimatilpasningstiltak. Det var regionens folkevalgte som selv tok initiativ til panelet. Til tross for dette viser studien at det var langt fra alle folkevalgte som vurderte innspillene som kom fra panelet, som velkomne og relevante (Niessen, 2019). En av innvendingene politikerne hadde, var at paneldeltakerne ikke var i stand til å overskue det komplekse i politiske beslutningssituasjoner. Det var også mange politikere som oppfattet at det mandatet de hadde som folkevalgt, gjorde at de var hevet over denne typen «litt tilfeldige» innspill. Det var imidlertid også politikere som var opptatt av at panelet knyttet innbyggere og systemet

nærmere, nettopp fordi deltakerne måtte sette seg inn i og vurdere de samme (komplekse) forholdene som politikerne må. Noen politikere vektla dessuten at nye løsninger på aktuelle utfordringer kan komme som resultat av diskusjoner i slike paneler. Uavhengig av hvilke konkrete oppfatninger og vurderinger politikerne hadde av panelet, konkluderte derfor forskerne i studien med at «the use of mini-publics does not leave traditional representative institutions unaffected as it prompts them to think about the place that citizen deliberation should take in the political system» (Niessen, 2019, s. 481).

Det er denne *plassen* – samspillet mellom byborgerpanelet og det representative politiske systemet i Bergen – vi vier oppmerksomhet i dette kapitlet. Samspillet mellom panelet og systemet vil vi i tråd med diskusjonen over knytte til tre forhold:

- a) *Rekrutteringen* til panelet og gjennom det *inkludering* av ulike grupper.
- b) *Meningsutvekslingen og meningsdanningen* i panelet som leder frem til anbefalinger.
- c) *Konsekvensene* anbefalingene fra panelet hadde.

De to første forholdene vil hjelpe oss til å kunne si noe om byborgerpanelets indre kvalitet, mens det siste forholdet vil bidra til forståelsen av dets eksterne kvalitet.

Konkret vil vi identifisere rekruttering og inkludering ved å se på ulike gruppers representasjon i panelet. Rekrutteringsmekanismen som ble brukt, og hvem som møtte opp til panelet, er viktig her. Vi vil videre se på saken panelet skulle mene noe om, og opplegget for meningsdanning og meningsutveksling som ble fulgt frem til panelet avga sine anbefalinger. For å si noe om mulige konsekvenser av panelet vil vi se nærmere på anbefalingene som faktisk ble gitt, men vi vil først og fremst legge vekt på hvordan disse ble mottatt av det politiske systemet i kommunen. Til slutt vil vi se på hvordan innbyggerne i kommunen og i hele landet vurderer innbyggerpaneler generelt som deltakelsesform. Samlet vil disse forholdene gjøre oss i stand til å si noe om innbyggerpanelets mulige plass i det representative politiske systemet. Casen vår er Bergen kommune, men de

bergenske erfaringene vil trolig kunne fungere som et læringsgrunnlag også for andre kommuner.

Byborgerpanelet 2018¹

Bakgrunn og opprettelse

Byborgerpanelet ble en realitet som følge av arbeidet til et byrådsoppnevnt utvalg med mandat til å se på nærdemokratiet i Bergen (Nærdemokratiutvalget, 2017). Utvalget, som arbeidet våren 2017, var organisatorisk uavhengig av kommunen og sammensatt av forskere, tidligere lokalpolitikere, mediefolk og representanter for frivilligheten i byen – både den organiserte og den uorganiserte. Et panel basert på tilfeldig uttrekk blant innbyggerne i kommunen var ett av utvalgets forslag for å øke lokal deltakelse og medvirkning. Forslaget vakte interesse i byens politiske miljø, og i september 2017 fattet bystyret vedtak om et forsøk med innbyggerpanel. Bystyret bestemte samtidig at panelet skulle brukes for å få konkrete innspill i saken om innføring av politiske bydelsstyrer i kommunen fra 2020 (byrådssak 245/17 og bystyresak 231/17).

Bergen kommune har siden 1970-årene hatt ulike former for bydelsorganisering – både politisk og administrativt. Fra 2011 ble ordningen med politiske bydelsutvalg avskaffet. I samarbeidsplattformen til partiene som utgjorde byrådet i perioden 2015–2019, sto det imidlertid at gjeninnføring av slike utvalg skulle vurderes. Bydeler var derfor også et viktig tema i Nærdemokratiutvalgets arbeid (Nærdemokratiutvalget, 2017).

Byborgerpanelet, som det ble kalt, ble organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune, Universitetet i Bergen og NORCE og ble gjennomført i slutten av april 2018.²

-
- 1 Dette delkapitlet bygger frem til avsnittet «Konsekvenser» i stor grad på rapporten *Bergen byborgerpanel*, skrevet av Sveinung Arnesen, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars og overlevert til Bergen kommune i juni 2018 som et ledd i kommunens forsøk med byborgerpanel. Den opprinnelige rapporten, overlevert til kommunen, kan leses her: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/991763/Bergen-byborgerpanel>
 - 2 Alle forfatterne av dette kapitlet var involvert i Nærdemokratiutvalget, i kontakten mellom forskningsmiljøene og kommunen i utviklingen av panelet, i gjennomføringen av panelet og i tilbakerapporteringen til kommunen (jf. Arnesen et al., 2018). I ettertid samarbeider vi med Bergen kommune om innovasjonsprosjektet DEMOVATE. Initiativet til prosjektet er en direkte følge av bystyrebehandlingen av Byborgerpanelets anbefalinger høsten 2018. DEMOVATE er

Rekruttering og inkludering

Bystyrets bestilling var at panelet skulle avholdes som en fysisk samling med inntil hundre tilfeldig uttrukne personer over 18 år. For å kunne oppfylle denne bestillingen foretok folkeregisteret et tilfeldig uttrekk av tusen personer med bostedsadresse i Bergen. Fra denne basen ble 430 invitasjonsbrev sendt ut i posten – også her ble tilfeldighetsprinsippet lagt til grunn. Med utgangspunkt i utfordringer knyttet til rekruttering rapportert fra utenlandske paneler (bl.a. Flinders et al., 2016; Boulianne, 2018) besluttet kommunen at deltakerne i panelet skulle honoreres som om de var medlemmer i «ordinære politiske utvalg». Honoraret ble satt til 2000 kroner for oppmøte. Dette var eneste form for kompensasjon som ble gitt, noe det ble gjort oppmerksom på i invitasjonsbrevet. Påmelding til panelet skjedde enten ved telefonisk henvendelse til kommunen eller via internett. Både telefonnummer og nettsadresse var oppgitt i invitasjonsbrevet.

De som ble invitert til Byborgerpanelet, representerte et tverrsnitt av innbyggerne i Bergen, i og med at alle over 18 år hadde like stor sannsynlighet for å bli trukket ut, uavhengig av hvor lenge de har bodd i kommunen, kjønn, alder eller andre forhold. Tabell 10.1 viser at rundt 20 prosent svarte positivt på invitasjonen. Tabellen viser også et relativt lite frafall fra dem som var påmeldt, til dem som møtte opp. 78 deltakere tok del i panelet, en fremmøteprosent på rundt 90. Gjennomsnittlig alder synker med åtte år når vi sammenlikner dem som ble invitert, med dem som faktisk deltok. Et annet moment som fremgår av tabell 10.1, er forskjellen i deltakelse mellom kvinner og menn. Kjønnbalansen er om lag lik blant inviterte, men gapet mellom menn og kvinner øker til 14 prosentpoeng når vi ser på dem som faktisk deltok. Dette siste er motsatt av det vi oftest ser i utenlandske paneler (Flinders et al., 2016). Også i norske besluttende organer på lokalt plan, som kommunestyre og formannskap, er kvinner underrepresentert. Når det gjelder valgdeltakelsen, er det derimot nå kun i de eldre aldersgruppene menn deltar mer enn kvinner (Christensen & Arnesen, 2013, s. 62).

finansiert av Norges forskningsråds satsing FORKOMMUNE. Prosjektet skal teste ut innbyggerpaneler i bredere skala i Bergen kommune. Surveyen til Bergens befolkning om synspunkt på innbyggerpaneler, som presenteres i dette kapitlet, er en del av dette prosjektet.

Tabell 10.1. Oversikt over inviterte og deltakende i Byborgerpanelet

	Invitert	Invitert, takket ja	Invitert, takket ja og møtt opp
Antall	433	87	78
Andel av inviterte	100 %	20 %	18 %
Kjønnsbalanse	49 % menn 51 % kvinner	42 % menn 58 % kvinner*	43 % menn 57 % kvinner*
Gjennomsnittlig alder	48 år	40 år**	40 år**

*Forskjellene mellom andelen kvinner og menn som ble invitert, og som takket ja, er ikke statistisk signifikant (t-verdier på t-tester er lik henholdsvis 1,3 og 0,98 for gruppen som takket ja, og for gruppen som også møtte opp).

**Aldersforskjellene mellom dem som ble invitert, og dem som takket ja, er statistisk signifikant (t-verdier på t-tester er lik 3,8 både for gruppen som takket ja og for gruppen som også møtte opp).

Deltakelse i panelet i Bergen er basert på tilfeldig utvalg, og muligheten for selvseleksjon er derfor mindre enn i deltakelskanaler der innbyggerne inviteres åpent, for eksempel folkemøter. Til tross for en slik rekrutteringsmekanisme peker altså de to variablene som er kjent i dette materialet, kjønn og alder, mot en skjevhet sammenliknet med populasjonen blant dem som valgte å delta i panelet. Vel å merke er forskjellen for kjønn ikke statistisk signifikant, noe vi tilskriver det forholdsvis lave antallet deltakere. Aldersforskjellen mellom dem som ble invitert og dem som deltok, er statistisk signifikant. Skal innbyggerpaneler fungere som et tiltak som kan øke legitimiteten for og tilliten til det demokratiske systemet, viser internasjonal forskning at de må være for alle, og ikke kun representere en ny kanal for dem som allerede har mange (Goodin & Dryzek, 2006; Lafont, 2015). Vi mangler data som kan si noe mer utfyllende om kjennetegn ved dem som deltok. Erfaringene fra andre land viser likevel at dem vi kan kalle underrepresenterte grupper, er underrepresentert også når det gjelder faktisk deltakelse i innbyggerpaneler (Lafont, 2015; Jacquet, 2017). En studie fra Belgia hvor de som har valgt ikke å delta, er intervjuet, viser at begrunnelsene for å la være å delta strekker seg fra det helt private, som redsel for offentlige møter og et ønske om å verne om den private sfære, til familieforhold, tidsklemme, politisk fremmedgjøring og manglende tillit til denne typen tiltak (Jacquet, 2017). Disse faktorene vet vi ingenting om for panelet i Bergen.

Andre mer praktiske forhold hadde imidlertid også sitt å si for hvordan panelet i Bergen fungerte med tanke på å inkludere deltakere. Undersøkelsene ble gjennomført ved bruk av digitale verktøy. Deltakerne var

kjent med denne framgangsmåten i forkant, men kompetansen var like fullt ulik blant dem som møtte opp. Informasjon og spørreskjema var dessuten utformet kun på norsk, og det ble stilt krav til leseferdigheter. Et annet forhold som i forkant kan ha påvirket viljen og muligheten til å delta, er den fysiske tilgjengeligheten til lokalet på universitetets campus i Bergen sentrum der panelet ble holdt.

Forhold rundt rekrutteringen sammen med de praktiske sidene presentert her, gir grunnlag for å antyde at inkluderingsiden ved Byborgerpanelet i Bergen møtte på utfordringer av både forutsett og uforutsett karakter under avviklingen.

Meningsutveksling og meningsdanning

Opplegget for Byborgerpanelet i Bergen tok utgangspunkt i erfaringer fra andre paneler og la opp til et opplegg med tre hovedbolker:

- 1) informasjon om saksfeltet
- 2) panelets arbeid med saksfeltet
- 3) anbefalinger fra paneldeltakerne

Deltakerne fikk lite informasjon om den konkrete saken i forkant. De fikk kun vite temaet i invitasjonsbrevet. I starten av samlingen ble informasjon om Nærdemokratiutvalgets arbeid og om bydelsreformen lagt frem. Informasjonen ble i hovedsak gitt av forskerne som var involvert i panelet. Manusene som ble brukt i presentasjonene, finnes i vedlegg 1 og 2.

Med utgangspunkt i byrådets forslag til videre arbeid med reformen (Byrådssak 245/17) ble fire dimensjoner ved bydelsorganisering presentert for panelet:

- a) Hvor mange bydeler skal kommunen ha?
- b) Hvilke oppgaver skal bydelene ta seg av?
- c) I hvor stor grad skal bydelene selv bestemme hva pengene de får overført, skal brukes til?
- d) Hvordan skal representantene til bydelsstyrene rekrutteres?

I tråd med erfaringene fra paneler i andre land, som har behandlet organisatoriske og strukturelle forhold (Flinders et.al., 2016), var redegjørelsen for dimensjonene gjort nokså konkret. Det ble også understreket for deltakerne at situasjonen de skulle forholde seg til, var *at* bydelsstyrer skulle gjeninnføres, og at det de skulle ta stilling til var hvordan de da ønsker at dette skulle organiseres.

Av tidsmessige og økonomiske årsaker ble opplegget i Byborgerpanelet gjennomført svært kompakt med en varighet på totalt to timer. Begrunnelsen var en antakelse om at det vil være lettere å rekruttere folk til et totimersopplegg, enn til et panel som strekker seg over en eller flere dager. Det kompakte opplegget gjorde at informasjonen som ble gitt, av noen kan ha blitt oppfattet som summarisk og overflattisk. Det var i liten grad rom for å presentere alternative sider ved bydelsorganiseringen, eller å slippe til innledere med ulike synspunkter når det gjaldt både nærdemokratitiltak og bydeler.

Etter informasjonsdelen begynte panelets arbeid med saksfeltet. Dette startet med at paneldeltakerne skulle svare på en digital undersøkelse om hvilke bydeler eller hvilken bydelstype de foretrakk. Det var satt av tjue minutter til dette. Deltakerne ble her presentert for ulike påstander der de fire omtalte dimensjonene ble kombinert på ulike måter. Undersøkelsen var utformet som et såkalt *conjoint-eksperiment* (Hainmueller et al., 2015; Hainmueller et al., 2014). Dette innebar at paneldeltakerne ble presentert for to ulike typer bydeler (bydelspar) som de skulle ta stilling til. Spørsmålet var: «Hvilken av de to foretrekker du?» Bydelene de ble presentert for, varierte hver gang tilfeldig langs de fire dimensjonene *antall, handlingsrommet, oppgaver og rekruttering*. Hver deltaker ble bedt om å sammenlikne ti bydelspar før gruppediskusjonen.

Etter at undersøkelsen var gjennomført, ble deltakerne delt inn i mindre grupper (med seks til åtte deltakere) for å diskutere de fire dimensjonene ved bydelene nærmere. Gruppeinndelingen var tilfeldig. Gruppene møttes fysisk i dedikerte rom, og diskusjonene foregikk muntlig. Forskerne var innom alle gruppene i startfasen for å se til at diskusjon kom i gang. Før deltakerne gikk til gruppene, ble det lagt vekt på viktigheten av å ta opp alle fire dimensjoner og svaralternativer i diskusjonene. Det var ikke gitt tillatelse fra personvernmyndighetene til å observere

gruppediskusjonene systematisk. Det var heller ingen rapportering tilbake til plenum fra gruppene. I opplegget var det satt av tretti minutter til gruppediskusjon. I allokeringen av tid i forkant var det et argument at panelet besto av folk som aldri hadde sett hverandre før, og at tematikken var ny og også relativt abstrakt for mange av dem. Samtalene i gruppene fløt svært lett, og det var mye diskusjon i alle gruppene. Mange av deltakerne meldte også spontant tilbake at de hadde ønsket mer tid i gruppene.

Etter gruppediskusjonen ble deltakerne igjen samlet og bedt om å gjennomføre den digitale undersøkelsen en gang til. Igjen var det satt av tjue minutter til dette. Etter diskusjonen ble deltakerne på nytt bedt om å sammenlikne ti bydelspar. Samlet gir alle deltakernes svar over 3000 valg av hvilke bydeler som foretrekkes, og hvilke som ikke foretrekkes, gitt egenskapene til de to bydelstypene som sammenliknes.

Figur 10.1 viser resultatene fra undersøkelsene. Til venstre i figuren er de fire dimensjonene (*antall, handlingsrom, oppgaver, rekruttering*) med verdier presentert. De tre kolonnene i figuren (*før deliberasjon, etter deliberasjon og forskjell mellom før og etter*) viser resultatene fra svarene deltakerne har gitt i første og andre undersøkelse. De stiplede linjene viser til referansepunktet for hver dimensjon. «8 bydeler» er referansepunktet for antall, «lite» er referansepunktet for handlingsrom, «alle oppgaver kommunen har i dag» er referansepunkt for oppgaver, og «direktevalg» er referansepunkt for rekruttering. Referansepunktene har til felles at de ligger på den stiplede linjen, altså på null.

Kolonnen som viser resultatene etter gruppediskusjonen, viser at deltakerne i Byborgerpanelet i gjennomsnitt foretrekker åtte bydeler fremfor 47 bydeler. Kontrollert for hvordan bydelene ser ut på de andre dimensjonene, er det omtrent 27 prosentpoeng mindre sannsynlighet for at de velger en bydelsorganisering med 47 bydeler fremfor en med åtte. Deltakerne foretrakk store bydeler også før gruppediskusjonen (−18 prosentpoeng), men altså i enda større grad etter at de hadde diskutert bydelsorganisering med andre deltakere. Gruppediskusjonen har med andre ord ført til en negativ endring for alternativet med 47 bydeler (om lag 8 prosentpoeng endring i negativ retning). For de tre andre dimensjonene førte ikke gruppediskusjonen til signifikante endringer. Et generelt trekk er likevel

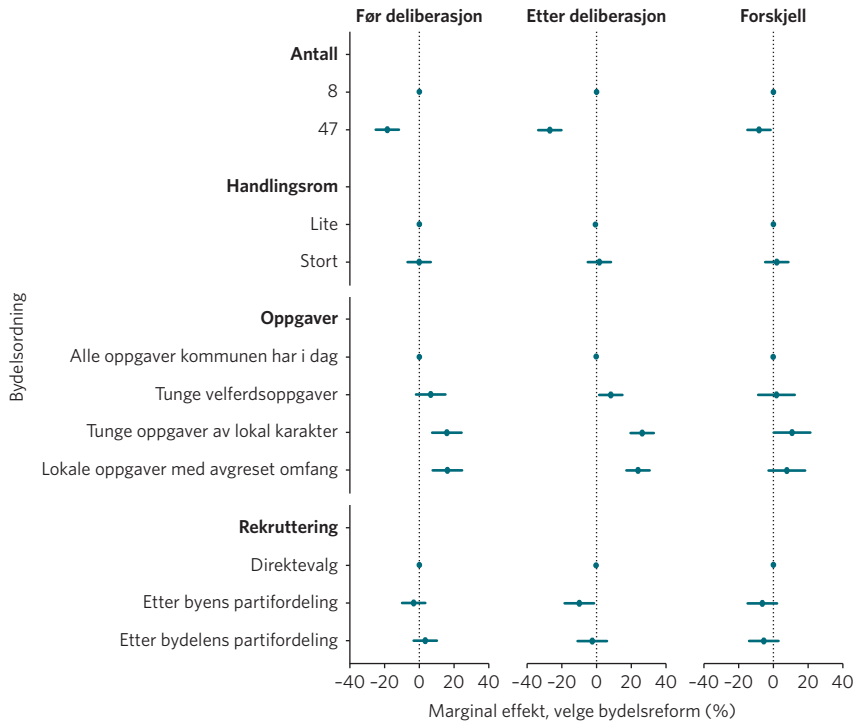
at deltakerne etter gruppediskusjonen hadde klarere oppfatninger om hvilke bydeler de ønsket.

Deltakerne ser for seg kommunen som den sentrale aktøren, også om man skulle velge å innføre bydeler. De vil at bydelene skal ta seg av oppgaver av mer lokal karakter. Disse kan dreie seg om kultur og fritidsaktiviteter, enkle byggesaker, park og idrettsanlegg, lokale trafikksaker og kollektivtilbud som berører bydelen. Deltakerne ønsker i liten grad en bydelsmodell der de politiske representantene pekes ut basert på partifordelingen i bystyret. De vil heller ha direkte valg, eller at representantene pekes ut med bakgrunn i valgresultatet i bydelen.³

Deltakerne endret altså noe syn på størrelsen på bydeler etter gruppediskusjonen – i favør av store bydeler. Når det gjaldt de tre andre dimensjonene, var det kun små endringer i synspunkter etter gruppesamtalene. Resultatene kan skyldes at den første undersøkelsen gir uttrykk for en spontan reaksjon på noe som for mange er ukjent stoff, mens den andre undersøkelsen (muligens) er uttrykk for et noe mer gjennomtenkt syn. Men forskjellene kan også være med på å si noe om og hvordan samtalene i gruppene kan ha påvirket deltakernes vurderinger av påstandene. Den knappe tiden satt av til diskusjon kan da være en av årsakene til at det kun er den første dimensjonen som ble presentert – bydelenes størrelse – som viste signifikant endring fra undersøkelsen før og etter gruppesamtalene. Det kan også være slik at deltakerne hadde klarere syn på de tre siste forholdene før gruppesamtalen, og at meningsutvekslingen her ikke påvirket synspunktene. I og med at vi ikke har systematiske observasjonsdata fra gruppene, er det likevel svært vanskelig å ha noen klar formening om hvorfor en dimensjon endres her, og ikke de tre andre.

Byborgerpanelet var bygd opp rundt en velprøvd innramming med informasjon om saksfelt og eget arbeid med saksfeltet (undersøkelse, diskusjon og undersøkelse) som ledet frem til anbefalinger. Til tross for det velprøvde i dette hadde opplegget svakheter med tanke på meningsdanning og meningsutveksling. Det mest opplagte er den korte tiden panelet

3 Resultatene må tolkes i lys av situasjonen deltakerne er satt i, hvor de blir bedt om å velge en av to bydeler som varierer langs de forhåndsdefinerte dimensjonene. Vi tar forbehold om at resultatene potensielt kunne ha sett annerledes ut om vi hadde inkludert flere eller færre enn de fire dimensjonene deltakerne ble presentert for (se Abramson et al. [2019] for utdypende diskusjon om hvordan det eksperimentelle designet kan påvirke svarene man får).



Figur 10.1. Resultater fra Byborgerpanelet om hvilken type bydeler de foretrekker dersom bydeler skulle bli innført i Bergen kommune

pågikk. Deltakerne mottok mye ny informasjon som de ble bedt om å mene noe om umiddelbart. Det var også satt av kort tid til diskusjon av temaene i grupper, før de igjen skulle mene noe. Det var heller ikke satt av tid til felles diskusjon eller tilbakerapportering fra gruppene. Deltakerne hadde kun mulighet til å forholde seg til det som var tatt opp og diskutert i egen gruppe.

Konsekvenser

Anbefalinger

Selv om Byborgerpanelet viste seg å ha visse utfordringer knyttet til det vi i teoridelen har omtalt som indre kvalitet når det gjelder så vel rekruttering og inkludering som opplegg for meningsutveksling og meningsdanning, kom panelet frem til helt konkrete anbefalinger til kommunen om hva som bør vektlegges i den fremtidige bydelsstrukturen.

Undersøkelsene paneldeltakerne svarte på (en før og en etter gruppesamtalen), resulterte i om lag 3000 valg av foretrukne sider ved bydelene. Analysene av disse valgene leder frem til det som ble Byborgerpanelets anbefaling til byens politiske beslutningstakere. Panelet anbefalte en bydelorganisering med få og store bydeler som tar seg av lokale oppgaver knyttet til bydelen. Paneldeltakerne ønsket videre at bydelens politiske organer skal gjenspeile bydelens politiske preferanser slik de kommer til uttrykk i valgresultatet. Men de mente også at det er viktig med et sterkt og overordnet kommunenivå, selv om bydelene får mer innflytelse. Anbefalingene fra panelet ble samlet i en rapport som var ført i pennen av de involverte forskerne, og som ble oversendt byrådet tidlig i juni 2018 (Arnesen et al., 2018). Kommunens politikere fikk her nokså klare synspunkter på hvilken retning bydelorganiseringen burde ta. I det følgende skal vi se nærmere på disse anbefalingenes skjebne i møte med det politiske systemet, og vi vil særlig vektlegge hvordan rapporten ble brukt i byrådets innstillinger.

Det representative systemet – beslutningstakerne

Byrådet la i oktober 2018 frem en sak for bystyret om bydeler og fremtidig bydelorganisering (byrådssak 235/18) og i mai 2019 en sak med nærmere utdyping av bydelenes mandat og fullmakter (byrådssak 144/19). Byrådet innstilte i den første saken på at Bergen i fremtiden skulle ha en bydelsordning med sju til åtte bydeler. Det fremgår også at de politiske bydelsstyrene bør ha søkelys på lokal samfunnsutvikling, verdiskaping, særpreg og identitet. Byrådet vektlegger at bydelsstyrene skal være folkevalgte organer. Bydelspolitikere er blant annet tiltenkt rollen som ombud for bydelen sin. Videre trekkes det i saksforelegget frem et tydelig demokratiargument knyttet til bydelsstyrenes rolle som skoler i politisk arbeid for yngre politikere. Denne innretningen gjør ifølge byrådet at det må delegeres oppgaver med reelle fullmakter til bydelene. I saken som ble lagt frem våren 2019, presenterte byrådet en lang liste med aktuelle saker og oppgaver som kan overføres til bydelene. Byrådet peker videre på at den negativt avgrensede parlamentarismen som styringssystemet i Bergen er basert på, åpner for at bydelene selv kan finne frem til nye oppgaver. Ingen av de to sakene går nærmere inn på hvordan bydelsstyrene skal rekrutteres.

Saksforelegget fra oktober 2018 (sak 235/18) har et eget kapittel viet Byborgerpanelet, hvor panelets anbefalinger, slik de kommer frem i den oversendte rapporten fra juni 2018, blir grundig presentert og diskutert. Byrådets eget forslag til fremtidig bydelsorganisering, slik det er gjengitt i avsnittet over, er i stor grad i tråd med anbefalingene fra Byborgerpanelet, noe som gjelder både antall bydeler, oppgaver som kan løses av bydelene og bydelenes handlingsrom. Dette sammenfallet er ikke oppsiktsvekkende. Panelet fikk ikke fritt velge hva det skulle mene noe om. Dimensjonene og spørsmålene panelet tok stilling til, var utformet i samråd mellom forskerne og kommunens representanter og tok utgangspunkt i tidligere saker og saksutredninger om bydelsorganisering. Like fullt fikk politikerne disse anbefalingene fra panelet etter at deltakerne hadde tatt stilling til kontrasterende påstander om utformingen av bydelene, basert på tidligere erfaringer med ordningen i kommunen. Hvor viktig panelets anbefalinger har vært for det standpunktet byrådet landet på, er vanskelig å si med de dataene vi har tilgjengelig, men byrådet sier følgende i sin innstilling i oktober 2018: «I denne saken er byborgerpanelets vurderinger og råd innarbeidet i byrådets saksutredning, som følge av bystyrets vedtak om nettopp dette» (jf. bystyrets vedtak 27. september 2017 i bystyresak 231/17).

Sitatet gir grunnlag for å slå fast at panelets råd – i alle fall ikke formelt – ble neglisjert av det politiske systemet.

Et forsøk som politikerne selv har tatt initiativ til, kan man anta at det er relativt lett for dem og andre i systemet å vie oppmerksomhet og ta hensyn til. Erfaringene fra Belgia, gjengitt i Niessens studie fra 2019 og presentert i teoriavsnittet, viser likevel at dette kan by på problemer. Vi har ikke detaljerte data om hvordan politikere i Bergen mottok og vurderte rådene fra Byborgerpanelet, ut over det som fremkom i saksforeleggene. Det vi kan lese der, indikerer likevel at anbefalingene ble vektlagt, i alle fall i den forberedende fasen av saken. Det er dog viktig her å påpeke at ut over innsatsen knyttet til å avvikle selve panelet, som krevde både ressurser og administrativ støtte, krevde det lite dedikert kapasitet i kommunen å få disse anbefalingene frem til politisk behandling. Rapporten fra panelet ble levert til avtalt tidsfrist, og rammene rundt anbefalingene var avklart med kommunen i forkant.

De representative systemet – institusjonene

Vi har så langt sett på hvordan det politiske systemet i Bergen kommune har håndtert de konkrete anbefalingene fra panelet, og på hvordan de valgte å ta disse videre. Intensjonen med å gjennomføre et forsøk med innbyggerpanel i Bergen var, ved siden av råd og anbefalinger i den konkrete saken, nettopp å finne ut noe om *hvilke råd* denne typen paneler faktisk kan gi, og hvilke institusjonelle aktører som skal involveres. Store og prinsipielt viktige utfordringer for Bergen kommune avgjøres i bystyret. I parlamentarisk styrte Bergen kommune er saksutredningene fra byrådet viktige premisser for bystyrets avgjørelser. Et viktig prinsipielt spørsmål som har betydning nettopp for systemets kapasitet med tanke på innbyggerpaneler, er derfor *hvem* paneler i en slik styringsmodell skal gi råd til – bystyret eller byrådet? I saken fra oktober 2018 (235/18) tar byrådet et klart prinsipielt standpunkt om innbyggerpanelets status når det gjelder dette, og mener at panelet først og fremst er en kanal for bystyret i dets beslutningsprosess. Borgerskjønnet versus fagkompetansen har en viktig plass i denne vurderingen.

Når kommunen inviterer borgerne til å komme med råd og synspunkter på en konkret problemstilling, er det i utgangspunktet den samme type skjønnsvurdering en ønsker å få tilgang på, som det skjønn borgerne i valg utøver når de avgir stemme. Kommunen etterspør ikke fagkompetanse og spesifikk kunnskap knyttet til den aktuelle problemstilling. I byrådets arbeid for å sikre at saker til folkevalgte organ er forsvarlig utredet, har en i større grad behov for spesifikk kunnskap og fagkompetanse. Bruk av et byborgerpanel for å ta rede på innbyggernes vurderinger knyttet til et konkret tema, kan bidra til å gi økt legitimitet til vår demokratiske styreform (byrådssak 235/18).

Dette forsøket på grensedragnings kan tolkes som en invitasjon fra byrådets side til å gi borgerpaneler en plass i kommunens styringsstruktur gjennom å avklare utfordringer bruken av denne typen tiltak vil kunne avstedkomme i den representative institusjonelle strukturen. At byrådet går så prinsipielt til verks her, kan også ses på som uttrykk for en vilje til å gi innbyggerpaneler en potensielt langsiktig betydning i systemet. Uten å gå altfor langt i vår tolkning er det rimelig å hevde at Byborgerpanelet kan virke å ha satt visse spor, slik Niessen (2019) predikerer at

denne typen tiltak vil gjøre i et representativt system – nokså uavhengig av hvordan panelets anbefalinger blir brukt.

Anbefalingene og erfaringene fra Byborgerpanelet 2018 kan dermed sies å ha blitt tatt hensyn til på tre måter i og av det representative politiske systemet i kommunen. For det første vises det aktivt til anbefalingene fra panelet i behandlingen av saken om bydelsorganisering. Innstillingen fra byrådet samsvarer i relativt stor grad med anbefalingene fra paneldeltakerne, og bystyrets vedtak følger dette. For det andre viser kommunen gjennom en refleksjon om innbyggerpanels rolle i det politiske systemet at det er utviklet en bevissthet rundt denne rollen blant sentrale beslutningstakere. For det tredje viser kommunen gjennom initiativ til et nytt innovasjonsprosjekt om utvikling av innbyggerpanel som bystyresaken i oktober 2018 munnet ut i, en form for forpliktelse til å prøve ut hvordan denne typen demokratiltak kan inkorporeres i kommunens beslutningsgrunnlag også i fremtiden.

Det representative systemet – innbyggerne

Det siste elementet som litteraturen peker på som avgjørende for hvordan innbyggerpaneler fungerer i det representative systemet, er hvordan innbyggere som ikke er involvert i paneler, oppfatter denne typen tiltak. Litteraturen om innbyggerpaneler legger vekt på at alle har samme mulighet for å bli trukket ut, og at panelene derfor kan ha en oppdragende demokratisk rolle (van Reybrouck, 2014). Paneler kan imidlertid også oppfattes som ekskluderende av dem som ikke trekkes ut. Noen forfattere omtaler til og med paneldeltakere – panelister – som en mulig ny politisk elite (bl.a. Lafont, 2015). For å avdekke hvordan innbyggerpaneler ala Byborgerpanelet oppfattes mer allment av innbyggerne i Bergen, ble det tidlig i 2020 gjennomført en survey til et representativt utvalg i kommunen der denne typen tiltak var ett av temaene (Arnesen & Instebo, 2020).

Undersøkelsen inkluderte to surveyeksperimenter der respondentene ble spurt om

- 1) egen vilje til deltakelse i byborgerpaneler.
- 2) i hvor stor grad de mener politikerne skal ta hensyn til et byborgerpanels anbefalinger.

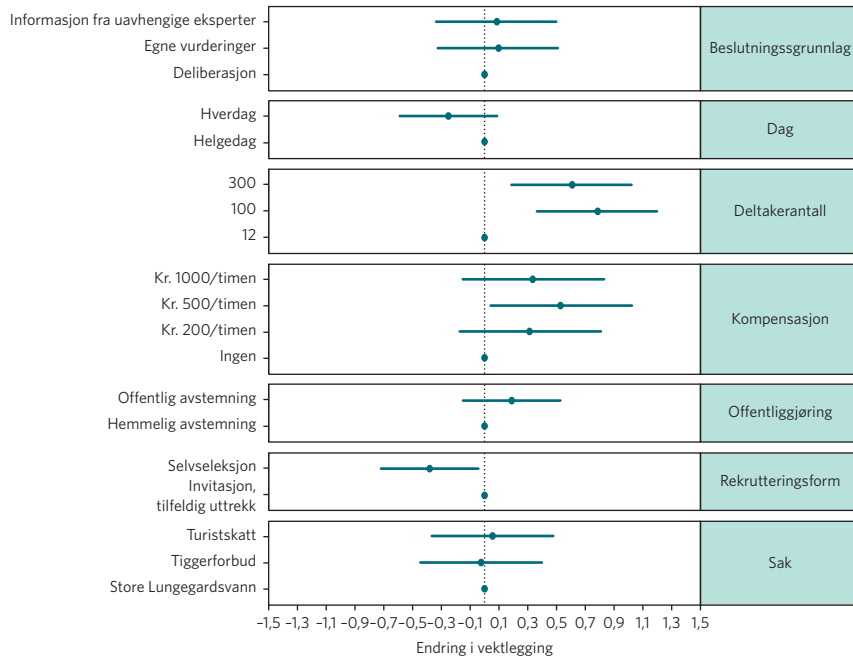
Gitt temaet i dette kapitlet skal vi se nærmere på eksperiment nummer to. Dette eksperimentet knytter innbyggerpanel til system gjennom å vektlegge om og i hvilken grad innbyggerne mener råd og anbefalinger fra paneler bør tas hensyn til av politikerne. Overordnet kan vi si at dette eksperimentet handler om panelets legitimitet (for nærmere detaljer om utforming av eksperimentet, se vedlegg 3).

Sammen med spørsmålet om i hvor stor grad respondentene mente politikerne skulle ta hensyn til panelets råd, ble de presentert for informasjon om antall deltakere i panelet, rekrutteringsform, størrelse på kompensasjon for deltakelse i panelet, hvilke beslutningsgrunnlag panelet hadde, og i hvilken grad avstemninger i panelene burde offentliggjøres. I tråd med logikken i et surveyeksperiment varierte informasjonen om disse forholdene som ble presentert for respondentene. Respondentene ble også presentert for tre lokale saker som kunne være aktuelle for et mulig panel i Bergen. Resultatene fra eksperimentet er presentert i figur 10.2.

Våren 2020 gjorde vi en oppfølgingsstudie i Norsk medborgerpanel med et liknende eksperimentelt design. Den viktigste forskjellen er at utvalget da representerer populasjonen i hele Norge, i stedet for kun i Bergen. Fordi sakene som var relevante i Bergen, ikke nødvendigvis er relevante i alle andre norske kommuner, utelot vi å presentere hvilke saker som var oppe til debatt. I stedet tok vi inn en dimensjon som opplyste om hvor lenge arrangementet ville vare. For øvrig var eksperimentet likt satt opp. Figur 10.3 viser resultatene fra dette eksperimentet.

Begge figurene tolkes slik at positive verdier på den horisontale akse («endring i vektlegging») viser til en gjennomsnittlig økning i hvor mye vekt respondentene mener at borgerpanelet skal ha i den politiske prosessen. Økningen er relativ til den satte referansekategorien, som per definisjon ligger på null, altså på den stiplede linjen. Referansekategorien endrer seg for hver dimensjon: For dimensjonen «beslutningsgrunnlag» er referansekategorien «deliberasjon», for dimensjonen «dag» er referansekategorien «helgedag», og så videre. For at endringen skal være signifikant, må konfidensintervallene – de horisontale strekene over de svarte punktene – ikke krysse den stiplede linjen.

Både figur 10.2 og figur 10.3 viser at respondentene mener at råd fra et borgerpanel med et tresifret antall deltakere skal vektlegges mer enn et

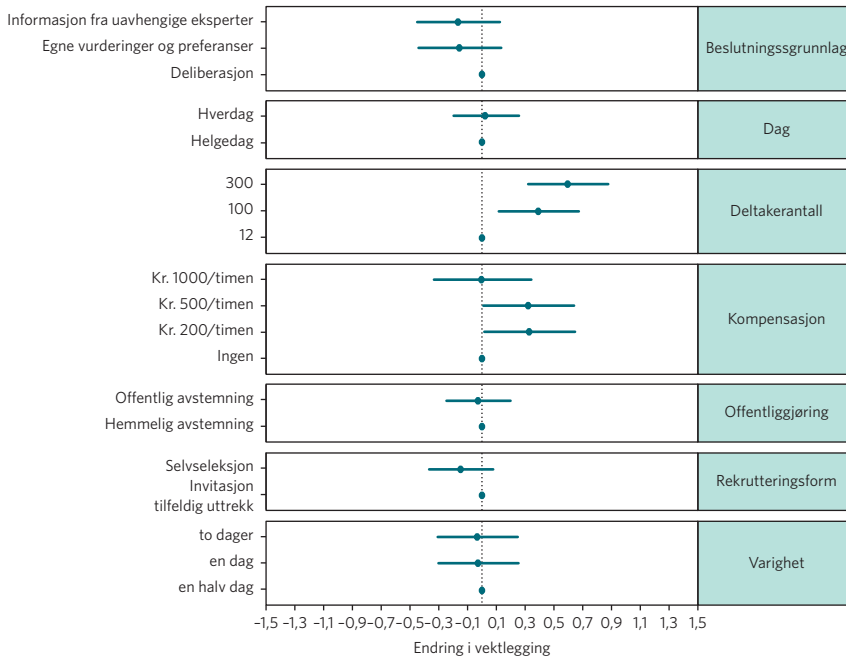


Figur 10.2. Innbyggerne (Bergen) vurdering av i hvor stor grad politikerne skal vektlegge anbefalinger fra innbyggerpaneler

Spørsmål: «På en skala fra 0 til 10, der 0 betyr at resultatet ikke skal vektlegges i det hele tatt, og 10 betyr at resultatet skal følges uansett, hvor mye mener du resultatet fra borgerpanelet skal vektlegges når politikerne skal fatte den endelige beslutningen i saken?»

råd fra et panel bestående av tolv personer. Også tilfeldig uttrekk er viktig for om respondentene mener at panelets vurderinger skal vektlegges av politikerne. I eksperimentet fra Bergen er det signifikant forskjell på et panel bestående av deltakere som har invitert seg selv, versus et panel med deltakere som er blitt trukket ut tilfeldig til å motta invitasjon. Tendensen er den samme i oppfølgingseksperimentet, selv om forskjellen der i seg selv ikke er statistisk signifikant.

Disse resultatene kan peke i retning av at respondentene er opptatt av at innbyggerpaneler skal være representative for innbyggernes syn på om de skal vektlegges. Funnene her er helt i tråd med Goodin og Dryzeks (2008) og Niessens (2019) krav, omtalt i teoridelen til hvordan paneler skal utformes. De må være store nok til at noe representativitet kan ivaretas, og de må være tilfeldig uttrukket. Offentliggjøring av panelets diskusjoner og avstemning er også noe vi finner igjen i den internasjonale litteraturen (bl.a. Fishkin, 1991) som avgjørende for hvordan de vurderes. Skal



Figur 10.3. Innbyggernes (Norge) vurdering av i hvor stor grad politikerne skal vektlegge anbefalinger fra innbyggerpaneler

Spørsmål: «På en skala fra 0 til 10, der 0 betyr at resultatet ikke skal vektlegges i det hele tatt, og 10 betyr at resultatet skal følges uansett, hvor mye mener du resultatet fra borgerpanelet skal vektlegges når politikerne skal fatte den endelige beslutningen i saken?»

panelene fungerer med tanke på en videre demokratisk kontekst – og som skoler i demokrati ved å være noe innbyggerne er oppmerksom på at de selv kan bli valgt ut til å delta i – må de være kjent. Det er også et poeng her at åpenhet åpner for og muliggjør mer meningsutveksling, ikke bare innad i panelet, men også mellom innbyggere som ikke er trukket ut til å delta. Den tilslutningen til åpenhet rundt paneler som eksperimentet i Bergen viser, er altså helt i tråd med intensjonene med den typen demokratiltak som ble presentert innledningsvis.

Et av de viktigste funnene her er den gjennomgående vurderingen av at denne typen demokratiltak må ha en viss størrelse med hensyn til antall deltakere. Mekanismen som ligger bak, er trolig, som vi har diskutert over, at deltakerne må oppfattes å være representative for befolkningen. Når antallet deltakere er så lavt som tolv – som er en reell størrelse, for eksempel brukt i det van Reybrouck (2014) omtaler som borgerjuryer – vil ikke deltakerne kunne gjenspeile mangfoldet av innbyggernes bakgrunn med

tanke på blant annet kjønn, alder, geografisk bosted, utdanningsnivå og politisk ståsted. Sjansen for at utvalget representerer befolkningen langs slike dimensjoner øker i takt med antall deltakere. Det at respondentene mener at utvalg som blir invitert ved tilfeldig uttrekk, skal tillegges mer politisk innflytelse enn utvalg som består av deltakere som har meldt seg selv, støtter opp under hypotesen om at folk mener paneler som gjenspeiler befolkningen, skal ha mer innflytelse. De som inviterer seg selv til denne typen arrangementer, har som regel mye høyere interesse for sakene som presenteres, kanskje også egeninteresser i den eller de konkrete sakene som skal opp til diskusjon. Det er mer sannsynlig at deltakere som takker ja til å delta etter at de er blitt invitert via tilfeldig uttrekk, ligger nærmere «folkemeningen», selv om man også i denne prosessen opplever avskalling gjennom at noen takker ja og andre takker nei til å delta.

Innbyggerpanel – alternativ eller supplement?

I dette kapitlet har vi sett på et nytt tiltak for å fremme deltakelse i Bergen kommune – et innbyggerpanel. Vi har også sett på samspillet mellom dette panelet og det politiske systemet i kommunen. Gjennom kartlegging av inkludering, rekruttering, meningsdanning og meningsutveksling har vi sett at panelet møtte på utfordringer, men vi har også sett at det kom frem til ganske klare anbefalinger til kommunens beslutningstakere om fremtidig bydelsorganisering, som var den saken panelet var satt til å mene noe om (Arnesen et al., 2018). Panelet hadde slik sett konsekvenser for det politiske systemet. På kort sikt ble råd og anbefalinger brukt i kommunens beslutningsprosess. På lengre sikt er det startet debatter om og vurderinger av hvordan tiltak som innbyggerpaneler kan innlemmes i den politiske strukturen fremover. Vi har videre sett at innbyggerne stiller visse krav til hvordan denne typen paneler skal være utformet dersom politikerne skal legge panelets råd til grunn for beslutninger.

Vi startet kapitlet med å introdusere innbyggerhøringer som et supplement til valgkanalen, et supplement som av enkelte også blir fremmet som et mulig alternativ (van Reybrouck, 2014). Vi skal avslutte kapitlet med å se litt nærmere på innbyggerpanelets mulige rolle i det representative demokratiet.

I et representativt demokrati er politikerne valgt for å fatte beslutninger for å ivareta samfunnets fellesinteresser. De folkevalgte er ansvarlig overfor innbyggerne for de vedtakene som fattes. Dette er et ansvar som utkreves gjennom valg hvert fjerde år. For å kunne fatte gode beslutninger må de folkevalgte sette seg inn i aktuelle utfordringer. Folkestyrets institusjoner – både politiske og administrative – har en rolle for å muliggjøre det. Men for å fatte gode beslutninger er det også viktig for de folkevalgte å ha kunnskap om hva befolkningen generelt mener, og om hva de som berøres direkte, mener. Det finnes mange inntak til å skaffe slik informasjon og sikre medvirkning (Klausen et al., 2013). Ordningen med innbyggerpaneler er i den sammenheng i Norge et relativt nytt og ennå ganske uprøvd tiltak for å lytte til folket. Erfaringene fra andre land viser at slike paneler *kan* fungere som supplement til de representative politiske institusjonene ved å gi innbyggerne en kanal for aktiv deltakelse i politisk arbeid. Vi har her vist at i sammenheng med Byborgerpanelet i Bergen, som ble gjennomført i 2018, ble det vist gryende tendenser og en vilje i det representative systemet til å få dette til.

Som vi har diskutert i teoriavsnittet, har innbyggerpaneler mange steder vist at den jevne innbygger har kvalifiserte holdninger som kan gi et videre spekter av erfaringer, som kan danne grunnlag for politiske beslutninger (Niessen, 2019). Bedre forankring og høyere legitimitet kan følge av dette. Brukt på rett måte har slike paneler dessuten potensial for å aktivisere flere enn dem som blir trukket ut til å delta. En betingelse for å få det til er at deltakerne representerer et tverrsnitt av befolkningen. Men det er sannsynligvis ikke nok dersom panelene skal ha en betydning i et representativt system på en måte som er mer varig enn kun et forsøk. Panelets arbeid og ikke minst dets anbefalinger må ha en på forhånd klarert plass i det politiske systemets prosesser og strukturer. Niessen (2019) sin studie fra Belgia viser hvilke utfordringer det kan avstedkomme, selv i situasjoner der betingelsene skulle være de beste, gjennom at politikerne selv står som initiativtakere til panelet.

Det er ikke et mål at innbyggerpaneler eller tilsvarende ordninger skal bli alternativer til representative deltakelsesformer, i den forstand at de fortrenger eller erstatter disse. De kan likevel utgjøre alternative

deltakelsesformer for enkelte grupper som er underrepresentert i valgkanalen. Sentralt i denne sammenhengen er at deltakelsesformer som innbyggerpaneler sikter mot å inkludere deltakere som i størst mulig grad speiler befolkningen som helhet. Nye deltakelsesformer vil ellers gi ytterligere en påvirkningsmulighet til dem som allerede er overrepresentert gjennom de eksisterende kanalene. Når det gjelder deltakelseskanalenes legitimitet, har vi observert at representativitet også er en faktor som bidrar til å øke oppslutningen om slike ordninger i befolkningen. Men vi vet ennå lite om hvordan innbyggerne vurderer ulike ordninger opp mot hverandre. Dette er et spørsmål for fremtidig forskning.

Forsøket i Bergen fikk, i alle fall formelt, en plass i beslutningsprosessen som det var opprettet for å mene noe om. Hvordan politikerne faktisk vurderer panelet, har vi (ennå) ikke tilgjengelige data som kan si noe om. Om vi skal kategorisere Byborgerpanelets rolle i det representative systemet, er det rett å hevde at det er et betinget supplement til valgkanalen i en helt konkret sak.

Litteratur

- Abramson, S. F., Koçak, K. & Magazinnik, A. (2019). *What do we learn about voter preferences from conjoint experiments?* [Under utarbeidelse].
- Arnesen, S., Duell, D. & Johannesson, M. P. (2019). Do citizens make inferences from political candidate characteristics when aiming for substantive representation? *Electoral Studies*, 57, 46–60.
- Arnesen, S., Fimreite, A. L. & Aars, J. (2018). *Bergen byborgerpanel* (Rapport). Hentet 21. april 2021 fra <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/991763/Bergen-byborgerpanel>
- Arnesen, S. & Instebo, D (2020). *Demokratiundersøkelsen i Bergen, 2020* (Rapport). NORCE.
- Boulianne, S. (2018). Building faith in democracy: Deliberative events, political trust and efficacy. *Political Studies*, 67(1), 4–20.
- Christensen, D. A. & Arnesen, S. (2013). Valgdeltagelsen ved kommunestyrevalget 2011. I J. Bergh & D. A. Christensen (Red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 47–72). Abstrakt.
- Curato, N. & Böker, M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. *Policy Science*, 49, 173–190.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.

- Dahlberg, S., Linde, J. & Holmberg, S. (2015). Democratic discontent in old and new democracies: Assessing the importance of democratic input and governmental output. *Political Studies*, 63(1), 18–37.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Farrell, D. M., Suiter, J. & Harris, C. (2019). «Systematizing» constitutional deliberation: The 2016–18 citizens’ assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113–123.
- Felicetti, A., Niemeyer, S. & Curato, N. (2015). Improving deliberative participation: Connecting mini-publics to deliberative systems. *European Political Science Review*, 8(e), 427–448.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (1995). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2018). *Democracy when the people are thinking: Revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford University Press.
- Flinders, M. (2014). Explaining democratic disaffection: Closing the expectation gap. *Governance*, 27(1), 1–8.
- Flinders, M., Ghose, K., Jennings, W., Molloy, E., Prosser, B., Renwick, A., Smith, G. & Spada, P. (2016). *Democracy matters: Lesson from the 2015 citizen’s assemblies on English devolution*. University of Sheffield.
- Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338–367.
- Goodin, R. E. & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics and Society*, 34(2), 219–244.
- Goodin, R. E. & Dryzek, J. S. (2008). Making use of mini-publics. I R. Goodin (Red.), *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn* (s. 11–37). Oxford University Press.
- Hainmueller, J., Hangartner, D. & Yamamoto, T. (2015). Validating vignette and conjoint survey experiments against real-world behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(8), 2395–2400.
- Hainmueller, J., Hopkins, D. J. & Yamamoto, T. (2014). Causal inference in conjoint analysis: Understanding multidimensional choices via stated preference experiments. *Political Analysis*, 22(1), 1–30.
- Hansen, K. M. & Andersen, V. N. (2002). Deliberativt demokrati og den nationale folkehøring om euroen. *Politica*, 34(1), 78–97.
- Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 640–659.
- Kirkland, P. A. & Coppock, A. (2018). Candidate choice without party labels. *Political Behavior*, 40(3), 571–591.

- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen* (Rapport). By- og regionsforskningsinstituttet NIBR / Uni Rokkansenteret.
- Lafont, C. (2015). Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy? *Journal of Political Philosophy*, 23(1), 40–63.
- Levi, M. & Stoker, L., (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475–507.
- Niessen, C. (2019). When citizen deliberation enters real politics: How politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making, *Policy Sciences*, 52(3), 481–503.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Petersson, O. (2001). *Demokratipolitik*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision-making. *European Journal of Political Research*, 56(4), 846–863.
- Suiter, J., Farrell, D. M. & O'Malley, E. (2016). When do deliberative citizens change their opinions? Evidence from the Irish Citizens' Assembly. *International Political Science Review*, 37(2), 198–212.
- van Reybrouck, D. (2014). *Mot valg. Til forsvar for demokratiet*. Font.
- Aars, J. (2012). Demokrati som policy. Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53(4), 386–405.
- Aars, J. & Offerdal, A. (2000). Representativeness and deliberative politics. I Rao, N. (Red.), *Representation and community in Western democracies* (s. 68–92). Palgrave Macmillan.

Saksdokumenter

- Byen og nærdemokratiet. *Rapport fra Lokaldemokratiutvalget, overlevert byrådsleder, 7.april 2017.*
- Byrådssak 245/17: *Nærdemokratiereformen – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget.*
- Bystyresak 231/17: *Nærdemokratiereform – vurdering av rapport fra Nærdemokratiutvalget, behandlet 27. september 2017.*
- Bystyresak 235/18: *Et styrket nærdemokrati, behandlet 24. oktober 2018.*
- Bystyresak 144/19: *Nye bydelsstyrer – mandat, oppgaver og fullmakter, behandlet 23. mai 2019.*

Vedlegg 1

Informasjon om nærdemokratiutvalgets rapport, lest opp ved oppstart av panelet

En kommune er mange ting. For de aller fleste av oss, er kommunen viktig som tjenesteprodusent. Kommunen leverer tjenester innen skole, helse, omsorg, kultur og fritidsaktiviteter for å nevne noen. Og vi som bor i Bergen, er fornøyd med kommunen som tjenesteprodusent. På en skala fra 1 til 7, der 7 er toppkarakter, får Bergen 5 av innbyggerne i omfattende undersøkelser når alle tjenester er summert sammen.

I Norge har vi valgt at det er kommunene som produserer og leverer de aller fleste velferdstjenester og mange andre offentlige tjenester til oss som innbyggere. Det finnes andre måter å gjøre dette på, staten kunne f.eks. gjøre mer selv. Ett viktig argument for at kommunen gjør det, er at da har vi som innbyggere en mulighet til å påvirke tjenesteproduksjonen. Lokaldemokratiet dreier seg i stor grad om det.

For å påvirke må vi delta. Valgdeltakelsen i Bergen ved kommunevalg er på linje med landet forøvrig, rundt 60 %. MEN det er variasjoner her; alder, utdanning – og hvor vi bor betyr noe for om vi deltar i kommunevalg. Bydeler – kart; lavest – Laksevåg; 56 % vs høyest – Fana og Ytrebygde 66 %. Det interessante med Bergen, er at om vi ser nøyere på dette så ser vi at det også er store variasjoner innen bydelene – Vis kart her; valgkrets med lavest deltakelse; Vadmyra 51 % vs høyest; Bønes 72 %. Tallene her er fra valget i 2015.

Hverken oppfatningene av tjenestene eller valgdeltakelse gir grunn for noen varsellamper når vi skal vurdere lokaldemokratiet i Bergen. Ikke et lokaldemokrati i krise! I et levende demokrati er det likevel viktig å diskutere de måter vi organiserer oss på og om det kan være andre måter å gjøre dette på, enn den vi har i dag. Slutter vi å diskutere, er demokratiet i trøbbel. Det er dette dere er invitert til å gjøre i dag. Bydelsorganisering og bydelsstyrer står på programmet!

Vedlegg 2

Presentasjon av fire dimensjoner ved bydelsorganisering, lest opp for panelet med svaralternativer

1) Hvor mange bydeler skal vi ha? Antall

Bergen har i dag ingen bydeler. Det finnes ingen bydelsstyrer og/eller bydelsadministrasjoner. Sist byen hadde bydelsstyrer var det 8 bydeler. De samme som dem vi viste tidligere når vi snakket om valgdeltakelsen (refererer til kart i presentasjonen fra nærdemokratiutvalget). Vi kan også tenke oss å dele byen opp i enda mindre enheter. Skolekretser og menigheter har historisk sett vært slike forvaltningsenheter i hele Norge. I dag kunne f.eks. valgkretsene vært en mulig inndeling. Det er svært varierende innbyggertall i Bergens valgkretser (deltakerne ble presentert en oversikt over dette). Husk likevel en ting; flertallet av norske kommuner har – også etter sammenslåingsreformen – færre enn 5000 innbyggere.

Hva er ditt syn her? Bergen bør ha: 8 bydeler (som sist); 47 bydeler (delt inn etter valgkretser).

2) Hvilke oppgaver (hva) bør bydelene ha ansvar for? Oppgaver

En kommune har mange oppgaver. Velferdsoppgaver som skole, eldreomsorg, sosialomsorg og helse er det mange som tenker på når de tenker på kommunens oppgaver, men kommunen driver også med planlegging, regulering/byggetillatelse, miljøoppgaver, oppgaver knyttet til fritidsaktiviteter og idrett, kultur og trafikk. Dessuten finnes det oppgaver der ute som vi enda ikke har kommet på at vi kan løse i fellesskap. Hva er ditt syn på hvilke oppgaver bydelene bør drive med?

Hva er ditt syn? Bydelsstyrene bør ha ansvar for:

Tunge velferdsoppgaver (som skole, tjenester for eldre, barnehager, sosial- og boligjenester og helsetilbud)

Tunge oppgaver av mer lokal karakter (som kultur og fritidsaktiviteter, enkle byggesaker, park og idrettsanlegg, lokale trafikksaker og kollektivtilbud som berører bydelen)

Lokale oppgaver av mer avgrenset omfang (som planer for bydelen, trygghet i bydelene, navnesetting i bydelen, lokale driftsoppgaver, lokale saker bydelsstyrene eller innbyggerne i bydelen selv tar initiativ til).

Alle oppgavene kommunen har i dag.

3) I hvor stor grad bør bydelene selv få bestemme hvordan de skal bruke pengene sine? Handlingsrom

Uansett hvilke oppgaver bydelene får ansvar for, vil det følge penger med. Bydelene vil ha et eget budsjett. I det offentlige som i mange andre typer organisasjoner, er det imidlertid ikke alltid slik at det at man har et stort budsjett betyr at man kan bruke alle pengene fritt. Det er gjerne slik at andre – f.eks. på nivået over har bestemt så mye om hvordan ting skal være og oppgaver løses, at nivået som har ansvaret for en oppgave, ikke får all verden å si for pengebruken. Staten har f.eks. bestemt mye av innholdet og organiseringen i skolen gjennom lover og rammeverk. Kommunene kan i liten grad velge om de vil følge dette. Derfor er ikke det økonomiske handlingsrommet på dette feltet veldig stort. Om et nivå, f.eks. bydelene har stort handlingsrom, kan det selvsagt resultere i at oppgaver blir løst ulikt i ulike bydeler. Noen bydeler vil bruke mye på barnehager, andre vil prioritere eldreomsorg.

Hva er ditt syn på bydelenes (økonomiske/politiske) handlingsrom? Bydelenes handlingsrom bør være stort (de bør ha mye å si over hvordan pengene brukes).

Bydelenes handlingsrom bør være lite (kommunen sentralt/staten bør i stor grad bestemme dette).

4) Hvordan bør bydelsstyrene rekrutteres? Rekruttering

I Norge velger vi våre politikere ved direkte valg. Folkevalgt er et viktig ord hos oss. Likevel er det ikke så veldig lenge siden fylkestinget var indirekte valgt, dvs det var kommunepolitikerne som valgte blant seg selv,

hvem som skulle representere på fylkestinget. Bydelsstyrene i Bergen har også brukt denne måten å rekruttere på. Det har alltid vært bystyret som har pekt ut de som skulle sitte i bydelsstyret, stort sett i tråd med partisammensetningen her. I motsetning til i de tidligere fylkestingene, har det vært mulig å peke ut representanter til bydelsstyrene som IKKE satt i bystyret. Folkevalgte valgte kan vi kalle disse. I motsetning til dette har Oslo bydelsstyrer som er direkte valgte. Samtidig som man velger bystyrerepresentanter, velger man i Oslo bydelsstyrerepresentanter.

Hvordan mener du at bydelsstyrene i Bergen bør velges?

Bydelsstyrene bør velges gjennom direkte valg som til bystyret.

Bydelsstyrene bør velges av bystyret (partisammensetningen der bør være styrende).

Bydelsstyrene bør velges av bystyret (partisammensetningen ved valget i bydelen bør være styrende)

Vedlegg 3

Surveyeksperiment gjennomført i Demokratiundersøkelsen i Bergen 2020

Respondentene blir her spurt hvor mye vekt politikerne skal legge på resultatet dersom et borgerpanel blir gjennomført. Eksperimentet er formulert slik:

«Bergen kommune har bestemt seg for å gjennomføre såkalte borgerpaneler i tiden framover. Dette er en ordning hvor en gruppe innbyggere i kommunen blir invitert til å diskutere og gjøre seg opp en mening om en politisk sak. Jeg skal lese opp noen måter dette borgerpanelet kan gjennomføres på, og vil gjerne **vite hvor mye vekt politikerne skal legge på resultatet om det ble gjennomført slik jeg beskriver:**

Borgerpanelet består av |*Deltakerantall* deltakere, finner sted i Bergen sentrum på en |*Dag*, og varer i 7 timer. Deltakerne blir |*Kompensasjon* for å være med. |*Rekrutteringsform* Saken som skal diskuteres er |*Sak*. Deltakerne bestemmer seg ut fra |*Beslutningsgrunnlag*. Deltakerne stemmer så over saken, og resultatet blir formidlet til kommunens politikere. |*Offentliggjøring*.

Om forfatterne

Jo Saglie (f. 1965) er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning og har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Hans forskningsområder omfatter blant annet politiske partier og partiorganisasjoner, lokalvalg og lokaldemokrati og sametingsvalg og urfolkspolitikk. For tiden leder han Lokalvalgundersøkelsene 2019 og 2023 (sammen med Signe Bock Seggaard) og Sametingsvalgundersøkelsen 2021.

Signe Bock Seggaard (f. 1975) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er nå forsker II ved Institutt for samfunnsforskning. Seggaards forskningsområder omfatter blant annet demokrati, valg, representasjon, velgeratferd og politisk tillit. Hun har tidligere vært leder for flere forskningsprosjekter innen disse områdene, blant annet evalueringene av forsøk med internettvalg i Norge og et prosjekt om politisk tillit. For tiden leder hun Lokalvalgundersøkelsene 2019 og 2023 (sammen med Jo Saglie) og er knyttet til Stortingsvalgundersøkelsen 2021.

Dag Arne Christensen (f. 1961) er statsviter med doktorgrad (dr.philos) fra Universitetet i Bergen og er forsker I ved NORCE Samfunn i Bergen. Hans forskningsfelt og faglige interesser er velferdspolitik, valgsystemer, politisk deltakelse, offentlig opinion, eksperimentelle metoder og terrorisme. For tiden leder han et større forskningsprosjekt om innvandrernes integrasjon i Norge.

Sveinung Arnesen (f. 1978) har en ph.d.-grad fra Institutt for sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen og er nå forsker I ved NORCE Samfunn og førsteamanuensis II ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap samme sted. Arnesen forsker blant annet på politisk atferd, demokratiske prosesser og legitimitet. Han leder for tiden flere prosjekter innenfor de nevnte forskningsområdene og er nasjonal koordinator for Den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS).

Elisabeth Bakke (f. 1962) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er nå førsteamanuensis samme sted. Hennes forskningsinteresser omfatter blant annet demokrati, demokratisering og demokratiske tilbakeslag, nasjonalisme og overnasjonale identiteter, partier og parlamentariske eliter og tsjekkisk og slovakisk politikk.

Johannes Bergh (f. 1975) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er leder av Stortingsvalgundersøkelsen ved Institutt for samfunnsforskning. Han var tidligere prosjektleder for Lokalvalgundersøkelsen ved samme institutt. Bergh forsker på temaer som politisk deltakelse, stemmegivning, politisk mobilisering av ungdom, valgordninger og ulike prosjekter knyttet til demokratiske innovasjoner og reformer.

Anne Lise Fimreite (f. 1961) har doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Bergen og er professor i statsvitenskap samme sted. Frem til mai 2021 var hun tilknyttet Institutt for sammenliknende politikk og er nå ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Fimreite har forsket på ulike sider ved lokaldemokrati og forholdene mellom nivåene i vårt styringssystem. Hun har ledet mange store prosjekter innenfor disse feltene, blant annet den forskningsbaserte evalueringen av NAV-reformen. Fimreite arbeider nå med politisk atferd og er særlig opptatt av forholdet mellom sentrum og periferi.

Bjarte Folkestad (f. 1981) har en doktorgrad i sammenliknende politikk fra Universitetet i Bergen og er nå professor ved Høgskulen i Volda. Folkestad har blant annet forsket på lokaldemokrati, valg, politiske partier og sivilsamfunn. Han har vært med på en rekke forskningsprosjekter innenfor disse emnene. Folkestad er for tiden arbeidspakkeleder i forskningsprosjektet «SmartPlan – bærekraftig samfunnsutvikling gjennom samskaping og visuell simulering i planprosesser».

Jens Petter Gitlesen (f. 1959) er samfunnsøkonom og høgskolelektor i statistisk metodelære ved Universitetet i Stavanger. Han har permisjon fra stillingen mens han arbeider i Norsk Forbund for Utviklingshemmede

(NFU, der han tidligere har vært leder). Han er blant annet medforfatter av *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk* (1994).

Tor Helge Holmås (f. 1960) er samfunnsøkonom med doktorgrad fra Universitetet i Bergen. Han er ansatt som forsker I ved NORCE Samfunn og professor II ved Institutt for økonomi ved UiB, og han arbeider hovedsakelig med kvantitative analyser av registerdata.

Rune Karlsen (f. 1975) er professor ved Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo. Karlsens forskningsområder omfatter blant annet politisk kommunikasjon, valgkamp, politiske partier, politiske eliter og mediepåvirkning.

Jan Erling Klausen (f. 1967) er førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Klausen har deltatt i mange forskningsprosjekter om lokaldemokrati og lokalpolitisk deltakelse, kommunal organisering og styring og kommunereformer i inn- og utland. Han er styremedlem i Nordisk kommuneforskerforening og deltar i det regjeringssoppnevnte generalistkommuneutvalget. Klausen deltar i den pågående lokalvalgundersøkelsen og i en tilstandsanalyse av det norske demokratiet. Han er også norsk deltaker i et sammenliknende prosjekt om kommunereformer i Europa og i et prosjekt om kommunalpolitiske dagsordener.

Hilmar Rommetvedt (f. 1951) er dr.polit., forsker I ved NORCE (Norwegian Research Centre) i Stavanger og medlem av International Political Science Association's Executive Committee. Tidligere har han blant annet vært forskningsleder ved Rogalandsforskning/IRIS (nå en del av NORCE) og professor II ved Universitetet i Stavanger. I tillegg til lokalvalg omfatter hans forskning særlig forholdet mellom Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene innenfor ulike politikkområder som miljø og landbruk, idrett og kultur, internasjonal handel, helse og velferd.

Lawrence E. Rose (f. 1944) har doktorgrad fra Stanford University i USA, er professor emeritus i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo og er

tilknyttet Institutt for samfunnsforskning i Oslo. Hans faglige virksomhet omfatter blant annet lokalpolitikk og forvaltning, lokaldemokrati, politisk atferd og demokratisk medborgerskap.

Marte Slagsvold Winsvold (f. 1973) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er forsker ved Institutt for samfunnsforskning. Winsvold forsker blant annet på politisk deltakelse, politisk representasjon og politisk lederskap på lokalt nivå.

Kari Steen-Johnsen (f. 1970), ph.d., er sosiolog og forsker ved Institutt for samfunnsforskning. Steen-Johnsens forskningsinteresser inkluderer temaer som politisk mobilisering og deltakelse, offentlig debatt og ytringsfrihet, med vekt på konsekvenser av digitalisering og fremvekst av sosiale medier. Hun leder prosjektene «CEPOL – Politikeres kommunikasjonsmakt gjennom sosiale medier», og «FREXO – Ytre høyre på nett og samfunnets motstandskraft», som begge tar for seg forholdet mellom politikere / politiske organisasjoner, medier og borgere innenfor en digital offentlighet.

Jacob Aars (f. 1964) er dr.polit. fra Universitetet i Bergen. Han arbeider nå som professor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap samme sted. Aars har arbeidet med lokalpolitikk og -demokrati, men i tillegg har han publisert arbeider om offentlige reformer og samfunnsikkerhet. Han har blant annet vært leder for evalueringen av NAV-reformen og prosjekter innenfor byforskning.