

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



Lokalvalgene 2023

Maktforskyvning
og normalisering

Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering

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

Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering

CAPPELEN DAMM FORSKNING

© 2025 Sveinung Arnesen, Elisabeth Bakke, Johannes Bergh, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Tor Helge Holmås, Rune Karlsen, Ragnhild Muriaas, Hilmar Rommetvedt, Jo Saglie, Signe Bock Seggaard, Øyvind Bugge Solheim, Øystein Solvang, Kari Steen-Johnsen, Jonas Stein, Mads Thau, Vibeke Wang, Marte Winsvold, Dag Wollebæk og Jacob Aars

Bokens design og sats: © 2025 Cappelen Damm AS.

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 tillater tredjepart å kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format, under betingelse av at korrekt kreditering og en lenke til lisensen er oppgitt, og at man indikerer om endringer er blitt gjort. Tredjepart kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller tredjepart eller tredjeparts bruk av verket. Materialet kan ikke benyttes til kommersielle formål. Dersom tredjepart remixer, bearbeider eller bygger på materialet, kan ikke det endrede materialet distribueres. Enhver bruk av hele eller deler av verket som input eller som treningskorpus i generative modeller som kan skape tekst, bilder, film, lyd eller annet innhold og uttrykk, er ikke tillatt uten særskilt avtale med rettighetshaverne.

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

Boka er utgitt med støtte fra Norges forskningsråd.

ISBN Hefte utgave: 978-82-02-88793-3

ISBN PDF: 978-82-02-86912-0

ISBN EPUB: 978-82-02-88849-7

ISBN HTML: 978-82-02-88850-3

ISBN XML: 978-82-02-88851-0

DOI: <https://doi.org/10.23865/cdf.251>

Dette er en fagfellevurdert antologi.

Cappelen Damm Forskning er redaksjonen for åpen forskningspublisering i Cappelen Damm Akademisk.

Omslagsdesign: Cappelen Damm AS

Cappelen Damm Forskning

forskning@cappelendamm.no

Innhold

Forord	9
Kapittel 1 Lokalvalgene 2023: historisk maktforskyvning og normalisering	11
<i>Dag Arne Christensen, Jo Saglie og Signe Bock Seggaard</i>	
Kapittel 2 Valg med lokale variasjoner	35
<i>Hilmar Rommetvedt, Jo Saglie og Øyvind Bugge Solheim</i>	
Kapittel 3 Hva skjer med førstegangsvelgerne? Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2023	71
<i>Johannes Bergh, Dag Arne Christensen og Tor Helge Holmås</i>	
Kapittel 4 Fylkestingsvalget 2023 – et reverseringsvalg?	97
<i>Jonas Stein og Øystein Solvang</i>	
Kapittel 5 Fylkes- og kommunepolitikk: velgernes interesse, vurderinger og tillit	123
<i>Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Hilmar Rommetvedt</i>	
Kapittel 6 Nyheter, valgomater og sosiale nettverk: informasjon og lokalpolitisk orientering i valgkampen	155
<i>Rune Karlsen og Kari Steen-Johnsen</i>	
Kapittel 7 Er det størrelsen det kommer an på? Mestrings- og påvirkningstro i lokalpolitikken	177
<i>Dag Wollebæk og Marte Winsvold</i>	
Kapittel 8 Leger tiden alle sår? Om velgernes oppfatning av kommunereformen noen år i etterkant	209
<i>Jan Erling Klausen og Marte Winsvold</i>	
Kapittel 9 Velgernes preferanse for kommunestyre- og stortingskandidater: betydningen av kandidatenes sosiale bakgrunn	231
<i>Sveinung Arnesen og Signe Bock Seggaard</i>	

Kapittel 10 Skal vi krympe kommunestyret? Folkevalgtes argumenter for og imot reduksjon av kommunestyrets størrelse.....	255
<i>Bjarte Folkestad, Dag Arne Christensen og Jacob Aars</i>	
Kapittel 11 Geografisk representasjon i samanslåtte kommunar og fylkeskommunar – framleis rause sentrumskommunar?	291
<i>Elisabeth Bakke og Bjarte Folkestad</i>	
Kapittel 12 Hvor mye skal man egentlig tåle? Lokalpolitikeres opplevelse og håndtering av negativ oppmerksomhet, hets og sjikane	321
<i>Marte Winsvold, Mads Thau, Ragnhild Muriaas og Vibeke Wang</i>	

Til Tor Bjørklund og Lawrence Rose

Forord

Siden midten av 1990-årene har det blitt gjennomført en valgundersøkelse etter hvert lokalvalg med sikte på å beskrive og analysere det norske lokaldemokratiet. Hver undersøkelse har resultert i en bok. Denne boken er den åttende i rekken. *Lokalvalgundersøkelsen 2023* bygger videre på tidligere undersøkelser og data som er samlet inn i forbindelse med lokalvalg i Norge. Hensikten er imidlertid ikke bare å forstå nåtiden i lys av fortiden, men også å bidra med nye perspektiver. Prosjektansvaret ligger som tidligere hos Institutt for samfunnsforskning, med Jo Saglie og Signe Bock Seggaard som prosjektledere.

Boken handler om de mange lokalvalgene som ble gjennomført høsten 2023, men også om hvordan lokaldemokratiet fungerer mer generelt. Vi ser dels på hva velgerne gjør, og dels på de folkevalgte representantene. Mens de tidligere bøkene i hovedsak har handlet om kommunestyrevalgene, har vi i årets utgivelse utvidet perspektivet og viet fylkestingsvalgene og det fylkeskommunale demokratiet større oppmerksomhet.

En stor forskergruppe har bidratt til denne boken, med hele 21 forfattere spredt ut over norgeskartet, tilknyttet Institutt for samfunnsforskning, NORCE, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, UiT Norges arktiske universitet, Høgskulen i Volda og Chr. Michelsens institutt. Å samordne arbeidet til såpass mange forfattere kan være krevende, men i dette tilfellet har alle bidragsytere stilt opp og levert sine kapitler uten særlige forsinkelser.

Førsteutkast til noen av kapitlene ble presentert og diskutert på den 20. nordiske statsviterkonferansen (NoPSA) i Bergen 25.–28. juni 2024. Senere versjoner av de fleste kapitlene ble så presentert på et prosjektmøte i Oslo i oktober 2024, der også vår danske samarbeidspartner Ulrik Kjær fra Syddansk Universitet deltok. Vi takker deltakerne på konferansen og prosjektmøtet for verdifulle kommentarer og innspill til kapittelutkastene.

Lokalvalgundersøkelsen 2023 er finansiert av Norges forskningsråd med midler tildelt fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). KDD har dessuten finansiert deler av arbeidet med kapittelet om hets og sjikane. Vi

vil takke begge disse finansieringskildene. Videre vil vi takke prosjektets referansegruppe, som har kommet med faglige innspill til velgerundersøkelsen. Referansegruppen består av representanter fra KS, KDD, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Valgdirektoratet. Vi takker også SSB for godt samarbeid om datainnsamling, med særlig takk til Øyvin Kleven for hans engasjement i forskningsprosjektet. Sist, men ikke minst takker vi Ann Kristin Gresaker og Simon Aase – våre redaktører i Cappelen Damm Forskning – for godt samarbeid om utgivelsen av boken og de to anonyme fagfellene for deres konstruktive tilbakemeldinger på kapitlene.

Denne boken er tilegnet våre forskerkolleger Tor Bjørklund og Lawrence Rose, som begge har gått bort siden forrige utgivelse fra Lokalvalgundersøkelsene. Tor gjennomførte den første undersøkelsen i 1995, og han har siden spilt en ledende rolle i prosjektet. Tors forskning var preget av at han kombinerte kvantitative analyser med dyp innsikt i lokalpolitiske forhold i kommuner rundt om i Norge. Larry kom inn i prosjektet ved den andre undersøkelsen i 1999. Han bidro ikke bare med å gi undersøkelsen en sterkere kobling til det internasjonale forskningsmiljøet, men også med sin grundighet og vilje til å påta seg utakknemlige oppgaver som kreves for å gjennomføre forskning. Vi har mye å takke både Tor og Larry for, og det er med både tristhet og smil vi minnes dem. Begge har lagt et solid grunnlag for forskning om norsk lokaldemokrati som det nå er opp til oss andre å føre videre.

Oslo og Bergen, april 2025

Jo Saglie, Signe Bock Segard og Dag Arne Christensen

KAPITTEL 1

Lokalvalgene 2023: historisk maktforskyvning og normalisering

Dag Arne Christensen NORCE

Jo Saglie Institutt for samfunnsforskning

Signe Bock Seggaard Institutt for samfunnsforskning

Abstract: In this introductory chapter, we first describe some main features of the 2023 regional and municipal elections in Norway: the political context of the elections, the outcome in terms of election results, and electoral volatility. This description serves as a basis for the analyses in the following chapters. Next, we describe the 2023 Norwegian Local Election Study, including our voter survey and register data on candidates and voters. We then present each of the main chapters, before our concluding discussion of the 2023 elections: Was it a historic election or a return to normalcy?

Keywords: 2023 Norwegian local elections, election results, electoral volatility, Norwegian Local Election Study

Introduksjon

Kommunestyre- og fylkestingsvalgene 11. september 2023 vil gå inn i historiebøkene som bemerkelsesverdige på flere måter. For første gang på 99 år mistet Arbeiderpartiet posisjonen som Norges største parti, og på landsbasis ble Høyre det største partiet ved både kommunestyrevalgene og fylkestingsvalgene. Arbeiderpartiets historisk svake valgresultat føyer seg inn i rekken av sviktende oppslutning om sosialdemokratiske partier i mange andre land (Arnesen et al., 2023). Man må helt tilbake til stortingsvalget i 1924 for å finne et riks- eller lokalvalg der Arbeiderpartiet ikke ble det største partiet. Også den gang ble Høyre størst, mens Arbeiderpartiet havnet på tredje plass, så vidt forbigått av Venstre. Det ble altså rokket ved det politiske landskapet sett i et fugleperspektiv, men det skjedde også mye ute i kommunene som flyttet rundt på de partipolitiske brikkene i 2023. Samepolitikken ble et omdreiningspunkt for fylkestingsvalget i Finnmark, der partiet Nordkalottfolket (NKF) ble den store valgvingereren. Mange kommuner fikk ordfører med nytt partiskilt; de to regjeringspartiene mistet til sammen 79 ordførerposter, og Høyre alene fikk 67 nye. Industri- og Næringspartiet (INP) gjorde sin entré, fikk tre prosent av stemmene ved kommunestyrevalget og representanter i en rekke kommunestyrer og fylkesting.

Det holdes ikke ofte omvalg ved norske valg, men i 2023 skjedde det ved fylkestingsvalget i Moss kommune. Grunnen var menneskelig svikt: Det manglet stemmesedler for INP til fylkestingsvalget i ett av kommunens valglokaler. Kommunal- og distriktsdepartementet (2023) kom til at det var sannsynlig at denne feilen hadde hatt betydning for mandatfordelingen i fylkestinget, og bestemte derfor at det skulle holdes omvalg. Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget i Moss kommune gikk kraftig ned ved omvalget den 27. november, fra 54 til 34 prosent (Kleven & Risberg, 2024). Omvalget førte også til at INP fikk økt sin representasjon i Østfold fylkesting, fra ett til to mandater. Partiets tomannsgruppe ble imidlertid splittet etter kort tid, da den ene representanten meldte seg ut etter uenighet om hvorvidt INP skulle støtte borgerlig eller rødgrønn blokk i fylkestinget (Farestvedt, 2023). At det avholdes omvalg er ikke ukjent i Norge, men det forekommer sjelden. Så vidt vi vet, ble de forrige omvalgene holdt ved kommunestyrevalgene i Beiarn og Torsken i 1983 og i Buskerud og Troms ved stortingsvalget i 1981 (NOU 2020: 6, s. 309–10).

Men ikke bare førte valgene i 2023 til store forandringer i Kommune-Norge; de ble også gjennomført i en turbulent periode med store politiske utfordringer både nasjonalt og internasjonalt. I januar 2020 forlot Fremskrittspartiet Solberg-regjeringen, særlig på grunn av uenighet med Kristelig Folkeparti og Venstre. I mars 2020 ble Norge «stengt ned» på grunn av covid-19-pandemien. Velgerne ga Solberg-regjeringen honnør for håndteringen av pandemien, men til tross for dette vant sentrum-venstre-siden en overlegen seier ved stortingsvalget i september 2021 (Bergh & Haugsgjerd, 2023). Arbeiderpartiet og Senterpartiet kunne danne regjering under ledelse av Jonas Gahr Støre – med støtte fra Sosialistisk Venstreparti i Stortinget. Nasjonalt hadde også perioden vært preget av konsekvensene av det nye norgeskartet og fortsatt usikkerhet knyttet til kommunale og fylkeskommunale grenser; den nye regjeringen lovde å gjenopprette gamle fylker og kommuner der det lokalt var ønske om det, og *reversering* ble et nytt ord i den politiske reformretorikken. I februar 2022 gikk Russland til fullskala krig mot Ukraina. Det bidro etter hvert til kraftige økninger i prisene på elektrisk strøm og matvarer. Boligutgiftene steg også som følge av en lang rekke rentehevinger fra Norges Bank sin side. Hverdagen og økonomien for mange velgere og næringslivets små og store bedrifter ble påvirket.

Problemene sto nærmest i kø for den nye Støre-regjeringen. Startvanskene førte ifølge meningsmålingene til en dramatisk velgerflukt fra de to regjeringspartiene (Rommetvedt, 2023). Den politiske situasjonen ble ikke lettere av at en rekke stortings- og regjeringspolitikere ble involvert i forskjellige typer skandaler relatert til pendlerboliger, reiseutgifter, «metoo», inhabilitet, aksjehandel og plagiat i masteroppgaver (Hammerstad, 2024). KrF-lederen, to Ap-nestledere og åtte medlemmer av regjeringen Støre trakk seg eller måtte forlate sine posisjoner. Senere fikk Erna Solberg sterk kritikk i Stortinget på grunn av ektemannens aksjehandel mens hun var statsminister. Det fulle omfanget av denne saken kom imidlertid ikke fram før etter 2023-valget – og hun fortsatte som Høyre-leder. De personrelaterte skandalene i politikken førte med seg stor offentlig oppmerksomhet rundt politisk tillit og legitimiteten til så vel politikere som til våre demokratiske institusjoner.

Et spørsmål som i hele perioden lå i luften, var om og på hvilken måte denne turbulente konteksten ville sette sitt preg på kommunestyre- og fylkestingsvalgene. Det er også det underliggende spørsmålet som denne boken belyser når vi gjennom forskjellige innfallsvinkler, perspektiver og

data i de følgende kapitlene setter søkelys på ulike aspekter ved valgene og ved lokaldemokratiet mer generelt. Som bakteppe hører også med at det forrige valget i 2019 var et grønt mobiliseringsvalg med høy valgdeltakelse, særlig blant de yngste velgerne, og hvor klima og miljø for første gang framsto som den viktigste saken for velgernes stemmegivning ved et lokalvalg.

Hensikten med denne boken er å ta temperaturen på vårt lokale demokrati anno 2023 i lys av en turbulent valgperiode. Da ser vi lokaldemokratiet i et noe bredere perspektiv enn det som har vært vanlig i tidligere lokalvalgundersøkelser. Denne gangen tar vi nemlig i større grad inn det fylkeskommunale nivået. Det gjelder velgernes generelle synspunkter på fylkespolitikk, men også mer konkret spørsmålet om hvorvidt debatten om fylkesinndelingen hadde betydning for selve valresultatet. Fylkene har vært et underbelyst nivå i så vel lokalvalgforskningen som i den offentlige debatten, til tross for nivåets politiske og demokratiske aktualitet. Bokens analyser bidrar samlet sett også til den økende akademiske interessen for måten lokalvalgene fungerer på i Europa (Gendźwiłł & Steyvers, 2021; Gendźwiłł et al., 2022).

Før vi dykker ned i den lokaldemokratiske konteksten, vil vi imidlertid i dette innledningskapittelet først beskrive valgenes overordnede utfall på landsbasis. Deretter beskriver vi sentrale datakilder i Lokalvalgundersøkelsen før vi går over til temaer og hovedfunn i bokens kapitler og avslutter med noen ord om 2023-valgene som både historiske og tilbake til normalen.

Valgutfallet

Vi begynner med valgdeltakelsen. Tabell 1.1 og tabell 1.2 viser at valgdeltakelsen gikk noe ned ved både kommunestyrevalget og fylkestingsvalget¹ i 2023 sammenliknet med 2019, med henholdsvis 2,3 og 3,0 prosentpoeng. Valgdeltakelsen var imidlertid forholdsvis høy i 2019, og deltakelsen ved valgene i 2023 var høyere enn i 2015. Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2023 var også høyere enn i 2007; kun ved 2011-valget var valgdeltakelsen høyere enn i 2019 og 2023. Økningen i valgdeltakelsen i 2011 var sterkest blant de unge, og den kan ses i lys av den generelle politiske mobiliseringen

1 Statistisk sentralbyrå (SSB) produserer fylkestingsvalgstatistikk som inkluderer Oslo for partienes oppslutning, men ikke for valgdeltakelse. Vi har derfor basert tallene for valgdeltakelse ved fylkestingsvalg på Aardal (u.å.).

som ble utløst av hendelsene 22. juli 2011 i Oslo og på Utøya (Bergh & Ødegård, 2013). Valgdeltakelsen på landsbasis i 2023 kan dermed sies å være tilbake på normalen. Når det gjelder omvalget i Moss kommune, kan det nevnes at valgdeltakelsen ble godt under landsgjennomsnittet med 34 prosent, og at den var høyest blant 67–79-åringene (51 prosent) og lavest blant velgere i aldersgruppen 20–24 år (12 prosent) (Kleven & Risberg, 2024).

Andelen velgere som ikke bare ga en partistemme, men som valgte å gi personstemme til én eller flere kandidater, var 45,3 prosent ved kommunevalget² i 2023. Som tabell 1.1 viser, har omfanget av personstemmegivning økt fram til 2015 (47,1 prosent) for så å gå svakt nedover ved de to siste valgene. Men uansett, når nesten halvparten av norske velgere gir én eller flere personstemmer og på den måten påvirker den interne kandidatrangeringen på listene, må det sies at det er ganske mange. Vi ser også av tabell 1.1 at en stor andel av velgerne ikke stemmer på valgdagen, men på forhånd. Nesten halvparten av de som stemte ved kommunestyrevalget høsten 2023, gjorde det før valgdagen, hvilket er en økning på mer enn 15 prosentpoeng siden valget i 2019. Denne utviklingen i andel forhåndsstemmer er markant, men samtidig en fortsettelse av en tendens man har sett siden 2007. Norge har en lang forhåndsstemmegivningsperiode sammenliknet med andre land. Samtidig ser det ikke ut til at den økte forhåndsstemmegivningen har bidratt til å øke valgdeltakelsen (Bergh et al., 2023, s. 230–231).

Videre retter vi blikket mot valgutfallet for partiene. I tabell 1.1 og tabell 1.2 presenteres partienes samlede oppslutning ved henholdsvis kommunestyre- og fylkestingsvalgene. I tallene for fylkestingsvalg er kommunestyrevalget i Oslo inkludert.³ Fordi – og som det ses av de to tabellene – det forholdsmessige forholdet mellom partiene på landsbasis nærmest er identisk ved de to valgene i 2023, kommenterer vi dem under ett som lokalvalg. Når det gjelder sammenlikningen av partienes valgutfall med stortingsvalget i 2021, er dette gjort i tabell 1.2 ved fylkestingsvalget. Det skyldes at sammenliknbarheten er best her, dels fordi alle stortingspartier stiller liste ved fylkestingsvalg, og dels fordi velgere i større grad stemmer ut fra rikspolitiske forhold ved fylkestingsvalg enn de gjør ved kommunestyrevalg (se kapittel 5).

2 SSB publiserer ikke denne informasjonen om personstemmegivning for fylkestingsvalg.

3 Dels fordi Oslo kommune også har fylkeskommunale oppgaver, men først og fremst for å presentere tall for partienes oppslutning i fylkestingsvalg som er sammenliknbare med tallene fra kommune- og stortingsvalg.

Tabell 1.1 Partienes valgresultat ved kommunestyrevalgene, valgdeltakelse, andel som personstemmer og forhåndsstemmer, 2003–2023 (prosent)

	2003	2007	2011	2015	2019	2023	Diff. 2023–19
Rødt	1,6	1,9	1,5	2,0	3,8	3,5	-0,3
SV	12,4	6,2	4,1	4,1	6,1	6,9	0,8
Ap	27,5	29,6	31,7	33,0	24,8	21,6	-3,2
Sp	7,9	8,0	6,7	8,5	14,4	8,2	-6,2
MDG	0,2	0,3	0,9	4,2	6,8	4,2	-2,6
KrF	6,4	6,8	5,6	5,4	4,0	4,0	0,0
V	3,8	5,9	6,3	5,5	3,9	5,0	1,1
H	18,1	19,3	28,0	23,2	20,1	25,9	5,8
FrP	16,4	17,3	11,4	9,5	8,2	11,3	3,1
Lokale lister	3,3	2,9	2,1	2,6	2,9	2,9	0,0
Andre (inkl. felleslister)	2,6	2,3	4,8	2,0	5,0	6,6	1,6
Sum	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0	100,1	
Valgdeltakelse	59,0	61,2	64,2	60,0	64,7	62,4	-2,3
Andel som gir personstemme ^a	37,0	40,1	42,0	47,1	46,4	45,3	-1,1
Andel som forhåndsstemmer		16,7	22,2	24,3	33,7	49,1	15,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

a) Blanke stemmer er inkludert i prosentueringsgrunnlaget.

Tabell 1.2 Valgresultat ved fylkestingsvalgene 2011–2023 (inkludert Oslo) samt stortingsvalget 2021 (prosent)

	2011	2015	2019	2021 (stortingsvalg)	2023	Diff. 2023–19	Diff. 2023–21
Rødt	1,7	2,2	3,9	4,7	3,8	-0,1	-0,9
SV	4,3	4,0	6,0	7,6	6,8	0,8	-0,6
Ap	33,2	33,6	24,2	26,3	21,3	-2,9	-5,0
Sp	6,3	8,0	14,5	13,5	7,5	-7,0	-6,0
MDG	1,3	5,0	7,6	3,9	4,6	-3,0	0,7
KrF	5,8	5,6	4,1	3,8	4,1	0,0	0,3
V	5,7	5,0	3,5	4,6	4,7	1,2	0,1
H	27,6	23,4	20,3	20,4	26,6	6,3	6,2
FrP	11,8	10,3	8,6	11,6	11,5	2,9	-0,1
Andre	3,6	2,9	7,3	3,6	9,1	1,8	5,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
Valgdeltakelse	59,9	55,9	60,5	77,2	57,5	-3,0	

Kilder: SSB; Aardal (u.å.)

Sammenliknet med forrige lokalvalg fikk Senterpartiet størst tilbakegang, men også Arbeiderpartiet og Miljøpartiet De Grønne gikk klart tilbake sammenliknet med for fire år siden. Størst framgang hadde Høyre, som kan sies å være valgets ubestridte vinner, fulgt av Fremskrittspartiet og gruppen «andre». For de andre partiene var endringene mindre. Samlet sett viste altså valget i 2023 en partipolitisk høyredreining. Høyredreiningen kan nok forstås som en effekt av rikspolitiske trender, nærmere bestemt startvansker og regjeringsslitasje etter to år med en sentrum–venstre-regjering, og at Høyre som alternativt styringsparti var i opposisjon.

Hvis vi i stedet sammenlikner med stortingsvalget to år tidligere, i 2021, er bildet imidlertid litt annerledes. Arbeiderpartiets tilbakegang er enda sterkere enn med forrige lokalvalg som sammenlikningspunkt. For Høyre og Senterpartiet er trenden fortsatt henholdsvis fram- og tilbakegang, mens MDG i 2023-valget gikk noe fram sammenliknet med stortingsvalget. Fremskrittspartiets velgeroppslutning forble uendret mellom 2021 og 2023.

En sammenlikning av valutfallet til partiene i 2023 med forrige valg, uansett om det er stortingsvalget i 2021 eller lokalvalget i 2019, kan likevel bli litt kortsynt. Som nevnt innledningsvis er det Arbeiderpartiets tilbakegang og Høyre som valgvinger som er interessant i et langsiktig perspektiv. Når Senterpartiet og MDG gikk tilbake ved kommunestyrevalget i 2023, var det sammenliknet med 2019-valget – som for begge partier var det beste kommunestyrevalget noensinne. For disse partiene kan det være mer av en retur til «normalen». Arbeiderpartiet gikk derimot tilbake fra et historisk dårlig 2019-resultat til enda lavere oppslutning, og Høyre ble på landsbasis større enn Arbeiderpartiet.

En relativt moderat framgang for gruppen «andre» skjuler betydelige endringer for enkeltpartier i denne kategorien. Det gode resultatet for «andre» i 2019 skyldtes i stor grad Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB), som bare stilte liste i elleve kommuner, men som dette til tross oppnådde 2,4 prosent av stemmene i kommunestyrevalget på landsbasis. Partiet strevde likevel med interne konflikter og utmeldinger, og i 2023 endte partiet – nå omdøpt til Folkets parti – opp med 0,2 prosent velgeroppslutning ved kommunestyrevalget.

I 2023 var det en annen nykommer som opplevde stor framgang: Industri- og Næringspartiet (INP) fikk 3,0 prosent oppslutning ved kommunestyrevalget (Eidheim & Tvinnereim, 2023; Saglie & Seggaard, 2023). INP kunne synes å appellere til mange av de samme velgerne som FNB, siden partiet talte imot klimatiltak og vindkraftutbygging og for oljenæring

og industri. Slik sett kan både INP og bompengepartiet oppfattes som reaksjon på klimatiltak som belaster innbyggerne, og som en motreaksjon til den sterke klimapolitiske bevegelsen som har vært. Det er likevel også klare forskjeller mellom INP og FNB. INP maktet å bygge en langt mer omfattende organisasjon og stilte lister i 123 kommuner i 2023. Dette gjenspeiler nok også en bredere politisk og dermed også geografisk profil. Mens protest mot bompenger først og fremst var en viktig sak i og rundt noen storbyer, er INPs hjertesaker aktuelle over større deler av landet. Partiet fikk da også sin sterkeste oppslutning i en del industri- og kraftkommuner. INPs framtid er likevel usikker, siden man også i dette partiet har opplevd intern konflikt etter valget. Partiets stifter Owe Ingemann Waltherzøe har forlatt partiet og stiftet en konkurrent: Det norske industriparti. Det kan derfor se ut til at begge partier blir døgnfluer i det norske politiske landskapet.

Innenfor gruppen «andre» kan også Pensjonistpartiet nevnes, med en oppslutning på 1,5 prosent ved kommunestyrevalget. Når det gjelder lokale lister, er deres samlede oppslutning stabil fra 2019 til 2023. Denne stabiliteten dekker likevel store variasjoner innenfor denne kategorien, noe vi skal komme tilbake til i kapittel 2.

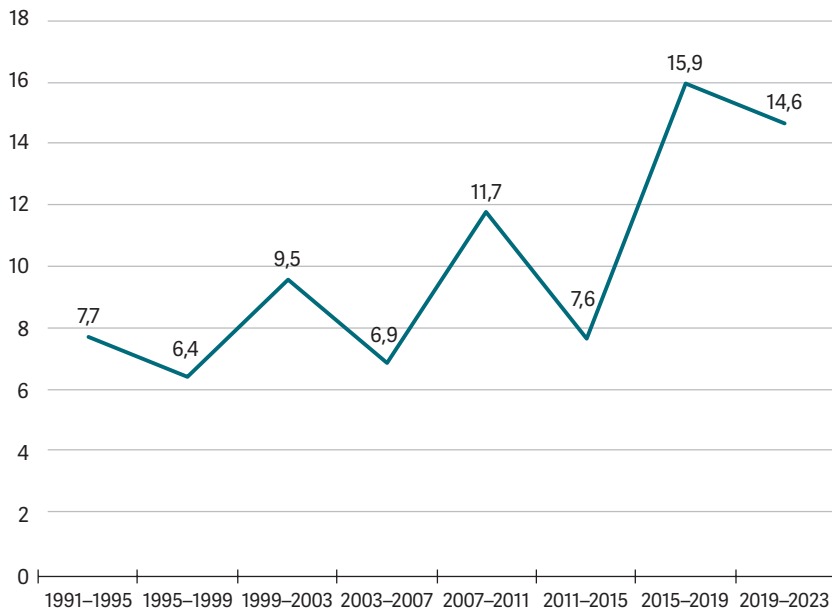
Velgervandringer i valgstatistikk og på individnivå

Det var altså betydelige endringer i partienes oppslutning mellom 2019 og 2023, men hvor stort er det totale omfanget av endringer sammenliknet med tidligere valg?

I figur 1.1 har vi beregnet «netto valgervandringer» basert på valgresultatet på landsbasis.⁴ Dette er et mål som viser hvor store endringene er i partienes samlede oppslutning. Andel hjemmesittere er ikke med. Målet – netto valgervandringer – viser ikke hvor mange enkeltvelgere som skifter parti, siden en stabil samlet oppslutning kan skjule at et parti både har fått og har mistet velgere. Vi har brukt Pedersens indeks (Pedersen, 1979) for å måle netto valgervandringer. Indeksverdien er beregnet ved å summere absoluttverdiene av endringene i prosentpoeng for hvert enkelt parti, for så å dele på to. Andel ikke-partiløse velgere som rent faktisk

4 Tallet for 2019–2023 i figur 1.1 er større enn summen av endringene i siste kolonne i tabell 1.1. Det skyldes at vi i figur 1.1 har med flere partikategorier. Dermed fanger vi opp både INPs framgang og FNB / Folkets partis tilbakegang, mens disse inngår i «andre»-kategorien i tabell 1.1 slik at de jevner hverandre ut i tabellen.

stemmer på et annet parti enn ved det forrige valg, kommer vi tilbake til nedenfor når vi ser nærmere på «brutto velgervandringer» basert på velgerundersøkelsen.



Figur 1.1 Netto velgervandringer mellom kommunestyrevalgene 1991–2023 (prosentpoeng)

Beregningene av netto velgervandringer 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: Rød Valgallianse / Rødt, SV, Ap, Sp, MDG, KrF, Venstre, Høyre, FrP, FNB / Folkets parti, INP, Pensjonistpartiet, felleslister, lokale lister og andre lister.

Kilde: SSB

Figur 1.1 viser at omfanget av netto velgervandringer mellom to påfølgende kommunestyrevalg har svingt opp og ned over tid, men at omfanget har vært klart høyere enn tidligere ved valgene i 2019 og 2023.

Brutto velgervandringer vil som nevnt være mer omfattende enn nettovandringene, siden målet også synliggjør individuelle velgeroverganger. I nettoberegningen i figur 1.1 utjevnes disse fordi velgere som går i motsatt retning, vil oppveie hverandre. For å kartlegge bruttovandringene trenger vi data på individnivå, fra spørreundersøkelser. En feilkilde ved denne metoden er at velgerne ikke alltid husker hva de stemte for fire år siden, slik at de svarer feil når de blir spurt om stemmegivning ved forrige valg.

Ved mange av de tidligere lokalvalgundersøkelsene har man også vært nødt til å stole på velgernes hukommelse. I 2023-undersøkelsen har vi imidlertid brukt et panel der halvparten av utvalget også deltok i 2019-undersøkelsen. For denne halvparten av utvalget kan vi altså bruke svarene de ga i 2019 som mål på stemmegivning i 2019 og unngå feil som skyldes respondentes hukommelsessvikt.

Tabell 1.3 viser de individuelle velgerovergangene, inkludert dem som gikk ut og inn av hjemmesitternes rekker. Her er data fra Lokalvalgundersøkelsens panel kombinert med SSBs velgerpanel (Kleven, 2024), slik at utvalget blir større. De som ikke hadde stemmerett i 2019, er altså ikke med i tabellen. Tabellen er prosentuert for å vise hvor partienes 2019-velgere gikk. Langs diagonalen, markert med grå bakgrunn, finner vi andelen av 2019-velgerne som holdt fast ved sitt parti i 2023.

Hva kan så en slik trofasthet eller troløshet blant velgerne være uttrykk for? Dels vil det være situasjonsbestemt: Det vil være lettest for partier i framgang å beholde sine gamle velgere. Dels kan stabilitet også være et mer grunnleggende trekk ved partiers velgerskare: *Partiloyalitet* vil kunne bidra til en viss stabilitet også for partier som taper velgere. Nye kandidater på listene og særlig nye saker på den politiske dagsordenen kan derimot bidra til at velgere skifter parti.

Tabell 1.3 viser at Høyre holdt fast på mange av sine gamle velgere. Det gjelder i noe mindre grad også Fremskrittspartiet. Høyre vant dessuten nye velgere fra mange partier, men med størst gevinst fra naboene på høyresiden og fra hjemmesitterne. At valgets store vinner makter å holde på gamle velgere og i tillegg klarer å tiltrekke seg nye, er ikke overraskende. Men også KrF med et stabilt valgresultat klarte i stor grad å holde på sine 2019-velgere. Det samme gjaldt en av valgets tapere, nemlig Arbeiderpartiet, som til tross for den store tilbakegangen også holdt fast på mange av sine velgere fra forrige valg, slik partiet også gjorde i 2019 (Saglie et al., 2021, s. 37–38). Venstre og SV hadde middels høy stabilitet blant sine 2019-velgere, til tross for framgang totalt sett. De hadde med andre ord en del gjennomtrekk. MDG peker seg ut med svakest grep om 2019-velgerne – som gikk i flere retninger. Samlet sett viser beregningene av brutto velgervandringer at det ikke nødvendigvis er slik at partier som holder fast på gamle velgere, også får et godt valg. Sterk partiloyalitet kan bidra til at mange velgere blir, men om bare få nye velgere kommer til, kan partiet samlet sett gå tilbake. Imidlertid: Skal et parti gjøre det godt i konkurransen, trenger det nye velgere – også blant dem som ikke stemte ved forrige valg. Det klarte i særlig grad Høyre i 2023.

Tabell 1.3 Brutto velgervandringer mellom partier: stemmegivning ved kommunestyrevalget 2023 etter stemmegivning i 2019 (prosent)

		2019											
		Stemte ikke	R	SV	Ap	Sp	MDG	KrF	V	H	FrP	FNB	Andre
2023	Stemte ikke	–	16	20	15	17	19	6	16	15	22	44	15
	R	4	41	5	2	1	4	0	1	0	1	0	1
	SV	7	16	42	4	4	15	0	2	1	0	0	5
	Ap	19	15	15	56	10	15	2	8	3	1	10	8
	Sp	6	1	3	5	40	1	6	2	2	1	0	5
	MDG	2	2	5	2	1	26	2	8	1	0	0	0
	KrF	4	0	0	1	2	1	62	0	2	0	0	0
	V	5	1	3	2	1	11	3	40	4	0	2	1
	H	29	5	4	7	9	5	9	18	63	16	16	13
	FrP	14	0	0	2	7	1	1	0	8	49	11	16
	FNB	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	INP	5	1	1	2	4	2	1	1	3	6	14	2
	Andre	5	3	3	3	5	3	8	4	1	5	4	34
	N		524	104	191	549	419	161	102	94	462	153	38

Kilde: Kleven (2024, s. 11)

Sentrale datakilder i Lokalvalgundersøkelsen

I Lokalvalgundersøkelsene har vi siden oppstarten i 1995 benyttet oss av et mangfold av datakilder for å kaste lys over ulike aspekter ved valgene. Datakildene har omfattet både kvantitative data som har lagt til rette for statistiske analyser, og kvalitative data i form av tekst, dokumenter og observasjoner som har bidratt med dybde og mer nyansert informasjon. Lokalvalgundersøkelsen 2023 er ikke et unntak, men følger tradisjonen med bredde og mangfold i datatilfang og databruk. Noen datakilder kan imidlertid betraktes som grunnstammen i Lokalvalgundersøkelsene. Det gjelder den representative velgerundersøkelsen som gjennomføres i ukene umiddelbart etter valgdagen, registerdata fra manntallet som kobles med bakgrunnsinformasjon om velgerne, og data om alle kandidatene som

stiller til valg. Disse tre datakildene vil bli nærmere beskrevet nedenfor. For informasjon om andre datakilder som brukes i de etterfølgende kapitlene, vises det til de respektive kapitlene.

Velgerundersøkelsen – representativt utvalg og panel

Velgerundersøkelsen er en spørreundersøkelse som ble gjennomført blant et tilfeldig representativt utvalg bestående av 3992 stemmeberettigede trukket fra manntallet og stratifisert etter kommunestørrelse (seks strata).⁵ Stratifisering etter folketall er brukt for å sikre representativitet også i små kommuner. Undersøkelsen inkluderte et panel – 1746 personer – basert på 2019-undersøkelsen. Totalt og etter runder med påminnelser ble svarprosenten 65,5 for undersøkelsen sett under ett. For den delen av bruttoutvalget som også hadde besvart 2019-undersøkelsen (panelet), var svarprosenten 74,2. Det er både i norsk og internasjonal målestokk meget høye svarprosjenter og kan tas som uttrykk for god datakvalitet. For å rette opp noen skjevheter i datamaterialet – kommunestørrelse, kjønn, alder og utdanning – er det utarbeidet vektorer for både tverrsnittdata og paneldata som kan brukes i analysene.

Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomførte velgerundersøkelsen på oppdrag fra Institutt for samfunnsforskning etter valget; feltperioden varte fra 12. september og ble avsluttet 5. november 2023. Undersøkelsen kunne besvares på enten bokmål eller nynorsk, og det var valgfritt for respondenten om besvarelsen skulle gjennomføres på telefon (vedkommende ble da ringt opp etter at han eller hun selv hadde tatt kontakt med SSB) eller som selvutfylling på nett via lenke skrevet inn i informasjonsbrevet. Utsending av informasjonsbrev til hele bruttoutvalget ble gjort i Altinn, med unntak for de velgerne som hadde reservert seg mot digital post, hvor informasjonsbrevet ble sendt som vanlig papirpost. Påminnelser ble sendt både via Altinn og per SMS.

Hensikten med velgerundersøkelsen er dels å sikre kontinuitet i Lokalvalgundersøkelsen så vi kan belyse utviklingstrender på sentrale aspekter ved valgene over tid, og dels å tilpasse og utvikle undersøkelsen i samsvar med de tendensene som gjør seg gjeldende (lokal)politisk og blant velgere. Denne tosidige hensikten avspeiler seg i det spørreskjemaet

5 Det vises til undersøkelsens dokumentasjonsrapport for en mer detaljert beskrivelse av utvalg, gjennomføring, frafall, vektorer og spørreskjema (Krawczynska, 2024).

velgerne har besvart. For det første gjentas flere spørsmål fra undersøkelse til undersøkelse, og for det andre inkluderes nye spørsmål. Tematisk dekker spørreskjemaet politisk interesse og tillit, stemmegivning og velgeratferd, politisk deltakelse, mediebruk og holdninger til lokaldemokratiet samt noen sosiodemografiske og økonomiske bakgrunnsspørsmål. I tillegg kobler SSB utvalgte registerdata til spørreundersøkelsen.

I 2023-undersøkelsen er det blant annet inkludert flere spørsmål om det fylkeskommunale nivået enn i tidligere undersøkelser. Disse spørsmålene gjør det mulig ikke bare å sammenlikne med det kommunale nivået, men også å gjennomføre komparative studier med Danmark fordi spørsmålsformuleringene er avstemt med tilsvarende spørsmål i den danske lokalvalgundersøkelsen (se f.eks. Kjær, 2023).

Velgerundersøkelsen følger regler og retningslinjer for ivaretagelse av deltakernes personvern og er derfor meldt inn til Sikt - Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Det er også blitt utarbeidet en egen datahåndteringsplan og personvernkonsekvensvurdering (DPIA) for prosjektet som blant annet er grunnlag for at Sikt har gitt klarsignal for igangsetting av prosjektet. Forskningsetiske normer og behandling av personopplysninger i samsvar med personvernforordningen er med andre ord viktige premisser for prosjektet. I disse vurderingene er det tatt høyde for at data skal gjøres tilgjengelig for framtidig forskning gjennom oppbevaring hos Sikt.

Kandidatdata – kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

For å undersøke hvordan det står til med deskriptiv representasjon i norske kommunestyre og fylkesting, hvilke kandidater som (ikke) velges inn, og betydningen av partienes listeoppsett og velgernes prioriteringer i form av personstemmegivning har Lokalvalgundersøkelsen på grunnlag av søknad til SSB fått et fullstendig datasett over listekandidater ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg i 2023. Totalt er det mer enn 55 000 personer, og datasettet inneholder diverse informasjon om den enkelte kandidat og vedkommendes parti eller liste. Det omfatter sosiodemografiske og økonomiske kjennetegn som kjønn, alder, utdanning, inntekt, yrke og sektor, statsborgerskap og landbakgrunn. Videre inkluderer det informasjon om bosted samt partipolitiske og valgspesifikke opplysninger. Sistnevnte gjelder blant annet opplysninger om partinavn, partistemmer, partirepresentanter, listenummer, stemmetillegg, personstemmer og slengere, om kandidaten ble valgt inn, og om det i så fall var gjenvalg samt om

kandidaten er valgt som ordfører eller varaordfører og inn i formannskapet. Dette kandidatdatasettet i kombinasjon med tilsvarende data for 2019 gjør det dessuten mulig å analysere endring fra valg til valg.

Manntallsdata – velgerdata

Vår forståelse av ulikheter i valgdeltakelsen har vært begrenset av mangel på gode data. Spørreundersøkelser er dårlig egnet til å studere ulikheter i valgdeltakelsen fordi utvalgsstørrelsen i ulike grupper blir liten. Dette har nå endret seg med digitaliseringen av manntallet, noe som innebærer at vi siden 2017 har befolkningsdekkende registerdata om deltakelse på individnivå som er tilgjengelig for forskere. Viktig er det at deltakelsesdataene kan slås sammen med andre registerdata fra Statistisk sentralbyrå, som sosioøkonomisk status, arbeidsmarkedstillknytning, bruk av sosiale ytelser, innvandringsstatus og koblinger som gjør det mulig å identifisere familiemedlemmer for å studere betydningen av sosiale nettverk for deltakelsen. Med disse dataene kan valgdeltakelsen i små grupper måles med høy presisjon, som vi gjør i denne boken ved å studere deltakelsen til alle 18-åringer (se kapittel 3). Disse dataene gjør det også mulig å studere endringer i ulikheter over tid med hensyn til en rekke sosiale dimensjoner. Dette er forskning som gir viktig kunnskap om hvordan det står til med det norske demokratiet.

Bokens kapitler – analyser av lokalvalgene 2023

Boken undersøker en rekke ulike aspekter ved lokalvalget og lokaldemokratiet slik det framsto i 2023. I analysene trekkes det naturlig nok veksler på hva som skiller 2023-valget fra foregående lokalvalg. Forhåpentligvis kan kapitlene samlet stimulere til både økt forståelse og økt interesse for lokalvalgene, og ikke minst for den rollen disse spiller i det norske lokaldemokratiet. Det er i kommunene folk bor, og resultatene av politikken oppleves direkte av innbyggerne. De første kapitlene handler om det som skjedde ved valget: partivalg, valgdeltakelse og valgkamp. Som nevnt vier vi fylkestingsvalget større oppmerksomhet enn tidligere, med egne kapitler som handler om fylkestingsvalget, og som sammenlikner fylkes- og kommunenivået. I neste del av boken går vi nærmere inn på lokaldemokratiet mellom valg, og på hvordan den politiske representasjonen fungerer, sett

fra velgernes ståsted. I siste del går vi over til å studere representasjon fra kommunepolitikernes synsvinkel, nærmere bestemt deres representativitet og arbeidsvilkår.

I kapittel 2 oppsummerer Hilmar Rommetvedt, Jo Saglie og Øyvind Bugge Solheim hovedtrekk ved valgresultatet. Forfatterne gir en bred oversikt over de 357 kommunestyrevalgene og utforsker deretter lokale variasjoner. Kapitlet starter med det rikspolitiske og undersøker velgerbevegelser under valgkampen, og hvilke saker velgerne oppfattet som viktige. Variasjoner i partienes velgeroppslutning sammenliknes så med nasjonale trender. Her ser forfatterne nærmere på kommuner med størst fram- og tilbakegang for de enkelte partiene og på den politiske utviklingen i de største byene. Selv om ingen saker skilte seg ut på landsbasis, var ulike saker viktige i ulike kommuner. For eksempel satte bybanen sitt preg på valget i Bergen, mens gratis buss ble satt på dagordenen i Stavanger. I kapitlet studerer de også de politiske maktfordelingene i kommunene etter valget ved å se på posisjoner, som ordfører og varaordfører, og på partenes samarbeidsavtaler. Det forekommer mange koalisjoner med andre partisammensetninger i kommunene sammenliknet med rikspolitikken. «Blokkoverskridende» koalisjoner og koalisjoner som følger rikspolitikkenes blokkemønster forekommer omtrent like ofte. Brudd med rikspolitikkenes blokker skjer ikke bare ved at mellompartier skifter side, men også blant annet ved at Arbeiderpartiet og Høyre samarbeider lokalt.

I kapittel 3 tar Johannes Bergh, Dag Arne Christensen og Tor Helge Holmås for seg valgdeltakelsen. Den ble lavere i 2023 enn i 2019, da valgdeltakelsen fikk et løft. Med bakgrunn i data fra manntallet for alle velgerne viser forfatterne at det er betydelig variasjon i deltakelse mellom ulike sosiale grupper. Velgere som ikke har utdanning ut over grunnskole, har lavest deltakelse, og forskjellen mellom utdanningsgruppene har økt over tid. De økte forskjellene mellom utdanningsgruppene skyldes først og fremst at deltakelse blant dem med lavest utdanning har gått ned. Videre stemmer kvinner mer enn menn, og disse kjønnsforskjellene er størst blant de yngste velgerne. Valgdeltakelsen blant velgere med innvandrerbakgrunn gikk ned i 2023, og mye av den totale nedgangen i valgdeltakelsen kan tilskrives denne velgergruppen. De sosiale forskjellene mellom de som stemmer og de som ikke stemmer, øker. Kapitlet ser nærmere på valgdeltakelsen til førstegangselgere (18-åringene). I gjennomsnitt er deltakelsesnivået blant 18-åringene relativt høyt, men det er store variasjoner. I gruppen av unge som ikke er i jobb eller under utdanning, er deltakelsen så lav som

25 prosent. Motsatt er det grupper av unge som har en betydelig høyere deltakelse enn gjennomsnittet. Over 70 prosent av avgangselevne på allmenn studieretning stemte i valget. Det er dermed betydelige sosiale skjevheter i valgdeltakelse også blant de yngste velgerne, noe som kommer til uttrykk blant annet som forskjeller mellom ulike studieprogrammer.

I kapittel 4 ser Jonas Stein og Øystein Solvang nærmere på fylkestingsvalget 2023 og spør om det kan betraktes som et reverseringsvalg. For første gang siden det ble innført fylkestingsvalg i Norge i 1975, ble ikke Arbeiderpartiet landets største parti. I stedet var det Høyre som ble valgets klare vinner med 25,5 prosent oppslutning på landsbasis. Siden syv fylkeskommuner som opphørte etter sammenslåinger i 2020, ble reetablert fra 1. januar 2024, ble det også for første gang arrangert 14 separate fylkestingsvalg. Sammenslåing og oppdeling av fylker har blitt heftig debattert i en årrekke. Senterpartiet, som har vært den sterkeste pådriveren for oppdeling av sammenslåtte fylker, ble ikke belønnet for reverseringen, men ble heller 2023-valgets store taper med en nær halvering i velgeroppslutningen fra forrige fylkestingsvalg. Ap og Sp ble straffet av velgerne til tross for at de hadde oppfylt et sentralt valgløfte. Forfatterne forklaring er dels at strukturspørsmålet har blitt lite viktig for velgerne og dermed for valgresultatet. Senterpartiet, som har stått i bresjen for reversering og tidligere har gjort svært gode valg basert på antireformmobilisering, gikk tilbake til omtrent samme nivå som partiet hadde før sammenslåingene. Forfatterne finner at trenden i oppslutningen om Sp heller ikke er vesentlig forskjellig mellom fylkene der sammenslåingen ble stående, og der den ble reversert.

Fylkeskommunene følges opp i kapittel 5, der Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Hilmar Rommetvedt sammenlikner velgernes interesse for, vurderinger av og tillit til fylkes- og kommunepolitikken. Mens kommunene lenge har vært en selvskreven del av det norske lokaldemokratiet, har fylkesnivået vært mer omstridt. Å avskaffe fylkeskommunene er et alternativ som stadig diskuteres. Forfatterne undersøker innbyggernes forhold til fylkestingsvalg, med kommunene som sammenlikningsgrunnlag. De viser at interessen for kommunepolitikk er klart større enn for fylkespolitikk, og innbyggerne oppfatter kommunestyrevalget som viktigere, både for dem selv og for hva som skjer i samfunnet. Videre avspeiles den svake interessen for fylkespolitikk ved at fylkeskommunale saker og kandidater er mindre viktig for stemmegivningen ved fylkestingsvalg, enn lokale saker og kandidater er ved kommunestyrevalg. Fylkestingsvalg framstår dermed som

mer preget av rikspolitiske forhold. Forskjellen i tillit til politikerne på de to nivåene er imidlertid mindre enn forskjellene i interesse. Forfatterne konkluderer derfor med at utfordringen for det fylkeskommunale demokratiet ikke dreier seg om mistillit, men om mangel på engasjement.

Rune Karlsen og Kari Steen-Johnsen tar i kapittel 6 for seg medienes rolle i lokalvalgkampen. Deres utgangspunkt er forutsetningen om at velgerne skal ha tilgang på relevant informasjon som gjør det mulig for dem å vurdere hva de ulike partiene står for, og å gjøre seg opp en mening. Forfatterne undersøker derfor hvordan velgerne orienterer seg i medielandskapet, og hvor de henter informasjon fra i forbindelse med et lokalvalg. Tradisjonelt har de etablerte mediene, ikke minst lokalavisene, vært viktige i å forme dagsordenen i valgkampen og dermed gi en retning for hva velgerne er opptatt av. Forfatterne viser at kommunistørrelse spiller en viktig rolle i denne sammenhengen; mindre kommuner tilbyr en ramme der lokale forhold får større oppmerksomhet, og en lokalpolitisk orientering gjenfinnes hos velgere i små kommuner. Samtidig viser forfatterne at faktorer som hvilke informasjonskilder som er viktige, valgomater og nettverk – både i virkeligheten og på sosiale medier – bidrar til å forme velgernes oppfatninger om valgkampen og deres lokalpolitiske orientering. De sistnevnte faktorene påvirker velgerne både som følge av og uavhengig av hvilken type kommune de bor i.

I kapittel 7 undersøker Dag Wollebæk og Marte Winsvold hvordan det står til med innbyggernes mestrings- og påvirkningstro i store og små kommuner. Et levende demokrati avhenger av at borgerne har tro på at deres stemmer kan bli hørt og hensyntatt, og at de kan påvirke politiske beslutninger. Ved å benytte seg av begrepene lokalpolitisk mestrings- og påvirkningstro studerer forfatterne hvorvidt innbyggere opplever at de har kvalifikasjoner og reelle muligheter til å påvirke politikken som føres i kommunen. Analysene gir betinget støtte til at kommunistørrelse er en vesentlig faktor for befolkningens mestrings- og påvirkningstro: Hypotesen om «smått er godt» får delvis støtte. Forfatterne finner at den politiske mestringsstroen er noe høyere i mindre kommuner enn i større, og at dette mønsteret styrkes når det tas hensyn til befolkningens utdanningsnivå. Dette gjelder også for påvirkningstro, som forfatterne måler som troen på at politikerne tar hensyn til innbyggernes meninger. Selv om forskjellene etter kommunistørrelse er beskjedne, tyder resultatene på at mindre kommuner tilbyr et mer gunstig miljø enn større når det gjelder borgerdeltakelse og innflytelse i lokalpolitikken.

I kapittel 8 undersøker Jan Erling Klausen og Marte Winsvold velgernes synspunkter på betydningen av kommunereformen tre år etter at reformen ble satt ut i livet. Forfatterne er opptatt av hvorvidt velgernes vurderinger av konsekvensene av reformen har påvirket velgernes oppfatninger av reformen. I analyse av lokalvalget i 2019 (før reformen) vurderte naturlig nok de som var positive til kommunereformen, konsekvensene av reformen som mer fordelaktige enn velgerne som var negative gjorde. Flere velgere i kommuner som skulle slå seg sammen, forutså positive konsekvenser sammenliknet med velgere i kommuner som ikke skulle slå seg sammen. Forfatterne kan nå basere seg på velgernes erfaringer fra de nye storkommunenes. Hvordan har oppfatningene om konsekvensene utviklet seg fra 2019 til 2023? I 2023 tror fremdeles flere på forbedring enn på forverring, men mer enn halvparten svarer «ingen konsekvenser». Optimismen som preget dem som støttet sammenslåingen, er blitt betydelig redusert. Forfatterne finner en viss økning blant de negative når det gjelder muligheter til å ta kontakt med lokalpolitikere i kommunen. Et sentralt funn i analysen er at det ser ut til at konsekvensene for tjenestetilbudet har spesielt stor betydning for en positiv holdning til sammenslåing.

Sveinung Arnesen og Signe Bock Seggaard spør i kapittel 9 hva kandidatenes sosiale bakgrunn har å si for hvilke kommunestyre- og stortingskandidater velgerne foretrekker. Et sentralt tema i valgforskningen er hvilke faktorer som påvirker hvem som ender opp som folkets politiske representanter. Svaret på spørsmålet er avhengig av hvilke kandidater partiene nominerer på sine lister (tilbudssiden), men også av hvem velgerne selv ønsker skal representere dem (etterspørselssiden). Forfatterne studerer velgernes preferanser og gjennomfører et surveyeksperiment med søkelys på hvilke sosiale kjennetegn velgere foretrekker ved kandidater til norske kommunestyre- og stortingsvalg. Samlet sett finner de at velgerne generelt foretrekker kandidater med visse egenskaper, uavhengig av om de stiller til kommunestyre- eller stortingsvalg. Spesielt ser man at middelaldrende kandidater, kvinner og kandidater med politisk erfaring er mer attraktive for velgerne. Kandidater med høyere utdanning foretrekkes også. Politisk erfaring vektlegges imidlertid sterkere av velgerne ved stortingsvalg enn ved kommunestyrevalg. De finner også at velgere ønsker kandidater som likner dem selv når det gjelder alder, kjønn og utdanning. Dette kan ha å gjøre med at det er lettere å ha tillit til det kjente. Det kan imidlertid også være knyttet til et mer generelt ønske om holdningsmessig representasjon, der velgeren antar at en kandidat som likner på velgeren selv, forfekter de

samme politiske holdninger og verdier som velgeren selv har. Analysene viser imidlertid også noen avvik mellom egenskaper ved velgeren og foretrukket kandidat, noe som i et representasjonsperspektiv kan tolkes som et ønske om representasjon – så vel deskriptiv som substansiell – på mer overordnet nivå. Det indikerer at velgeren gjør seg noen betraktninger om hvordan sammensetningen i et folkevalgt organ bør være, og at vedkommende tar sine valg på bakgrunn av disse.

I kapittel 10 tar Bjarte Folkestad, Dag Arne Christensen og Jacob Aars for seg debatten for og imot reduksjon av kommunestyrets størrelse. Norske kommunestyre fastsetter selv hvor mange medlemmer et kommunestyre skal ha. Fra 1979 til 2019 har tallet på kommunestyrerepresentanter blitt redusert med over 4000 representanter. I forkant av valget i 2023 var det 39 kommuner som igjen valgte å redusere kommunestyret, mens tre kommuner økte antallet representanter. Forfatterne er opptatt av lokalpolitikernes begrunnelser for å redusere størrelsen og av betydningen for kvinnerepresentasjonen og det lokale partimangfoldet. Forfatterne finner at argumenter som understøtter reduksjon, primært handler om økonomisk effektivitet og såkalt deliberativ effektivitet. Førstnevnte dreier seg om omkostninger til møtegodtgjørelse o.l., mens sistnevnte går ut på at den politiske saksbehandlingen blir tregere og mer omstendelig med flere representanter. Forventningen som ligger i argumentene, er at mindre kommunestyre er kostnadsbesparende og mer effektive. Motargumentene er mer orientert om spørsmål knyttet til demokrati og representasjon. Forfatterne finner at det ikke ser ut til at reduksjonen i størrelsen på kommunestyrene har påvirket andelen kvinner i kommunestyrene eller antallet partier som ble representert i kommunestyrene i 2023. På kort sikt ser det dermed ut til at reduksjonen ikke har gjort nåløyet trangere for verken kvinner eller partiene.

I kapittel 11 tar Elisabeth Bakke og Bjarte Folkestad for seg geografisk representasjon i 47 sammenslåtte kommuner og fire sammenslåtte fylker i Norge etter lokalvalget i 2023. Historisk sett har geografi, og spesielt sentrum–periferi-dimensjonen, spilt en betydelig rolle i norsk politikk. I 2019 – i det første valget etter sammenslåingene – var den største av de opprinnelige kommunene underrepresentert blant så vel listekandidater som i kommunestyrene, sammenliknet med befolkningsstørrelsen. Kapitlet utforsker endringer i geografisk representasjon siden 2019: Skyldes disse endringene partiens nominasjonsprosesser eller velgernes retting på listene, og prioriterer partiene geografisk representasjon forskjellig? Forfatterne finner at seniorpartneren («storebror») i hver sammenslåing

generelt styrket sin representasjon sammenliknet med i 2019, men også at personstemmene betydde mer i 2023 enn i 2019, og at velgerne motarbeidet partiene med hensyn til geografisk vektlegging. Det var ingen vesentlige overordnede endringer i kjønns- og aldersprofilen til kommunestyrene; imidlertid finner forfatterne en tendens til en kjønns- og generasjonskløft mellom sentrum og periferi i de sammenslåtte kommunene.

Marte Winsvold, Mads Thau, Ragnhild Muriaas og Vibeke Wang tar i bokens siste kapittel 12 for seg hvordan norske lokalpolitikere opplever og håndterer negativ oppmerksomhet, hets og sjikane samt hvordan dette påvirker deres politiske arbeid og motivasjon. Her bruker forfatterne data både fra spørreundersøkelser og fra kvalitative samtaler med lokalpolitikere. De fleste lokalpolitikere trives godt i rollen som folkevalgt, men en betydelig andel har opplevd uønsket negativ oppmerksomhet, som hets, personangrep og trusler fra innbyggere, politikerkollegaer eller medier. Rundt halvparten av de som har opplevd slik uønsket oppmerksomhet, rapporterer at dette har påvirket deres motivasjon, og noen vurderer å trekke seg fra politikken. Forfatterne viser så hvordan politikere bruker ulike strategier for å håndtere negativ oppmerksomhet. Vanligst er det å trekke seg tilbake, enten ved å dempe seg eller ved å redusere sin offentlige synlighet, for eksempel ved ikke å være på sosiale medier. Politikere håndterer også ubehagelige situasjoner ved å tenke om dem på bestemte måter, for eksempel at slike er noe man må tåle, og som hører politikervervet til. Kapitlet framhever betydningen av motivasjon og støtte i møte med negative erfaringer. Spesielt peker forfatterne på at engasjement for politiske saker hjelper mange politikere med å håndtere belastningen, og at sosial støtte fra kollegaer og lokalsamfunnet er avgjørende. Samtidig påpekes det at mange opplever manglende støtte fra partier og organisasjoner, noe som kan forsterke følelsen av isolasjon.

Historisk eller en normalisering?

Lokalvalgene i 2023 kan på den ene siden beskrives som en historisk begivenhet. Det gjelder dels det partipolitiske utfallet, der Høyre ble største parti – en posisjon som i mange år hadde vært forbeholdt Arbeiderpartiet. I mange av de største byene måtte Arbeiderpartiet overlate makten til Høyre-ledede koalisjoner, selv om det også var betydelige lokale variasjoner i valgresultatene. Også på andre punkter kan vi notere entydige endringstrekk, for eksempel den stadig økende andelen velgere som forhåndsstemmer.

Det er på den andre siden vel så mye som taler for å karakterisere 2023-valget som en retur til normalen. Mens 2019-valget kunne karakteriseres som et klimavalg som i særlig grad mobiliserte unge, var valgkampens dagsorden denne gangen uten en tydelig tematisk profil. Distriktsopprøret hadde stilnet, og Senterpartiets oppslutning falt tilbake til tidligere nivåer. Valgdeltakelsen, som var forholdsvis høy i 2019, gikk også tilbake til et mer gjennomsnittlig nivå.

For valgkampen kan vi spore at sosiale medier spiller en større rolle, men stabiliteten er vel så slående: Det er fortsatt de tradisjonelle nyhetsmediene som er viktigst for velgerne. Vi har imidlertid sett at mange velgere legger vekt på råd fra valgomater. Siden dette er første gang bruken av valgomater ved et lokalvalg er studert, kan vi ikke fastslå at det er en endring – i hvert fall ikke på kortere sikt. Ser vi på det i et lengre tidsperspektiv, er det derimot ingen tvil om at sosiale og andre digitale medier – samt valgomater – har blitt et viktigere innslag med stor betydning for velgerne og deres stemmegivning.

Kommunereformen var et sentralt tema ved de to forrige lokalvalgene. På kommunenivå har de nye kommunene – med noen få unntak – blitt etablerte størrelser som det i liten grad settes spørsmålsteget ved. Også her har mye gått tilbake til det normale. Da de nye kommunene ble etablert i 2019, var fusjonspartnerne opptatt av at alle de gamle kommunene skulle være godt representert. Dette hensynet ser ut til å være mindre sentralt etter fire år, noe både partienes nominasjoner og reduksjon av antall kommunestyrerepresentanter tyder på. Fra velgernes ståsted ser det også ut til at realitetene har slått til ved at tilhengerne av sammenslåing er blitt mindre optimistiske med hensyn til konsekvensene.

Mens kommunestrukturdebatten for det meste la seg etter 2019-valget, var debatten om fylkesstrukturen fortsatt aktuell. Mange sammenslåinger ble reversert før 2023-valget. Selv om mange av sammenslåingene var lite populære, ga oppsplittingen likevel ingen gevinst for Senterpartiet, som var oppdelingens sterkeste forsvarende. Generelt sett viser analysene våre at velgerne er mindre interessert i fylkespolitikk enn i kommunepolitikk, og at partivalget ved fylkestingsvalg er mer preget av rikspolitiske forhold. Også her ser vi imidlertid lokale variasjoner: Også fylkespolitikk kan bli omstridt, og også fylkestingsvalg kan oppvise resultater som ikke kan føres tilbake til rikspolitikken. I 2023 var dette mest tydelig i Finnmark.

Hvilken merkelapp som brukes, og hvordan kommunestyre- og fylkestingsvalgene i 2023 huskes i ettertid, vil på denne måten være avhengig

av hvilket perspektiv og hvilke aspekter ved valgene man fester blikket på. Som alle tidligere lokalvalg må valget forstås i sin kontekst, og konklusjonene som trekkes, betinges av øynene som ser, og av om man ser langt eller kort tilbake. Det er med en slik innfallsvinkel vi kan betrakte lokalvalget i 2023 både som et historisk valg og som en normalisering.

Forfatterbiografier

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, politisk deltakelse, valgsystemer, offentlig opinion, integrering og forskningsmetoder. Han har ledet flere større og mindre forskningsprosjekter innenfor disse forskningsområdene.

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. Ved siden av å lede *Lokalvalgundersøkelsen 2023* (sammen med Signe Bock Seggaard) har han ledet *Sametingsvalgundersøkelsen 2021*.

Signe Bock Seggaard (f. 1975) er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning og har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. 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 *Lokalvalgundersøkelsen 2023* (sammen med Jo Saglie), et prosjekt om tillit til forskning og *Valgdagbokprosjektet* som er knyttet til *Stortingsvalgundersøkelsen 2025*.

Referanser

- Arnesen, S., Christensen, D. A. & Finseraas, H. (2023). Look to Denmark or not? An experimental study of the Social Democrats' strategic choices. *Electoral Studies*, 84, Artikkel 102629. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2023.102629>
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. (2023). Valgdeltakelse, forhåndsstemmegivning og familiens betydning for politisk deltakelse. I J. Bergh & A. H. Haugsgjerd (Red.), *Politikk i urolige tider: en studie av stortingsvalget 2021* (s.229–246). Cappelen Damm Akademisk.

- Bergh, J. & Haugsgjerd, A. H. (Red.). (2023). *Politikk i urolige tider: en analyse av stortingsvalget 2021*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, J. & Ødegård, G. (2013). Ungdomsvalget 2011. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(1), 30–50. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2013-01-04>
- Eidheim, M. R. & Tvinneheim, E. (2023). Hvem stemmer på Industri- og næringspartiet? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(4), 177–185. <https://doi.org/10.18261/nst.39.4.4>
- Farestvedt, I. B. (2023, 1. desember). Vippedrama i Østfold: INP-topp melder seg ut og sikrer Ap-flertall. VG. <https://www.vg.no/nyheter/i/wAl8kl/vippedrama-i-oestfold-inp-topp-forlater-partiet-og-sikrer-ap-flertall>
- Gendźwiłł, A., Kjaer, U. & Steyvers, K. (Red.). (2022). *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe*. Routledge.
- Gendźwiłł, A. & Steyvers, K. (2021). Guest editors' introduction: Comparing local elections and voting in Europe: lower rank, different kind ... or missing link?. *Local Government Studies*, 47(1), 1–10. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1825387>
- Hammerstad, K. A. (2024). *Politiske skandaler: sex, korrupsjon, maktkamp, aksjehandel, habilitet*. Res Publica.
- Kjær, U. (2023). *Regionalvalg*. Syddansk Universitetsforlag.
- Kleven, Ø. (2024). *Velgere og velgeroverganger ved kommunestyrevalgene 2019 og 2023*. (Rapport 2024/2). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/valg/kommunestyre-og-fylkestingsvalg/artikler/velgere-og-velgeroverganger-ved-kommunestyrevalgene-2019-og-2023>
- Kleven, Ø. & Risberg, T. (2024, 4. januar). De over 60 ivrigst til å stemme ved omvalget i Moss. *Statistisk sentralbyrå*. <https://www.ssb.no/valg/stortingsvalg/statistikk/valgdeltakelse/artikler/de-over-60-ivrigst-til-a-stemme-ved-omvalget-i-moss>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Departementet påbyr omvalg i fylkestingsvalget i Moss kommune*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/departementet-pabyr-omvalg-i-fylkestingsvalget-i-moss-kommune/id2997404/>
- Krawczynska, M. A. (2024). *Lokalvalgundersøkelsen 2023: dokumentasjonsnotat* (Notat 2024/39). Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/valg/kommunestyre-og-fylkestingsvalg/artikler/lokalvalgundersokelsen-2023/_/attachment/inline/1fbaf9c5-4d88-458a-9874-bbd8c9065e29:3fa3524c7fcb0cdb4ac1199337119101ef1fla7b/NOT2024-39.pdf
- NOU 2020: 6. (2020). *Frie og hemmelige valg: ny valglov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-6/id2703131/>
- Pedersen, M. N. (1979). The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7(1), 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1979.tb01267.x>
- Rommetvedt, H. (2023). Regjeringsllitasje, startvansker og svingninger i politikken. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(3), 108–118. <https://doi.org/10.18261/nst.39.3.2>
- Saglie, J., Bergh, J., Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (2021). Hva skjedde ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: nye kommuner – nye valg?* (s. 27–61). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch2>
- Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2023). Industri- og næringspartiet – døgnflue eller varig partidannelse?. I B. Kalsnes, K. Raknes & A. O. Larsson (Red.): *Valganalyse 2023* (Rapport). Høyskolen Kristiania. <https://www.kristiania.no/forskning/forskningsgrupper/polcom/Valganalyse2023/saglieseagaard>
- Aardal, B. (u.å.). Valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalg i perioden 1913–2023. Hentet 7. juni 2024 fra <https://aardal.info/valgdeltakelse-ved-kommunestyre-og-fylkestingsvalg-i-perioden-1913-2015/>

KAPITTEL 2

Valg med lokale variasjoner

Hilmar Rommetvedt NORCE

Jo Saglie Institutt for samfunnsforskning

Øyvind Bugge Solheim Institutt for samfunnsforskning

Abstract: The overall aim of this chapter is to provide an overview of the 357 municipal council elections in 2023, and to explore local variations. The first part views municipal politics from a national perspective. We first look into changes in party preferences during the election campaign, and then explore the voters' agendas: Which issues were salient? The voters' agendas were fragmented and no issues stood out – in contrast to the 2019 'green election'. In the second main part, we analyse variations in the parties' vote shares, especially national trends and local deviations. We also take a closer look at selected municipalities that deviate from national trends. We take a closer look at the municipalities in which each of the parties won or lost most voters, before we discuss developments in the largest cities. Although no issues stood out nationally, different issues were important in different municipalities. For example, the light rail left its mark on the election in Bergen, while free public transport was salient in Stavanger. The third main part deals with municipal coalition formation after the election. Here, we include both the positions of mayor and deputy mayor and at the parties that enter cooperation agreements. Many coalitions differ from what we find in national politics. Cross-bloc and within-bloc coalitions – seen from a national perspective – occur about equally often. Cross-bloc coalitions do not only occur when centrist parties change sides, but also as local cooperation between, among others, Labour and the Conservatives.

Keywords: city politics, local issues, municipal election voting, municipal coalition formation, voter agenda

Introduksjon

Kapittel 1 trakk fram aktuelle internasjonale og nasjonale politiske forhold i perioden fram mot kommunestyre- og fylkestingsvalgene i 2023. Dette er den rikspolitiske rammen som disse valgene fant sted innenfor, og som bidro til å sette preg på de samlede valgresultatene.¹ Det er likevel lett å overdrive lokalvalgenes rikspolitiske preg. 2023-valget var ikke ett valg, men 357 forskjellige valg til kommunestyrene og 14 valg til fylkestingene. Det er vanskelig å holde oversikten når alle disse resultatene tikker inn gjennom valgnatten. Kommentarene blir gjerne knyttet til partienes gjennomsnittlige oppslutning på landsbasis. Da er det lettest å peke på rikspolitiske forhold når partienes gevinster og tap skal forklares. Den institusjonelle rammen for norske lokalvalg kan også bidra til en slik rikspolitisk fortolkning av kommunestyrevalgene. Sammenliknet med lokalvalg i andre europeiske land er norske lokalvalg preget blant annet av en sterk stilling for de rikspolitiske partiene og en nasjonalt standardisert valg gjennomføring uten lokale variasjoner. Ut fra dette har Gendźwiłł, Kjaer og Steyvers (2022, s. 519) klassifisert Norge som et land der det lokale elementet i lokalvalgene er forholdsvis svakt.

Det er likevel viktig i dette kapittelet – og i boken for øvrig – å utforske de lokale variasjonene som gir særpreg til valgene i de enkelte fylkene og kommunene. Som vi skal se, endte valgene i 2023 med store lokale variasjoner – både i de ulike partienes velgeroppslutning og i de samarbeidskonstellasjonene som ble etablert mellom partiene ved konstitueringen av kommunestyrene etter valget.

Dette kapittelet har som overordnet mål å gi en oversikt over valgene i 2023 med hensyn til både rikspolitiske trender og lokale variasjoner. Dermed skal kapittelet også utgjøre et grunnlag for resten av boken. Noen temaer blir bare kort berørt her, siden de er behandlet i egne kapitler. Det gjelder valgdeltakelse (kapittel 3) og fylkestingsvalgene (kapittel 4).

Dette kapittelet har tre hoveddeler. Den første delen handler om lokalvalget sett fra et rikspolitisk perspektiv. Her går vi kronologisk til verks og ser først på det som skjedde før selve valget: velgerbevegelsene i løpet av valgkampen. Deretter ser vi på velgernes dagsorden – hvilke saker som ble oppfattet som viktige – også her med et rikspolitisk blikk.

1 En tidligere versjon av kapittelet ble presentert på NoPSA-konferansen i Bergen 25.–28. juni 2024. Vi takker deltakerne på arbeidsgruppen «Local elections, participation, and representation» for nyttige kommentarer.

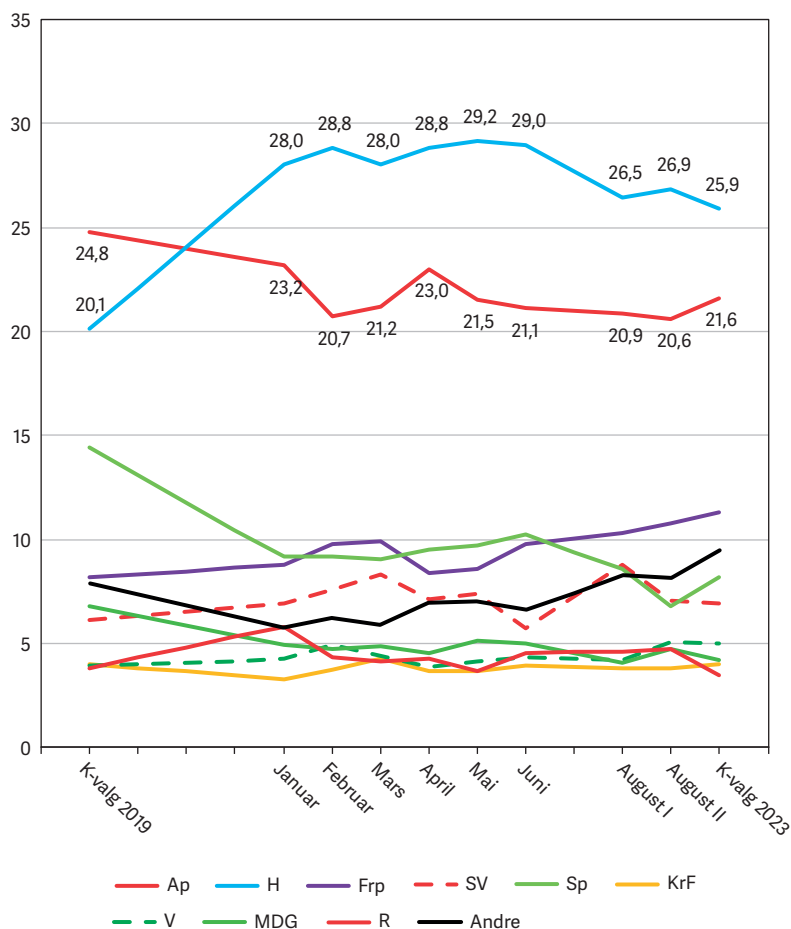
I andre hoveddel går vi nærmere inn på lokale variasjoner. Denne delen innledes med en analyse av variasjoner i partienes velgeroppslutning, nasjonale trender og lokale avvik fra landsgjennomsnittene. Ett enkelt parti kan oppleve stor velgerframgang i én kommune samtidig som det går sterkt tilbake i en annen kommune. Vi går nærmere inn på enkelte kommuner som avviker fra nasjonale trender, før vi diskuterer utviklingen i de største byene, også her med en oversikt over endringer i løpet av valgkampen. Tredje hoveddel handler om det som skjer etter valget: Hvilke partier fikk makt i kommunene etter valget? Vi ser her både på posisjoner, som ordfører og varaordfører, og på partenes samarbeidsavtaler.

Utviklingen gjennom valgkampen

Kapittel 1 satte søkelys på nokså langsiktige – det vil si fireårige – endringer. Ved inngangen til et nytt valgår kan det se ut til at det meste er avgjort allerede. Meningsmålingene kan tyde på at et parti har mistet så mange velgere siden siste valg at det umulig kan ta igjen det tapte. Erfaringene viser imidlertid at det kan skje store endringer i partienes velgeroppslutning i løpet av de siste månedene fram mot valgdagen (Rommetvedt, 2024). Her skal vi derfor se nærmere på mer kortsiktige endringer i partienes velgeroppslutning, det vil si de månedlige meningsmålingene som flere institutter gjennomfører for ulike medier. Fram mot valgene gjennomføres en lang rekke slike målinger både nasjonalt og lokalt. Det kan være flere tilfeldige utslag på enkeltmålinger. For å unngå slike tilfeldigheter og i stedet fange opp mer generelle tendenser har vi gjort et utvalg av målinger og beregnet gjennomsnittstall.

I figur 2.1 har vi beregnet gjennomsnittet av målingene til Kantar og Norstat om hva folk vil stemme ved kommunestyrevalg, som ble gjennomført omtrent samtidig for henholdsvis TV2 og Aftenposten/NRK. Vi ser her at Høyre hadde stor framgang i tiden etter kommunevalget i 2019. I første halvår av 2023 var Høyres oppslutning svært høy, men fra juni og fram til valget gikk oppslutningen tilbake. Ved inngangen til 2023 hadde Senterpartiet mistet en stor del av oppslutningen fra 2019, mens Arbeiderpartiets tap var mindre. Oppslutningen gikk noe opp og ned for disse to partiene fram mot valget, men de endte i september opp med et dårligere valgresultat enn januarmålingene viste. Januar­målingene i 2023 viste en kraftig framgang for Høyre sammenliknet med valget i 2019, men partiet mistet en god del

stemmer fram mot valget. Fremskrittspartiet opplevde derimot en betydelig framgang i månedene fram mot valget i 2023. Det samme gjorde også gruppen «andre», men bak denne betegnelsen skjuler det seg to partier med sterkt motstridende tendenser: FNB Folkets Parti og INP.



Figur 2.1 Meningsmålingene på landsbasis fram mot valget (kommunestyrevalg; tall i prosent; gjennomsnitt Kantar og Norstat)

Dagsorden – velgernes viktigste saker

Som figur 5.2 i kapittel 5 viser, betyr de lokale – og til dels også de riks-politiske – sakene mest når velgerne bestemmer seg for hvilket parti de skal stemme på ved kommunestyrevalg. Saker som kommer høyt opp på den politiske dagsordenen, kan med andre ord påvirke velgernes

stemmegivning. Forskere – og også politiske kommentatorer, journalister og politikere selv – snakker gjerne om hvordan et parti kan «eie» et saksfelt, altså at mange velgere mener at dette partiet har best politikk på dette området. Valgkampen blir da en kamp om den politiske dagsordenen: Hvis et parti lykkes med å få oppmerksomhet om en sak der det nyter stor tillit, antas det at dette partiet vil få økt oppslutning.

Mens velgernes dagsorden ved tidligere lokalvalg ofte har vært preget av velferdssaker som skole og eldreomsorg, ble valget i 2019 et miljø- og klimavalg (Saglie et al., 2021, s. 40). Klima og miljø ble den viktigste saken for velgerne også ved stortingsvalget i 2021 (Bergh et al., 2023, s. 47).

Hva mente velgerne var viktigst ved kommunevalget i 2023? I lokalvalgundersøkelsene har vi stilt et spørsmål der velgerne ble bedt om å oppgi hvilken sak som var viktigst for deres egen stemmegivning. Dette ble stilt som et åpent spørsmål, der velgerne skulle svare med egne ord. I ettertid har vi så kodet svarene inn i bredere kategorier. Resultatene er vist i tabell 2.1, der vi har måttet begrense antall kategorier for å kunne sammenlikne over tid.

Tabell 2.1 viser en fragmentert dagsorden ved valget i 2023. I kontrast til tidligere valg pekte ikke noe saksfelt seg entydig ut som viktigst. Vi ser likevel noen tydelige endringer fra 2019. Andelen som nevner miljø og klima, er halvert,² og det er også tilbakegang for kategorien «økonomi, skatter, bompenger». Det skyldes blant annet at nesten ingen nevnte bompenger i 2023. Det er også tilbakegang for distriktpolitikk, kommunestruktur og samferdsel, noe som nok henger sammen med at distriktsopprøret har ebbet ut, og at kommunereformen nå er gjennomført og dermed mindre aktuell. Den saken som har hatt størst framgang, er eldreomsorgen. Tabellen viser også en økning i «andre saker». Et nærmere blikk på denne kategorien viser at økningen særlig skyldes at flere svar er klassifisert som «generell lokalpolitikk». Skillet mellom de ulike kategoriene er imidlertid ikke alltid like skarpt, og noen forskjeller mellom år kan skyldes at materialet er kodet av ulike personer.

Ved siden av det åpne spørsmålet der velgerne ble bedt om selv å oppgi den viktigste saken, stilte vi også et spørsmål der de ble bedt om å oppgi hvor viktige fire spesifikke saker var for stemmegivningen ved

2 Vindkraft er ikke regnet med her, verken i 2019 eller i 2023.

Tabell 2.1 Viktigste sak for stemmegivning ved kommunestyrevalgene fra 1999 til 2023 (prosent)

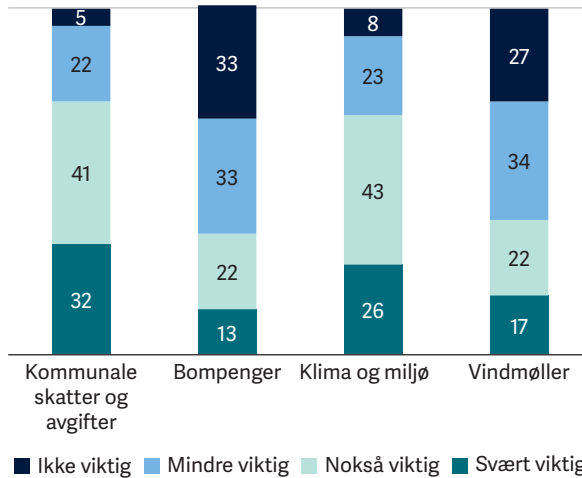
	1999	2003	2007	2011	2015	2019	2023	Endring 2023–2019
Eldre	11	12	11	7	6	4	9	+5
Skole	21	20	17	18	12	9	8	-1
Helse og sosial	9	7	7	4	6	6	8	2
Miljø og klima	2	1	7	5	8	15	7	-8
Økonomi, skatter, bompenger	2	3	5	7	5	10	7	-3
Generell tillit	9	6	3	1	7	7	7	0
Samferdsel	5	11	7	6	6	8	5	-3
Eiendomsskatt	-	2	6	6	5	4	5	+1
Syssetsetting, næring, arbeidsplasser	2	4	2	3	2	5	4	-1
Distriktpolitikk inkl. kommunestruktur	1	2	1	4	8	7	3	-4
Barn, familie, ungdom	5	4	4	7	3	3	3	0
Lokal arealplanlegging	-	-	3	7	5	3	2	-1
Skifte / status quo	2	2	3	8	2	3	2	-1
Privatisering	-	4	-	2	1	2	2	0
Ordfører	6	3	3	2	2	2	2	0
Personer på listen	4	2	1	2	2	1	2	+1
Innvandring	4	4	3	2	4	2	1	-1
Andre saker ^a	17	13	17	9	19	9	24	+15
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	

a) I 2023 inkluderer dette bl.a. generell lokalpolitikk (10 prosent), økonomisk ulikhet og sosial utjevning (6 prosent), vindkraft (2 prosent) og strøm og energi (1 prosent).

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

Veide tall. Kilde for 1999–2019: Saglie et al. (2021, s. 40).

kommunevalget. Svarfordelingene for disse spørsmålene er framstilt i figur 2.2. De to generelle og brede saksfeltene klima og miljø og kommunale skatter og avgifter ble rimelig nok sett på som viktigere enn de to mer avgrensede sakene vindmøller og bompenger. Et klart flertall oppfattet kommunale skatter og avgifter som svært eller nokså viktig, og det samme gjaldt klima og miljø. Bompenger og vindmøller, derimot, var mindre eller ikke viktig for flertallet.

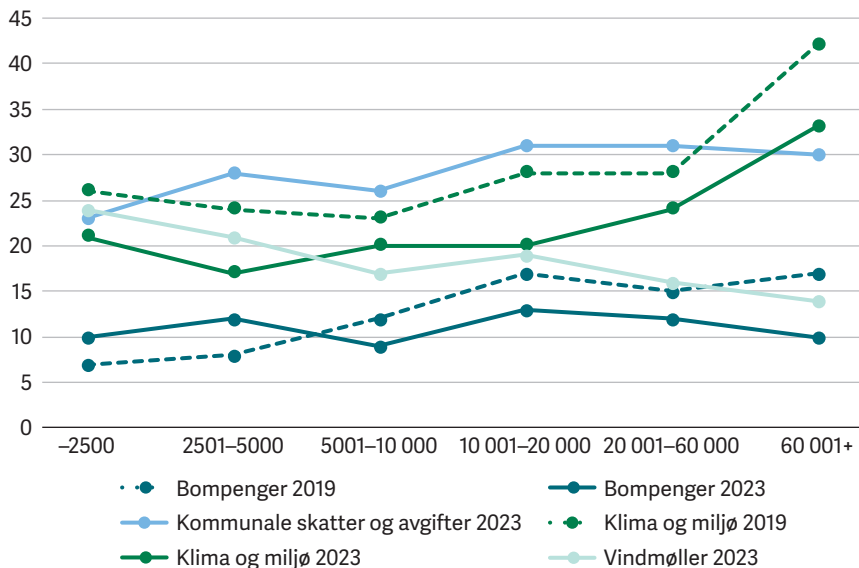


Figur 2.2 Velgernes oppfatning av viktigheten av fire saksfelter, 2023 (prosent)
 Spørsmål: «Hvor viktig vil du si at følgende saker var for din stemmegivning ved kommunevalget?»
 N (kommunale skatter og avgifter) = 2069, N (bompenger) = 2071, N (klima og miljø) = 2066, N (vindmøller) = 2059.
 Veide tall, unntatt N.

To av disse sakene – bompenger og klima/miljø – inngikk i et likelydende spørsmål fra undersøkelsen i 2019. Sammenliknet med utviklingen i tabell 2.1 er endringene mellom 2019 og 2023 overraskende små. Som ventet er både bompenger og klima/miljø blitt mindre viktige, men andelen som svarer «svært viktig», er bare sunket med henholdsvis 3 og 5 prosentpoeng.

Dette illustrerer at det kan være vesentlig å måle saksviktighet på ulike måter. Når velgerne bes om å nevne én enkelt sak, kommer prioriteringer klarere til syne, men dette målet dekker samtidig over at flere ulike saker kan være viktige for en velger (jf. Seggaard & Shamshiri-Petersen, 2023).

Det er likevel store variasjoner mellom kommuner med hensyn til hvor viktige velgerne synes sakene er. I figur 2.3 ser vi hvordan viktigheten varierer etter kommunestørrelse. Figuren viser andelen som har svart «svært viktig». I denne figuren er tallene fra 2019 inkludert med stiplede linjer. Her trer endringene fra forrige valg tydeligere fram. I 2019 var bompenger oppfattet som en viktig sak i de største kommunene. I tråd med dette stilte FNB lister bare i noen storbyer og omegnskommuner. Andelen som nevnte bompenger som «svært viktig», var da også mer enn dobbelt så stor i de største kommunene som i de minste. I 2023 er dette geografiske skillet så godt som forsvunnet. En mulig tolkning kan være at bompengemotstand



Figur 2.3 Viktigheten av fire saksfelter. Andel som har svart «svært viktig», etter kommunens innbyggertall, 2019 og 2023 (prosent)

Minste N = 366 (-2500, 2019), 385 (2500-5000, 2019), 466 (5-10 000, 2019), 746 (20-60 000, 2019), 1032 (60 000+, 2019), 343 (-2500, 2023), 343 (2500-5000, 2023), 321 (5-10 000, 2023), 346 (20-60 000, 2023), 367 (60 000+, 2023).

Uveide tall.

i 2023 er blitt mer av et prinsipielt syn og i mindre grad er knyttet til motstand mot konkrete bomringer rundt spesifikke byer.

Klima og miljø er blitt mindre viktig over hele landet, men det er fortsatt de største kommunene som peker seg ut med særlig høy prioritering av dette saksfeltet. Den mer spesifikke klima- og miljørelaterte saken vi har valgt ut, vindmøller, er imidlertid klart viktigst i små kommuner. I de minste kommunene vurderes vindmøller som minst like viktig som klima og miljø generelt. I de største kommunene er det derimot dobbelt så mange som trekker fram klima og miljø som svært viktig, sammenliknet med vindmøller. Det er ikke overraskende, siden de fleste vindkraftutbygginger jo finner sted i utkantkommuner – ikke i storbyene.

Lokale variasjoner i stemmegivning

I de neste seksjonene skal de lokale variasjonene utforskes nærmere. Et første inntak til slike variasjoner finner vi i tabell 2.2, som viser i hvor mange kommuner de ulike partiene hadde en velgeroppslutning innenfor et visst intervall. For eksempel viser første rad at Arbeiderpartiet ikke

stilte egen liste i åtte kommuner. I kommuner der Arbeiderpartiet stilte liste, var det ingen kommuner der partiet fikk mindre enn 5 prosent oppslutning. I femten kommuner fikk Arbeiderpartiet minst halvparten av stemmene.

Tabell 2.2 Antall kommuner fordelt etter partienes prosentvise velgeroppslutning ved kommunestyrevalget

Parti (% oppslutning på landsbasis)	Ikke stilt liste	0–5 %	5–10 %	10–20 %	20–30 %	30–50 %	50 % eller mer	Sum
Ap (21,6)	8	0	13	110	113	98	15	357
Sp (8,2)	18	44	57	97	69	60	12	357
Høyre (25,9)	52	3	25	118	107	51	1	357
FrP (11,3)	102	15	83	119	29	9	0	357
SV (6,9)	114	74	112	48	3	6	0	357
Venstre (5,0)	143	134	59	17	4	0	0	357
KrF (4,0)	155	103	57	26	13	3	0	357
Rødt (3,5)	187	128	36	5	1	0	0	357
MDG (4,2)	194	128	32	2	1	0	0	357
INP (3,0)	241	54	44	17	1	0	0	357
Pp (1,5)	305	34	13	5	0	0	0	357
Andre (5,0)	–	258	37	46	24	22	10	–
Sum (100)	–	975	568	610	365	249	38	–

Kilde: Beregnet ut fra valgresultat.no. Intervallene i beregningene er 0–4,999 osv., men avrundede versjoner er brukt i kolonneoverskriftene.

Tabellen viser at noen partier utmerker seg med en spredning på de ulike kategoriene, altså at partiet hadde mange kommuner både med høy og med lav velgeroppslutning. Det gjelder særlig Senterpartiet, som fikk få stemmer i mange kommuner, men som også oppnådde over 30 prosent i 72 kommuner. Også KrF og Industri- og Næringspartiet hadde sine høyborger med over 10 prosent oppslutning, henholdsvis 42 og 18 kommuner, til tross for partienes mer beskjedne landsresultater.

I 38 kommuner fikk ett parti minst halvparten av stemmene. I ti av disse kommunene stilte riktignok bare to lister til valg, slik at en av dem var garantert minst 50 prosent. De 38 kommunene med ett velgerflertallsparti fordeler seg mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og lokale lister samt én Høyre-kommune langt fra Høyres kjerneområder: Ibestad i Troms. Fire kommunepartier og lister oppnådde mer enn 60 prosent: Røst Samarbeidsliste (80,9 prosent), Bindal Ap (79,5 prosent), Årdal Ap (72,0 prosent) og Utsiralista (69,1 prosent).

At partienes oppslutning varierer mellom kommunene, er velkjent, men i hvilken grad varierer også *endringene* fra forrige valg? Når resultatene på landsbasis blir analysert, festes blikket mot de rikspolitiske trendene som preger valget. Lokale saker og kandidater kan være til fordel (eller ulempe) for ett parti i en kommune og for et annet parti i en annen kommune, og dermed nulles de ut i landsomfattende analyser.

Vi kan belyse de lokale endringene i partienes velgeroppslutning ved hjelp av en beregningsmetode som i sin tid ble utviklet i forbindelse med lokalvalgene i 1987 og 1991, og som også ble benyttet i studien av 2019-valget. Ved hjelp av denne metoden beregnes det vi kaller *rikstendensen* (den gjennomsnittlige sammenhengen mellom valgresultatene) for hvert av partiene. Den totale endringen i forhold til det foregående stortingsvalget deles deretter opp i en *riksendring* (den forventede endringen basert på rikstendensen) og et *lokalavvik* (avviket mellom den forventede endringen og den faktiske endringen i oppslutning). Disse beregnes for hvert parti i hver enkelt kommune.

I figur 2.4 og figur 2.5 har vi plottet inn alle kommunene for de to partiene som totalt sett gikk mest fram og mest tilbake på landsbasis, henholdsvis Høyre og Senterpartiet. Hver kommune er markert med et punkt slik at man kan lese av partiets oppslutning ved stortingsvalget i 2021 på den vannretteaksen og oppslutningen ved kommunestyrevalget i 2023 på den loddretteaksen. Vi har også tegnet inn en *stabilitetslinje* som viser hvor valgresultatet ville vært om det var identisk i de to valgene. Punkter som ligger over stabilitetslinjen, markerer kommuner der vedkommende parti gikk fram i forhold til stortingsvalget i 2021, mens punkter under denne linjen viser kommuner med tilbakegang.

I figurene har vi også tegnet inn det vi har kalt *rikstendenslinjen*.³ Denne uttrykker en slags gjennomsnittlig sammenheng mellom valgene i 2021 og 2023. Dermed ligger rikstendensen til partiet Høyre (som gikk fram i valget) over stabilitetslinjen, mens rikstendensen til Senterpartiet (som gikk tilbake i valget) ligger under stabilitetslinjen. Dersom samtlige kommuner hadde fulgt rikstendensen, den gjennomsnittlige sammenhengen, ved kommunestyrevalget, ville alle kommunepunktene falt på rikstendenslinjen.

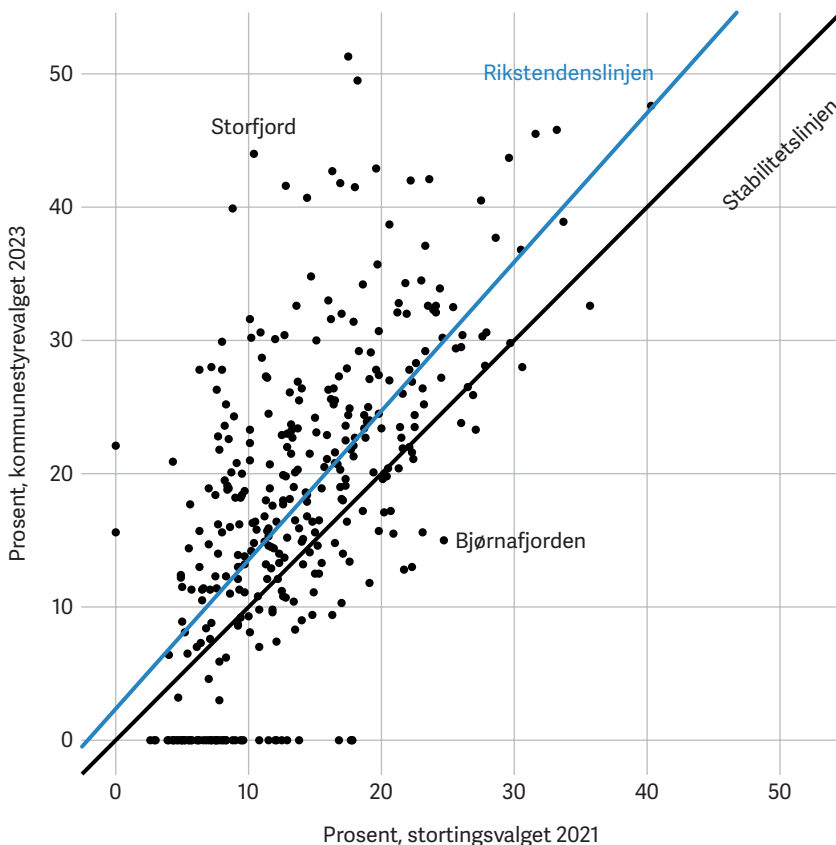
Den loddrette avstanden mellom rikstendenslinjen og stabilitetslinjen kaller vi *riksendringen*. I figurene ser vi imidlertid at det er store avstander

3 Rikstendenslinjen er beregnet slik at summen av de loddrette avstandene fra hvert av kommunepunktene til rikstendenslinjen blir minst mulig. Rikstendenslinjen minner om en regresjonslinje, men tar utgangspunkt i absoluttverdiene av avstandene. En regresjonslinje er derimot beregnet slik at summen av de kvadrerte avstandene blir minst mulig. For nærmere forklaring av metoden, se Gitlesen og Rommetvedt (1994, s. 126 og vedlegg 1) og Saglie et al. (2021, s. 54–58).

mellom de fleste kommunepunktene og rikstendenslinjen. Disse avstandene kan vi kalle *lokalavvikene* fra rikstendensen.

Hvis vi tar utgangspunkt i det punktet i figur 2.4 som markerer Storfjord kommune, ser vi at den lodrette avstanden fra Storfjord-punktet til stabilitetslinjen kan deles i to. Den korteste delen – dvs. den lodrette avstanden fra stabilitetslinjen til rikstendenslinjen – er det vi her kaller riksendringen. Den lengste delen – fra rikstendenslinjen til Storfjord-punktet – er lokalavviket fra rikstendensen. Størrelsen på lokalavviket viser at framgangen til Høyre i Storfjord kommune var mye større enn man kunne forvente ut fra den gjennomsnittlige framgangen (rikstendensen) til Høyre i valget.

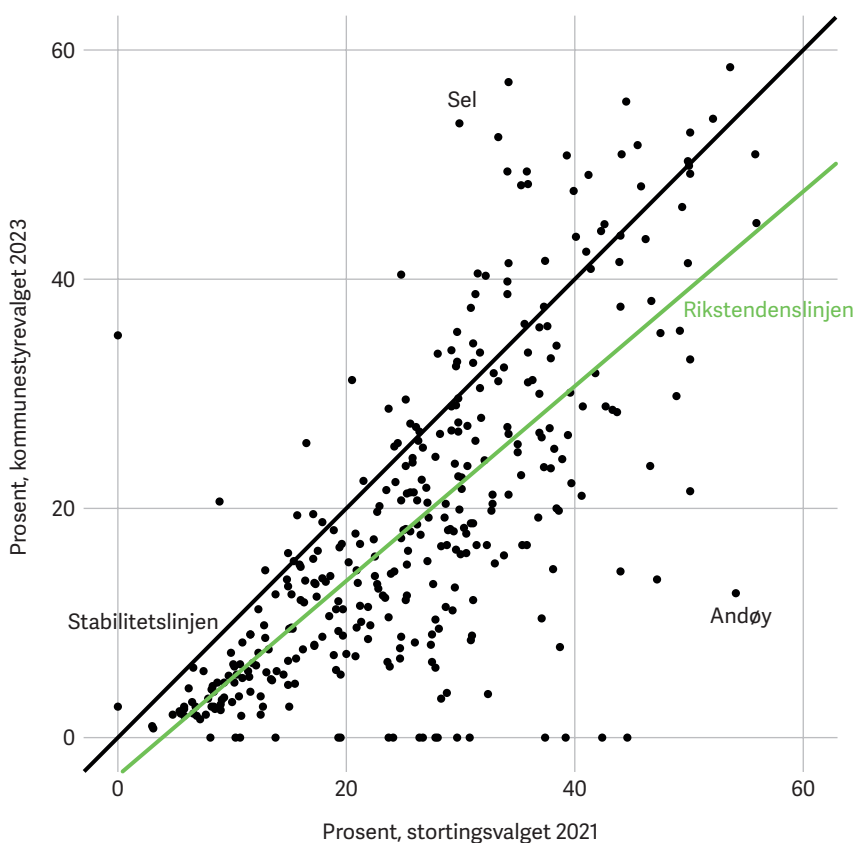
Riksendringen kan med andre ord tolkes som et uttrykk for rikspolitikens betydning ved valget i vedkommende kommune, mens lokalavviket er en indikator på lokalpolitikens betydning. Her må det imidlertid understrekes at dette ikke er noe presist mål, da det er umulig å skille skarpt mellom riks- og lokalpolitikk.



Figur 2.4 Rikstendens og lokalavvik for Høyre – fra stortingsvalget i 2021 til kommunestyrevalget i 2023

Figur 2.4 viser resultatene for Høyre. Vi ser her at rikstendenslinjen ligger betydelig høyere enn stabilitetslinjen. Dette markerer en klar positiv rikstendens for Høyre. Vi ser imidlertid også at det er en rekke kommuner med store lokale avvik fra rikstendenslinjen. Høyre gjorde det atskillig bedre – eller dårligere – i disse kommunene enn rikstendensen skulle tilsi. Her må lokalpolitiske forhold ha spilt en viktig rolle. Storfjord og Bjørnafjorden var de kommunene der Høyre opplevde størst lokale avvik fra rikstendensen i henholdsvis positiv og negativ retning.

Figur 2.5 viser at rikstendensen var klart negativ for Senterpartiet. Rikstendenslinjen ligger langt lavere enn stabilitetslinjen, men også her ser vi store lokale avvik fra rikstendensen. De lokale avvikene var størst i Sel og Andøy. For Andøy sin del skyldtes nok dette et samspill mellom riks- og lokalpolitiske forhold, nærmere bestemt kampen om nedleggelse av flystasjonen, som ga Senterpartiet stor framgang i 2019 og nesten like stor tilbakegang i 2023 (se kommentarene til figur 2.6 nedenfor).



Figur 2.5 Rikstendens og lokalavvik for Senterpartiet – fra stortingsvalget i 2021 til kommunestyrevalget i 2023

Tabell 2.3 gir en samlet framstilling av rikstendensen og lokalavvikene for de partiene som stilte lister i flest kommuner (jf. tabell 2.2). Den viser riksendringen som en *relativ* størrelse, det vil si at den regnes som en prosentandel av den totale endringen fra det ene valget til det andre. I tillegg oppgir vi gjennomsnittet av absoluttverdiene til lokalavviket per parti. Dette er snittet av alle lokalavvikene, dvs. avstandene mellom det lokale valgresultatet og riksendringen, oppgitt i prosentpoeng. Tabell 2.3 viser at riksendringen i gjennomsnitt utgjorde noe under halvparten av totalendringen, og at den ble ytterligere redusert ved det siste kommunestyrevalget. For de fleste partiene ble de lokale avvikene fra rikstendensen noe større. Vi ser blant annet at gjennomsnittet av lokalavvikene økte for Arbeiderpartiet og særlig Høyre, mens det ble redusert for Senterpartiet. Alt i alt ser det ut til at lokalpolitiske forhold fikk noe større betydning ved kommunestyrevalget i 2023 enn ved valget i 2019.⁴

Tabell 2.3 Rikstendens og lokale avvik – gjennomsnitt for alle kommuner

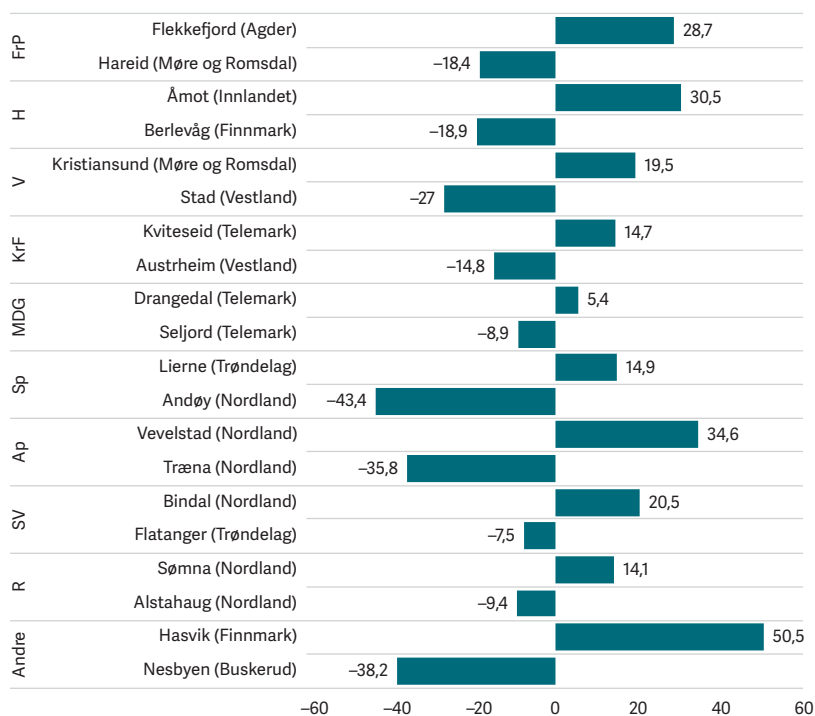
		Fra 2017 til 2019	Fra 2021 til 2023
Riksendringens andel av totalendringen, gjennomsnitt for de sju partiene nedenfor (prosent)		45,70	43,20
Lokale avvik fra rikstendensen (prosentpoeng)	Ap	7,01	7,55
	Sp	7,68	6,93
	H	4,96	6,66
	FrP	3,27	4,86
	SV	2,48	2,94
	KrF	1,85	2,05
	V	1,78	1,98
	Gjennomsnitt for disse partiene	4,15	4,71

357 valg – illustrert ved noen av dem

Hver av de 357 kommunene hadde sine særegenheter. Her gir vi noen smakebiter på utvalgte kommuner der det har skjedd store endringer for de enkelte partier. Som vi skal se, henger slike endringer gjerne sammen med enten *lokale kandidater* eller *lokale saker*, men lokale utslag av rikspolitiske trender forekommer også.

4 Lokalavviket for Fremskrittspartiet er korrigert i forhold til det som ble oppgitt i tabell 2.9 i Saglie et al. (2021, s. 57).

I figur 2.6 ser vi hvor hvert av de nasjonale partiene fikk størst fram- og tilbakegang sammenliknet med forrige valg. I tillegg har figuren en samlekategori for lokale lister og mindre partier. Som vi har sett, hadde valget sine tydelige tapere og vinnere på landsbasis. Det forhindrer likevel ikke at noen kommuner gikk mot strømmen. Alle valgets tapere på landsbasis kunne finne kommuner å glede seg over, mens vinnerne på landsbasis også måtte tåle tap. Det bør sies at et kraftig tap av velgere ikke nødvendigvis er ensbetydende med at partiet er havnet på et lavt nivå sammenliknet med andre kommuner. Arbeiderpartiet opplevde for eksempel en tilbakegang på 35,8 prosentpoeng i Træna, men det var fra et utgangspunkt på hele 67,1 prosent i 2019.



Figur 2.6 Kommuner med størst fram- og tilbakegang for hvert parti mellom kommunestyrevalgene i 2019 og 2023 (prosentpoeng)

Kilde: Beregnet med data stilt til rådighet av SSB. Kommuner der store endringer skyldes overgang fra felleslister til separate partilister (eller omvendt), er ikke tatt med. For «andre» vises de kommunene der henholdsvis fram- og tilbakegang skyldes én enkelt liste (ikke summen av flere lister).

De fleste av de kommunene som utmerker seg i figur 2.6, er relativt små. Noen av utslagene i figuren skyldes at partiene ikke stilte liste ved begge valg. Framgangen for Vevelstad Arbeiderparti, Bindal SV og Drangedal

MDG skyldes at partiene ikke tidligere stilte liste, mens tilbakegangen for Berlevåg Høyre, Austrheim KrF og Seljord MDG skyldes at partiene ikke stilte liste i 2023.

Likevel er det store endringer også for kommunepartier som stilte liste ved begge valg. I noen tilfeller kan rikspolitiske trender spille inn, som at distriktsopprøret i 2019 hadde ebbet ut i 2023. En tilsvarende oversikt over endringer fra 2015 til 2019 (Saglie et al., 2021, s. 48) viser at mange av de sterkeste svingningene skjedde på finnmarkskysten, hvor distriktsopprøret ga Senterpartiet medvind i kommuner der partiet tidligere hadde stått svakt. Litt lenger sør, i Andøy, gikk Senterpartiet fram med 46,8 prosentpoeng takket være partiets kamp mot nedleggelse av flystasjonen. Gleden ble likevel kortvarig. I 2023 fikk Senterpartiet sin sterkeste tilbakegang i nettopp Andøy med en tilbakegang på 43,4 prosentpoeng – nesten tilbake til start. Lokalt var skuffelsen over Senterpartiet betydelig da partiet ikke fikk gjennomslag i plattformen for Store-regjeringen for å bevare flystasjonen. At den sikkerhetspolitiske utviklingen senere førte til at aktivitet på flystasjonen ble opprettholdt, kom ikke tidsnok til å hjelpe partiet ved kommunevalget i 2023. Men som figur 2.6 viser, fantes det også lyspunkter for Senterpartiet – som en framgang på 14,9 prosentpoeng i Lierne. 50,3 prosent av velgerne ga riktignok ikke flertall i kommunestyret etter at «slengerstemmene» på kandidater fra andre partier var talt opp, men Senterpartiet sikret seg ordføreren gjennom samarbeid med Venstre (Rånes, 2023).

At framgang i et valg kan følges av tilbakegang i et annet, ser vi også andre steder enn i Andøy. Både Stad Venstre og Hareid FrP pekte seg ut med sterkest framgang for sitt parti i den tilsvarende oversikten fra 2019-valget. Denne gangen har de samme lokallagene sterkest tilbakegang.

Personer på listene kan også ha betydning. Tidligere forskning viser ingen entydig sammenheng mellom ordførerverv og endringer i partienes oppslutning når alle kommuner ses under ett (Gitlesen & Rommetvedt, 1994, s. 123–125). I kommunene med store endringer ser vi likevel eksempler på at populære ordførere kan sanke stemmer fra velgere som vanligvis ikke hadde stemt på partiet. Tilbakegang kan skyldes at en populær ordfører fra forrige valg ikke lenger stiller, eller at et konkurrerende parti har satt inn en populær kandidat.

Som figur 2.6 viser, hadde SV sin sterkeste framgang i Bindal. Like bak lå imidlertid Rauma, der partiet fikk en framgang på 20,4 prosentpoeng. Under partiets sittende ordfører Yvonne Wold fikk SV nesten fordoblet sin oppslutning og ble kommunens klart største parti med 43,6 prosent av stemmene.

I to av kommunene i figur 2.6 hadde ordførere med sterk framgang kommet til makten på noe uventet vis ved forrige valg. Det gjaldt Åmot, der Høyres Ole Erik Hørstad hadde blitt valgt som ordfører i 2019 fra kommunens fjerde største parti, med 9,4 prosent av stemmene. Det skyldtes at Arbeiderpartiet og SV foretrakk Høyres kandidat framfor Senterpartiets sittende ordfører (Haagensen & Larsen, 2019). Etter fire år med ordfører-makt ble så Høyres oppslutning firedoblet i 2023 (R. Hagen, 2023).

I Flekkefjord sto ordfører Torbjørn Klungland for Fremskrittspartiets sterkeste framgang, med 28,7 prosentpoeng økning og et sluttresultat på 45,1 prosent i 2023. Hans vei til makten i 2019 var minst like uventet: Høyres ordførerkandidat trakk seg, og SV foreslo da å velge FrP-politikeren som ordfører. Bare ni av de 35 representantene stemte på Klungland ved ordførervalget, men som eneste kandidat ble han valgt (Klaussen & Eie, 2019). Den populære ordføreren og lokallaget hans hadde ikke forventet en slik vekst: Valgoppslutningen ga Fremskrittspartiet 16 plasser i kommunestyret, men siden partiet bare hadde 14 kandidater på valglisten, gikk det glipp av de to siste plassene (Samuelsen, 2023).

Valgene i 2019 og 2023 ble også preget av nye saker og partier som kom til. I 2019 var Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB) nykommer og fikk sitt beste resultat i Alver med 22,1 prosent av stemmene. Fra å være kommunens største i 2019 endte restene av FNB – videreført som partiet Din stemme – i 2023 opp med 1,2 prosent av stemmene og ingen mandater (Strønen, 2023). Nykommeren med stor framgang i 2023 var Industri- og Næringspartiet (INP), som fikk sitt beste resultat på Vega med 28,5 prosent oppslutning. Her endte partiet opp med varaordførervervet, i samarbeid med Senterpartiet. Partiets varaordfører var ingen politisk nykommer, men hadde tidligere representert Kystpartiet i kommunestyret (Pedersen, 2023; Aldra, 2023).

Det er likevel ikke INP og FNB som står for de største endringene i gruppen «andre». Etter åtte år med ordfører i Nesbyen, men med ny ordførerkandidat, ble tilbakegangen for Nes bygdaliste kraftig på nesten 40 prosentpoeng (38,2 prosentpoeng) (Lindahl, 2023). Sterkest framgang hadde den nystartede listen Sammen for Sørøya, som fikk halvparten av stemmene i Hasvik og rent flertall i kommunestyret. Dette gikk på bekostning av Senterpartiet og Arbeiderpartiet, som begge måtte tåle sterk tilbakegang. Den nye bygdalisteordføreren var heller ikke uten politisk erfaring: Han hadde tidligere representert Arbeiderpartiet (Brenli, 2023; Tangstad, 2023).

Lokale variasjoner i større byer

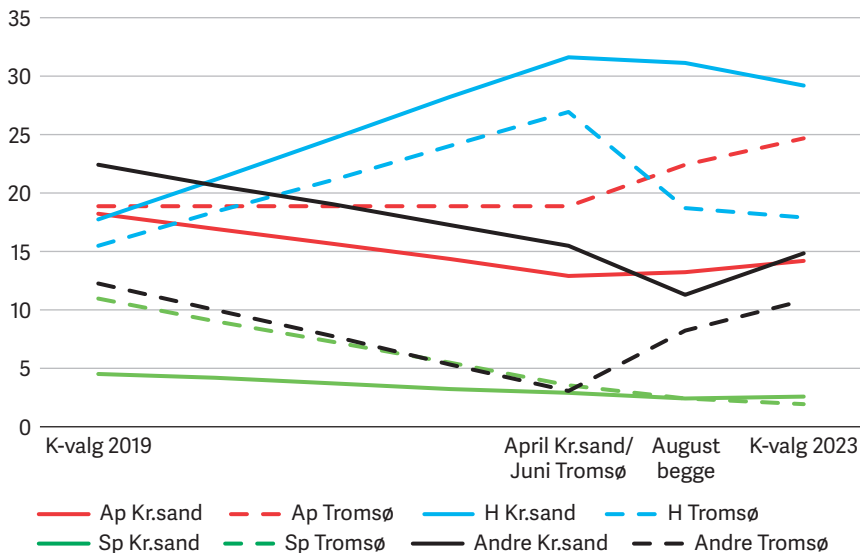
I sin tid ble det nasjonale partipolitiske systemet først etablert i sentrum – det vil si i de største byene. Det gjaldt også kommunepolitikken, der de riksdekkende partiene etter hvert «spredte seg» utover til perifere kommuner (Rokkan & Valen, 1962; Hjellum, 1967). Tidligere undersøkelser viser at lokale saker spiller en større rolle i små kommuner, og at valgkampen her har et mer lokalt preg (Bjørklund, 2017, s. 308–309). Figur 2.6 viser da også at de største endringene for det meste fant sted i mindre landkommuner. I de største byene antas det gjerne at rikspolitikken er mer framtreddende, og at lokale forhold har mindre betydning. Til tross for dette finner vi store lokale variasjoner for flere av partiene også der.

I fortsettelsen skal vi først se litt nærmere på utviklingen på meningsmålingene fram mot valget i september.⁵ Siktemålet er å vise noen av de store lokale variasjonene, også mellom byene. Framstillingen gir derfor ingen fullstendig oversikt over valgresultatene i de omtalte byene. I tillegg til de fire største byene i Norge skal vi også ta med to byer langt nord og langt sør. På den måten dekkes de ulike delene av landet. Vi går her gjennom meningsmålinger og valgresultater, mens vi i neste del viser hvilke koalisjoner som ble skapt i kommunestyrene etter valgene.

Kristiansand i sør og Tromsø i nord

Vi har først valgt å sammenlikne Kristiansand i sør og Tromsø i nord. Et fellestrekk mellom disse to byene er den store oppslutningen om «andre» lister. I valgstatistikken omfatter kategorien «andre» forskjellige lokale lister, men også mindre nasjonale partier som ikke er representert på Stortinget. I *Tromsø* var Nei til bompenger i Tromsø størst i denne kategorien i 2019. I 2023 var Industri- og Næringspartiet størst, fulgt av den lokale bompengelisten og By- og Landlista. I *Kristiansand* ble Demokratene og Tverrpolitisk folkeliste for hele Kristiansand et betydelig innslag i bystyret i 2019. I 2023 var «andre» spredt på flere mindre partier. Størst blant disse andre ble Pensjonistpartiet, fulgt av INP og Kleppelista (ledet av Vidar Kleppe, som tidligere representerte Demokratene).

5 Fram mot valgdagen gjennomføres en lang rekke nasjonale og lokale meningsmålinger av forskjellige institutter. På grunn av feilmarginene i slike målinger kan resultatene sprike. For å forenkle bildet har vi foretatt et utvalg av målinger som vi tror fanger opp noen hovedtrekk i utviklingen de siste månedene for valget i september. Plassen tillater ikke at vi tar med alle partiene. I stedet har vi valgt ut noen av partiene for å illustrere de store variasjonene mellom ulike byer som partiene kan oppleve. Tallgrunnlaget er hentet fra www.pollofpolls.no, mens originalkildene er oppgitt ved figurene.



Figur 2.7 Partienes oppslutning i perioden 2019–2023, Kristiansand og Tromsø (prosent)

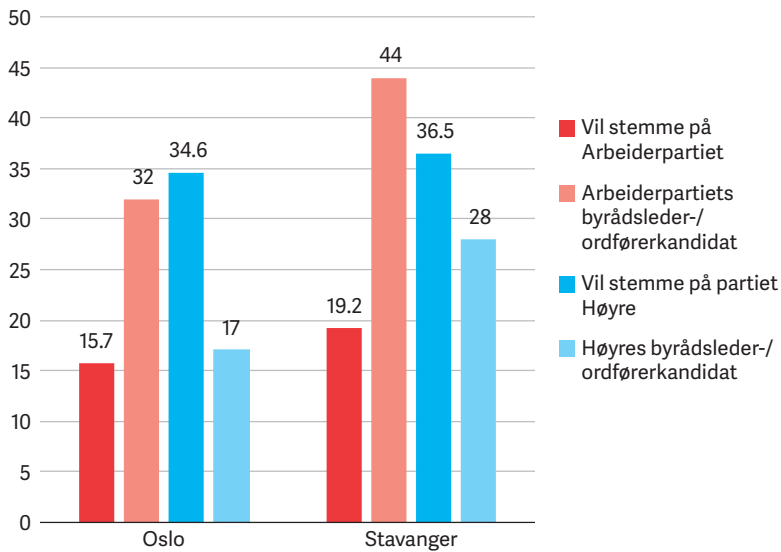
Kilder: Kristiansand: Respons Analyse for Fædrelandsvennen; Tromsø: Norstat for NRK

Figur 2.7 viser valgresultater og meningsmålingsresultater for utvalgte partier og lister i Kristiansand og Tromsø. Våren 2023 viste meningsmålinger i både Kristiansand (april) og Tromsø (juni) en kraftig framgang for Høyre sammenliknet med valget i 2019. I Kristiansand kom Høyres framgang på bekostning av Arbeiderpartiet og andre lister, mens det var Senterpartiet og andre lister som gikk mest tilbake i Tromsø. Lokale og andre lister i Tromsø, særlig Industri- og Næringspartiet, gikk imidlertid kraftig fram i valgkampinnspurten. Arbeiderpartiet fikk også betydelig framgang i Tromsø, i motsetning til i Kristiansand og sammenliknet med gjennomsnittet på landsbasis.

Oslo og Stavanger: sak eller person?

Også i *Stavanger* gikk Arbeiderpartiet fram. I mediene ble mye av æren for dette tilskrevet daværende ordfører Kari Nessa Nordtun (Ap), men det spørs om ikke kommentatorene overvurderte den tidligere ordførers betydning. Som vist i andre kapitler (se figurene 5.2 og 6.9) legger velgerne mer vekt på lokale saker enn på personer når de skal avgjøre hvilket parti de skal stemme på. En sammenlikning med *Oslo* og byrådsleder Raymond Johansens (Ap) popularitet kan i så måte være illustrerende.

I mars 2023 presenterte Stavanger Aftenblad en meningsmåling gjennomført av Respons Analyse der velgerne ble spurt om hvilket parti de ville stemme på, og hvilken ordfører kandidat de foretrakk (Jupskås, 2023). I mai samme år presenterte NRK en tilsvarende måling gjennomført av Norstat i Oslo, men da med spørsmål om parti og byrådsleder kandidater (Bakken et al., 2023). Resultatene er gjengitt i figur 2.8.



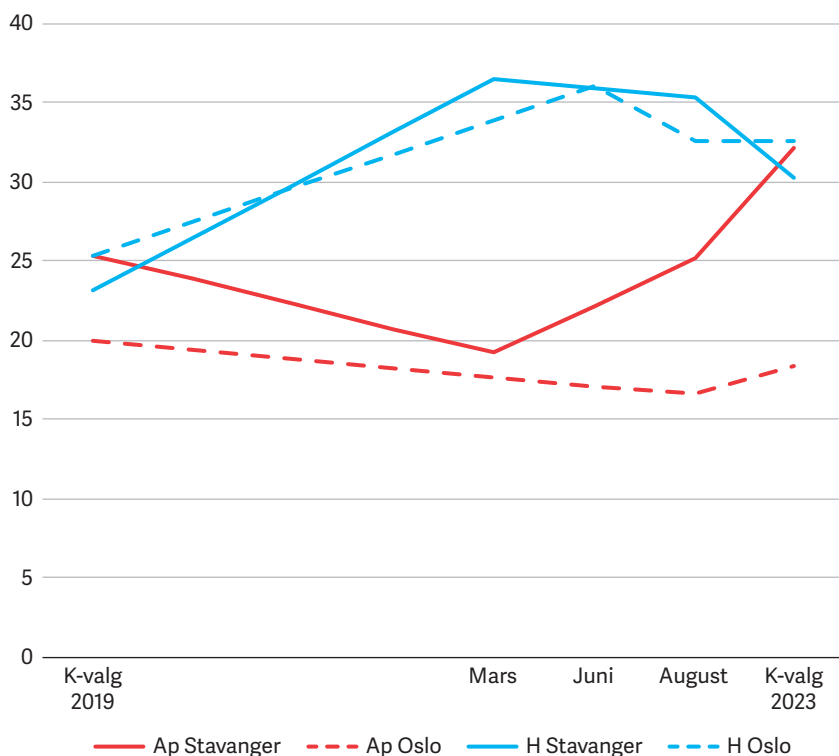
Figur 2.8 Oppslutning om parti og person, Oslo og Stavanger (prosent)

Fellestrekkene mellom de to byene er påfallende. Oslo Arbeiderpartis byrådsleder kandidat Raymond Johansen og Stavanger Arbeiderpartis ordfører kandidat Kari Nessa Nordtun var langt mer populære enn sine respektive partier. For Høyre var situasjonen den motsatte både i øst og i vest. Partiet fikk atskillig større oppslutning enn byrådsleder kandidat Eirik Lae Solberg og ordfører kandidat Sissel Knudsen Hegdal. En populær byrådsleder i Oslo og en populær ordfører i Stavanger ga med andre ord liten eller ingen uttelling for partiene deres. Men så skjedde det noe i Stavanger som ikke skjedde i Oslo.

I mai 2023 meldte Arbeiderpartiet og dets samarbeidspartnere at buss, båt og tog skulle bli gratis for alle innbyggerne i Stavanger fra 1. juli samme år. Det store beløpet, 200 millioner kroner, som Stavanger kommune skulle bruke på en fylkeskommunal oppgave, skapte – sammen med den ekstraordinært raske og uortodokse saksbehandlingen – stor oppmerksomhet både lokalt og nasjonalt. Med denne populære saken ble nedgang snudd

til oppgang for Stavanger Arbeiderparti. Mens marsmålingen viste en oppslutning på 19,2 prosent, endte valget med 32,1 prosent av stemmene: hele 6,7 prosentpoeng mer enn i 2019 (se figur 2.9). Dermed ble Arbeiderpartiet det største partiet i Stavanger kommunestyre, mens Høyre, som hadde ligget langt over Arbeiderpartiet, endte på andre plass (som i 2019) med 30,3 prosent av stemmene. Her kan det for øvrig legges til at Høyre ble det klart største partiet ved fylkestingsvalget i Stavanger med en oppslutning på 32,6 prosent, mot Arbeiderpartiets 27,3 prosent.

Gratis buss ble den store vintersaken for Arbeiderpartiet i Stavanger. Den nye saken skapte dynamikk i valgkampen, mens ordfører kandidatene var de samme både før og etter at gratis buss kom på den politiske dagsordenen. Noen tilsvarende populær sak ble ikke lansert før valget i Oslo. Velgeroppslutningen til Arbeiderpartiet og Høyre i Oslo holdt seg nokså stabil fra mars til september. Dermed ble Høyre det klart største partiet med 32,6 prosent av stemmene, mot Arbeiderpartiets 18,4. Det var nok saken om gratis buss i Stavanger som bidro mest til at utviklingen i valgkampen og resultatene på valgdagen ble så forskjellige i de to byene.



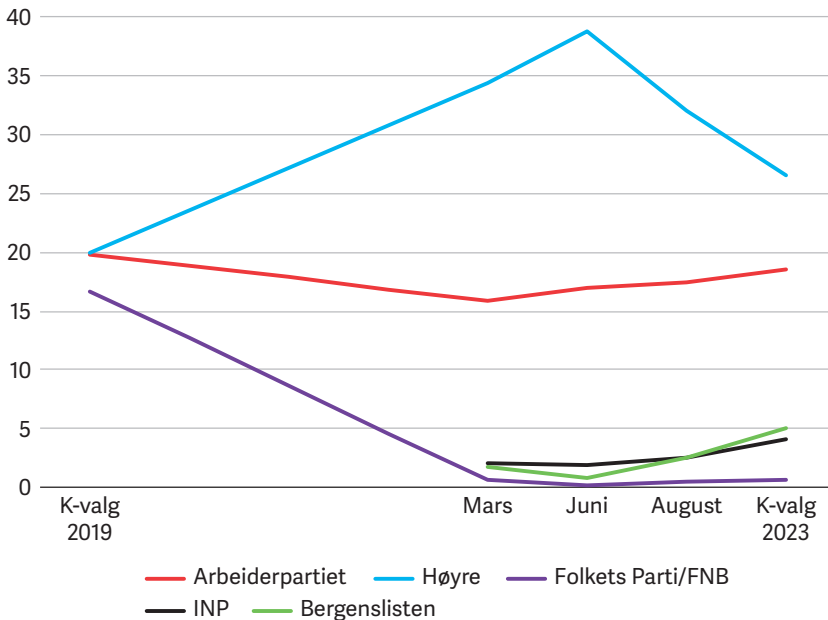
Figur 2.9 Partienes oppslutning i perioden 2019–2023, Oslo og Stavanger (prosent)
Kilde: Respons Analyse

Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB), som kom inn i kommunestyret i Stavanger allerede i 2015, fikk 9,2 prosent av stemmene i 2019. Ved valget i 2023 falt det som nå heter Folkets Parti, ut av kommunestyret etter at det hadde oppnådd bare 0,4 prosent av stemmene. Det nye Industri- og Næringspartiet kom derimot inn i Stavanger kommunestyre etter at det hadde fått 3,2 prosent av stemmene.

Også i Oslo opplevde Folkets Parti stor tilbakegang, fra 5,8 til 0,5 prosent, mens Industri- og Næringspartiets oppslutning ble mer beskjeden (1,1 prosent). Miljøpartiet De Grønne mistet mange stemmer, mens Venstre fikk økt oppslutning.

Parlamentarisk kaos i Bergen

I Bergen har den politiske situasjonen til tider vært ganske kaotisk. Siden 2000 har byen hatt et parlamentarisk system med et byråd valgt av bystyret. Byrådets sammensetning har imidlertid vært ganske ustabil. Før valget i 2019 besto det av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Etter valget kom også Miljøpartiet De Grønne med i byrådet. Høsten 2022 førte en skandale i barnevernet i Bergen til at det ble fremmet et mistillitsforslag som endte med at byrådsleder Roger Valhammer (Ap) gikk av. Han ble erstattet av Rune Bakervik (Ap), som dannet et nytt byråd bestående av Arbeiderpartiet og Venstre.



Figur 2.10 Partienes oppslutning i perioden 2019–2023, Bergen (prosent)

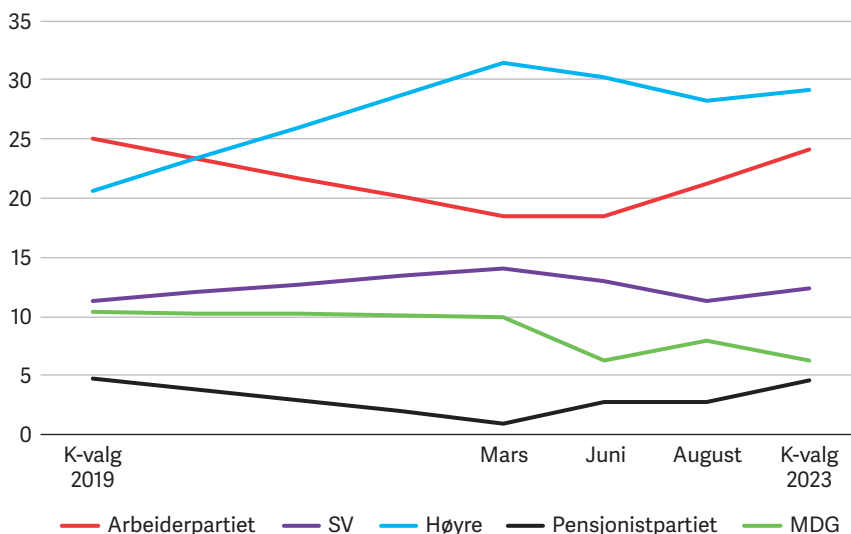
Kilde: Respons Analyse for Bergens Tidende og VG

Spørsmålet om hvorvidt bybanen skal gå over Bryggen, har også skapt mye strid i Bergen. Det mest påfallende trekket ved valgkampen i Bergen var utvilsomt utviklingen i Høyres velgeroppslutning (figur 2.10). I juni 2023 så det ut til at Høyre kunne få nesten dobbelt så mange stemmer som ved valget i 2019. Uklarheter i forbindelse med bybanesaken bidro imidlertid til en kraftig tilbakegang fram mot valget i september. Sammenliknet med 2019-valget endte det med vel 6 prosentpoeng framgang for Høyre.

Motstand mot å legge bybanen over Bryggen dannet grunnlag for blant annet Bergenslisten, som kom inn i bystyret etter at partiet hadde fått 5 prosent av stemmene. Også Industri- og Næringspartiet kom inn i bystyret, mens den store taperen ble Folkets Parti, som gikk tilbake fra 16,6 prosent i 2019 til 0,7 prosent i 2023.

Stridigheter i Trondheim

Før valget i 2023 varslet Arbeiderpartiets Rita Ottervik, ordfører i *Trondheim* gjennom 20 år, at hun ville gå av. Trondheim har vært framholdt som et utstillingsvindu for arbeiderpartipolitikk, men personstridigheter og korrupsjonsanklager har preget partiet i senere år. Våren 2023 viste lokale meningsmålinger en kraftig framgang for Høyre og en nesten like



Figur 2.11 Partienes oppslutning i perioden 2019–2023, Trondheim (prosent)

Kilde: Gjennomsnitt Norstat for Adressa/NRK og InFact for Nidaros

stor tilbakegang for Arbeiderpartiet (figur 2.11). Arbeiderpartiet hentet imidlertid inn igjen de fleste av velgerne i løpet av valgkampen, og endte opp med en stemmeandel som bare ble ett prosentpoeng dårligere enn ved valget i 2019. Også Pensjonistpartiet lå an til et stort velgertap på våren 2023, men hentet seg inn igjen i løpet av valgkampen. SV og MDG lå derimot godt an i meningsmålingene i mars, men tapte en del fram mot valget. Også Høyre gikk noe tilbake i forhold til marsmålingen, men fikk til slutt 8,6 prosentpoeng mer enn ved valget fire år før.

Som vi har sett, viser utviklingen i valgkampen og resultatene på valgdagen store lokale variasjoner for flere av partiene, også i de store byene. Selv om de lokale partisystemene i de store bykommunene avspeiler det nasjonale partisystemet i større grad enn partisystemene i de mindre kommunene, er det tydelig at lokale politiske forhold spiller en stor rolle for velgernes stemmegivning også i storbyene.

Lokale koalisjoner

Så langt har vi sett på velgernes atferd fram til valgdagen i september 2023. Men hva skjedde etter valget? Hvilke konsekvenser fikk velgernes valg for styringen av kommunene? De fleste norske kommuner styres etter formannskapsmodellen, som ofte betraktes som et uttrykk for en konsensusbasert styreform. Noen få kommuner har valgt en parlamentarisk styreform som er tenkt som et redskap for å tydeliggjøre skillet mellom posisjon og opposisjon og dermed ansvaret for politikken som føres. Det gjelder Oslo (siden 1986), Bergen (siden 2000) og Trondheim (fra 2024) og i en periode Tromsø (2011–2016).

Dersom formannskapsmodellen gir kommunepolitikken et konsensuspreg, vil velgernes valg få begrenset innflytelse. Vi skal likevel ikke overdrive dette konsensuselementet. Også i kommuner som styres etter formannskapsprinsippet, kan det være skiftende konflikter, skillelinjer og samarbeidsforhold. Det er lite forskning om lokale koalisjonsdannelser i Norge (for unntak, se Gravdahl, 1998; Lotsberg, 1989; Nordseth, 1996; Ringkjøb, 2004, kap. 3). Martinussen (2002, 2004) fant imidlertid at det politiske innslaget i koalisjonsdannelsen varierte, men at det politiske elementet var sterkere enn tidligere antatt. En studie av de største byene fant liknende konfliktnivåer i det parlamentarisk styrte Oslo og i byer med formannskapsprinsippet (T.P. Hagen et al., 1999), noe som bekrefter at forskjellen mellom modellene ikke bør overdrives.

Vi skal her utforske i hvilken grad det er mulig å finne fastere samarbeidsforhold eller partikoalisjoner i norsk kommunepolitikk, og om det lokale samarbeidet i så fall samsvarer med partikoalisjonene i rikspolitikken. Vi tar utgangspunkt i at et flertall i kommunestyret trengs for å velge ordfører og varaordfører.⁶ Hvis ikke ett parti har rent flertall, vil vanligvis en gruppe partier eller lister gå sammen for å sikre seg disse to vervene (og andre verv). Dette kan være et rent *valgteknisk* samarbeid uten noen formell avtale om hva man skal gjøre i ulike politiske saker, eller det kan i tillegg inngås en *politisk* avtale mellom disse partiene. I de parlamentarisk styrte kommunene finnes dessuten to typer avtaler: en avtale mellom partiene som inngår i byrådet, og i tillegg en avtale mellom byrådspartiene og støttepartier i kommunestyret.

Ordfører og varaordfører

En kvantitativ datakilde som kan kaste lys over lokale koalisjoner, er Statistisk sentralbyrås (SSB) data om ordførernes og varaordførernes partier. Selv om koalisjoner gjerne består av flere partier enn de to som innehar disse posisjonene, gir kombinasjonen av disse to vervene et første inntak til kommunal koalisjonsdannelse. Dette materialet er nylig brukt av Perrin (2024) sammen med kvalitative casestudier for å undersøke Fremskrittspartiets innpass som koalisjonspartner sammenliknet med Sverigedemokraterna. Saglie og Seggaard (under utgivelse) har sett på konstellasjoner av ordførere og varaordfører over tid. Det mest iøynefallende er at andelen kommuner der de to postene innehas av samme parti, har falt – fra 42 prosent i 1987 til 16 prosent i 2023. Dette skyldes først og fremst at Arbeiderpartiet har begge poster i færre kommuner, noe som i sin tur skyldes partiets generelle tilbakegang, og som kanskje også gjenspeiler at partiet har blitt villig til å inngå koalisjoner i rikspolitikken.

I tabell 2.4 ser vi nærmere på hvordan vervene som ordfører og varaordfører ble fordelt etter valget i 2023. Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet fikk flest ordførere, mens Fremskrittspartiet også fikk relativt mange varaordførere. Bare 58 av de 357 kommunene hadde ordfører og varaordfører fra samme parti.⁷ 22 av disse var styrt av Arbeiderpartiet og 20

6 Det kan forekomme situasjoner der en ordfører blir valgt med et mindretall av stemmene fordi det ikke stilles andre kandidater. Som nevnt tidligere var det tilfellet i Flekkefjord i 2019.

7 Ifølge SSBs materiale, som tabell 2.4 bygger på. Det reelle tallet kan være lavere, siden «andre» kan være to ulike partier eller lister i de ni kommunene der ordfører og varaordfører representerer denne kategorien.

av Senterpartiet, mens Høyre, det største partiet på landsbasis, fikk både ordføreren og varaordføreren i bare seks kommuner.

Tabell 2.4 Kombinasjoner av ordførere og varaordførere etter kommunevalget i 2023 (grå felter indikerer koalisjoner på tvers av rikspolitiske blokker; absolutte tall)

	Ordførere										
	FrP	H	V	KrF	Sp	Ap	SV	R	Andre	Total	
Varaordførere	FrP	1	43	0	1	8	7	0	0	2	62
	Høyre	10	6	0	4	18	31	1	1	1	72
	Venstre	0	4	0	0	2	3	0	0	0	9
	KrF	0	8	0	0	6	2	0	0	0	16
	Sp	0	22	0	6	20	23	2	0	5	78
	Ap	3	16	1	1	27	22	2	0	3	75
	SV	0	0	0	0	3	12	0	0	2	17
	Rødt	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	Andre	0	2	0	0	5	11	0	0	9	27
	Total	14	101	1	12	89	111	5	1	23	357

Kilde: Beregnet ut fra SSBs statistikkbank 04773.

I hvilken grad følger så lokalt samarbeid de rikspolitiske partiblokkene? Ut fra de aktuelle rikspolitiske koalisjonsdannelsene siden årtusenskiftet regner vi Høyre, FrP, Venstre og KrF inn i sentrum–høyre-blokken og Ap, Sp, SV og Rødt inn i sentrum–venstre-blokken. MDG (som erklærer seg som blokkuavhengig), lokale lister, fellestater og de mindre partiene regnes her ikke inn i noen blokk og går inn under «andre». Tabell 2.4 viser at fordelingen er ganske jevn mellom konstellasjoner innenfor (139 kommuner) og på tvers av (128 kommuner) de nasjonale blokkene. De to konstellasjonene som forekom oftest, fulgte blokkene: I 53 kommuner delte Høyre og Fremskrittspartiet vervene, mens 50 kommuner fulgte Støre-regjeringens samarbeid mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet. To andre konstellasjoner – som krysset blokkene – lå tett bak. 47 kommuner var styrt av Arbeiderpartiet og Høyre – et utenkelig samarbeid i rikspolitikken. I 40 kommuner delte Høyre og Senterpartiet på toppjobbene.

Tabell 2.4 gir også eksempler på enda mer uvanlige konstellasjoner. Rødts eneste ordfører – i Kragerø – har en varaordfører fra Høyre, det vil si at varaordføreren ble valgt inn fra Høyres liste, men forlot partigruppen og ble uavhengig representant. Han oppfatter seg likevel som høyremann (Rivrud & Buaas, 2023).

Samarbeidsavtaler i kommunene

Mangfoldet i lokalt samarbeid kommer enda tydeligere til syne når vi går inn i partienes samarbeidsavtaler, som gjerne omfatter flere enn ordførerens og varaordførerens partier.⁸

Vi begynner med å se på hvilke avtaler de seks storbykommunene vi har fulgt tidligere i kapittelet, endte opp med. I Bergen, Oslo og Trondheim ble to avtaler inngått. Den ene handlet hovedsakelig om sammensetningen av byrådet og ble signert av byrådspartier og støttepartier, mens den andre er byrådets politiske plattform. I Kristiansand, Stavanger og Tromsø dannet partiene politiske koalisjoner som i tillegg til samarbeid om valg av ordfører og andre verv også omfattet politiske prinsipper. Tabell 2.5 viser imidlertid at de sistnevnte prinsippavtalene er langt mindre omfattende enn byrådenes politiske plattformer.

I Bergen ble Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Bergenslisten, Industri- og Næringspartiet, Pensjonistpartiet og Høyre etter valget enige om at de skulle sikre «et nytt og styringsdyktig byråd». I den korte «Klosterhagen-avtalen» slås det fast at «[b]yrådet forplikter seg til å utrede bybane til Åsane i tunnel mot at samarbeidspartiene utgjør byrådets parlamentariske grunnlag og inngår budsjettavtaler» (s. 1). Avtalen inneholder også regler for hvordan samarbeidet skal gjennomføres. Det var imidlertid bare tre av de seks partiene som ble med i byrådet. 30. oktober 2023 signerte Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet den mer omfattende «Klosterhagen-erklæringen» om det politiske grunnlaget for byrådet. Christine Meyer (H) ble ny byrådsleder, Marit Warncke (H) ny ordfører og Thomas Flesland (Sp) ny varaordfører.

I Oslo inngikk Høyre, Venstre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti «Avtale om politisk samarbeid i Oslo bystyre 2023–2027». I denne korte avtalen heter det at «Oslo skal ha et borgerlig byråd», og at dette «utgår fra partiene Høyre og Venstre» (s. 2). Det «politiske grunnlaget for et byråd utgått av Høyre og Venstre» framgår av den lengre «Hammersborg-erklæringen». Eirik Lae Solberg (H) ble ny byrådsleder, mens Anne Lindboe (H) ble ny ordfører og Julianne Ofstad (FrP) ny varaordfører. I den foregående valgperioden var det Ap som hadde byrådslederen og varaordføreren, mens SV hadde ordføreren.

⁸ For referanser med lenker til avtalene, se siste del av referanselisten.

Tabell 2.5 Samarbeidsavtaler i seks storbyer etter kommunestyrevalget i 2023

Kommune	Styringsform	Koalisjonspartier	Innhold	Antall sider	Blokkoverskridende
Bergen bystyre	Parlamentarisme	FrP, Sp, Bergenslisten, INP, Pensjonistpartiet, Høyre	Politiske prinsipper, byrådedets parlamentariske grunnlag, valg til politiske verv	1,5	Ja
Bergen byråd	Parlamentarisme	Høyre, FrP, Sp	Byrådedets politiske plattform	47	Ja
Oslo bystyre	Parlamentarisme	Høyre, Venstre, FrP, KrF	Politiske prinsipper, byrådedets parlamentariske grunnlag, valg til politiske verv	3	Nei
Oslo byråd	Parlamentarisme	Høyre, Venstre	Byrådedets politiske plattform	48	Nei
Trondheim bystyre	Formannskapsmodell, Parlamentarisme fra juni 2024	Høyre, MDG, Venstre, Pensjonistpartiet, Sp, KrF ^a	Politiske prinsipper, valg til politiske verv	17	Ja
Trondheim byråd	Parlamentarisme fra juni 2024	Høyre, MDG, Venstre	Politisk grunnlag for byrådet	30	Nei
Kristiansand bystyre	Formannskapsmodell	Høyre, KrF, FrP, Venstre, Sp	Politiske prinsipper, valg til politiske verv	13	Ja
Stavanger bystyre	Formannskapsmodell	Høyre, KrF, FrP, Venstre, Pensjonistpartiet	Politiske prinsipper, valg til politiske verv	10	Nei
Tromsø bystyre	Formannskapsmodell	Ap, SV, Rødt, MDG, Sp	Politiske prinsipper, valg til politiske verv	14	Nei

a) Fremskrittspartiet har også undertegnet avtale om valgteknisk samarbeid, men ikke om politisk samarbeid.

Trondheim er blitt styrt etter formannskapsprinsippet, men etter valget ble Høyre, Miljøpartiet De Grønne, Venstre, Pensjonistpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti enige om «Samarbeidsplattform for sentrum-Høyre 2023–2027». I tillegg inngikk disse partiene et valgteknisk samarbeid med Fremskrittspartiet, uten at partiet forpliktet seg

til å stemme for bestemte politiske løsninger (Sørbø, 2023). Etter 20 år med Ap-ordfører overtok dermed Kent Ranum (H) som ny ordfører, mens Erling Moe (V) ble ny varaordfører. I samarbeidsplattformen heter det blant annet at «[p]arlamentarisme innføres som styringsform i Trondheim kommune» (s. 4). Fra juni 2024 innførte Trondheim parlamentarisme med et byråd bestående av Høyre, MDG og Venstre. Kristian Dahlberg Hauge (H) ble byrådsleder, mens Ranum fortsatte som ordfører. Det politiske grunnlaget for byrådet er beskrevet i «Leangen-erklæringen» (Thobroe & Hatland, 2024).

I Stavanger ble Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Pensjonistpartiet enige om «å etablere et samarbeid om budsjett og utvikling av Stavanger» (s. 2). Avtalen fikk tittelen «Ny giv for Stavanger». Sissel Knudsen Hegdal (H) ble ny ordfører og Henrik Halleland (KrF) ny varaordfører. Posisjonene ble overtatt fra henholdsvis Ap og Sp. Da det senere kom fram at Hegdal hadde benyttet partipenger til private formål, endte det etter mye fram og tilbake med at hun trakk seg, og Tormod W. Losnedal (H) ble ny ordfører i oktober 2024.

Etter valget i Kristiansand utarbeidet Høyre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Venstre og Senterpartiet *Politisk plattform*. Mathias Bernander (H) ble valgt til ny ordfører, mens Charlotte Beckmann Finnestad (KrF) ble ny varaordfører. Posisjonene ble overtatt fra henholdsvis Ap og Tverrpolitisk Folkeliste for hele Kristiansand.

I Tromsø ble Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Senterpartiet enige om en politisk plattform kalt «Romssa-erklæringen». Ap og SV beholdt ordfører- og varaordførerposisjonen. Gunnar Wilhelmsen (Ap) ble gjenvalgt som ordfører, mens Sigrid Bjørnhaug Hammer (SV) ble ny varaordfører.

Oppsummeringsvis kan vi si at bare én av disse storbyene, Tromsø, beholdt et rødgrønt flertall. Ut fra de rikspolitiske blokkene framstår tre av samarbeidene – i Bergen, Trondheim og Kristiansand – som blokkoverskridende. I disse byene har Senterpartiet valgt å samarbeide med høyresiden. Når byrådet i Trondheim ikke er klassifisert som blokkoverskridende i tabell 2.5, er det fordi vi har betraktet MDG som blokkuavhengig. Siden MDG tidligere har samarbeidet mest til venstre, som i Oslo før 2023-valget, kan det likevel sies at partiets samarbeid med Høyre i Trondheim avviker fra de rikspolitiske blokkene.

Howdan ser samarbeidsmønstrene ut i landet som helhet? Vi skal se nærmere på dette ved hjelp av en oversikt over samarbeidsavtaler som KS

(2023) har samlet inn.⁹ Dette materialet viser alle partiene som samarbeidet om ordfører- og varaordførervalg i hver av kommunene, men vi vet ikke i hvilken grad dette samarbeidet var kun av valgteknisk art, eller om det også omfattet politiske avtaler.

Antall partier i ordførerkonstellasjonene varierte mellom ett og sju, men det vanligste var at to (103 kommuner), tre (86) eller fire (76) partier deltok. Som tabell 2.5 også viser, forekommer avtaler med mange partier ofte i de største kommunene, der partisystemene er mer fragmenterte. I de følgende analysene behandler vi alle koalisjonsavtaler som inneholder partier fra begge rikspolitiske blokker, som blokkoverskridende. Dette gir 187 blokkoverskridende samarbeider i de 357 kommunene, altså 52 prosent.

Mangfoldet i kommunale samarbeider blir tydelig når vi ser at det forekom 142 unike konstellasjoner (medregnet ettpartikommuner). Vi har da regnet alle lokale lister som ett enkelt parti. Vi har også slått sammen småpartiene unntatt INP og Pensjonistpartiet, samt uavhengige representanter, og behandlet disse som ett enkelt parti. Tabell 2.6 viser hvilke konstellasjoner som forekom oftest.

Mange av de mest utbredte blokkoverskridende samarbeidene inkluderte Senterpartiet, slik vi også har sett i storbyene. Den mest utbredte varianten var likevel et blokkoverskridende samarbeid som forener hovedkonkurrentene på nasjonalt plan, Høyre og Arbeiderpartiet, som dermed «hopper over» Senterpartiet langs høyre–venstre-aksen.

Tabell 2.6 De mest utbredte ordførerkonstellasjonene etter kommunestyrevalget i 2023

Deltakere	Antall kommuner	Blokkoverskridende
Ap, H	21	Ja
Ap, Sp	16	Nei
Ap	13	Nei
KrF, V, H, FrP	12	Nei
SV, Ap, Sp	12	Nei
Sp, KrF, V, H, FrP	11	Ja
H, FrP	10	Nei
Sp, H	10	Ja
Sp	10	Nei

⁹ KS understreker at det er feilkilder i dette materialet. Oversikten var korrekt som et øyeblikksbilde da informasjonen ble samlet inn i løpet av oktober 2023, men dette var konstellasjoner i stadig utvikling. Det kunne f.eks. hende at noen partier hadde blitt enige, og så sluttet andre partier seg til på et senere tidspunkt. For noen kommuner manglet data i KS-oversikten. Her har vi konsultert lokale medier og kommunale nettsider for å finne den manglende informasjonen.

Hvilke partier deltok oftest i de lokale samarbeidene? Som tabell 2.4 viste, fikk Høyre, Arbeiderpartiet og Senterpartiet flest ordførere, mens Fremskrittspartiet hadde forholdsvis mange varaordførere. Det er dermed ikke overraskende at disse fire inngikk i flest samarbeidskonstellasjoner, som vi ser i tabell 2.7.

Tabell 2.7 Antall ordførerkonstellasjoner som partiene deltok i etter kommunestyrevalget 2023

Parti	Antall kommuner
Høyre	192
Senterpartiet	187
Arbeiderpartiet	178
Fremskrittspartiet	132
Kristelig Folkeparti	112
Venstre	82
Sosialistisk Venstreparti	78
Lokale lister	58
Industri- og Næringspartiet	29
Rødt	22
Miljøpartiet De Grønne	21
Pensjonistpartiet	21
Andre og uavhengige	6

Kristelig Folkeparti og Venstre deltok også i relativt mange samarbeidskonstellasjoner, ut fra det man skulle vente ut fra partiens størrelse. Som for Senterpartiet kan en sentrumsposisjon gi stort rom for samarbeid, ofte fra en vippeposisjon. Rødt og MDG inngikk i færre samarbeider. Selv om INP og Pensjonistpartiet er små partier som er representert i færre kommuner, er det verdt å merke seg at disse to partiene, uten stortingsrepresentasjon, inngikk i like mange samarbeidskonstellasjoner som Rødt og MDG. Som vi har sett, inngikk Pensjonistpartiet også i samarbeidet i tre av de seks storbyene. Pensjonistpartiet spiller dermed en større rolle i kommunepolitikken enn dets oppslutning i rikspolitikken skulle tilsi.

Samlet sett gir dataene om ordførernes og varaordførernes partier og de ulike samarbeidsavtalene inntrykk av at det faktisk gir mening å snakke om koalisjonsdannelser i norsk lokalpolitikk. Dette gjelder også utenom de få kommunene som styres etter parlamentariske prinsipper. Videre viser materialet at disse samarbeidene ofte følger andre mønstre enn i rikspolitikken. Samarbeidet i storbyene ser likevel ut til å likne mer på det vi finner

i rikspolitikken, ved at blokkoverskridende samarbeider først og fremst handler om at mellompartier velger en annen side enn i rikspolitikken. Dette gjelder blant annet samarbeid mellom Senterpartiet og høyresiden. I resten av landet ser vi likevel mange eksempler på samarbeider som bryter mer radikalt med rikspolitikken, nemlig samarbeid og maktdeling mellom Høyre og Arbeiderpartiet. Partisamarbeidet i kommunene baseres først og fremst på lokale politiske forhold.

Konklusjon

I dette kapitlet har vi rettet oppmerksomheten mot den store variasjonen mellom kommunene. Selv om kommunestyre- og fylkestingsvalg gjerne omtales i bestemt form entall, er det viktig å huske på at det egentlig dreier seg om 357 forskjellige kommunestyrevalg og 14 forskjellige fylkestingsvalg. Et parti som går kraftig fram i én kommune, kan oppleve stor tilbakegang i en annen kommune eller på landsbasis. Dette har sammenheng med at de lokale politiske forholdene varierer fra kommune til kommune. Velgernes svar på spørsmålet om hva som var den viktigste saken ved valget i 2023, ga et utydelig bilde der ingen sak skilte seg ut – i motsetning til i klima- og miljøvalget i 2019. Men selv om ingen saker skilte seg ut på landsbasis, var ulike saker viktige i ulike kommuner. For eksempel satte bybanen sitt preg på valget i Bergen, mens gratis buss ble satt på dagordenen i Stavanger. Personer kan også sette sitt preg på valgresultatet. Flere partiers sterke framgang kan tilskrives populære ordførere, særlig i mindre kommuner. Imidlertid viser eksemplene fra storbyene at selv populære kandidater kan ha begrenset effekt på valgresultatet.

Resultatene og tendensene vi har presentert, viser med all mulig tydelighet at kommunestyrevalg er noe langt mer enn en stor rikspolitisk meningsmåling. Til tross for at lokalvalgene er dominert av stortingspartiene og gjennomføres innenfor en nasjonalt standardisert ramme (Gendźwiłł et al., 2022), dreier kommunestyrevalg seg først og fremst om lokalpolitikk. De mest markante forskjellene finner vi ofte i mindre kommuner, men vi har også sett at det ble store forskjeller i partienes oppslutning ved valgene i de største byene. I tillegg har vi sett at det kan skje store endringer – i forskjellige retninger – i løpet av valgkampen de siste månedene fram mot valgdagen.

I dette kapitlet har vi også sett nærmere på det som skjer etter at valget er gjennomført. Ved konstitueringen av kommunestyrene velges blant annet ordførere og varaordførere. I den forbindelse inngås valgtekniske

samarbeidsavtaler der flere partier blir enige om hvem representantene deres skal stemme fram som ordfører og varaordfører. I flere tilfeller inngås også politiske avtaler om hvordan ulike saker skal løses. Dette gjelder ikke bare i de få kommunene som styres etter parlamentariske prinsipper, men også i mange av de kommunene der formannskapsprinsippet ligger til grunn.

Når det gjelder partisamarbeid etter valgene, har vi sett at det forekommer mange koalisjoner med andre partisammensetninger enn de som er aktuelle i rikspolitikken. Vi har således funnet omtrent like mange «blokk-overskridende» koalisjoner i kommunene, som vi har funnet lokale koalisjoner innenfor det mønsteret vi er vant med i rikspolitikken. Brudd med rikspolitikken blokker skjer ikke bare ved at mellompartier skifter side, men ganske ofte også ved at Arbeiderpartiet og Høyre samarbeider lokalt.

Disse analysene av lokale samarbeidskonstellasjoner er likevel bare et første spadestikk i et ganske utforsket felt. Flere spørsmål gjenstår for framtidig forskning. For det første: I hvilken grad har kommunale samarbeidsavtaler et politisk innhold, ut over det valgtekniske samarbeidet? For det andre: Hvilken tyngde har valgresultatet for samarbeidsmønstrene? Får det største partiet som oftest maktposisjoner, eller forekommer det ofte at det største partiet holdes utenfor? For det tredje: Hva ligger bak blokk-overskridende samarbeid? Er årsaken at lokalpolitikken er mer pragmatisk og mindre ideologisk, eller at lokale skillelinjer er annerledes enn de rikspolitiske? Eller er forklaringen like gjerne at ulikt styrkeforhold mellom partiene gir en annen dynamikk i lokale forhandlinger enn i rikspolitikken?

Når resultatene av kommunestyrevalgene i 2023 skal oppsummeres, må vi konstatere at disse ikke bare var et valg på nasjonalt plan, kjennetegnet av et historisk dårlig resultat for Arbeiderpartiet. Det var først og fremst mange lokalvalg med store variasjoner mellom kommunene. De lokale variasjonene kom klart til uttrykk både i valgkampen, i resultatene på valgdagen og ved konstitueringen av kommunestyrene. Lokalvalg dreier seg først og fremst om lokalpolitikk.

Forfatterbiografier

Hilmar Rommetvedt (f. 1951) er dr.polit. og forsker I ved NORCE (Norwegian Research Centre) i Stavanger. Tidligere har han blant annet vært forskningsleder ved Rogalandforskning / 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.

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. Ved siden av å lede *Lokalvalgundersøkelsen 2023* (sammen med Signe Bock Segard) har han ledet *Sametingsvalgundersøkelsen 2021*.

Øyvind Bugge Solheim (f. 1986) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er forsker II ved Institutt for samfunnsforskning. Solheim jobbet i sekretariatet til Valglovutvalget, som kom med sin innstilling i 2020. Han forsker på mobilisering på sosiale medier og høyreekstremisme og er tilknyttet Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Referanser

- Aldra, S. (2023, 26. september). Senterpartiet og INP enige om å dele makten på Vega. *Brønnøysunds Avis*. <https://www.banett.no/nyheter/i/nQjExJ/sp-og-inp-enige-om-aa-dele-makten-paa-vega>
- Bakken, J. D., Juven, O., Jonassen, A. d. B. & Mordt, H. (2023, 16. mai). Ekspert om ny Oslo-måling: – Noe i nærheten av en katastrofe for Ap. *NRK*. https://www.nrk.no/stor-oslo/flertallet-kan-glippe-for-raymond-johansens-byrad-i-oslo_-arbeiderpartiet-i-fritt-fall-1.16409982
- Bergh, J., Hesstvedt, S. & Karlsen, R. (2023). Sakseierskap og dagsorden ved stortingsvalget 2021. I J. Bergh & A. H. Haugsgjerd (Red.), *Politikk i urolige tider: en analyse av stortingsvalget 2021* (s. 45–74). Cappelen Damm Akademisk.
- 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.
- Brenli, E. (2023, 11. september). Nå tar Lars over ordførerstolen: – Vi har nok en viss forventning om et skifte. *iFinnmark*. <https://www.ifinnmark.no/na-tar-lars-over-ordforerstolen-vi-har-nok-en-viss-forventning-om-et-skifte/s/5-81-1879762>
- Gendźwiłł, A., Kjaer, U. & Steyvers, K. (2022). «Happily ever after»? Comparing local elections and voting in 40 European countries. I A. Gendźwiłł, U. Kjaer & K. Steyvers (Red.), *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe* (s. 489–532). Routledge.
- Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (1994). *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk*. Kommuneforlaget.
- Gravdahl, H.P. (1998). Consensual coalitions? Coalition formation in Norwegian municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 21(4), 307–323. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1998.tb00017.x>
- Hagen, R. (2023, 12. september). Størst framgang i landet: – Det måtte bare bli Ole Erik. *Østlendingen*. <https://www.ostlendingen.no/storst-framgang-i-landet-det-matte-bare-bli-ole-erik/s/5-69-1563681>

- Hagen, T. P., Myrvold, T. M., Opedal, S., Stigen, I. M. & Østtveiten, H. S. (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell?* Pluss-serien nr. 3. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hjellum, T. (1967). *Partiene i lokalpolitikken: en analyse av politiseringen av lokalstyret i Norge*. Gyldendal.
- Haagensen, V. W. & Larsen, A. B. (2019, 13. september). Valgvinner skviset grunnet årelang konflikt. *NRK*. <https://www.nrk.no/innlandet/valgvinner-skviset-grunnet-arelang-konflikt-1.14702403>
- Jupskås, S. H. (2023, 9. mars). Ny meningsmåling for Aftenbladet: Høyre og Frp nær rent flertall i Stavanger. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/lokal/i/ab8POa/ny-meningsmaaling-for-aftenbladet-hoeyre-og-frp-naer-rent-flertall-i-stavanger>
- Klaussen, M. & Eie, L. (2019, 24. oktober). Plutselig ble Torbjørn ordfører i byen. *NRK*. <https://www.nrk.no/sorlandet/ble-ordforer-etter-a-ha-fatt-bare-9-av-35-stemmer-1.14756099>
- KS. (2023, 1. november). Oversikt over avtaler om ordførervalg. <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/oversikt-over-avtaler-om-ordforervalg/>
- Lindahl, A. O. (2023, 14. september). Haraldset reagerer etter sjokkvalet: – Er eg årsaka?. *Hallingdølen*. <https://www.hallingdolen.no/nyheiter/i/MnWnPM/haraldset-reagerer-etter-sjokkvalet-er-eg-aarsaka>
- Lotsberg, D. Ø. (1989). Parlamentarisme i Oslo: det politiske mønster før og etter innføring av byregjeringen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 5(1), 111–132.
- Martinussen, P. E. (2002). In search of the government in local government: Coalition agreements and office payoffs in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 139–171. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00067>
- Martinussen, P. E. (2004). Majority rule in consensual democracies: Explaining political influence in Norwegian local councils. *Local Government Studies*, 30(3), 303–330. <https://doi.org/10.1080/0300393042000310417>
- Nordseth, K. (1996). *Om politiske allianser i Oslo bystyre: ideologi vs. beslutning: en politisk analyse av bystyrepartiene i Oslo* [Hovedfagsoppgave]. Universitetet i Oslo.
- Pedersen, B. (2023, 12. september). Nå er resultatet klart på Vega. *Brønnøysunds Avis*. <https://www.banett.no/nyheter/i/wAQwoo/ferdig-opptelt-paa-vega-men-bare-forhaandsstemmene-vis-foreloepig>
- Perrin, M. (2024). *Crossing the Rubicon? Explaining patterns of coalition integration for populist radical right-wing parties in Swedish and Norwegian municipalities through ostracism and mainstreaming strategies* [Masteroppgave]. Institut d'études politiques de Paris.
- Ringkjøb, H.-E. (2004). *Partia i lokalpolitikken* [Doktorgradsavhandling. Rapport nr. 89, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap]. Universitetet i Bergen.
- Rivrud, K. & Buaas, T. O. (2023, 17. oktober). Høyreutbrytere sørger for Rødt-ordfører: – Tillitsbrudd sier Frp. *NRK*. <https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/hoyreutbrytere-sorger-for-rodt-ordforer-i-kragero-1.16599816>
- Rokkan, S. & Valen, H. (1962). The mobilization of the periphery: Data on turnout, party membership and candidate recruitment in Norway. *Acta Sociologica*, 6(1), 111–152. <https://doi.org/10.1177/000169936200600108>
- Rommetvedt, H. (2024). *Velgernes vurderinger og valg: valgresultater og meningsmålinger 1981–2024* [Samlenotat, NORCE]. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/3068548>
- Rånes, Ø. (2023, 25. september). Her er den nye ordføreren i Lierne: – Har tatt litt tid, men det føles bra. *Namdalsavisa*. <https://www.namdalsavisa.no/her-er-den-nye-ordforeren-i-lierne-har-tatt-litt-tid-men-det-foles-bra/s/5-121-1231028>
- 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?* (s. 27–61). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch2>

- Saglie, J. & Seggaard, S. B. (under utgivelse). Local electoral politics: How local are Norwegian local elections? I E.H. Allern, M. Braut-Hegghammer, K. Kolltveit & B. E. Rasch (Red.), *Oxford Handbook of Norwegian Politics*. Oxford University Press.
- Samuelsen, K. (2023, 12. september). Måtte gi bort to bystyreplasser – hadde for få på valglista. *NRK*. https://www.nrk.no/sorlandet/_flanell-effekten_-slar-til-i-flekkefjord-1.16551210
- Seggaard, S. B. & Shamshiri-Petersen, D. (2023). Valgdagboken: velgerens fortellinger om veien til det riktige partivalget. I J. Bergh & A. H. Haugsgjerd (Red.), *Politikk i urolige tider: en studie av stortingsvalget 2021* (s. 75–102). Cappelen Damm Akademisk.
- Strønen, O. J. R. (2023, 11. september). Frå 22 prosent av stemmene, til éin: –Vi kjem til å halde fram, i eller utanfor kommunestyret. *Avisa Nordhordland*. <https://www.nordhordland.no/ fra-22-prosent-av-stemmene-til-in-vi-kjem-til-a-halde-fram-i-eller-utanfor-kommunestyret /s/5-33-616805>
- Sørbo, K. (2023, 29. september). Frp sikrer flertall for Høyreordfører i Trondheim. <https://www.nrk.no/trondelag/frp-i-valgteknisk-samarbeid-med-hoyre-skal-sikre-kent-ranum-som-ordforer-i-trondheim-1.16575636>
- Tangstad, E. (2023, 13. september). Knusende seier i Hasvik – Kom i en sjokkmodus. *Altaposten*. <https://www.altaposten.no/nyheter/i/2BeLMR/knusende-seier-i-hasvik-kom-i-en-sjokkmodus>
- Thobroe, G. & Hatland, L. E. (2024, 21. mars). Historisk makttrio skal styre Trondheim. *NRK*. https://www.nrk.no/trondelag/historisk-makttrio-i-trondheim-med-hoyre_-venstre-og-miljopartiet-de-gronne-1.16812945

Samarbeidsavtaler for de store byene

Bergen:

- Klosterhagen-avtalen*. Bergen, 06.10.2023. <https://hoyre.no/content/uploads/sites/344/2023/10/Klosterhagen-avtalen-signert.pdf>
- Klosterhagen-erklæringen*. Bergen, 30.10.2023. <https://hoyre.no/content/uploads/sites/344/2023/10/Klosterhagen-erklæringen-1.pdf>

Kristiansand:

- Politisk plattform*. Kristiansand, 15.10.2023. <https://hoyre.no/content/uploads/sites/28/2023/10/Politisk-plattform-2023-2027-H-KrF-FrP-V-Sp.pdf>

Oslo:

- Avtale om politisk samarbeid i Oslo bystyre 2023–2027*. Oslo, 23.10.2023. <https://hoyre.no/content/uploads/sites/408/2023/10/Avtale-2023-27-med-forside31.pdf>
- Hammersborg-erklæringen*. Oslo, 24.10.2023. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13493212-1698221205/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Hammersborgerklæringen%202023-2027.pdf>

Stavanger:

- Ny giv for Stavanger*. Stavanger, 18.10.2023. <https://hoyre.no/content/uploads/sites/212/2023/10/Samarbeidsavtale-Stavanger-for-kommunestyreperioden-2023-2027.pdf>

Trondheim:

- Samarbeidsplattform for sentrum-Høyre 2023-2027*. Trondheim, 28.9.2023. <https://hoyre.no/content/uploads/sites/272/2023/09/Samarbeidsplattform-sentrum-Hoyre-2023-2027-digital-versjon.pdf>
- Leangen-erklæringen*, Trondheim, 10.6.2024. <https://www.trondheim.kommune.no/contentasset/s/50e4572eac814155aa1bb90132d8dee8/byradserklaring---endelig.pdf>

Tromsø:

- Romssa-erklæringen*. Tromsø, 3.10.2023. https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/fl_attachment:romssa-erklæringen-underskrevet-av-ap-sv-rodt-mdg-og-sp-031023/v1/iev_v_filestore/0a2ff118a63b41da9b4fe8894ca2eb0db98283e8e2d04f63889e6136f4591936

KAPITTEL 3

Hva skjer med førstegangsvelgerne? Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2023

Johannes Bergh Institutt for samfunnsforskning

Dag Arne Christensen NORCE

Tor Helge Holmås NORCE

Abstract: Based on data from the electoral roll for all voters, we find significant variation in turnout among different social groups. Voters with only primary education have the lowest turnout, and the gap between educational groups has increased. The increased differences between educational groups are primarily because turnout among those with the lowest education has declined. Women vote more than men, and these differences are greatest among the youngest. Voter turnout among voters with an immigrant background decreased in 2023, and much of the overall decline in voter turnout can be attributed to this voter group. The chapter also looks at the voter turnout of first-time voters (18-year-olds). On average, the turnout level among 18-year-olds is relatively high, but there are large variations. In the group of young people who are neither working nor in education, the turnout is as low as 25 per cent. Conversely, there are groups of young people with significantly higher turnout than the average. Over 70 per cent of high school students graduating in general studies voted in the election. Thus, there are also significant social biases in voter turnout among the young, which, among other things, are reflected in differences between various study programs. We also look at the effect of a campaign from Amedia ('Ditt valg 2023') where students received free access to the company's local newspapers through their schools during the election campaign period. We do not find that this measure had an effect on turnout.

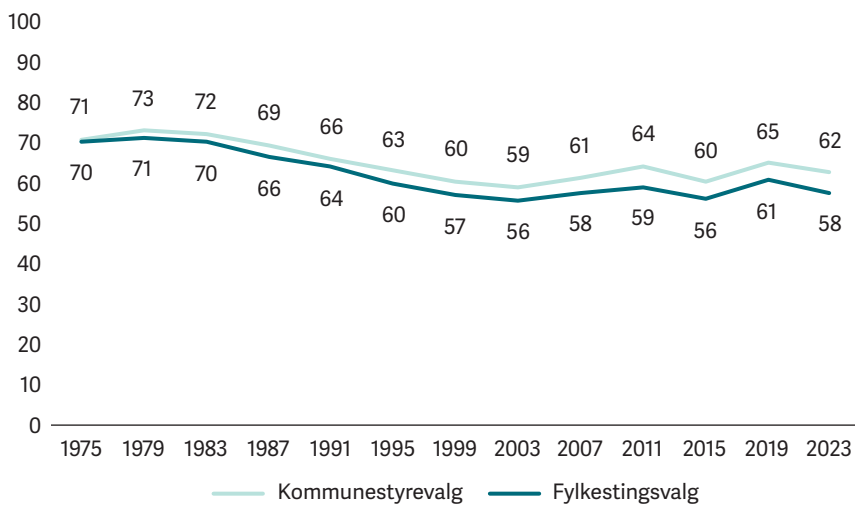
Keywords: turnout, first-time voters, inequality, municipal elections, media access

Sitering: Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. (2025). Hva skjer med førstegangsvelgerne? Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2023. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering* (Kap. 3, s. 71–95). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.251.ch3>
Lisens: CC-BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Deltakelsen i lokalvalgene i Norge er høy sammenliknet med de fleste vestlige demokratier. Likevel er deltakelsen lavere sammenliknet med nabolandene Sverige, der lokalvalgene avholdes på samme dag som riksdagsvalget (80 prosent i 2022), og Danmark (67,2 prosent i 2021), men høyere enn i Finland (55,1 prosent i 2021). Valgdeltakelsen i norske lokalvalg er også betydelig lavere enn i stortingsvalgene (rundt 15 prosentpoeng), noe vi har til felles med mange andre land (Gendźwiłł & Kjær, 2021).

Ved kommunestyrevalget i september 2023 valgte 62,4 prosent av de stemmeberettigede å avgi stemme. Det var en lavere andel enn ved det forrige valget i 2019 (figur 3.1). Likevel er nivået i 2023 omtrent et gjennomsnitt av valgdeltakelsen ved de fire foregående kommunestyrevalgene. Deltakelsen i fylkestingsvalget¹ lå cirka 5 prosentpoeng lavere; også det er nokså likt med hva vi har sett ved andre valg etter 2000-tallet. Når man ser valgdeltakelsen under ett, fremstår altså lokalvalgene i 2023 som ganske ordinære valg i nyere tid.



Figur 3.1 Valgdeltakelse ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg fra 1975 til 2023 (prosent)

¹ For at tallene fra fylkestingsvalget skal dekke hele landet og være sammenliknbare med andre valg, inkluderer vi Oslo i beregningen av valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg (selv om det er valg til bystyre, ikke til fylkesting i Oslo). Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget regnes ut ved å dele antall opptalte godkjente stemmesedler på antall stemmeberettigede. Tallene er tilgjengelige på Valgdirektoratet sine nettsider (Valgdirektoratet, 2023).

Innledningsvis i dette kapittelet ser vi nærmere på valgdeltakelsen i ulike grupper i 2023-valget i et historisk perspektiv. Med det utgangspunktet ser vi i detalj på en gruppe som ikke har vært studert på en så grundig måte tidligere; de aller yngste velgerne som stemmer for første gang, nemlig de som fyller 18 år i valgåret.² Deres opplevelse som førstegangsvelgere kan påvirke deltakelsen på lang sikt. Hva slags forskjeller finner vi internt i denne gruppen som eventuelt peker frem på sosiale forskjeller i valgdeltakelse senere i livet? Er det mulig å mobilisere denne gruppen til å stemme i større grad ved å øke deres tilgang til informasjon og nyheter? Elever på videregående skoler fikk i valgkampperioden gratis tilgang til Amedia-konsernet sine lokalaviser. Vi undersøker om tiltaket påvirket valgdeltakelsen til avgangselever med stemmerett i valget.

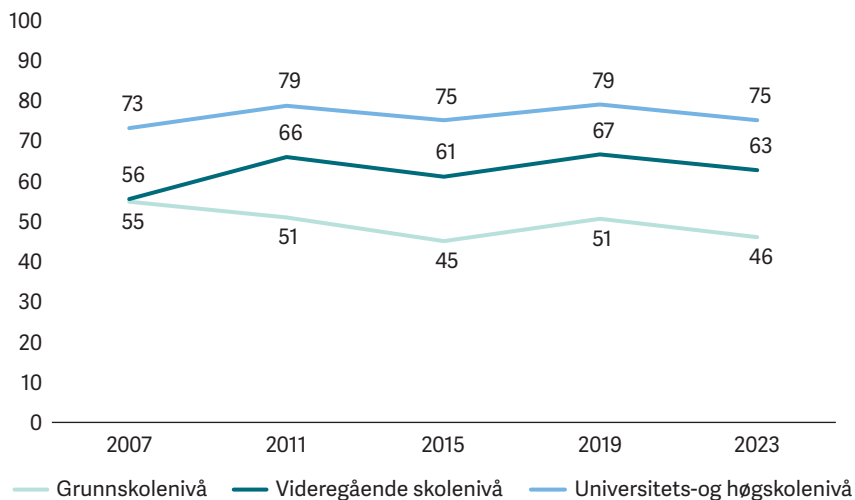
Hvem stemmer?

Hvis man ser nærmere på forskjeller i valgdeltakelse mellom ulike sosiale grupper i 2023, er disse forskjellene betydelige og til dels større enn ved tidligere valg (Kleven & Risberg, 2023). For eksempel har valgdeltakelsen blant velgere med innvandrerbakgrunn³ gått ned i 2023, mens den har vært praktisk talt stabil blant velgere uten innvandrerbakgrunn.⁴ Den totale nedgangen i valgdeltakelse fra 2019 til 2023 kan i hovedsak tilskrives velgere med innvandrerbakgrunn. Valgstatistikken fra bydeler iblant annet Oslo og Drammen avdekket også betydelige og økende skjevheter i 2023 sammenliknet med tidligere valg. I områder med relativt ressurssterke innbyggere og tradisjonelt høy valgdeltakelse var deltakelsen stabil i 2023, mens den sank i bydeler hvor innbyggerne i snitt har lavere sosioøkonomisk status, og hvor valgdeltakelsen i utgangspunktet var lavere. Over et lengre tidsperspektiv ser vi også økte forskjeller i deltakelse mellom velgere med høy og lav utdanning (Finseraas & Hesstvedt, 2020).

2 I denne gruppen finner vi flest 18-åringer, men også noen som er 17 år på valgdagen (men som fyller 18 senere på året). For enkelhets skyld kaller vi årskullet som fylte 18 år i 2023, for «18-åringer» i dette kapittelet.

3 Begrepet «innvandrerbakgrunn» refererer til personer som selv har innvandret til Norge, samt norskfødte barn med to innvandrerforeldre (etterkommere).

4 For innvandrere med norsk statsborgerskap sank deltakelsen fra 46 prosent i 2019 til 38 prosent i 2023; for utenlandske statsborgere gikk den ned fra 31 til 25 prosent i den samme perioden. Hvis man skiller ut norske borgere uten innvandrerbakgrunn, er deltakelsen praktisk talt stabil: 70 prosent i 2019 og 69 prosent i 2023 (Kleven & Risberg, 2023).

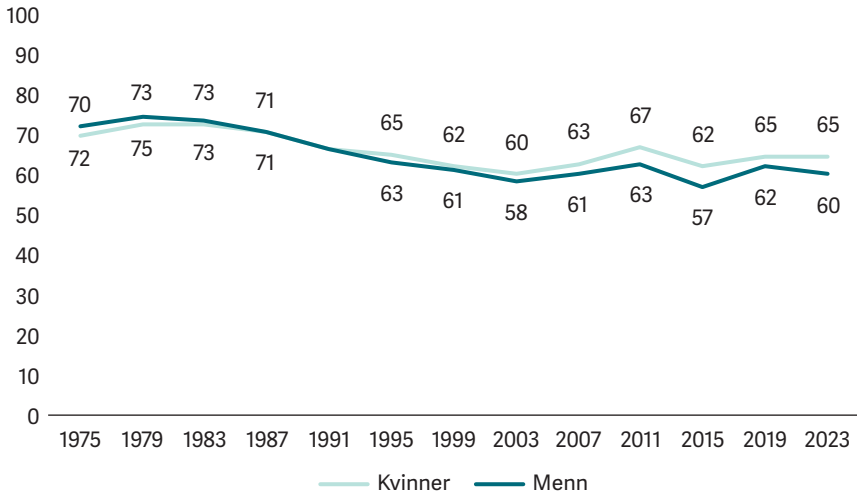


Figur 3.2 Valgdeltakelse i kommunestyrevalg etter utdanning, 2007–2023 (prosent)

Sosiale skjevheter i valgdeltakelsen er et viktig tema i faglitteraturen (Smets & van Ham, 2013; Armingeon & Schädel, 2015) som også er grundig behandlet i norsk forskning, blant annet fra lokalvalgundersøkelsen (se f.eks. Bergh, Christensen & Holmås, 2021). Noen av de største forskjellene finner man ved å studere valgdeltakelsen i ulike utdanningsgrupper (figur 3.2). Personer med utdanning fra universitet eller høyskole er mest tilbøyelige til å stemme, mens de som ikke har utdanning ut over grunnskole, har det laveste deltakelsesnivået. Som figur 3.2 viser, har disse forskjellene økt noe over tid (siden 2007) som følge av at sistnevnte gruppes deltakelse har gått ned.

Kjønnsforskjeller i valgdeltakelse har vært tema i forskning og offentlig debatt helt siden kvinner fikk stemmerett i 1913. I Norge har valgdeltakelsen blant kvinner og menn blitt målt i hele perioden siden den gangen. Tallene fra 1975 til 2023 er å finne i figur 3.3. Mennene stemte i større grad enn kvinnene i 1970-årene, og disse forskjellene blir større og større jo lenger bak i historien vi går. Etter 1970-årene skjedde det en utjevning, mens det i nyere tid har oppstått en ny forskjell hvor kvinner stemmer i større grad enn menn. Denne differansen var i overkant av 4 prosentpoeng i 2023, men som vi skal se, varierer denne med alder.

Videre viser forskningen at det er store ulikheter mellom aldersgrupper og generasjoner. Statsviteren Mark Franklin (2004) forklarer en del av generasjonsforskjellene med at generasjonene har ulike opplevelser første gang de skal stemme; når de er førstegangselgere. Både å delta og *ikke*



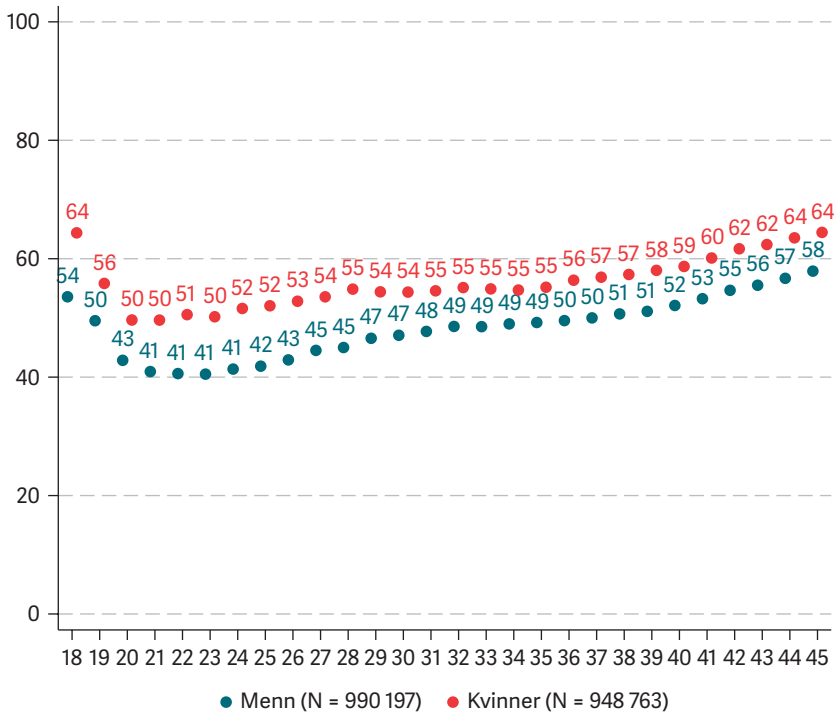
Figur 3.3 Valgdeltakelse ved kommunestyrevalg etter kjønn, 1975–2023 (prosent)

å delta i valg er en vane for mange velgere. Slike vaner kan oppstå som følge – eller kan i hvert fall være sterkt preget – av den første opplevelsen man hadde av å skulle delta. Førstegangsvelgere som stemmer i et engasjerende og viktig valg med høy valgdeltakelse, er ifølge Franklin (2004) mer tilbøyelige til å stemme senere i livet.

Med et slikt utgangspunkt er det også plausibelt at sosiale forskjeller i valgdeltakelse kan oppstå tidlig. Det gjør det særlig interessant å studere variasjon i valgdeltakelse blant førstegangsvelgerne. Sosiale forskjeller i akkurat denne aldersgruppen har vært lite studert tidligere.

Figur 3.4 viser valgdeltakelsen for hvert enkelt årskull fra 18 til 45 år ved kommunestyrevalget i 2023. Blant de under 45 år er valgdeltakelsen høyere for førstegangsvelgerne (18–19 år), et mønster som vi kjenner også fra andre land (Bhatti et al., 2012). Det er først når velgerne runder 40 år, at valgdeltakelsen når samme nivå som for de aller yngste. Det er også kjønnsforskjeller i deltakelsen i favør av kvinnene (Bergh, Christensen & Holmås, 2019). Blant 18-åringene er kjønnsforskjellen på 10 prosentpoeng, 64 prosent av jentene stemte, mot 54 prosent av guttene. Kjønnsforskjellene reduseres noe etter hvert som velgerne blir eldre, og de snur først når velgerne når pensjonsalder (se figur 3.A i appendiks).

Formålet med de resterende delene av kapittelet er å beskrive og analysere variasjon i valgdeltakelse blant dem som ble 18 år i løpet av 2023, og som hadde mulighet til å stemme for første gang ved lokalvalgene. Dette er en enhetlig gruppe som er i en liknende livssituasjon, hvorav de fleste



Figur 3.4 Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2023 for hvert enkelt årskull fra 18 til 45 år (prosent)

fortsatt bor hjemme hos sine foresatte. Vi kunne også ha inkludert 19-åringene, som er i en overgangsfase i livet, men det er året mange flytter hjemmefra, noe som kan påvirke valgdeltakelsen. Vi velger derfor å studere kun 18-åringene. Vi benytter registerdata, altså data som dekker alle velgere i dette årskullet. Avslutningsvis ser vi nærmere på muligheter for å mobilisere denne velgergruppen til å stemme i større grad gjennom økt tilgang til nyhetsmedier.

Førstegangsvelgerne

Denne delen setter søkelys på deltakelsen blant førstegangsvelgerne (18-åringene). Vi analyserer variasjonen i valgdeltakelsen i denne gruppen med henblikk på å bidra med ny kunnskap om det politiske engasjementet til førstegangsvelgerne.

Først studerer vi deltakelsen til alle 18-åringene. Ambisjonen her er å bidra med ny kunnskap, ikke bare om deltakelsen blant førstegangsvelgere

generelt, men også om deltakelsen til gruppen av unge som er utenfor utdanning og arbeidsliv. Den sistnevnte gruppen betegnes gjerne som NEET («not in employment, education or training»)⁵. Ungt utenforskap er et sentralt tema i den politiske debatten om de unges levekår (Fyhn et al., 2021). Kunnskap om ulike risikofaktorer og tiltak som kan bidra til å redusere utenforskap blant de unge, er etterspurt. I valgsammenheng er det lite kunnskap om omfanget av dette utenforskapet. Hvor mange førstegangsvelgere utenfor utdanning og arbeidsliv deltok i 2023-valget? Hva kjennetegner denne velgergruppen sammenliknet med andre unge?

Deretter retter vi søkelyset mot deltakelsen til førstegangsvelgere som avslutter videregående utdanning. Denne delen bidrar inn i diskusjonen om betydning av utdanning for deltakelsen. Ser vi på velgerne samlet, var forskjellen i valgdeltakelsen mellom velgere med grunnskoleutdanning og velgere med universitetsutdanning hele 29 prosentpoeng i 2023 (se over). Hvorvidt det er utdanningsnivået eller type utdanning i seg selv som forårsaker denne ulikheten, er omdiskutert i forskningslitteraturen (Campbell, 1962; Verba & Nie, 1987; Verba et al., 1995; Bovens & Wille, 2010; Berinsky & Lenz, 2011; Persson, 2014, 2015; Gidengil et al., 2019; Aars & Christensen, 2018). Innenfor en retning ser man på utdanning som en direkte årsak til deltakelse. Ifølge denne tilnærmingen øker utdanning kunnskapsnivået til den enkelte og gjør innbyggerne beredt til å ta til seg politisk informasjon og til å navigere i det politiske systemet (Bergh et al., 2019). Innenfor en annen retning mener man at utdanning i seg selv ikke er kilden til ulikhet i politisk deltakelse, men at den fanger opp en rekke andre årsaker, som foreldrenes utdanning eller politiske engasjement (Kam & Palmer, 2008, s. 612; Persson 2014, 2015; Gidengil et al., 2019). Ulike kausale forskningsdesign («matching», naturlige eksperimenter, felteksperimenter, osv.) har forsøkt å bekrefte eller avkrefte hvorvidt utdanning forårsaker deltakelse, uten at konklusjonen er entydig (Persson, 2015). Litteraturen viser at antallet år med utdanning betyr lite for deltakelsen (Persson, 2015), men etterspør mer kunnskap om betydningen av ulike utdanningsretninger samt måten elevene undervises på i samfunnsfagene (Willeck & Mendelberg, 2022).

5 Statistisk sentralbyrå definerer NEET-gruppen som unge under 30 år som er utenfor arbeid, utdanning eller opplæring (Fyhn et al., 2021). I 2021 utgjorde den 7,4 prosent av denne aldersgruppen. I våre data har vi opplysninger om hvorvidt førstegangsvelgere er i arbeid eller under utdanning, men ikke om hvorvidt de er på tiltak.

Vår analyse av valgdeltakelsen til alle avgangselever på videregående skole er et bidrag til denne diskusjonen. Dataene vi benytter, gjør det mulig å koble den enkelte 18-åring til de ulike utdanningsprogrammene i den videregående opplæringen. De fleste førstegangsvelgere bor (i motsetning til andregangsvelgere) hjemme, og de har like mange år med utdanning bak seg (tre år). Det gjør det interessant å undersøke om det er forskjeller i deltakelse mellom ulike utdanningsprogrammer. De som velger allmenne fag (studieforberedende), ville kanskje stemt mer enn andre, uavhengig av studieretning. Det er neppe tilfeldig hvem som velger hvilke utdanningsretninger, og siktemålet vårt er først og fremst å beskrive eventuelle forskjeller i valgdeltakelse mellom elever på ulike utdanningsprogrammer. Er deltakelsen høyere blant elever på de mer samfunnsfagsorienterte utdanningsprogrammene sammenliknet med elever på mer praktisk orienterte utdanningsretninger?

Data og metodisk tilnærming

Datagrunnlaget består av alle som fylte 18 år i valgåret 2023, og som hadde stemmerett ved kommunestyrevalget. Det gjaldt 61 788 personer. Det høye antallet observasjoner muliggjør en detaljert analyse av variasjonen i deltakelsen til denne gruppen. Vi kjenner ikke til tilsvarende studier fra andre land. En slik analyse vil ikke være mulig å gjennomføre ved bruk av spørreundersøkelser. Spørreundersøkelsen omfatter typisk få respondenter som er 18 år, samtidig som de som svarer, gjerne utgjør en selektert gruppe av unge. Blant annet vil unge som faller utenfor arbeid og utdanning, ikke være blant dem som er mest tilbøyelige til å besvare spørreundersøkelser.

Valgdataene vi benytter, består av registreringer i manntallet, noe som gir informasjon om hvorvidt velgerne deltok eller ikke deltok i valget (se kapittel 1). I den første delen av analysen grupperes førstegangsvelgerne i fire grupper (se tabell 3.1.) Førstegangsvelgerne som avslutter videregående opplæring (tredje året), utgjør naturlig nok den største gruppen (82 prosent), rundt 11 prosent har påbegynt videregående opplæring (går første eller andre år), en liten gruppe er i jobb (1,5 prosent), mens rundt 6 prosent verken er tilknyttet arbeidslivet eller er under utdanning. Den siste gruppen representerer NEET-kategorien blant 18-åringene i analysen. I andre del, der vi ser på deltakelsen etter ulike utdanningsretninger, omfatter analysen bare den første kategorien, det vil si gruppen av

førstegangsvelgere som avslutter videregående opplæring. Det gjelder totalt 50 566 førstegangsvelgere.

Forklaringsvariablene er blitt gjort tilgjengelig via en rekke ulike offentlige registre og inkluderes trinnvis i form av fire separate regresjonsmodeller.

Den første modellen viser forskjellene i deltakelse mellom de fire gruppene i del 1 (i del 2 grupperes førstegangsvelgerne etter utdanningsretninger) når det ikke tas hensyn til noen kontrollvariabler. Denne delen av analysen gir den faktiske deltakelsen blant de ulike gruppene av førstegangsvelgere.

I den andre modellen inkluderes en rekke velkjente sosiale bakgrunnsvariabler. Disse er kjønn, fødeland (Norge eller et annet land), hvorvidt førstegangsvelgerne bor med begge foreldrene, og foreldrenes utdanningsnivå (se tabell 3.1).

I den tredje modellen inkluderes forklaringsvariabler som måler ulike aspekter ved husholdningens økonomiske situasjon. Det gjelder samlet inntekt (delt på 100 000), og hvorvidt minst én av foreldrene i husholdningen mottar en velferdsytelse fra det offentlige (sosialhjelp eller uføretrygd). De to sistnevnte modellene inkluderer sentrale kontrollvariabler som litteraturen viser at øker sannsynligheten for utenforskap (NEET). Det viser seg at ungt utenforskap henger sammen med risikofaktorer som «lav sosioøkonomisk status og familiebakgrunn, avbrutt skolegang, dårlig psykisk helse, og psykososiale problemer» (Fyhn et al., 2021). I tillegg kommer innvandrerbakgrunn. Flere av disse risikofaktorene fanges dermed opp i vår analyse av valgdeltakelsen til denne gruppen.

I den fjerde og siste modellen inkluderes foreldrenes valgdeltakelse i de to foregående valgene. Variablen skiller ut førstegangsvelgere i familier der minst én av foreldrene stemte i 2019 og 2021, fra øvrige førstegangsvelgere. Det er god grunn til å anta at det å vokse opp i et hjem der foreldrene vanligvis stemmer, øker sannsynligheten for at den enkelte førstegangsvelger også deltar i valget. Det skal nevnes at referansegruppen for denne forklaringsvariablen er bred og inkluderer blant annet foreldre som ikke hadde stemmerett i de foregående valgene. Analysen inkluderer ikke foreldrenes valgdeltakelse i 2023, noe som ville vært problematisk siden det har vist seg at foreldrenes deltakelse kan bli påvirket av hvorvidt «førstegangsvelgeren deres» stemte i valget (se Dahlgaard, 2018).

Tabell 3.1 viser beskrivende statistikk for de fire gruppene med tilhørende forklaringsvariabler. Valgdeltakelsen for førstegangsvelgere som avslutter videregående skole, er rundt 41 prosentpoeng høyere sammenliknet med førstegangsvelgere som ikke er i arbeid eller under utdanning.

I den sistnevnte gruppen stemte kun 25 prosent i valget. Den minste gruppen, unge som selv er i jobb, kommer fra familier med lavest inntekt. Videre viser tabell 3.1 at førstegangsvelere i NEET-kategorien skiller seg fra de andre gruppene ved at de har foreldre med lavere utdanning og inntekt og som i større grad mottar sosialhjelp og uføretrygd. Unge i NEET-gruppen er også mindre eksponert for at foreldre har stemt før de selv fikk anledning til å delta i sitt første valg.

Tabell 3.1 Deskriptiv statistikk, førstegangsvelere i 2023

	Under utdanning		I jobb	Ikke i jobb eller utdanning
	Vgs: avsluttende	Vg1/vg2		
Stemt 2023	0,658	0,364	0,348	0,250
Gutt	0,499	0,543	0,672	0,575
Norskfødt	0,907	0,792	0,873	0,824
<i>Egenskaper ved foreldre/familie</i>				
Grunnskole ^a	0,060	0,194	0,146	0,194
Vgs. ^a	0,296	0,381	0,492	0,409
Høyere utdanning ^a	0,645	0,426	0,362	0,397
Bor med begge foreldre	0,975	0,933	0,954	0,933
Foreldre stemt (2019/2021) ^b	0,780	0,606	0,625	0,535
<i>Familieøkonomi</i>				
Familiens totale inntekt ^d	20,47 (19,51)	19,37 (26,15)	13,40 (9,13)	17,50 (22,60)
Sosialhjelp (0/1) ^c	0,036	0,130	0,089	0,126
Uføretrygd (0/1) ^c	0,131	0,199	0,199	0,220
Observasjoner	50 566	6 687	906	3 629

^a Høyeste fullførte utdanning for forelderen med høyeste utdanning. ^b Minst én av foreldrene har stemt i 2019 og 2021. ^c Minst én av foreldrene mottar sosialhjelp eller uføretrygd. ^d Familiens totale inntekt er delt på 10 000 med standardavvik i parentes.

Resultater

Analysene gjennomføres først for alle førstegangsvelere, før søkelyset rettes mot avgangselevne i den videregående skolen. I analysene benyttes lineære sannsynlighetsmodeller selv om utfallet er binært (0 [stemte ikke] versus 1 [stemte]). Dette gjør det enklere å sammenlikne koeffisientene på tvers av regresjonene, samtidig som vi er interessert i de marginale gjennomsnittlige effektene av henholdsvis aktivitetsstatusen til

alle førstegangsvelgere og betydningen av ulike utdanningsprogrammer (Angrist & Pischke, 2009).

Alle førstegangsvelgere

Tabell 3.2 presenterer resultatene fra fire separate regresjonsanalyser. Kolonne 1 viser resultatene for de fire gruppene uten kontrollvariabler. Den gjennomsnittlige valgdeltakelsen til avgangselevne på vgs. er representert ved konstantleddet i regresjonen (ca. 66 prosent), og som det fremgår av de negative fortegnene og størrelsen på koeffisientene, har de tre andre utdanningsgruppene betydelig lavere valgdeltakelse. Sannsynligheten for å delta i valget er fra 30 (vg1 og vg2.) til 41 prosentpoeng (NEET) lavere for en førstegangsvelger i disse to gruppene sammenliknet med avgangselevne på vgs. Disse forskjellene reduseres noe etter hvert som kontrollvariablene inkluderes i analysen. Sannsynligheten for at gutter deltar i valget, er rundt 10 prosentpoeng lavere sammenliknet med jenter. Kjønnsforskjellene er så å si identiske, uavhengig av kontrollvariablene i kolonne 3. Det er som forventet, siden fordelingen av gutter og jenter er omtrent lik mellom familietyperne.

Førstegangsvelgere som er født i Norge, har betydelig større sannsynlighet (16 prosentpoeng) for å delta i valget sammenliknet med velgere som ikke er født i Norge. Disse forskjellene reduseres imidlertid til rundt 6 prosentpoeng når foreldrenes valgdeltakelse inkluderes (kolonne 4). Det tilsier nok at en del førstegangsvelgere med innvandrerbakgrunn er vokst opp i en familie det foreldrene enten ikke har hatt stemmerett eller ikke har stemt i de to foregående valgene.

Høy familieinntekt øker ikke signifikant sannsynligheten for å delta i valg, noe som nok skyldes at inntekt korrelerer med foreldrenes utdanning. Det at familien mottar ulike velferdsytelser, som uføretrygd og spesielt sosialhjelp, reduserer sannsynligheten for at førstegangsvelgere vil stemme.

Endelig ser vi at det å ha vokst opp med foreldre som har stemt i de to tidligere valgene, øker sannsynligheten for å stemme med hele 26 prosentpoeng sammenliknet med referansegruppen.

Figur 3.5 oppsummerer valgdeltakelsen til førstegangsvelgerne etter aktivitetsstatus (de fire gruppene). Her fremgår det tydelig at valgdeltakelsen til avgangselevne på videregående skole endres svært lite når de ulike forklaringsvariablene inkluderes i analysen. Valgdeltakelsen til denne gruppen ligger på 64–66 prosent uavhengig av de ulike modellene.

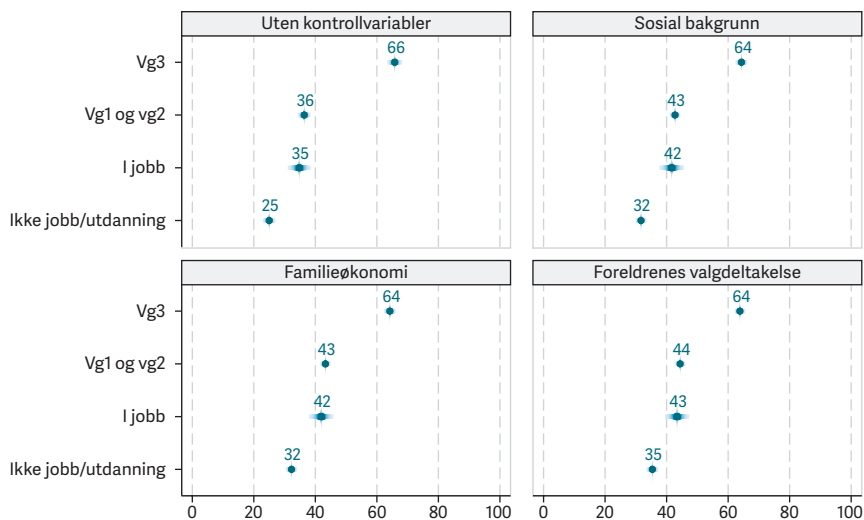
Tabell 3.2 Valgdeltakelsen til alle førstegangselgere (OLS-regresjon)

Variabler	Uten kontroll	Sosial bakgrunn	Familieøkonomi	Foreldre stemt
Vg1/vg2	-0,294** (0,011)	-0,216** (0,008)	-0,209** (0,008)	-0,194** (0,007)
Sysselsatt	-0,310** (0,015)	-0,227** (0,014)	-0,223** (0,014)	-0,204** (0,014)
Ikke jobb / utdanning	-0,408** (0,013)	-0,327** (0,009)	-0,320** (0,008)	-0,284** (0,008)
Gutt		-0,101** (0,004)	-0,101** (0,004)	-0,100** (0,004)
Norskfødt		0,166** (0,012)	0,157** (0,012)	0,061** (0,010)
Foreldrenes utdanning				
Vgs.		0,102** (0,009)	0,079** (0,008)	0,040** (0,008)
Høy utdanning		0,280** (0,016)	0,251** (0,013)	0,169** (0,012)
Bor med begge foreldre		0,044** (0,011)	0,044** (0,011)	0,013 (0,010)
Familieøkonomi				
Husholdningsinntekt			0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Sosialhjelp			-0,103** (0,014)	-0,080** (0,013)
Uføretrygd			-0,034** (0,006)	-0,024** (0,006)
Foreldre stemt (2019/2021)				
				0,258** (0,006)
Konstant	0,658** (0,009)	0,304** (0,010)	0,346** (0,013)	0,323** (0,011)
N	61788	61788	61788	61788
Justert R ²	0,07	0,14	0,14	0,18

* p < 0,05, ** p < 0,01. Standardfeilene er kommunespesifikke siden mange av de unge har til felles at de bor i samme kommune.

Sannsynligheten for at de tre andre gruppene stemmer, øker noe etter hvert som kontrollvariablene inkluderes. Sannsynlighet for at en førstegangselger i NEET-kategorien stemmer, øker med 10 prosentpoeng når resultatene fra den første modellen (uten kontroller) sammenliknes med kolonne 4, der samtlige kontrollvariabler er med i analysen. For de to andre gruppene

(vg1 og vg2. og de som er i jobb) er økningen i sannsynligheten for å delta noe mindre når de sosiale bakgrunnsvariablene tas med. Hva så med variasjonen i deltakelse til avgangselevene på videregående skole?



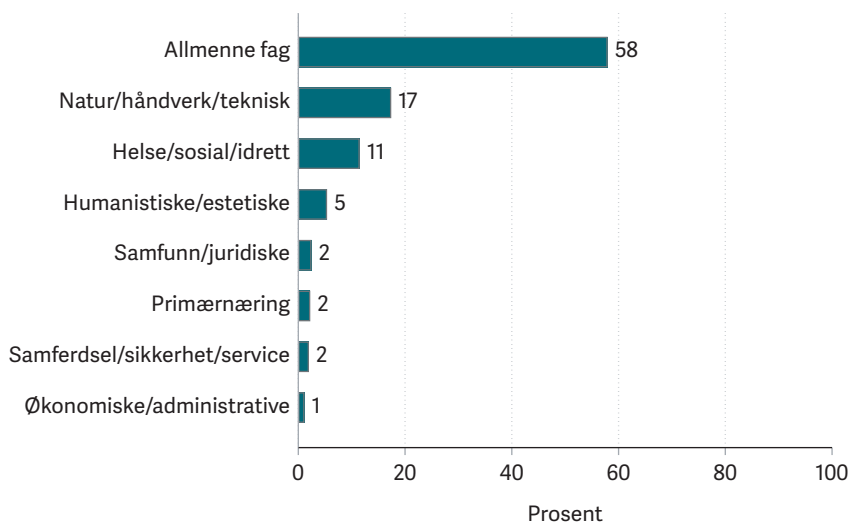
Figur 3.5 Valgdeltakelse etter aktivitetsstatus blant 18-åringene. (95 prosent konfidensintervaller)

Avgangselever i videregående opplæring

I denne delen av analysen ser vi nærmere på elever som er ferdig med videregående skole. Her er søkelyset på variasjon i valgdeltakelse etter ulike studieretninger. Utgangspunktet er avgangselever der alle har tre års skolegang bak seg.

Figur 3.6 viser hvordan avgangselever i videregående skole fordeler seg på de ulike studieretningene. Allmenn (studiespesialisering) og natur / håndverk / tekniske fag utgjør de største studieretningene, mens økonomiske og administrative fag har færrest avgangselever. Hvor stor er variasjonen i valgdeltakelsen mellom førstegangsvelgerne tilknyttet de ulike studieretningene?

Kontrollvariablene er de samme som i analysen av alle førstegangsvelgerne. Både størrelsen og fortegnet på de enkelte koeffisientene er så å si identiske med den foregående analysen og er vist i appendiks (se tabell 3.A1). Nedenfor presenteres derfor kun deltakelsesnivået til denne

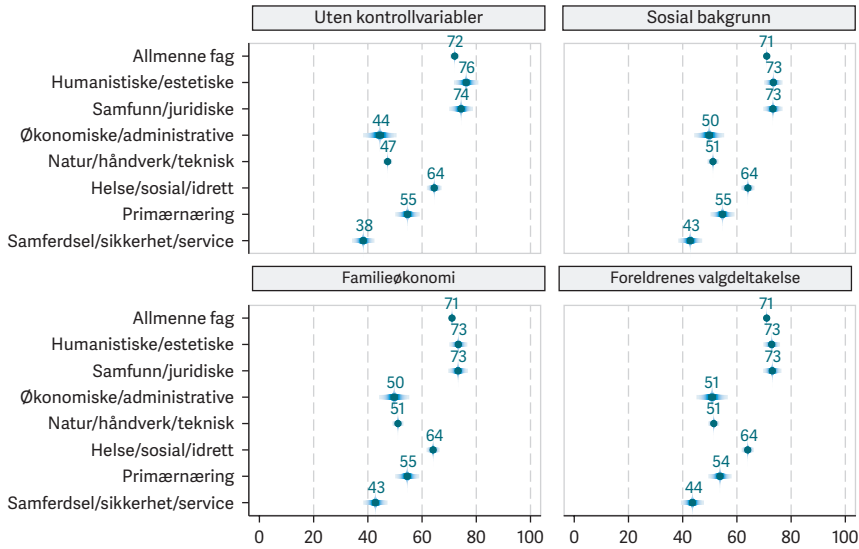


Figur 3.6 Fordeling av avgangselevne på ulike studieretninger i vgs. (N = 50 566; prosent)

gruppen av førstegangsveldere etter studieretninger basert på de fire separate regresjonsanalysene.

Figur 3.7 viser at uten kontrollvariabler er deltakelsesnivået over 70 prosent for avgangselevne på de tre studieretningene allmenne fag, humanistiske/estetiske fag og samfunn/juridiske fag. Disse studieretningene skiller seg ut ved at de har den høyeste deltakelsen. Deltakelsesnivået blant disse tre gruppene er ikke signifikant forskjellig fra hverandre. Lavest deltakelsesnivå, 38 prosent, er blant elever i kategorien samferdsel/sikkerhet/service. Sammenliknet med humanistiske/estetiske fag er det en forskjell på hele 38 prosentpoeng. Igjen ser vi at sannsynlighet for å delta i de tre gruppene med høyest deltakelse ikke endres nevneverdig av at kontrollvariabler inkluderes i analysen. Det samme er i og for seg tilfellet for de resterende utdanningsretningene. Selv om denne gruppen av førstegangsveldere nok er selektert inn i de ulike studieretningene (f.eks. av foreldrenes utdanning), er forskjellene i deltakelse interessante. I vår enkle analyse av førstegangsveldere med like mange års utdanning bak seg (tre år) finner vi at det er store forskjeller i valgdeltakelsen mellom elever på ulike studieretninger.

Samlet sett er valgdeltakelsen blant førstegangsvelderne relativt høy, men våre resultater viser at det er grupper av førstegangsveldere der valgdeltakelsen er betydelig lavere (25 prosent i NEET-gruppen) og betydelig høyere (over 70 prosent blant avgangselevne på tre studieretninger) enn i gjennomsnittet av befolkningen samlet sett. Sammenlikner vi førstegangsveldere



Figur 3.7 Valgdeltakelse etter utdanningsprogram (N = 50 566; 95 prosent konfidensintervaller)

med samme sosiale bakgrunn, samme familieøkonomi og samme «deltakelsesvaner», finner vi at sammenhengen mellom valgdeltakelse og aktivitetsstatus/studieretning blir en del redusert, noe som indikerer at familiebakgrunn har betydning for deltakelsen. Men selv etter at vi har kontrollert for disse forholdene, finner vi til dels store forskjeller mellom gruppene. Hvorvidt dette skyldes seleksjon (for eksempel at de som tar studieforeberedende, ville hatt høy deltakelse selv om de hadde valgt en annen studieretning), er det ikke mulig å si noe sikkert om i denne typen analyser.

Det er grunn til å tro at tilbøyeligheten til å stemme i senere valg blir påvirket av om man stemmer som førstegangselger. Derfor er det bekymringsfullt at forskjeller i deltakelsen mellom grupper med ulik sosioøkonomisk status er store, og det bør være et mål å øke deltakelsen i grupper med lav deltakelse. Forskningslitteraturen peker på at det er mulig at samfunnsfaglige undervisningstiltak kan bidra til økt valgdeltakelse blant unge velgere (Willeck & Medelberg, 2022). Avslutningsvis undersøker vi betydningen av et skolebasert tiltak der Amedia-konsernet, den største utgiveren av aviser i Norge, gjennom prosjektet «Ditt valg 2023» ga alle elever på videregående skole gratis tilgang (via Feide)⁶ til sine lokalaviser i valgkamperperioden.

6 Feide er en innloggingsløsning for elever, studenter, forskere og undervisere som benyttes for å få tilgang til ulike tjenester.

Hadde kampanjen «Ditt valg 2023» betydning for valgdeltakelsen?

Tilgang til og bruk av informasjon er en grunnleggende forutsetning for deltakelse i demokratiet. Førstegangsvelgere har mindre kunnskap om og lavere interesse for politikk enn andre velgere (Bergh, 2013). Samtidig er førstegangsvelgere i en situasjon hvor de for aller første gang skal foreta et valg om hvilket parti de skal stemme på; de kan ikke bare flyte videre på en vane de har etablert tidligere i livet. Disse forholdene kan skape barrierer mot å delta i valg. Ungdom oppgir gjerne manglende informasjon som en begrunnelse for at de ikke stemmer (Bergh, 2014). 18-åringenes relativt høye valgdeltakelse sammenliknet med andre unge velgere tyder på at undervisning om politikk og kanskje gjennomføringen av skolevalg ved videregående skoler bidrar til å fylle et informasjonsbehov. Eksperimenter med tiltak for å øke valgdeltakelsen i Norge tyder også på at informasjon kan øke valgdeltakelsen for visse grupper (Bergh, Christensen, & Matland, 2021). Førstegangsvelgerne har det derimot vist seg å være vanskeligere å mobilisere ved hjelp av slike eksperimenter, ikke bare i Norge, men også i andre land (Bergh & Christensen, 2024, s. 93).

Tilgjengeligheten til politisk informasjon og nyheter har økt betydelig over tid, uten at det ser ut til at det har påvirket valgdeltakelsen (Prior, 2005). Mediemenyen er ikke bare mer omfangsrik; bruk av ulike nyhetsmedier (offline og online) varierer etter alder (Moeller et al., 2014). Det er få eksperimentelle studier av effekten på valgdeltakelse av å bli eksponert for tradisjonelle nyhetsmedier, som aviser. En slik amerikansk studie finner imidlertid ingen effekt på valgdeltakelse (Gerber et al., 2009). I Norge er lokalaviser både en arena for politisk debatt og en kilde til informasjon om hva partiene står for, hvem som stiller til valg, hvilke saker som er på dagsordenen, og gjerne også noe praktisk informasjon om gjennomføringen av valget (se kapittel 6). Kan tilgang til lokalaviser bidra positivt til valgdeltakelsen i de yngste aldersgruppene?

For å undersøke dette ser vi nærmere på et tiltak som ble gjennomført av mediekonsernet Amedia, som eier til sammen 80 lokal- og regionaviser i Norge. I forbindelse med lokalvalget 2023 ga de elever ved videregående skoler gratis tilgang til Amedias aviser i fire uker, fra mandag 28. august. Elevene fikk tilgang gjennom sin elevpålogging via undervisningsressursen dittvalg2023.no (Mediekompasset & TV2 Skole, u.å.). Amedia ønsket med kampanjen å gi «alle elever muligheten til å følge den intensive lokale

valgkampen og de lokale politiske prosessene slik at de bedre kan forstå hvordan lokaldemokratiet fungerer, og bli klokere på hva som står på spill i et lokalvalg» (Amedia, 2023).

For å undersøke om dette hadde noen effekt på valgdeltakelsen tar vi utgangspunkt i at noen videregående skoler ligger i en kommune eller en bydel med en Amedia-lokalavis, mens andre ikke gjør det. Dermed kan vi undersøke om det å få tilgang til «sin egen» lokalavis har noen effekt på valgdeltakelsen.

Søkelyset er på avgangselever ved videregående skoler (som jo har stemmerett). Utvalget består av alle avgangselever ved valgene i 2019 og i 2023, og vi sammenlikner på to måter: avgangselever i 2019 (da det ikke var noe slikt tiltak) med tilsvarende i 2023 (da tiltaket ble gjennomført). I tillegg sammenlikner vi avgangselever i 2023 som fikk tilgang til sin egen lokalavis (kodet 1), med dem som ikke gjorde det (kodet 0). Vi kan dermed studere endring i valgdeltakelse der hvor tiltaket ble gjennomført (tiltaksgruppen), med der hvor det ikke ble gjennomført (kontrollgruppen). Dette blir en variant av «differanse-i-differanse»-metoden. Et problem i disse analysene er imidlertid at mange aviser vil ha et nedslagsfelt som er større enn kommunen der avisen (redaksjonen) er lokalisert. Basert på informasjon fra Amedia har vi kartlagt dekningen, som viser at Amedia-avisene dekker nesten alle norske kommuner. Om vi skulle velge kontrollkommuner som ikke skulle ha lesere eller abonnenter fra Amedia-aviser, ville kontrollgruppen bare bestå av noen få (små) kommuner. Vi antar imidlertid at de fleste avisene er mest opptatt av saker fra den kommunen der redaksjonen er lokalisert, og at de dermed har større potensial for å mobilisere velgere fra den aktuelle kommunen. I analysen grupperes derfor disse kommunene i tiltaksgruppen, mens andre kommuner utgjør kontrollgruppen. Problemet her er naturligvis at personer i kontrollgruppen i noen grad kan påvirkes av tiltaket. Vi antar at dette problemet vil være mindre for enkelte Amedia-aviser. Med disse forbeholdene presenteres resultatene i tabell 3.3.

Vi finner at det ikke ser ut til at tiltaket har en målbar effekt på valgdeltakelsen blant avgangselever i videregående skole. Effektene av tilgang til en Amedia-avis er svært små, og de er ikke statistisk signifikante. Videre viser tabellen også at valgdeltakelsen blant 18-åringene var lavere i 2023 (4,7 prosentpoeng) sammenliknet med deltakelsen til 18-åringene i 2019.

De manglende effektene gir grunn til å være nøkterne i troen på at tiltak av denne typen er løsningen for å øke valgdeltakelsen blant unge velgere. Selv om det er all grunn til å tro at informasjon påvirker valgdeltakelsen,

Tabell 3.3 Endring i valgdeltakelse etter tilgang til lokalaviser i Amedia-konsernet

Tilgang Amedia-avis	0,001 (0,011)
Avgangselev 2023 ^a	-0,047** (0,005)
Kontrollvariabler ^b	Ja
Faste effekter fagretninger	Ja
Faste effekter bydeler	Nei
Faste effekter kommuner	Ja
N	94 516
Justert R ²	0,12

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

^a Referansekategori (kodet 0) er avgangselever i 2019.

^b Kontrollvariablene er de samme som i tabell 3.2.

kan det jo hende at elevene har tilgang til disse avisene allerede (for eksempel via foreldrene), eller at de har tilgang til andre informasjonskilder som er viktigere for dem. I det norske demokratiet har velgerne i utgangspunktet lett tilgang på informasjon og nyheter. Informasjon fra Amedia viser også at et begrenset antall elever aktiverte abonnementet. Det er ikke overraskende, siden studier finner at det er spesielt vanskelig for avisene å rekruttere unge, blant annet på grunn av tidkrevende abonnementsløsninger (se Borchgrevink-Brækhus & Moe, 2023). Vi har imidlertid ikke informasjon om hvorvidt lærerne har aktivert abonnement og benyttet seg av dette i undervisning om lokalpolitikken i det kommende valget. I en teoretisk situasjon hvor elever i utgangspunktet ikke hadde noe tilgang til informasjon, er det grunn til å tro at en liten økning i informasjonstilgangen, slik som dette tiltaket, ville hatt en effekt.

Diskusjon og konklusjon

Formålet med dette kapittelet har vært å undersøke valgdeltakelsen ved lokalvalget i 2023, forskjeller i valgdeltakelsen blant 18-åringene og hvorvidt gratis tilgang på informasjon via lokalaviser bidro til å øke valgdeltakelsen blant førstegangselverne.

Vi finner følgende:

- Valgdeltakelsen generelt var lavere i 2023 enn i 2019, og det er betydelig variasjon i deltakelse mellom ulike sosiale grupper. Velgere som ikke har utdanning ut over grunnskole, har lavest deltakelse, og forskjellen

mellom utdanningsgruppene har økt over tid. De økte forskjellene mellom utdanningsgruppene skyldes først og fremst at deltakelse blant dem med lavest utdanning har gått ned. Det er også kjønnsforskjeller i deltagelsen, der kvinner stemmer mer enn menn, og disse forskjellene er størst blant de yngste velgerne. Valgdeltakelsen blant velgere med innvandrerbakgrunn gikk ned i 2023, og en stor del av den totale nedgangen i valgdeltakelsen kan tilskrives denne velgergruppen. Totalt sett øker de sosiale forskjellene mellom de som stemmer og de som ikke stemmer.

- Vi har satt søkelys på valgdeltakelsen til førstegangsvelgere (18-åringene) i vår analyse. Kommunevalget 2023 var deres første møte med valgdemokratiet. I gjennomsnitt er deltakelsesnivået blant 18-åringene relativt høyt. Det er imidlertid store variasjoner blant førstegangsvelgerne; i enkelte grupper er valgdeltakelsen betydelig lavere enn i gjennomsnittet av befolkningen samlet sett. Det gjelder spesielt gruppen av unge som ikke er i jobb eller utdanning (NEET-gruppen), der deltagelsen er så lav som 25 prosent. Motsatt er det grupper av unge som har betydelig høyere deltagelse enn gjennomsnittet. Over 70 prosent av avgangselevne på allmenn studieretning stemte i valget. Det er dermed betydelige sosiale skjevheter i valgdeltakelse også blant de unge, noe som blant annet kommer til uttrykk som forskjeller mellom ulike studieprogrammer.
- Sammenlikner vi førstegangsvelgere med samme sosiale bakgrunn, samme familieøkonomi og samme «deltakelsesvaner» hjemmefra, reduseres sammenhengen mellom valgdeltakelse og aktivitetsstatus eller studieretning noe. Det indikerer at familiebakgrunn har betydning for valgdeltakelse. Likevel er det, selv etter at vi har tatt hensyn til disse forholdene, fremdeles store forskjeller mellom grupper av førstegangsvelgere.
- Vi vet fra tidligere forskning at førstegangsvelgerne har mindre kunnskap om politikk og lavere politisk interesse enn andre velgere. Manglende informasjon kan være en barriere, og det er rimelig å tro at økt tilgang til politiske nyheter og informasjon om lokalpolitikk kan stimulere til deltagelse. Med bakgrunn i dette har vi undersøkt effekten av en kampanje fra Amedia («Ditt valg 2023») der elever via skolene fikk gratis tilgang til konsernet sine lokalaviser i valgkampperioden. Det ser ikke ut til at tiltaket bidro til økt deltagelse. Det innebærer selvsagt ikke at informasjon om lokalpolitikken ikke har betydning for deltagelsen. I Norge har velgerne i utgangspunktet lett tilgang (og også gratis tilgang

via NRK) til informasjon og nyheter om valg. Ytterligere forskning vil kunne avdekke om slik tilgang har effekt på valgdeltakelsen.

Det er frivillig å stemme i Norge, så vi kan ikke forvente at alle stemmer i alle valg. Likevel er det ikke tilfeldig hvilke grupper i befolkningen som i minst grad lar seg mobilisere av de politiske partiene og av lokale politiske saker. De sosiale forskjellene i valgdeltakelsen er store, og de tenderer til å øke over tid. Sosioøkonomisk status betyr mye; blant annet er høyt utdannede mer tilbøyelige til å stemme enn personer uten høyere utdanning. Slike forskjeller er synlige allerede i det første årskullet med stemmerett; de som fylte 18 år i 2023. De som sikter seg inn mot høyere utdanning ved å ta et allmennfaglig utdanningsprogram på videregående skole, har høyere deltakelse enn de som tar utdanningsprogrammer som ikke er studieforberedende.

De markante sosiale forskjellene i deltakelse blant de aller yngste velgerne kan gi særlig grunn til bekymring. Man kan spørre seg om det hjelper å forsøke å utjevne forskjeller blant voksne velgere når disse ulikhetene er til stede allerede i ungdomstiden.

Det er ingen «quick fix» for å få flere til å stemme. Partiene og de som driver valgkamp, har den viktigste rollen; velgerne trenger en grunn – gjerne i form av en bestemt politikk som de støtter – til å ta seg bryet med å stemme. Videre er tilgang til informasjon en forutsetning i et velfungerende demokrati. Tiltaket vi studerer, å gi skoleelever tilgang til avisabonnementer, hadde liten betydning på deltakelsen, men det betyr ikke at informasjon som sådan er uviktig. En av grunnene til at 18-åringer stemmer i større grad enn andre unge velgere, kan være nettopp at de går på videregående skole og får informasjon om valg og politikk på skolen.

I videre forskning på dette området vil det være interessant å studere hvilke tiltak som kan mobilisere grupper av velgere, men også hvilke politiske saker og politiske budskaper som kan mobilisere velgere som ellers ikke ville ha stemt.

Forfatterbiografier

Johannes Bergh (f. 1975) er forskningsleder for Politikk, demokrati, sivilsamfunn og leder av Stortingsvalgundersøkelsen ved Institutt for samfunnsforskning. Han var tidligere prosjektleder for Lokaldemokratiundersøkelsen 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.

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, politisk deltagelse, valgsystemer, offentlig opinion, integrering og forskningsmetoder. Han har ledet flere større og mindre forskningsprosjekter innenfor disse forskningsområdene.

Tor Helge Holmås (f. 1960) er samfunnsøkonom med doktorgrad fra Universitetet i Bergen og er ansatt forsker I ved NORCE Samfunn. Han arbeider hovedsakelig med kvantitative analyser (anvendt mikroøkonometri) og har ledet flere store forskningsprosjekter innenfor feltene helseøkonomi, arbeidsmarkedsøkonomi og trygdeøkonomi.

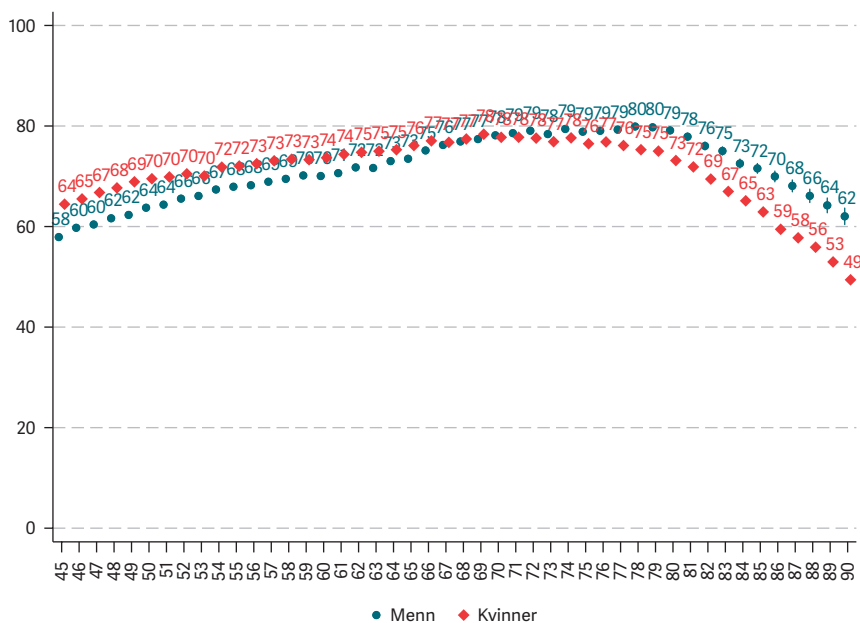
Referanser

- Amedia. (2023, 24. august). *Alle skoleelever får gratis tilgang til Amedias aviser*. <https://www.amedia.no/aktuelt/nyheter/alle-skoleelever-far-gratis-tilgang-til-amedias-aviser>
- Angrist, J. D. & Pischke, J. S. (2009). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton University Press.
- Armingeon, K. & Schädel, L. (2015). Social inequality in political participation: The dark sides of individualisation. *West European Politics*, 38(1), 1–27. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.929341>
- Bergh, J. (2013). Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial. *Electoral Studies*, 32(1), 90–100. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.11.001>
- Bergh, J. (Red.). (2014). Stemmerett for 16-åringer: resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011 (Rapport 2014:01). Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/177629>
- Bergh, J. (2015). Generasjon Utøya? Politisk deltagelse og engasjement blant ungdom. I B. Aardal & J. Bergh (Red.) *Valg og velgere: en studie av stortingsvalget 2013* (s. 180–200). Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, J., Christensen, D. A., & Holmås, T. H. (2019). Sporadiske velgere eller permanente hjemmesittere? Om sosiale forskjeller i valgdeltakelse og velgermobilisering. I J. Bergh & B. Aardal (Red.) *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017* (s.223–236). Cappelen Damm Akademisk.
- 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?* (s. 87–115). Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Matland, R. E. (2021). When is a reminder enough? Text message voter mobilization in a European context. *Political Behavior*, 43(3), 1091–1111. <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09578-1>

- Bergh, J. & Christensen, D. A. (2024). Getting out the vote in different electoral contexts: The effect of impersonal voter mobilization techniques in middle and high salience Norwegian elections. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 34(1), 79–95. <https://doi.org/10.1080/017457289.2022.2051149>
- Bergh, J. & Christensen, D. A. (2017). Hvem er hjemmesitterne? En analyse av valgdeltakelse ved tre påfølgende valg. I J. Saglie and D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 61–78). Abstrakt.
- Berinsky, A. J. & Lenz, G. S. (2011). Education and political participation: Exploring the causal link. *Political Behavior*, 33(3), 357–373. <https://doi.org/10.1007/s11109-010-9134-9>
- Bhatti, Y., Hansen, K. M. & Wass, H. (2012). The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride. *Electoral Studies*, 31(3), 588–593. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.05.007>
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout?. *Annual Review of Political Science*, 9, 111–125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
- Borchgrevink-Brækhus, M. & Moe, H. (2023). The burden of subscribing: How young people experience digital news subscriptions. *Journalism Studies*, 24(8), 1069–1086. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2023.2196584>
- Bovens, M. & Wille, A. (2010). The education gap in participation and its political consequences. *Acta Politica*, 45(4), 393–422. <https://doi.org/10.1057/ap.2010.7>
- Campbell, A. (1962). The passive citizen. *Acta Sociologica*, 6(1), 9–21. <https://doi.org/10.1177/000169936200600102>
- Christensen, D. A., Arnesen, S., Ødegård, G. & Bergh, J. (2013). *Valgdeltagelsen ved kommunestyrevalget 2011* (Rapport 2013:1). Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/177421>
- Dahlgaard, J. O. (2018). Trickle-up political socialization: The causal effect on turnout of parenting a newly enfranchised voter. *American Political Science Review*, 112(3), 698–705. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000059>
- Finseraas, H. & Hesstvedt, S. (2020). Sosial ulikhet i valgdeltakelse før og nå.. I J. Bergh, A. H. Haugsgjerd & R. Karlsen (Red.), *Valg og politikk siden 1945: valgeregime, institusjoner og kritiske hendelser i norsk politisk historie* (s. 110–123). Cappelen Damm Akademisk.
- Franklin, M. N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge University Press.
- Fyhn, T., Radlick, R. L. & Sveinsdottir, V. (2021). *Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET): en analyse av unge i NEET-kategorien* (Rapport 2-2021). Norwegian Research Centre (NORCE). <https://www.norceresearch.no/prosjekter/unge-som-star-utenfor-arbeid-opplaering-og-utdanning-neet-en-analyse-av-unge-i-neet-kategorien>
- Gendźwił, A. & Kjær, U. (2021). Mind the gap, please! Pinpointing the influence of municipal size on local electoral participation. *Local Government Studies*, 47(1), 11–30. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1777107>
- Gerber, A. S., Karlan, D. & Bergan, D. (2009). Does the media matter? A field experiment measuring the effect of newspapers on voting behavior and political opinions. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(2), 35–52. <https://doi.org/10.1257/app.1.2.35>
- Gidengil, E., Tarkiainen, L., Wass, H. & Martikainen, P. (2019). Turnout and education: Is education proxying for pre-adult experiences Within the family? *Political Science Research and Methods*, 7(2), 349–365. <https://doi.org/10.1017/psrm.2017.32>
- Kam, C. D. & Palmer, C. L. (2008). Reconsidering the effects of education on political participation. *Journal of Politics*, 70(3), 612–631. <https://doi.org/10.1017/S0022381608080651>
- Kleven, Ø. & Risberg, T. (2023, 12. oktober). *Valgdeltakelsen økte blant de eldste*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/valg/storingsvalg/statistikk/valgdeltakelse/artikler/valgdeltakelsen-okte-blant-de-eldste>
- Mediekompasset & TV2 Skole (u.å.). *Ditt valg 2023*. Elevkanalen. Hentet 20. november 2024 fra <https://www.elevkanalen.no/samling/dittvalg2023>

- Moeller, J., De Vreese, C., Esser, F. & Kunz, R. (2014). Pathway to political participation: The influence of online and offline news media on internal efficacy and turnout of first-time voters. *American Behavioral Scientist*, 58(5), 689–700. <https://doi.org/10.1177/0002764213515220>
- Nie, N. H., Junn, J. & Stehlik-Barry, K. (1996). *Education and democratic citizenship in America*. University of Chicago Press.
- Persson, M. (2014). Testing the relationship between education and political participation using the 1970 British cohort study. *Political Behavior*, 36(4), 877–897. <https://doi.org/10.1007/s11109-013-9254-0>
- Persson, M. (2015). Education and political participation. *British Journal of Political Science*, 45(3), 689–703. <https://doi.org/10.1017/S0007123413000409>
- Prior, M. (2005). News vs. entertainment: How increasing media choice widens gaps in political knowledge and turnout. *American Journal of Political Science*, 49(3), 577–592. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00143.x>
- 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. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.12.006>
- Valgdirektoratet. (2023). *Valgresultat*. <https://valgresultat.no/valg/2023/ko>
- Verba, S., & Nie, N. H. (1987). *Participation in America: Political democracy and social equality*. University of Chicago Press.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press.
- Willeck, C. & Mendelberg, T. (2022). Education and political participation. *Annual Review of Political Science*, 25(1), 89–110. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-014235>
- Wolfinger, R. E. & Rosenstone, S. J. (1980). *Who votes?*. Yale University Press.
- Aars, J. & Christensen, D.A. (2018). Education and political participation: The impact of educational environments. *Acta Politica*, 55(1), 86–102. <https://doi.org/10.1057/s41269-018-0101-5>

Appendiks



Figur 3.A Valgdeltakelsen i kommunestyrevalget 2023 for hvert enkelt alderskull (45–90 år; N menn = 1187528; N kvinner = 1207226)

Tabell 3.A1 Valgdeltakelse til avgangselever videregående skole (OLS-regresjon)

Variabler	Uten kontroll	Sosial bakgrunn	Familieøkonomi	Foreldre stemt
Fagretning				
Humanistiske/estetiske	0,042** (0,015)	0,024* (0,012)	0,023* (0,011)	0,018 (0,011)
Samfunn/juridiske	0,024 (0,017)	0,023 (0,013)	0,022 (0,013)	0,021 (0,013)
Økonomiske/administrative	-0,276** (0,026)	-0,212** (0,022)	-0,213** (0,022)	-0,201** (0,023)
Natur/håndverk/teknisk	-0,247** (0,008)	-0,198** (0,009)	-0,199** (0,008)	-0,195** (0,009)
Helse/sosial/idrett	-0,076** (0,010)	-0,069** (0,010)	-0,070** (0,010)	-0,070** (0,009)
Primærnæring	-0,174** (0,018)	-0,163** (0,017)	-0,165** (0,017)	-0,172** (0,017)
Samferdsel/sikkerhet/service	-0,337** (0,016)	-0,282** (0,016)	-0,283** (0,016)	-0,274** (0,016)
Gutt		-0,052** (0,007)	-0,052** (0,007)	-0,052** (0,007)
Norskfødt		0,188** (0,013)	0,179** (0,014)	0,077** (0,012)
Bor med begge foreldre		0,047** (0,016)	0,043** (0,015)	0,008 (0,015)
Foreldrenes utdanning				
Vgs.		0,145** (0,013)	0,116** (0,011)	0,076** (0,010)
Høy utdanning		0,299** (0,020)	0,262** (0,017)	0,180** (0,015)
Familieøkonomi				
Husholdningsinntekt			-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Sosialhjelp			-0,141** (0,017)	-0,118** (0,016)
Uføretrygd			-0,035** (0,007)	-0,023** (0,007)
Forelder stemt (2019/2021)				
Konstant	0,720** (0,007)	0,284** (0,016)	0,339** (0,016)	0,265** (0,006)
N	50 566	50 566	50 566	50 566
Justert R ²	0,05	0,11	0,11	0,16

* p < 0,05, ** p < 0,01. Kommunespesifikk standardfeil.

KAPITTEL 4

Fylkestingsvalget 2023 – et reverseringsvalg?

Jonas Stein UiT Norges arktiske universitet

Øystein Solvang UiT Norges arktiske universitet

Abstract: The 2023 Norwegian regional election marked a pivotal shift in regional politics, witnessing the Labour Party's decline as the Conservative Party for the first time becoming the largest political party with 25.5 per cent of the national vote. After a reversal of the reform of the county structure, 14 separate county elections were held, coinciding with the re-establishment of several counties. Although the Labour Party and the Centre Party fulfilled campaign promises to reverse mergers, they saw substantial electoral losses, with the Centre Party nearly halving its prior support. Through detailed case studies of Innlandet and Finnmark, the chapter explores the nuances of retrospective versus prospective voting and assesses the applicability of the second-order election model. The findings suggest that while national dissatisfaction significantly influenced voter behaviour, localized dynamics, such as the rise of The People of the North Party in Finnmark, underscore the complexity of regional elections in Norway.

Keywords: Norwegian regional elections, second-order elections, voter behaviour, county mergers, retrospective voting

Introduksjon

Fylkestingsvalget i 2023 innebar to historiske hendelser i norsk fylkespolitikk. For første gang siden det ble innført fylkestingsvalg i Norge i 1975, ble ikke Arbeiderpartiet landets største parti. I stedet var det Høyre som ble valgets klare vinner med 25,5 prosent oppslutning på landsbasis. I tillegg ble det for første gang arrangert 14 separate fylkestingsvalg.¹ Dette skjedde fordi syv fylkeskommuner som opphørte etter sammenslåinger i 2020, ble reetablert fra 1. januar 2024. Sammenslåing og oppdeling av fylker har blitt heftig debattert i en årrekke og har vært en viktig sak, i hvert fall for de politiske partiene, i både kommune-, fylkestings- og stortingsvalg. Senterpartiet, som hadde vært den sterkeste pådriveren for oppdeling av sammenslåtte fylker, ble imidlertid ikke belønnet for strevet, men ble heller 2023-valgets store taper med en nær halvering i oppslutningen fra forrige fylkestingsvalg. Også Senterpartiets regjeringspartner Arbeiderpartiet gjorde et svakt fylkestingsvalg. I dette kapitlet skal vi undersøke hvordan fylkestingsvalget i 2023 var preget av reformreversering. Hvorfor ble Ap og Sp straffet av velgerne til tross for at de hadde oppfylt et – for de berørte fylkene – eksistensielt valgløfte?

I faglitteraturen skiller det mellom prospektiv og retrospektiv stemmegivning. Retrospektiv stemmegivning innebærer at velgere baserer sine beslutninger om fremtiden på en vurdering av politikernes eller partienes tidligere prestasjoner (Healy & Malhotra, 2013; Stiers, 2022), mens ved prospektiv stemmegivning ser velgerne fremover og vurderer de forskjellige partiprogrammene og kandidatenes potensial for fremtiden (Nadeau & Lewis-Beck, 2001). Fylkestingsvalg kan også potensielt betraktes som såkalte annenordensvalg (Reif & Schmitt, 1980; Reif et al., 1997), som er mindre viktige for velgerne, og som preges av lavere valgdeltakelse og av at velgere i stor grad ønsker å straffe den nasjonale regjeringen og belønne opposisjonen heller enn å basere sin stemme på lokale saker og kandidater. Kommunevalg og særlig fylkestingsvalg har da også blitt kritisert for kun å bli oppfattet som en rikspolitisk Gallup. En alternativ tolkning av fylkestingsvalg er å anta at valget har en iboende verdi for velgerne slik at de tar utgangspunkt i fylkespolitikernes tidligere prestasjoner og valgløfter for den kommende perioden når de avgjør hvem som skal få deres stemme.

1 Fra 1. januar 2024 er det 15 fylker i Norge. I Oslo, som er både en kommune og et fylke, arrangeres det ikke fylkestingsvalg, men kommune- og bydelsvalg. Med mindre noe annet er spesifisert, holder vi valgresultatet fra Oslo utenfor analysen.

Spørsmålet om hva som bestemmer velgernes stemmepreferanser, er særlig interessant i denne sammenheng fordi gjennomføringen av fylkestingsvalget i 2023 var tungt preget av at Arbeiderpartiet og Senterpartiet tydelig hadde oppfylt et sentralt valgløfte: å reversere tvungne sammenslåinger. Ved kommunevalget i 2019 var sammenslåing av fylkeskommuner en svært viktig sak for 13 prosent av velgerne (Saglie et al., 2021, s. 44). I dette kapittelet skal vi imidlertid vise at reverseringene ikke ga noen synlig valgmessig gevinst for Ap og Sp.

Fylkestingsvalgene i Innlandet og Finnmark fremstår som særlig interessante. I Innlandet ble det i forkant av valget gjennomført en folkeavstemning som ga flertall for å dele fylket tilbake inn i Hedmark og Oppland. Et flertall i fylkestinget stemte imidlertid for å bevare det sammenslåtte fylket. Vår analyse av valgresultatet viser at velgerne ikke straffet partiene som stemte mot å dele fylket, på tross av at en folkeavstemning hadde gitt flertall for en oppdeling. Vi ser også nærmere på valget i Finnmark, fylket hvor motstanden mot fylkessammenslåing trolig var aller sterkest, og hvor det forekom en sterk mobilisering mot sentralmaktens reformgrep (Stein et al., 2023; Stein et al., 2021). Den store valgvingeren ble Nordkalottfolket, et parti som har sitt utspring i samepolitikken og representerer en motstand mot et sterkt sameting og reindriftsnæringens rettigheter (Falch & Selle, 2023b). Senterpartiet, som både i 2017, 2019 og 2021 gjorde svært gode valg i Finnmark med gjenoppretting av Finnmark fylkeskommune som aller viktigste sak, mistet fire av fem velgere, og Høyre fikk, takket være Nordkalottfolket, for første gang fylkesordføreren i Finnmark.

Kapittelet starter med en oversikt over teorier rundt stemmegivning til fylkestingsvalg. Deretter setter vi 2023-valget inn i en historisk kontekst og ser spesifikt på fremveksten av kategorien «andre partier». Så går vi over til velgerperspektivet, og til hvordan velgere skiller mellom kommune- og fylkestingsvalg. Videre går vi nærmere inn i to spesifikke fylkestingsvalg – i Innlandet og Finnmark – før vi avslutter kapittelet med en felles drøfting og analyse.

Perspektiver på fylkestingsvalg

For å diskutere hvordan valget ble påvirket av reformreverseringen som politisk sak, vil vi i dette avsnittet kort redegjøre for tre alternative modeller som kan brukes til å forklare stemmegivning i fylkestingsvalg: prospektiv stemmegivning, retrospektiv stemmegivning (samlet benevnt som prestasjonsbasert stemmegivning) samt annenordensvalg.

Prestasjonsbasert stemmegivning innebærer at velgere stemmer basert på en evaluering av de politiske aktørenes prestasjoner (Stiers, 2022). Valgresultater kan påvirkes av politikernes prestasjoner innenfor et bredt spekter av saker, men det har vist seg at særlig økonomiske indikatorer har en tydelig effekt (Healy & Malhotra, 2013). Velgernes evalueringer av politiske kandidater kan være prospektive, og velgerne kan ta utgangspunkt i de forskjellige kandidatenes valgløfter når de avgir sin stemme (Nadeau & Lewis-Beck, 2001). Ut i fra dette vil vi kunne forvente større forskjeller mellom fylkene, hvor partiene oppnår forskjellige resultater gitt forskjellige kandidater og regionale politiske saker.

Den mer utbredte formen for prestasjonsbasert stemmegivning er likevel retrospektiv (tilbakeskuende) stemmegivning (Stiers, 2022). Retrospektiv stemmegivning innebærer at velgere vurderer politikeres eller partiers tidligere prestasjoner når de tar beslutninger om fremtiden (Healy & Malhotra, 2013). Ved å straffe uønsket atferd, som korrupsjon, holder også velgere sittende politikere ansvarlig for å skjøtte vervet på en god måte (Ferraz & Finan, 2011). I flernivåsystemer, som det norske, kan velgere også evaluere politikere på forskjellige nivåer separat. De kan for eksempel velge å straffe regionale og belønne nasjonale politikere i tilfeller hvor de håndterer en sak på forskjellige måter (Gasper & Reeves, 2011). Gitt at reversering av upopulære fylkessammenslåinger var en viktig sak for Senterpartiet, og at partiet i det vesentlige hadde innfridd sine valgløfter når det gjaldt dette spørsmålet, vil et retrospektivt perspektiv på stemmegivning innebære en forventning om belønning fra velgerne i 2023-valget.

Alternativt kan norske fylkestingsvalg betraktes som annenordensvalg, der velgerne ikke vektlegger fylkespolitiske kandidater og saker, men heller baserer sin stemme på forhold som ligger til et annet politisk nivå. Regionnivået blir ofte ansett som det svakeste leddet i kjeden av flernivåstyringssystemer i europeiske land, typisk i press mellom høyere styringsnivåer og kommunenes makt (Bertrana et al., 2016). Modellen for annenordensvalg ble utarbeidet for å forstå de første direktevalgene til Europaparlamentet (Reif & Schmitt, 1980). Her var velgernes partivalg i liten grad basert på europeisk politikk, men reflekterte i større grad nasjonale politiske trender. Siden har modellen blitt videreutviklet, og den blir fortsatt brukt til å forstå EU-valg (Reif et al., 1997; Schmitt et al., 2020).

Annenordensvalg er de mindre viktige av flere valg i et flernivåsystem, og det forventes at velgerne oppfatter disse som mindre betydningsfulle, med den konsekvens at færre avlegger stemme, og at de som stemmer, ofte

vil straffe partiene i posisjon på den nasjonale politiske arenaen og belønne opposisjonen, heller enn å påvirke det politiske nivået som valget gjelder for. De lar med andre ord sin vurdering av nasjonal politikk og nasjonale partier avgjøre sin stemmegivning på det regionale nivået. I annenordensvalg vil også små og nye partier kunne vokse fordi det er «mindre på spill» (Reif & Schmitt, 1980; Reif et al., 1997). Det har vært diskusjoner i litteraturen om hvorvidt regionale valg også bør tolkes som annenordensvalg (Schakel, 2011; Schakel & Jeffery, 2013). Imidlertid tyder mye på at det regionale nivåets grad av selvbestemmelse og uavhengighet spiller en rolle, slik at graden av annenrangstendenser i regionale valg påvirkes av deres politiske betydning (Schakel & Jeffery, 2013; Schakel & Verdoes, 2024). I Danmark viser Kjær (2023) at regionalvalg ikke er glemt, men kanskje litt «klemte» av det samtidige kommunevalget. Videre skriver Kjær at danske regionalvalg har noen karakteristikk av annenordensvalg, men også kjennetegn på at de er mer enn bare annenordensvalg (Kjær, 2023, s. 71).

Det har vært debatt om i hvor stor grad norske kommune- og fylkestingsvalg kan forstås som en slags annenordensvalg, i betydningen at de i første rekke fungerer som nasjonale meningsmålinger, og beskrivelsen av lokalvalg som rikspolitisk Gallup har møtt kritikk (Rommetvedt, 1988). Ervik (2012) finner gjennom å studere norske kommunevalg at annenordenseffekten avhenger av det institusjonelle systemet og lokale kampanjer. Ved norske kommunevalg finnes en lang rekke eksempler på at valgresultatet bryter de nasjonale trendene og i stedet forklares av lokale saker og kandidater (Saglie et al., 2021). Ved fylkestingsvalg har de rikspolitiske trendene historisk hatt langt større betydning (Rommetvedt, 1988). Dette er kanskje ikke så overraskende siden fylkeskommunen har et mer begrenset ansvarsområde, særlig etter at sykehusdriften ble overført til staten i 2001. I dag er oppgavene primært begrenset til videregående skole, regional transport og tannhelse. Kommunene har et betydelig større ansvarsområde, med barnehager, skoler og eldreomsorg som i større grad påvirker hverdagen til innbyggerne. I tillegg har kommunene reell handlefrihet i den økonomiske omfordelingspolitikken gjennom sin adgang til å innføre, avskaffe eller justere satsen for lokal eiendomsskatt (Fitjar, 2021).² Tidligere lokalvalgundersøkelser har også vist at kommune- og fylkestingsvalgene henger tett sammen med hverandre ved at et

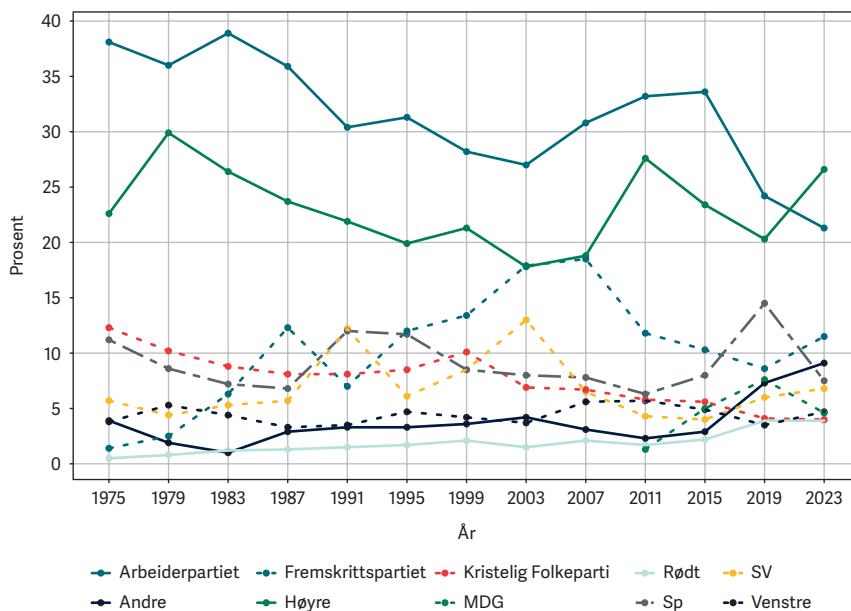
2 Både kommuner og fylkeskommuner har formelt adgang til å påvirke satsene for både inntekts- og formueskatt, men i praksis blir disse fastsatt av staten.

klart flertall av velgerne stemmer på samme parti i begge valg (Saglie et al., 2021; Bergh & Bjørklund, 2009). Hvis norske fylkestingsvalg var et annenordensvalg, ville det i stor grad være preget av lav valgdeltakelse og stor samvariasjon i stemmegivning, av at de nasjonale styringspartiene ble straffet, og av at nye partier kan vokse frem.

Nasjonale trender

Det arrangeres valg i Norge annethvert år, vekselvis nasjonale stortingsvalg og sametingsvalg eller kommune- og fylkestingsvalg. Nordmenn blir dermed bedt om å gå til urnene og stemme bare to ganger i en fireårsperiode. Dette er relativt sjelden i internasjonal sammenheng, også sammenliknet med enkelte av våre andre naboland, for eksempel Finland, som har valg nesten årlig og opptil flere ganger hvert år (von Schoultz & Strandberg, 2024). Derfor er det ingen norske valg som i utgangspunktet oppfattes som obskure eller av kun mindre interesse (Bergh et al., 2021). Valgdeltakelsen i Norge er rimelig høy sammenliknet med andre land (Aardal & Bergh, 2018), selv om den konsekvent er vesentlig lavere ved kommune- og fylkestingsvalg enn ved stortingsvalg. Ved fylkestingsvalget 2023 (også inkludert Oslo) var valgdeltakelsen på 57,3 prosent sammenliknet med 62,4 prosent ved det samtidige kommunevalget og 77,2 prosent ved stortingsvalget i 2021. Ved fylkestingsvalget i 2019 var deltakelsen 60,5 prosent. Valgdeltakelsen ved norske fylkestingsvalg er noe lavere enn ved for eksempel danske regionalvalg (Kjær, 2023).

Når man ser fylkestingsvalgene over tid (figur 4.1), er den overordnede trenden en negativ utvikling for Arbeiderpartiet. Det er ikke et særnorsk fenomen at sosialdemokratiske partier sliter (Benedetto et al., 2020; Abou-Chadi & Wagner, 2019; Bremer & Rennwald, 2022; Arnesen et al., 2023). Tilbakegangen i 2019 ble forklart av et distriktsopprør (Stein et al., 2021) som bidro til at Senterpartiet vokste kraftig (se figur 4.1). I 2019 var nivået dermed historisk høyt for Senterpartiet, og det var derfor ikke uventet at partiet gikk noe tilbake ved 2023-valget. Imidlertid var tilbakegangen større enn forventet, og den rammet begge regjeringspartiene, Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Noe av tilbakegangen kan trolig forklares av regjeringsslitasje, som rammer de fleste norske regjeringer (Bergh & Haugsgjerd, 2019), og av fylkestingsvalgets rolle som et annenordensvalg, hvor velgere straffer den sittende regjeringen. Dog skal vi senere vise hvordan tilbakegangen var mest markert i flere av fylkene som skulle gjenoppstå som egne fylker fra 1. januar 2024.



Figur 4.1 Partioppslutning ved fylkestingsvalg 1975–2023 (prosent)

Data: aardaL.info (fylkestingsvalg inkl Oslo)

Tabell 4.1 Fylkesordførernes partitilhørighet 2003–2023

	2003	2007	2011	2015	2019	2023
Arbeiderpartiet	9	8	8	11	5	4
Høyre	2	6	8	4	1	8
KrF	4	2	0	1	0	0
Sp	3	2	2	2	4	2

I lys av annenordensvalgmodellen er det heller ikke overraskende at opposisjonspartiene, og spesielt Høyre, vokste ved 2023-valget og for første gang ble det største partiet ved de norske fylkestingsvalgene. Dette medførte også at Høyre for første gang fikk flertallet av norske fylkesordførere, hele åtte av fjorten (se tabell 4.1). Partiet hadde tydelig fremgang i alle fylker og hadde som sitt dårligste resultat 3 prosentpoeng fremgang (i Finnmark, se tabell 4.2). Selv Høyres svakeste fremgang var bedre enn den største fremgangen til V (Akershus), SV (Vestland) og Ap (Troms). Fremskrittspartiet gikk, som Høyre, frem i alle fylker, mens Senterpartiet og MDG gikk tilbake i samtlige.

Tabell 4.2 Fylkene hvor stortingspartiene gikk mest frem og tilbake i fylkestingsvalget i 2023 sammenliknet med 2019-valget (prosentpoeng)

Parti	Svakeste endring	Beste endring
Arbeiderpartiet	-7,8 (Telemark)	+1,2 (Troms)
Fremskrittspartiet	+1,4 (Trøndelag)	+5,2 (Telemark)
Høyre	+2,7 (Finnmark)	+8,6 (Østfold)
Kristelig folkeparti	-1,4 (Agder)	+0,4 (Telemark)
MDG	-3,7 (Vestfold)	-1,5 (Finnmark)
Rødt	-0,6 (Østfold)	+1,5 (Finnmark)
Senterpartiet	-18,8 (Finnmark)	-4,2 (Agder)
Sosialistisk Venstreparti	-7,1 (Finnmark)	+1,5 (Vestland)
Venstre	+0,1 (Troms)	+1,4 (Akershus)

Et siste særtrekk ved fylkestingsvalget i 2023 var den store andelen av velgere som stemte på «andre partier», det vil si partier som ikke er representert på Stortinget. I 2023 stemte 9,1 prosent av velgerne på et parti i denne kategorien, mot 7,3 prosent i 2019 og 2,9 prosent i 2015. Denne veksten kan også forklares av teorien om annenordensvalg, spesielt når det kommer til nasjonale utfordrerpartier som INP (Industri- og Næringspartiet) og Pensjonistpartiet. Annenordensvalgteorien sier nettopp at velgerne straffer den sittende regjeringen og ofte stemmer på protestpartier eller utfordrerpartier (De Vries & Hobolt, 2020) som utfordrer den etablerte eliten. Regionale eller lokale lister, for eksempel Nordkalottfolket og regionale lister i Møre og Romsdal, kan på den ene siden ikke forklares av annenordensvalgteorien fordi de har sitt utspring i lokale saker. På den andre siden er de ofte i opposisjon til etablerte lokale eliter eller, i Nordkalottfolkets tilfelle, i opposisjon til Sametingets flertall (Stein & Selle, 2025). Tabell 4.3 viser det nasjonale valgresultatet til alle partier og lister utenom stortingspartiene. Disse kan deles i to kategorier: partier med ambisjoner om å være nasjonalt parti (f.eks. INP, Pensjonistpartiet, Konservativt, Norgesdemokratene og Partiet Sentrum); og partier eller lister som kun stiller til valg i ett fylke (Bergenslisten, Sunnmørslista, Kyst- og distriktslista, Nordmørslista) eller noen få fylker (Nordkalottfolket).

Basert på data fra velgerundersøkelsen har vi benyttet OLS-regresjon for å undersøke kjennetegn ved velgere som stemte på andre partier ved fylkestingsvalget. Regresjonsresultatene vises i tabell 4.4.

Tabell 4.3 Andre partier i fylkestingsvalget 2023

Partinavn	Oppslutning i prosent	Antall stemmer	Antall representanter
Industri- og Næringspartiet	4,3	91 445	30
Pensjonistpartiet	1,9	39 257	9
Konservativt	0,7	14 737	1
Norgesdemokratene	0,6	13 576	0
Partiet Sentrum	0,4	8 133	0
Nordkalottfolket	0,4	7 951	8
Liberalistene	0,3	5 302	0
Bergenslisten	0,2	4 912	1
Folkets Parti	0,2	4 010	0
Sunnmørslista Tverrpolitisk liste for Sunnmøre	0,2	3 685	1
Alliansen – Alternativ for Norge	0,1	2 227	0
Kyst- og distriktlista for Møre og Romsdal	0,1	2 122	1
Nordmørslista	0,1	2 062	1
Samelista	0,1	1 580	2
Kleppelista	0,1	1 475	0
Folkestyrelisten	0,0	1 013	0
Folkestyret-Listen	0,0	995	0
Folkestyret-listen	0,0	757	0
Samefolkets Parti	0,0	517	0
Folkestyretlisten	0,0	496	0
Sørlandspartiet	0,0	486	0
NOREXIT	0,0	227	0
Norges Kommunistiske Parti	0,0	163	0

Den eneste faktoren som signifikant samvarierer med det å ha stemt på «andre partier» ved fylkestingsvalget, er lavere utdanningsnivå. Dette resultatet er uavhengig av om INP inkluderes eller ikke (modell 3). Når det gjelder Industri- og Næringspartiet (INP), som gjorde et oppsiktsvekkende godt fylkestingsvalg, kjennetegnes partiets resultat – i tillegg til støtte fra velgere med noe lavere utdanning – av større støtte blant menn og blant yngre velgere. INP har kjennetegn av et klassisk protestparti, men fremtiden vil vise om det makter å etablere seg gjennom fylkespolitikken

Tabell 4.4 Kjennetegn for stemmegivning på partier som ikke er representert på Stortinget i fylkestingsvalget 2023

	<i>Avhengig variabel</i>		
	Andre partier	INP	Andre uten INP
	(1)	(2)	(3)
Universitetsutdanning (ja = 1, nei = 0)	-0,07*** (0,02)	-0,04*** (0,01)	-0,03*** (0,01)
Alder i fire kategorier (18–30, 30–50, 50–67, 67+)	-0,01 (0,01)	-0,02*** (0,01)	0,01 (0,01)
Mann (ja = 1, nei=0)	0,02 (0,02)	0,02** (0,01)	-0,01 (0,01)
Inntektsnivå (under 200 000, 200 000–500 000, 500 000–1 mill., 1–1,5 mill. og over 1,5 mill.)	-0,0002 (0,01)	0,004 (0,01)	-0,005 (0,01)
Kommunestørrelse (under 5000, 5000–15 000, 15 000–50 000, 50 000–100 000 og over 100 000)	-0,002 (0,01)	-0,002 (0,005)	-0,0003 (0,004)
Konstantledd	0,16*** (0,04)	0,10*** (0,03)	0,07** (0,03)
Observasjoner	1542	1542	1542
R ²	0,02	0,02	0,01
Justert R ²	0,01	0,01	0,01
Residual standardfeil (df = 1536)	0,30	0,22	0,21
F statistikk (df = 5; 1536)	5,58***	5,01***	2,78**

* p < 0,1, ** p < 0,05, *** p < 0,01. Modellene er også kjørt som logistisk regresjon med samme resultat.

for deretter å få fotfeste i rikspolitikken. Det er flere eksempler på partier som har forsøkt dette (f.eks. Folkeaksjonen Nei til mer bompenger og Kystpartiet), men som ikke har lyktes. Det er grunn til å tro at INP fort kan lide samme skjebne (se kapittel 1).

Velgerperspektivet

I den foregående delen så vi hvordan fylkestingsvalget var tungt preget av de nasjonale trendene, og da særlig av sterk tilbakegang for regjeringspartiene Ap og Sp. Samtidig så vi betydelig variasjon mellom fylkene, blant annet betydelig oppslutning for flere partier som i dag ikke er representert på Stortinget. For å se nærmere på velgernes atferd i fylkestingsvalget skal

vi i det videre rette oppmerksomheten mot sammenhengen mellom stemmegivning i kommune- og fylkestingsvalg. Foruten selve stemmegivningen er det også interessant å se hvordan norske velgere ser på fylkespolitikken: I hvilken grad sammenfaller holdningene med teoriene om annenordensvalg og prestasjonsbasert stemmegivning?

Hvor utbredt er det å stemme på ulike partier ved kommune- og fylkestingsvalg? At velgerne stemmer på ulike partier ved de to valgene, kan tolkes som at stemmegivningen er noe mer enn et uttrykk for generell partipreferanse, og for at de lokale og regionale sakene og kandidatene har betydning. Omfanget av lokalsakbasert stemmegivning er nok likevel større enn omfanget av stemmedeling, som blant andre Kjær og Steyvers (2017) og Lidström (2021) peker på. For eksempel kan man stemme på et parti ved kommunevalget ut fra en lokal sak og på samme parti ved fylkestingsvalget basert på partiidentifikasjon. Dette vil i så fall være lokalpolitikkdrivet stemmegivning uten stemmedeling.

For å estimere utbredelsen av stemmedeling blant velgerne ved lokalvalget i 2023 estimerer vi vektete andeler som tar høyde for utvalgsskjevheten som kommer av at innbyggere fra mindre kommuner er overrepresentert i utvalget.³

Tabell 4.5 Andel som stemte forskjellig i kommune- og fylkestingsvalget (prosent)

Kategori	Prosent
Alle som stemte i begge valg	21
Kunne stemme på foretrukket kommuneparti i fylkestingsvalget	20
Kunne stemme på foretrukket fylkesparti i kommunevalget	20
Kunne stemme på foretrukket kommune- og fylkesparti i begge valg	18

Kilde: Lokalvalgundersøkelsen 2023

³ En faktor som kompliserer sammenlikningen av stemmegivning i kommune- og fylkestingsvalg, er utbredelsen av lokale lister og felleslister. Til sammen 187 unike partier og lister stilte til valg i minst én kommune, og 32 unike partier eller lister stilte til valg i minst ett fylke. Av tekniske årsaker kan vi ikke sammenlikne stemmegivningen til respondenter som har svart at de stemte på en fellesliste i kommunevalget, og disse observasjonene holdes derfor utenfor analysen. Vi ekskluderer også alle respondenter som har rapportert at de ikke stemte i både kommune- og fylkestingsvalget, respondenter som har stemt blankt i ett eller flere valg, og som ikke tydelig har oppgitt navnet på parti eller liste i begge valg, respondenter fra Oslo og respondenter som ikke var avkrysset i valgmanntallet. Til sammen eliminerer dette 1025 av 2610 respondenter fra analysen.

Tabell 4.5 viser at 21 prosent av velgerne som deltok i begge lokalvalgene i 2023, stemte på forskjellige partier i de to valgene. Fordi utvalget av lister og partier varierer mellom de forskjellige kommune- og fylkestingsvalgene, kan noe stemmedeling skyldes at velgeren var forhindret fra å stemme på samme parti i begge valg. Hvis vi bare inkluderer respondenter som hadde mulighet til å stemme på sitt foretrukne kommuneparti i fylkestingsvalget, synker andelen stemmedeling til 20 prosent. I gruppen som hadde mulighet til å stemme på sitt foretrukne fylkesparti i kommunevalget, valgte 20 prosent å dele stemmen. Hvis vi utelukkende inkluderer respondenter som hadde mulighet til å stemme på sitt eller sine foretrukne parti(er) i begge valg, synker stemmedelingen til 18 prosent. Disse resultatene er ikke substansielt forskjellig fra lokalvalgundersøkelsen som ble gjennomført etter 2007-valget, da 22 prosent av alle respondenter oppga at de hadde delt sin stemme, og 14 prosent delte sin stemme på tross av at de hadde full anledning til å stemme på samme parti i begge valg (Bergh & Bjørklund, 2009). Tilsvarende resultater ble også observert i 2019-valget (Saglie et al., 2021).⁴

Tabell 4.6 Andel som deler sin stemme etter partivalg i kommunevalget (prosent)

Parti (kommunevalg)	Stemmedeling (%)
Rødt	25
SV	22
Ap	14
Sp	22
MDG	38
KrF	22
V	37
H	11
FrP	24

Kilde: Lokalvalgundersøkelsen 2023

Utbredelsen av stemmedeling varierer betydelig mellom partiene. Tabell 4.6 viser hvor stor andel av de som stemte på et bestemt stortingsparti i kommunevalget, som stemte på et annet parti i fylkestingsvalget. Høyre og Arbeiderpartiet er de to partiene med lavest andel stemmedeling mellom kommune- og fylkestingsvalg. Blant stortingspartiene var Venstre og MDGs velgere mest tilbøyelige til å velge ulike partier ved fylkestingsvalget

⁴ På grunn av forskjeller i data og beregningsmetode er ikke resultatene i vår og tidligere undersøkelser direkte sammenliknbare, men avvikene er små.

og kommunevalget. For Venstres del så vi den samme forskjellen i 2019, mens det da var mindre stemmedeling blant MDGs kommunevelgere (Saglie et al., 2021).

Tabell 4.7 Hva hadde størst betydning for ditt valg av parti eller liste til kommune- og fylkestingsvalget? (prosent)

	Kommune	Fylkeskommune
Lokale/fylkeskommunale saker	47	25
Personer på listen	14	13
Rikspolitiske saker	13	18
Allmenn tillit til partiet	27	44

Kilde: Lokalvalgundersøkelsen 2023

Som vi kan se av tabell 4.7, var lokale saker og lokale kandidater betydelig viktigere ved kommunevalget enn ved fylkestingsvalget. Det er en klar indikasjon på at fylkestingsvalget har kjennetegn av et annenordensvalg. Det er den allmenne tilliten til det nasjonale partiet som drar mesteparten av stemmene for velgerne ved fylkestingsvalget. Likevel var det nesten fire av ti velgere som mente at det var enten fylkespolitiske saker eller kandidater som var viktigst for deres partivalg. Det var flere som baserte sitt valg på fylkespolitiske saker enn på rikspolitiske saker, men forskjellen var betydelig mindre enn for kommunevalget. Alternativet «allmenn tillit til partiet», som er ment å skulle fange opp velgernes partiloyalitet, var også dobbelt så viktig ved fylkestingsvalget som ved kommunevalget.

Også når det gjelder velgernes interesse for og tillit til politiske institusjoner, er det forskjeller mellom forvaltningsnivåene. Fylkeskommunen har noe lavere tillit og interesse enn de andre forvaltningsnivåene, og for velgerne anses kommunevalget som noe viktigere enn fylkestingsvalget, selv om forskjellene ikke er veldig store (se kapittel 5 om kommunevalg versus fylkestingsvalg).

Tabell 4.8 Betydning av saken om oppdeling av fylker for stemmegivning i fylkestingsvalget etter om velgeren bor i et uberørt, sammenslått eller (sammenslått og) oppdelt fylke (prosent)

	Ikke berørt	Sammenslått	Oppdelt	Alle
Svært viktig	9	7	15	11
Nokså viktig	23	14	26	22
Mindre viktig	36	36	30	33
Ikke viktig	32	43	29	34

Kilde: Lokalvalgundersøkelsen 2023

Resultatene i tabell 4.8 samsvarer godt med den overordnede analysen som vi har sett på tidligere. Oppsplitting av fylker var ikke en spesielt viktig sak for velgerne, og det var lite rom for stor mobilisering på denne saken, selv om saken var viktigere for velgerne i de oppsplittede fylkene. Det tyder på at velgerne var mer prospektive enn retrospektive i sin stemmegivning.

Tabell 4.9 Fordeling av svar på spørsmål om hva som bør skje med antall fylker i fremtiden, etter om respondenten bor i et uberørt, sammenslått eller (sammenslått og) oppdelt fylke (prosent)

	Ikke berørt	Sammenslått	Oppdelt	Alle
Antallet fylker bør reduseres	11	15	12	13
Antallet fylker bør økes	13	14	16	14
Antallet fylker bør være uforandret	38	40	35	37
Ingen mening om dette	38	31	37	36

Kilde: Lokalvalgundersøkelsen 2023

Det mest interessante funnet her er imidlertid at et klart flertall av velgerne enten ikke har noen mening om spørsmålet eller ikke ønsker endringer. Det er heller ikke noen stor forskjell mellom de fylkene som er slått sammen, og de som ikke er berørt eller oppdelt. Dette kan tyde på at det er liten interesse i befolkningen for ytterligere revisjon av fylkesstrukturen etter at det er gjennomført to store reformer med bare fire års mellomrom.

Tabell 4.10 Viktig: Fylkespolitikere eller kommunepolitikere bør komme fra ulike geografiske deler av fylket eller kommunen

	Prosent kommune	Prosent fylke
Helt enig	35	36
Nokså enig	37	37
Verken enig eller uenig	19	21
Nokså uenig	6	4
Helt uenig	3	2

Kilde: Lokalvalgundersøkelsen 2023

Den geografiske dimensjonen i norsk politikk har vært helt sentral for å forstå norsk politikk både gjennom sentrum–periferi-konflikter (Rokkan, 1967) og gjennom skillelinjer mellom by og land (Auerbach et al., 2022; Eidheim & Fimreite, 2020). Tabell 4.10 viser at det også er svært sterk geografisk bevissthet ved kommune- og fylkestingsvalg. At det er geografisk bevissthet internt i kommunene, er ikke overraskende sett i lys av alle diskusjoner om kommunesammenslåing (se kapittel om

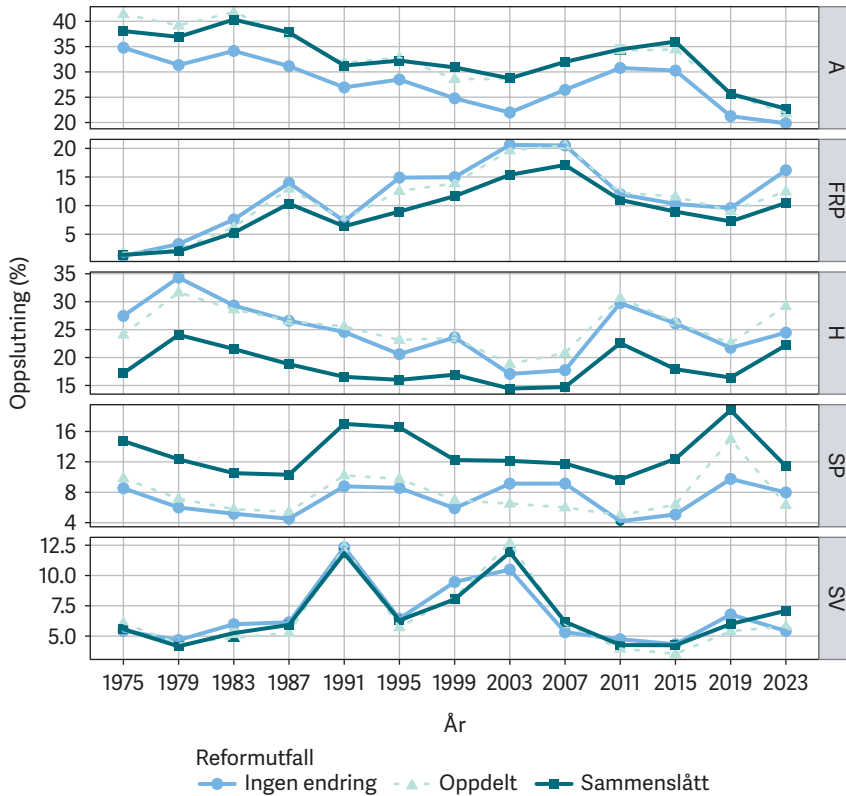
kommunesammenslåing) og viktigheten av lokale saker (se tabell 4.7 og 4.9). Det er imidlertid interessant at velgerne er vel så opptatt av geografisk representasjon når det kommer til fylkestingsvalg (se kapittel om geografisk representasjon). Hovedoppgavene til fylkeskommunen er samferdsel, videregående skole, tannhelse, kultur og regionale utviklingsmidler, og selv innenfor disse områdene er det fylkeskommunale handlingsrommet relativt begrenset. Det er ikke dermed sagt at det ikke er politiske konflikter i fylkespolitikken, men konfliktene er i større grad knyttet opp til geografiske skillelinjer enn til de klassiske skillelinjene som partisystemet er organisert rundt. De fleste politikerne er opptatt av gode veier og gode skolebygg, men hvor og hvordan ressursene skal prioriteres, vil kanskje avhenge mer av hvor representantene kommer fra, enn av hvilket parti de representerer.

Ved stemmegivning til kommunevalget i 2019 var sammenslåing av fylkeskommuner en svært viktig sak for 13 prosent av velgerne, selv om spørsmålet gjaldt et fylkespolitisk, ikke et kommunalt anliggende (Saglie et al., 2021). Reverseringen av strukturen med de sammenslåtte fylkene har vært et viktig prosjekt for regjeringen Støre, som tok over i 2021, og da spesielt for Senterpartiet. Figur 4.2 viser den historiske utviklingen i oppslutningen til landets fem største partier, Ap, FrP, H, Sp og SV, i henholdsvis sammenslåtte, oppdelte og ikke-sammenslåtte fylker. Oppslutningen er her beregnet som et gjennomsnitt av resultatet i alle fylker innenfor hver gruppe.

Den største endringen i 2023-valget var at Sp gikk kraftig tilbake, da særlig i de sammenslåtte fylkene, hvor partiet oppnådde et svært godt resultat i 2019 som et utslag av mobilisering mot Solberg-regjeringens reformer, især regionreformen (Stein et al., 2023). Kun i fylkene som ikke var berørt av reformen, gjorde Sp det bedre i 2023 enn før sammenslåing kom på dagsordenen (2015). I fylkene som var berørt av regionreformen, er det påfallende nok reformpartiet Høyre som gikk kraftigst frem i 2023-valget. FrP gikk også frem i alle de tre gruppene, men mest i fylkene som aldri ble slått sammen. For Arbeiderpartiet er det ingen tydelige forskjeller mellom de tre gruppene, verken i sammenslåingsvalget i 2019 eller i oppdelingsvalget i 2023, men partiets negative trend fortsatte sist valg, selv om nedgangen flatet vesentlig ut.

Reverseringsavstemning og fylkestingsvalg: Innlandet

Tidligere i kapittelet har vi sett på de mer overordnede nasjonale trendene. Det er likevel verdt å huske på at det er fjorten forskjellige valg, og det er



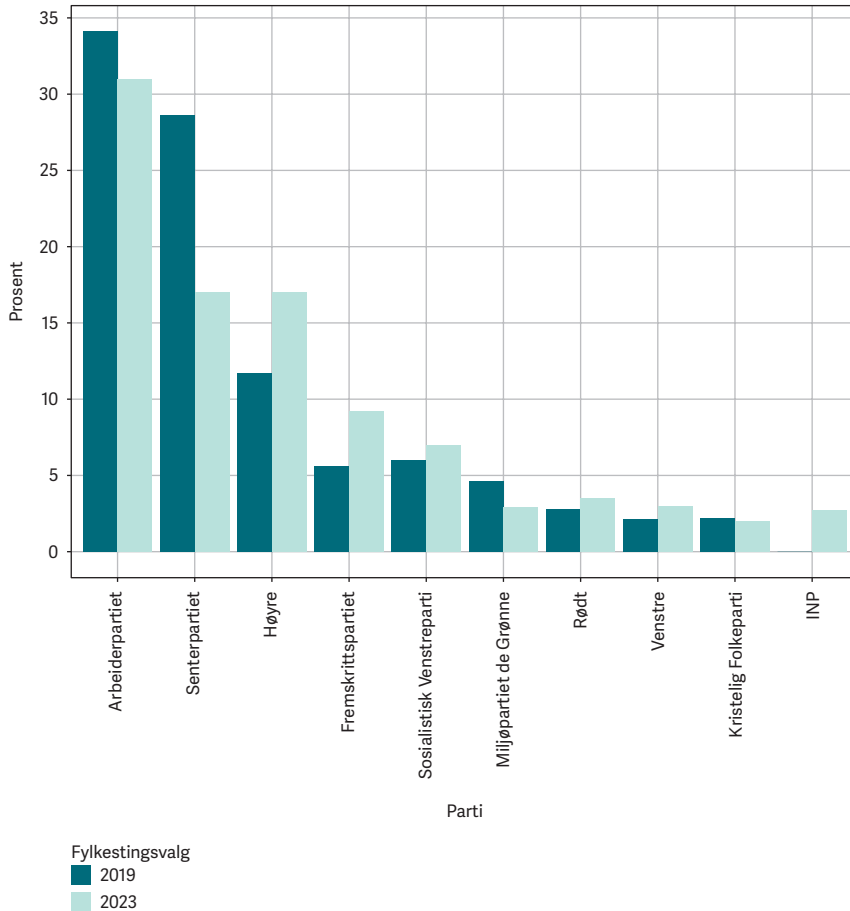
Figur 4.2 Valgresultat i fylkestingsvalgene (1975–2023) etter reformutfall
Oppslutning er beregnet etter totalt stemmetall i alle fylker i hver gruppe

derfor relevant å se nærmere på enkeltvalg som kan avvike fra de nasjonale trendene. Valget i det nye fylket Innlandet var spesielt interessant. Innlandet fylkeskommune var resultat av en motvillig sammenslåing mellom gamle Oppland og Hedmark. Som del av Støre-regjeringens ønske om å gi mulighet for at sammenslåtte fylkeskommuner kunne gå tilbake til den gamle strukturen, var det opp til hver enkelt fylkeskommune hvordan man ville gjøre denne prosessen (Regjeringen, 2021). Fylkespolitikere i Innlandet valgte å arrangere en rådgivende folkeavstemning om hvorvidt fylket skulle splittes opp til gamle Oppland og Hedmark. Folkeavstemningen om videreføring av Innlandet fylkeskommune var en heldigital rådgivende folkeavstemning som fant sted mellom 10. og 17. februar 2022 (Strande, 2021). 46,7 prosent av de stemmeberettigede deltok i folkeavstemningen (Løkken, 2022). Et flertall på 50,8 prosent stemte for deling, mens 48,2 prosent ville videreføre Innlandet fylke. 1,1 prosent stemte blankt.

På tross av at et flertall av innbyggerne stemte for en reversering, valgte fylkestinget å videreføre Innlandet basert på argumenter som at det var

relativt lav oppslutning og relativt jevnt mellom ja og nei. Det var spesielt Innlandet Arbeiderparti, som hadde fylkesordføreren og samarbeidet med Senterpartiet, som ønsket å beholde Innlandet fylke. Dette medførte at flere meldte seg ut av Innlandet Arbeiderparti, og Senterpartiet avsluttet samarbeidet (Trøen et al., 2022). Flere lokalpolitikere spådde at Ap «vil bli straffet hardt» om partiet ikke støttet signalet fra folkeavstemningen (Ruud, 2022).

Innlandet Ap trosset advarslene og stemte for å beholde det sammenlåtte fylket. Resultatene i figur 4.3 viser at Arbeiderpartiet riktignok gikk tilbake i Innlandet, men det partiet som gikk mest tilbake, var likevel Senterpartiet, som hadde stemt for oppdeling. Størst fremgang hadde Høyre, som også stemte for å bevare Innlandet tross folkeavstemningen.



Figur 4.3 Fylkestingsresultat Innlandet 2019–2023 etter parti (prosent)
 Data: valgresultat.no

Samlet viser figur 4.2 og 4.3 at reversering i liten grad ga noen positiv valgeffekt for Senterpartiet. Valgresultatet fra Innlandet fylkeskommune viser tydelig at velgerne var mer prospektive enn retrospektive i sin stemmegivning, slik man har sett i flere andre valg (se f.eks. Rosema, 2006). Alternativt kan resultatet tolkes som et utslag av annenordensvalg ved at de nasjonale opposisjonspartiene gikk frem på bekostning av regjeringspartiene. Selv i tilfellet Innlandet, hvor det hadde versert en reell fylkeskommunal struktursak og fantes en mulig diskrepans mellom «folkeviljen» og flertallet i fylkestinget, ble saken ingen stemmemagnet for partiene (Sp, SV og Rødt) som stemte i tråd med «folkeviljen» mot de «fylkeskommunale elitene».

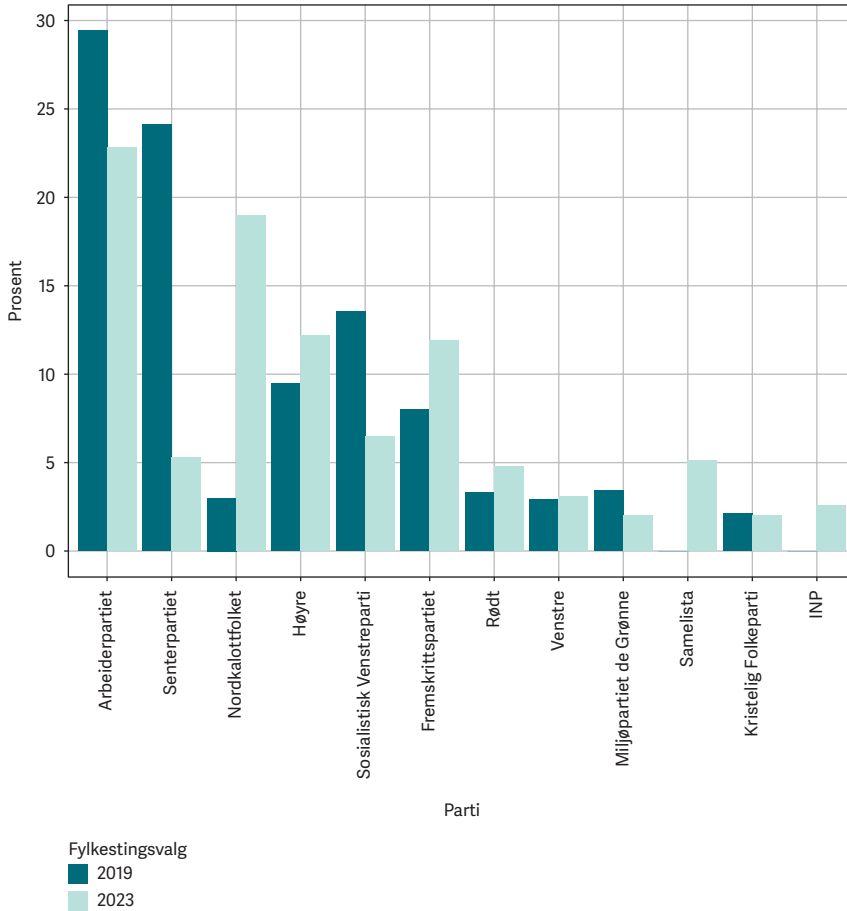
Tilbakegangen for Senterpartiet ble betydelig i Innlandet. Likevel var tilbakegangen ingenting sammenliknet med fylkestingsvalget i Finnmark, hvor motstanden mot reformen kanskje hadde vært aller sterkest (Stein et al., 2023). Det ser vi på i neste avsnitt.

Finmark – urfolkspolitikken slår inn i fylkespolitikken

Figur 4.4 illustrerer dramatiske politiske omskiftninger i Finnmark mellom fylkestingsvalgene i 2019 og 2023.⁵ Ved det første valget etter at Finnmark fylkeskommune gjenoppsto, var det de partiene som hadde kjempet mest for å reversere fylkessammenslåingen (Sp, Ap og SV), som ble kraftig straffet. Fylkestingsvalgets store vinner ble Nordkalottfolket (NKF) med 19 prosent av stemmene. Nordkalottfolkets suksess gjorde også at Høyre for første gang fikk fylkesordføreren i Finnmark fylke, etter at NKF valgte å samarbeide med høyresiden. NKF har ikke noen sterk uttalt politikk om reversering av sammenslåingen av Troms og Finnmark.

Det er oppsiktsvekkende at én av fire velgere i Finnmark stemte på et politisk parti som kommer fra samepolitikken (Nordkalottfolket og Samelista). Det er likevel viktig å presisere at de to partiene eller listene representerer to motpoler i urfolkspolitikken. Samelista er ikke et politisk parti, men en egen samepolitisk liste som politisk har standpunkter som er tett på NSR (Norske Samers Riksforbund), som har vært det dominerende partiet i samepolitikken siden oppstarten i 1989 (Falch & Selle, 2023a).

⁵ Fylkestingsresultatet for 2019 er beregnet av forfatterne fra kommunevise fylkesvalgresultater i kommunene som fra og med 2024 utgjorde Finnmark fylkeskommune.



Figur 4.4 Fylkestingsvalgresultat Finnmark 2019 og 2023 etter parti (prosent)
Data: valgresultat.no

Imidlertid er Nordkalottfolket et nytt politisk parti med trekk av både et populistisk parti, men også av det som De Vries og Hobolt (2020) har kalt «entreprenørparti». Partiet har markert seg som motstander av for mye samisk selvbestemmelse og reindriftsnæringens makt i samepolitikken (Stein & Selle, 2025). Samtidig har ingen av de samiske partiene markert seg sterkt i spørsmål om fylkeskommunal struktur. Søkelyset er for begge partier hovedsakelig på rollen til Sametinget og samiske rettigheter.

Forskning på samepolitikken har vist at skillelinjer knyttet til samisk selvbestemmelse (Bergh & Saglie, 2015, 2021; Mörkenstam et al., 2017) er blitt dominerende i det politiske systemet som konsekvens av at urfolksrettigheter og makten til Sametinget har blitt betydelig styrket

de siste tiårene (Falch & Selle, 2022a, 2022b). Spesielt i Finnmark har reindriftsnæringens makt og Sametingets posisjon vært kraftig debattert. Nordkalottfolket har mobilisert blant velgerne til Sametinget langs finnmarkskysten på skillelinjen knyttet til samisk selvbestemmelse og spørsmålet om makten til Indre Finnmark (Stein & Selle, 2025). I 2019 stilte partiet til valg i daværende Troms og Finnmark fylkeskommune og fikk 3 prosent i Finnmark (se figur 4.4). Ved dette valget ble NKF det nest største partiet og fikk en nøkkelposisjon i fordeling av makt. I partiet ønsket man ikke å gå for fylkesordførervervet, men prioriterte å få ett av tre styremedlemmer som Finnmark fylkeskommune oppnevner til Finnmarkseiendommen (FeFo), som er et unikt samstyringsorgan mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget som eier store deler av Finnmark (Hernes & Selle, 2021). At Finnmark fylkeskommune oppnevner tre styremedlemmer til FeFo, gjør at det er en fylkeskommune med noe flere oppgaver og mer makt enn andre fylkeskommuner. FeFo var blant annet part i den svært betente konflikten rundt utmarkseiendommer i Karasjøk som endte opp i Høyesterett i 2024. Det er derfor interessant at man i NKF har brukt sin numeriske styrke både i Sametinget og i fylkestinget for å sikre seg plass i FeFo-styret, og dermed har partiet to av seks representanter (hvorav én er styreleder) i Finnmarkseiendommen i perioden 2024–2025 (NRK Nyhetsenter, 2024). På forhånd var det spådd at saken om elektrifisering av Melkøya kunne være avgjørende for valget i Finnmark, selv om den riktignok ikke er en fylkespolitisk sak. Man kan ikke utelukke at den har betydd noe for velgerne, og for at regjeringspartiene gikk tilbake. Det er imidlertid påfallende at valgets store vinner, Nordkalottfolket, ikke har noen uttalt politikk om elektrifisering av Melkøya. Det er utvilsomt urfolkspolitikken som er partiets viktigste sak. Selv om urfolkspolitikken har relativt lite med ordinær fylkespolitikk å gjøre, er det et signal fra velgerne at spørsmålet rundt urfolksrettigheter er blitt betydelig spisset i Finnmark, og at det kan få stor betydning fremover for både stortingsvalget og sametingsvalget i 2025.

Oppsummering og diskusjon

I perioden frem til fylkestingsvalget i 2019 og stortingsvalget i 2021 var det betydelig mobilisering i spørsmålet om den fylkeskommunale strukturen i Norge. Imidlertid har vi i dette kapitlet vist at denne mobiliseringen var forbigående og i liten grad relevant for velgerne etter at en delvis reversering var vedtatt av Stortinget. Selv i Innlandet, der fylkestinget

trosset resultatet av en folkeavstemning holdt året før valget, og der det ble besluttet å videreføre det sammenslåtte fylket, er det ingen tydelige tegn til at velgerne har vektlagt spørsmålet i vesentlig grad.

I et retrospektivt velgerperspektiv ville vi ha forventet at velgerne i Innlandet hadde straffet partiene som trosset folkeavstemningen og belønnet partiene som stemte for oppdeling. Tvert imot passer Innlandet godt inn i den nasjonale trenden med at Senterpartiet (og Arbeiderpartiet) ikke blir belønnet for sin reverseringspolitikk. Kanskje var det til og med slik at velgerne straffet partiene for at de var for tilbakeskuende? Dette viser at i den grad velgerne vektlegger fylkespolitiske forhold i sin stemmegivning, er det i prospektiv forstand. 67 prosent av velgerne sa da også at oppdeling av fylker nå var «ikke viktig» eller «mindre viktig» (se tabell 4.8). Samtidig illustrerer dette også at Senterpartiets suksess i 2019-valget kanskje snarere må forstås som en større mobilisering av underliggende geografiske skillelinjer i norsk politikk (Auerbach et al., 2022; Eidheim & Fimreite, 2020; Stein et al., 2021) enn viktigheten av fylkeskommunen og dens struktur. Mobiliseringen bygget på summen av en serie reformer og manglende bevissthet hos nasjonale styringsmakter om hvordan disse slår ut i distriktene, heller enn på én spesifikk reform.

Det viktigste kjennetegnet på et annenordensvalg er at det blir sett på som mindre viktig for velgerne, og at velgerne lar andre valg og at forhold styrer deres atferd (Reif & Schmitt, 1980). Vi har vist at 62 prosent av velgerne sier at det var enten rikspolitiske saker eller allmenn tillit til partiet som var viktigst for dem ved fylkestingsvalget. Ved kommunevalget var dette tallet 40 prosent. Dette er et tydelig tegn på at fylkestingsvalget har karakter av et annenordensvalg. Det viser seg at de fylkespolitiske spørsmålene har relativt liten relevans for velgerne (kun én av fire velgere sier at det var viktigst). Det er også andre tydelige tegn på at fylkestingsvalget er mindre viktig for velgerne. Først og fremst er valgdeltakelsen vesentlig lavere i fylkestingsvalg sammenliknet med kommunevalg, til tross for at de gjennomføres samtidig og i de samme valglokale. Videre har vi vist hvordan en vedvarende høy andel av de som stemmer i fylkestingsvalgene (om lag fire av fem), stemmer på samme parti i begge valg. Dette illustrerer at bakenforliggende partipreferanser er viktige, og at fylkespolitiske saker kun i begrenset grad fremprovoserer stemmedeling hos velgerne.

Samtidig viser tallene at selv om fylkestingsvalget har kjennetegn av et annenordensvalg, er det ikke ubetydelig for velgerne. På denne måten kan kanskje oppsummeringen til Kjær (2023) om de danske regionalvalgene

være passende for de norske. Fylkestingsvalget er ikke glemt av velgerne, men er kanskje litt «klemte» av kommunevalget. Fire av ti velgere sier at enten fylkeskommunale saker eller personer på listen hadde størst betydning for deres stemmegivning. Det er også verdt å merke seg at velgerne er svært opptatt av geografisk representasjon fra hele fylket på fylkestinget.

Finnmark var den tydelige uteliggeren i fylkestingsvalget, og kanskje et eksempel på at prospektiv stemmegivning kan ha en betydning i enkelte fylkestingsvalg. Nordkalottfolkets store fremgang viser hvordan andre forhold enn de tradisjonelle fylkespolitiske sakene spiller inn i fylkestingsvalget. Mobilisering mot nasjonale myndigheter har lang tradisjon i Finnmark og har kommet til uttrykk både med folkeavstemninger om EU og gjennom protestlister som har blitt valgt inn på Stortinget (Aune-lista i 1989 og Pasientfokus i 2021). Det var sterk mobilisering mot sammenslåing av Troms og Finnmark og for å gjenopprette Finnmark som eget fylke (Stein et al., 2023). Vi har vist at både Senterpartiet og Arbeiderpartiet gikk kraftig tilbake i fylket, mens valgets store vinner ble Nordkalottfolket, som på mange måter er et protestparti mot Sametinget og reindriftsnæringens makt og innflytelse (Falch & Selle, 2023b). Urfolksrettigheter og bruk av landressurser er ikke sentrale fylkeskommunale oppgaver, men Finnmark fylkeskommune har mer innflytelse enn andre kommuner på disse områdene. Ved å stemme på Nordkalottfolket viser velgerne også sin misnøye med nasjonale myndigheter som over tid har styrket urfolksrettigheter og viktigheten av Sametinget. De samepolitiske partienes oppslutning i Finnmark illustrerer også hvordan fylkestingsvalg kan få større betydning når fylkespolitikken fører med seg større grad av innflytelse på innbyggernes liv. At nye og små partier kan vokse når det er «mindre på spill», er et annet kjennetegn på et annenordensvalg (Reif & Schmitt, 1980; Reif et al., 1997). Finnmark er heller ikke alene om betydelig oppslutning om protestpartier. Vi har også vist hvordan en rekke små partier og lister, med INP i spissen, oppnådde representasjon på flere fylkesting.

Hvilken betydning hadde så reverseringen av regionreformen for fylkestingsvalget i 2023? I første rekke har vi funnet at strukturspørsmålet i liten grad har hatt tydelig innvirkning på valgresultatet. Senterpartiet, som har stått i bresjen for reversering og gjort svært gode valg basert på antireformmobilisering, gikk tilbake til omtrentlig samme oppslutning som partiet hadde før sammenslåingene. Det er spesielt påfallende at trenden ikke er vesentlig forskjellig mellom fylkene der sammenslåingen

ble henholdsvis stående og reversert (se figur 4.4). Dette kan tyde på at velgerne var mer prospektive i sin stemmegivning, og at de var mer opptatt av løsninger fremover.

I ettertid kan Senterpartiets betydelige vekst i valgene fra 2015 til 2021 i stor grad forklares av underliggende skillelinjer knyttet til sentrum og periferi samt mellom by og land. Velgere fra periferien og distriktene har følt seg oversett og ignorert av sentrale beslutningstakere og har gitt uttrykk for det ved stemmeurnene. Dette kan tyde på at det i større grad er den underliggende skillelinjen som ligger til grunn, enn at den generelle velgeren har vært så opptatt av å få tilbake gårdsdagens fylkesstruktur.

Forfatterbiografier

Jonas Stein (f. 1984) er førsteamanuensis i statsvitenskap ved UiT – Norges arktiske universitet. Han har doktorgrad fra UiT i 2019 om politisk og regional utvikling i Nord-Norge. Hans forskningsområder omfatter politisk atferd, tillit og regionale utviklingstrekk. Han har publisert en rekke artikler i ledende internasjonale tidsskrifter om konflikter mellom sentrum og periferi for å forstå moderne politikk.

Øystein Solvang (f. 1995) er doktorgradsstipendiat ved Institutt for samfunnsvitenskap ved UiT – Norges arktiske universitet. Hans avhandling undersøker sammenslåingsprosessen i Troms og Finnmark og konsekvensene av kommunesammenslåing for politisk tillit. Solvang har en mastergrad i statsvitenskap fra UiT (2021) og har tidligere jobbet ved UiT og Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).

Referanser

- Abou-Chadi, T. & Wagner, M. (2019). The electoral appeal of party strategies in postindustrial societies: When can the mainstream left succeed? *Journal of Politics*, 81(4). <https://doi.org/10.1086/704436>
- Arnesen, S., Christensen, D. A. & Finseraas, H. (2023). Look to Denmark or not? An experimental study of the Social Democrats' strategic choices. *Electoral Studies*, 84, Artikkel 102629.
- Auerbach, K., Dahl, S. H., Eidheim, M. R. & Fimreite, A. L. (2022). Geografisk bevissthet hos velgere, lokalpolitikere og forvaltningsansatte. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 38(4), 158–177.
- Benedetto, G., Hix, S. & Mastroiocco, N. (2020). The rise and fall of social democracy, 1918–2017. *American Political Science Review*, 114(3), 928–929. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0003055420000234>

- Bergh, J. & Bjørklund, T. (2009). Lokalvalg og rikvalg: forskjeller og likheter. I J. Saglie (Red.), *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse* (kap. 7). Abstrakt.
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Matland, R. E. (2021). When is a reminder enough? Text message voter mobilization in a European context. *Political Behavior*, 43(3), 1091–1111.
- Bergh, J. & Haugsgjerd, A. H. (2019). Regjeringsvalget 2017 – politisk polarisering i synet på regjeringen. I J. Bergh & B. Aardal (Red.), *Velgere og valgkamp: en studie av stortingsvalget 2017* (s. 178–200). Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, J. & Saglie, J. (2015). Partisystem og skillelinjer i samepolitikken. I B. Bjerkli & P. Selle (Red.), *Samepolitikken utvikling* (s. 225–248). Gyldendal Akademisk.
- Bergh, J. & Saglie, J. (2021). Politisk avstand ved sametingsvalg: En kartlegging av det samiske ideologiske landskapet i Norge. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie & T. Pettersen (Red.), *Sametingsvalg: tilhørighet, deltakelse, partipolitikk* (s. 181–204). Cappelen Damm Akademisk.
- Bertrana, X., Egner, B. & Heinelt, H. (2016). *Policy making at the second tier of local government in Europe*. Routledge.
- Bremer, B. & Rennwald, L. (2022). Who still likes social democracy? The support base of social democratic parties reconsidered. *Party Politics*, 29(4), 741–754. <https://doi.org/10.1177/13540688221093770>
- De Vries, C. E. & Hobolt, S. B. (2020). *Political entrepreneurs: The rise of challenger parties in Europe*. Princeton University Press.
- Eidheim, M. R. & Fimreite, A. L. (2020). Geografisk konflikt i det politiske landskapet: en fortelling om to dimensjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 36(2), 56–78. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2020-02-02>
- Ervik, B. (2012). Second-order arguments for second-order elections? Measuring «election stakes» in a multilevel context: The case of Norway. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22(1), 27–50. <https://doi.org/10.1080/17457289.2011.642241>
- Falch, T. & Selle, P. (2022a). Et rettighetsfelleskap: samisk systembygging i den norske enhetsstaten. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(1), 44–63. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291x-2022-01-03>
- Falch, T. & Selle, P. (2022b). Sametingets relevans og rekkevidde. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 38(2), 43–59.
- Falch, T. & Selle, P. (2023a). Ettpartidominans i et flerpartisystem: Norske Samers Riksforbund i Sametinget. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(2), 74–90.
- Falch, T. & Selle, P. (2023b). Populisme på samisk: framveksten av Nordkalottfolket på Sametinget. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39(4), 122–141.
- Ferraz, C. & Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274–1311.
- Fitjar, R. D. (2021). Unrequited metropolitan mergers: Suburban rejection of cities in the Norwegian municipal reform. *Territory, Politics, Governance*, 9(1), 17–36. <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1602076>
- Gasper, J. T. & Reeves, A. (2011). Make it rain? Retrospection and the attentive electorate in the context of natural disasters. *American Journal of Political Science*, 55(2), 340–355.
- Healy, A. & Malhotra, N. (2013). Retrospective voting reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 16(1), 285–306.
- Hernes, H.-K. & Selle, P. (2021). Finnmarksloven 15 år etter. I H. K. Hernes & P. Selle (Red.), *Finnmarksloven - en milepæl? Samerett i møte med norsk politikk* (s. 15–44). Gyldendahl Akademisk.
- Kjær, U. (2023). *Regionalvalg*. Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, U. & Steyvers, K. (2017). Kommunalvalg i landspolitikken skygge? I J. Elklit, C. Elmelund-Præstekær & U. Kjær (Red.), *KV13: Analyser af kommunalvalget 2013* (s. 21–42). Syddansk Universitetsforlag.
- Lidström, A. (2021). Various faces of localised voting in Sweden. *Local Government Studies*, 47(1), 126–144. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1761338>

- Løkken, H. (2022, 22. februar). *Innbyggerne delt om Innlandet*. Innlandet fylke. <https://web.archive.org/web/20220223211147/https://innlandetfylke.no/nyheter-forsiden/innbyggerne-delt-om-innlandet.37877.aspx>
- Mörkenstam, U., Nilsson, R., Berg, J., Saglie, J. & Svensson, R. (2017). Politiska skiljelinjier i den samiska väljarkåren i Norge och Sverige. I E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson & J. Saglie (Red.), *Ett folk, ulike valg: Sametingsvalg i Norge og Sverige* (s. 195–217). Gyldendahl Akademisk.
- Nadeau, R. & Lewis-Beck, M. S. (2001). National economic voting in U.S. presidential elections. *Journal of Politics*, 63(1), 159–181.
- NRK Nyhetssenter Troms og Finnmark. (2024). *På mandag fikk FeFo en ny styreleder*. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/pa-mandag-fikk-fefo-en-ny-styreleder-1.16728290>
- Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen: for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Reif, K. & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3–44.
- Reif, K., Schmitt, H. & Norris, P. (1997). Second-order elections. *European Journal of Political Research*, 31(1–2), 109–124.
- 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. 379–386). Free Press.
- Rommetvedt, H. (1988). *Lokalvalg eller riksgallup?: kommune-og fylkestingsvalget 1987*. Kommuneforlaget.
- Rosema, M. (2006). Partisanship, candidate evaluations, and prospective voting. *Electoral Studies*, 25(3), 467–488.
- Ruud, S. (2022, 22. februar). Thrilleravstemning: Med to stemmers overvekt gikk Ap inn for å beholde Innlandet. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/47KKBR/thrilleravstemning-med-to-stemmers-overvekt-gikk-ap-inn-for-aa-beholde-innlandet>
- Saglie, J., Bergh, J., Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (2021). Hva skjedde ved valget: nasjonale trender og lokale variasjoner. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 27–61). Cappelen Damm Akademisk.
- Schakel, A. H. (2011). Congruence between regional and national elections. *Comparative Political Studies*, 46(5), 631–662.
- Schakel, A. H. & Jeffery, C. (2013). Are regional elections really «second-order» elections? *Regional Studies*, 47(3), 323–341.
- Schakel, A. H. & Verdoes, A. (2024). Does executive autonomy reduce second-order election effects? *West European Politics*, 1–26.
- Schmitt, H., Sanz, A., Braun, D. & Teperoglou, E. (2020). It all happens at once: Understanding electoral behaviour in second-order elections. *Politics and Governance*, 8(1), 6–18.
- Stein, J., Broderstad, T. S. & Bjørnå, H. (2023). Territorial reforms, mobilisation, and political trust: A case study from Norway. *Local Government Studies*, 49(3), 568–589. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.2025360>
- Stein, J., Folkestad, B., Aars, J. & Christensen, D. A. (2021). The 2019 local and regional elections in Norway: The periphery strikes again. *Regional and Federal Studies*, 31(3), 447–459. <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1840364>
- Stein, J. & Selle, P. (2025). Nordkalottfolkets gjennombrudd ved sametingsvalget 2021: En ny type utfordrerparti vokser fram. I J. Saglie, M. Berg-Nordlie & T. Pettersen (Red.), *Sametingsvalget 2021: et partisystem i endring?* (s. 65–90). Cappelen Damm Forskning.
- Stiers, D. (2022). Performance voting, retrospective voting, and economic voting: Conceptual clarity and empirical testing. *Social Science Quarterly*, 103(2), 399–408.

- Strande, M. T. (2021, 21. desember). *Folkeavstemningen blir heldigital*. Innlandet fylke. <https://web.archive.org/web/20211227145716/https://innlandetfylke.no/nyheter-forsiden/folkeavstemningen-bliir-heldigital.36552.aspx>
- Trøen, M. I. N., Børresen, M. F. & Fossum, E. (2022, 8. mars). Senterpartiet avsluttar samarbeidet med Ap i Innlandet. *NRK*. <https://www.nrk.no/innlandet/senterpartiet-avsluttar-samarbeidet-med-ap-i-innlandet-1.15884530>
- von Schoultz, Å. & Strandberg, K. (2024). *Political behaviour in contemporary Finland: Studies of voting and campaigning in a candidate-oriented political system*. Routledge.
- Aardal, B. & Bergh, J. (2018). The 2017 Norwegian election. *West European Politics*, 41(5), 1208–1216. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1415778>

KAPITTEL 5

Fylkes- og kommunepolitikk: velgernes interesse, vurderinger og tillit

Jo Saglie Institutt for samfunnsforskning

Signe Bock Seggaard Institutt for samfunnsforskning

Hilmar Rommetvedt NORCE

Abstract: While the municipalities have long been an indispensable part of Norwegian local democracy, the county level has been disputed. Abolishing the county councils is being discussed. The regional level has also received more attention through mergers and subsequent splits of counties. We examine the citizens' relationship to county council elections, specifically their interest in and assessment of county politics and trust in county politicians, with the municipal level as a basis for comparison. The citizens are clearly more interested in municipal politics than county politics, and they believe that the municipal elections are more important both for themselves and for the community. Furthermore, weak interest in county politics is reflected in the fact that regional issues and candidates are less important for voting in county council elections than local issues and candidates are in municipal council elections. County council elections thus appear to be more influenced by national politics. While attention to county politics is consistently low, there are stronger differences between groups – such as age and education groups – with regard to interest in municipal politics. The difference between trust in municipal politicians and county politicians is far weaker than the corresponding differences in interest. The challenge facing regional democracy in Norway is thus not necessarily distrust, but rather a lack of commitment.

Keywords: municipal elections, county council elections, political interest, political trust, regional government

Sitering: Saglie, J., Seggaard, S. B. & Rommetvedt, H. (2025). Fylkes- og kommunepolitikk: velgernes interesse, vurderinger og tillit. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering* (Kap. 5, s. 123–153). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.251.ch5>
Lisens: CC-BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

I et historisk perspektiv er det fylkeskommunale demokratiet forholdsvis nytt i Norge.¹ Mens det kommunale demokratiet ble innført med formannskapslovene i 1837, var fylkene lenge bare administrative enheter. Fylkesting fantes riktignok, men disse besto av ordførerne fra kommunene i fylket. Direkte fylkestingsvalg ble innført først i 1975.²

Innføring av direkte valg førte med seg en optimisme rundt fylkeskommunen, men i det politiske miljøet på nasjonalt nivå viste det seg å være en skepsis til videreutvikling av det regionale demokratiet. Ifølge Baldersheim (2003, s. 285) gikk fylkeskommunen «frå svane til stygg andunge på 25 år». En viktig endring skjedde i 2002, da sykehusene ble overført fra fylkeskommunene til staten (Opedal & Stigen, 2005). Dermed mistet fylkene sitt viktigste ansvarsområde, en stor del av budsjettet – og ikke minst et ansvarsområde som var viktig og svært synlig for innbyggerne. I 2010 ble imidlertid ansvaret for flere saker overført til fylkeskommunene. Viktigste i så måte var nok en stor del av riksveiene som ble omgjort til fylkesveier.

Siden har debatten om regionnivået gått i bølger. Færre, men sterkere regioner med flere oppgaver har vært diskutert flere ganger. Færre fylker har det blitt. Regjeringen Solberg satte i gang omfattende kommune- og regionreformer etter at den tiltrådte i 2013, og antall fylker ble redusert fra 19 til 11 (inkludert Oslo). Endringene ble vedtatt av Stortinget i 2017 og iverksatt fra og med 2020.³ Sammenslåingen har likevel i liten grad blitt fulgt opp med flere oppgaver til fylkene, og reformen ble da også delvis reversert av Støre-regjeringen, som kom til makten i 2021. De to sammen-slåtte fylkeskommunene Troms og Finnmark samt Vestfold og Telemark ble delt i to fylker hver, mens Viken ble omgjort til de tre tidligere fylkene Akershus, Buskerud og Østfold. Dermed er det 15 fylker – inkludert Oslo – fra 2024. Oslo er i en særstilling med status som både kommune og fylke med ansvar for de oppgavene begge disse to forvaltningsnivåene ivaretar (Vabo, under utgivelse).

I internasjonalt perspektiv framstår ikke det regionale demokratiet i Norge som spesielt sterkt. Forskere skiller gjerne mellom to dimensjoner

1 En tidligere versjon av kapitlet ble presentert på NoPSA-konferansen i Bergen 25.–28. juni 2024. Vi takker deltakerne på arbeidsgruppen «Local elections, participation and representation» for nyttige kommentarer.

2 Se Vabo (under utgivelse) og Rose & Hansen (2013, s. 204–207) for kort historisk oversikt over fylkeskommunens utvikling.

3 Trøndelagsfylkene ble slått sammen to år tidligere, i 2018.

ved regional myndighet: selvstyre og samstyre. Mens selvstyre viser til regionenes myndighet innenfor eget territorium, beskriver samstyre regionenes mulighet til å påvirke beslutninger som gjelder hele landet – noe man ofte finner i føderalstater, men sjeldnere i enhetsstater som Norge. En indeks for regionale myndigheter er utviklet for å måle disse dimensjonene (Hooghe et al., 2016). Sammenliknet med andre europeiske land skårer norske fylker middels høyt på selvstyre, mens Norge ikke har noen formell form for samstyre som inngår i denne indeksen (Schakel & Verdoes, 2025, appendiks A s. 4–6).

Endringene og utviklingen som har skjedd i Norge, reiser spørsmål om fylkeskommunens framtid. Velgerundersøkelser har, som vi skal se, pekt på at velgernes interesse for fylkespolitikken er lav sammenliknet med politikken på både kommunalt og nasjonalt nivå. Den lave interessen avspeiles i borgernes engasjement i fylkespolitikken, og ikke minst i at deltakelsen i fylkestingsvalg er konsekvent lavere enn ved både stortingsvalg og kommunestyrevalg (se kapittel 1). Som nevnt i kapittel 1 ble deltakelsen ved omvalget til fylkestinget i Moss kommune i november 2023 – altså uten et samtidig kommunestyrevalg – bare 34 prosent (Kleven & Risberg, 2024). Dette kan skyldes at valget ble holdt uten drahjelp fra et landsomfattende valg med større medieoppmerksomhet. Et mer entydig eksempel på den lave interessen for fylkespolitikk finner vi ved forsøket i Nittedal i 2003, da kommunestyrevalget ble holdt i juni og fylkestingsvalget sammen med resten av landet i september. Der var deltakelsen ved kommunestyrevalget 46,2 prosent og ved fylkestingsvalget 31,5 prosent, hvilket var betydelig lavere enn ved valgene fire år tidligere (Skålnes, 2004).

Gitt den forholdsvis lave interessen for fylkesnivået kan det virke overraskende at fylkessammenslåingene utløste så sterk motstand i en del av de berørte fylkene (se kapittel 4). Men fylkene i Norge er noe mer enn demokratiske og tjenesteproduserende organer. De faller – riktignok i varierende grad – sammen med geografiske områder med kulturelt særpreg og regional identitet. Dette kan utgjøre politisk kapital for fylkeskommunen (Baldersheim, 2003, s. 295–298) og kan være med på å forklare motstanden mot fylkessammenslåing, også blant folk som ikke interesserer seg noe særlig for sakene på fylkeskommunens dagsorden. Dessuten spiller de 19 gamle fylkene fortsatt en viktig rolle som valgkretser ved stortingsvalg.

I de senere år har det vært en generell diskusjon om fylkeskommunens plass i det norske politiske systemet. Både Høyre og Fremskrittspartiet programfestet en avvikling av fylkeskommunen i sine partiprogrammer for

2021–2025. Politikerne strides om vi i det hele tatt trenger fylkeskommunen, og de vedtok endringer i fylkesinndelingen som deretter ble reversert foran 2023-valget. Har denne debatten om fylkesstrukturen så påvirket folks syn på fylkeskommunen? Har en til dels opphetet diskusjon, først om sammenlåing og så om oppløsning av fylker, skapt nytt engasjement for fylkesnivået sammenliknet med den «normaltilstanden» som er beskrevet i tidligere forskning? Fylkeskommunenes ansvar for blant annet videregående skoler, veier og kollektivtrafikk berører mange mennesker og kan derfor virke mobiliserende. Alt annet likt kan man derfor kanskje forvente at interessen for fylkespolitikken har økt, men det samme gjelder ikke nødvendigvis tilliten.

Mens fylkeskommunen og dens eksistens de siste årene har vært på den politiske og offentlige dagsordenen, er fylkesnivået ofte et oversett tema i forskningen. Dermed retter vi i dette kapitlet oppmerksomheten mot velgernes forhold til fylkeskommunen. Vi undersøker velgernes interesse for fylkespolitikk, hva som har størst betydning for valg av parti, deres vurderinger av fylkestingsvalgets betydning og deres tillit til fylkespolitikere. Som vi skal vise, henger de tre førstnevnte temaene sammen, slik at de fire temaene kan sies å inngå i to overordnede dimensjoner: *politisk interesse* og *tillit*.

Vi begynner med å presentere frekvensfordelinger som kartlegger innbyggernes oppfatninger om disse sidene ved fylkes- og kommunepolitikken. Deretter går vi nærmere inn på variasjoner mellom ulike grupper når det gjelder politisk interesse, før vi søker å forklare variasjonene i interesse og tillit ved hjelp av multivariate analyser. Siden det kommunale nivået har en udiskutabel plass i det norske demokratiet, bruker vi kommunen som en målestokk vi kan sammenlikne fylkesnivået med. Avslutningsvis bruker vi resultatene til å drøfte fylkeskommunens legitimitetsgrunnlag i befolkningen, med utgangspunkt i at både tillit og interesse kan betraktes som grunnsteiner for legitimitet (van Ham et al., 2017).

Legitimitet blant velgere kan være viktig av mange grunner. Legitimiteten til demokratiske institusjoner og folkevalgte handler dels om oppslutning om de beslutningene som treffes og iverksettes, og dels – på et mer overordnet nivå og på lengre sikt – om eksistensberettigelse. Satt på spissen kan man si at dersom velgere verken utviser tillit til eller interesse for et folkevalgt og politisk organ, er det vanskelig å rettferdiggjøre dets berettigelse. Vi skal i dette kapitlet ikke konkludere om fylkeskommunen har sin eksistensberettigelse, men presentere data som bidrar til å kaste lys over velgernes syn på fylkespolitikk og fylkespolitikere, og som dermed kan gi noe av grunnlaget for å drøfte dette spørsmålet.

Hva vi (ikke) vet om velgernes forhold til fylkespolitikk og -politikere

Mens det regionale nivået får mye oppmerksomhet i føderale stater, er situasjonen ofte annerledes i en enhetsstat som Norge. Oppmerksomheten om det regionale nivået vil imidlertid også være avhengig av om dette nivået ivaretar oppgaver som oppfattes som særlig viktige. I så fall kan blikket til folk og politikere i større grad bli rettet mot regionale institusjoner og aktører. I Danmark – som også er en enhetsstat – har regionene hovedansvaret for helsevesenet, inkludert sykehus og psykiatri. I Norge er det staten og kommunene som har ansvar for disse velferdstjenestene. Likevel har velgernes interesse for regionvalget vært begrenset også i Danmark (i det minste fram til 2021). Kjær (2023, s. 135) omtaler spriket mellom velgernes labre interesse for regionvalg og deres sterke interesse for helsetjenester som et paradoks, men peker også på at velgernes opptatthet av helsepolitikk gir regionene et urealisert demokratisk potensial. En manifestering av dette potensialet forutsetter at det vekkes et engasjement hos velgerne som stimulerer til deltakelse i demokratiske prosesser på regionalt nivå. For Norges del kan man kanskje si noe tilsvarende om interesse for videregående utdanning, som fylkeskommunene har ansvaret for.

Det er ikke bare innbyggerne som retter oppmerksomheten andre steder: Fylkestingsvalgene og de fylkespolitiske aktørene har også fått begrenset oppmerksomhet i valgforskningen. Ikke minst mangler vi forskning på endringer over tid. Forskningen og kunnskapen om fylkestingsvalgene er mer sporadisk enn systematisk. Vi vet imidlertid fra tidligere undersøkelser at det er betydelige variasjoner i partienes velgeroppslutning mellom fylkene og kommunene, men også at de lokale variasjonene er atskillig større ved kommunestyrevalg enn ved fylkestingsvalg (Rommetvedt, 1988). Videre dokumenterte en undersøkelse foran lokalvalget i 1991 at bare 3 prosent av velgerne mente at fylkestingsvalget var det av de tre valgene (til kommunestyre, fylkesting og storting) som betydde mest for dem (Gitlesen & Rommetvedt, 1994, s. 138).

Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg har over tid ligget systematisk rundt 3–5 prosentpoeng lavere enn ved kommunestyrevalg (Saglie & Seggaard, under utgivelse). Dette henger etter all sannsynlighet sammen med at interessen for fylkespolitikk er atskillig mindre enn interessen for både riks- og kommunepolitikk. I 2011 sa om lag hver fjerde velger at de var svært eller ganske interessert i fylkespolitikk, mot rundt syv av ti velgere som sa det

samme om riks- og kommunepolitikk (Rose & Hansen, 2013, s. 210). Fire år tidligere, ved valget i 2007, svarte nesten annenhver velger at valgresultatet hadde lite eller ingen betydning for det som ville skje i fylkeskommunen i de kommende fire årene. Hver tredje velger sa da det samme om kommunestyrevalgets betydning (Rose & Hansen, 2013, s. 212). At færre velgere avgir stemme ved fylkestingsvalg enn ved kommunestyrevalg, er derfor ikke oppsiktsvekkende, men forskjellen ville nok ha vært betydelig større hvis de to valgene ikke var blitt holdt på samme dag. I 2003 sa nesten hver tredje velger at de *ikke* ville ha stemt ved fylkestingsvalget dersom de to valgene hadde vært holdt på ulike dager (Rose & Hansen, 2013, s. 214, 216). Med andre ord ser det ut til at valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg blir trukket opp av det samtidige kommunestyrevalget. Både den lavere valgdeltakelsen og den svakere interessen for det fylkeskommunale kan ses i sammenheng med at nordmenn generelt opplever sterkere identifikasjon med sin kommune enn med fylket de er bosatt i (Baldersheim, 2003, s. 296).

Selv om kommunestyre- og fylkestingsvalgene holdes på samme dag, stemmer en betydelig andel av velgerne på forskjellige partier eller lister ved de to valgene. Andelen som stemmer på ulike partier, har holdt seg ganske stabil på omtrent 20 prosent siden 1995 (Rose & Hansen, 2013, s. 219; Mjelde & Saglie 2017, s. 29; Saglie et al., 2021, s. 32). Dette var også tilfellet ved valget i 2023, da 21 prosent av velgerne oppga forskjellige partier ved de to valgene (se kapittel 4). Delt stemmegivning skyldes i noen grad at det kan være forskjeller mellom hvilke partier og lister som stiller til valg i en kommune og et fylke, men den er nok også i mange tilfeller frivillig, i den forstand at en god del velgere legger vekt på forskjellige forhold ved de to valgene (Bergh & Bjørklund, 2009, s. 153). I 2011 sa vel 54 prosent av velgerne at allmenn tillit til partiene betydde mest for partivalget ved fylkestingsvalg, mens litt under 37 prosent sa det samme ved kommunestyrevalg. Også rikspolitiske saker betydde mer ved fylkestingsvalg enn ved kommunestyrevalg, mens lokale saker og personer på listene betydde mer ved kommunestyrevalg (Rose & Hansen, 2013, s. 217). Dette har nok sammenheng med at de fleste velgere har bedre kjennskap til personene og sakene i kommunepolitikken enn i fylkespolitikken, blant annet som følge av at sistnevnte blir nokså stemoderlig behandlet i mediene. Mindre kjennskap til fylkespolitikken bidrar sannsynligvis til at den generelle tilliten til partiene og de rikspolitiske sakene blir viktigere ved fylkestingsvalg enn ved kommunestyrevalg.

Vi forventer ut fra tidligere forskning at interessen for fylkespolitikk er lavere enn interessen for kommunepolitikk. Forskjeller i tillit til de to

forvaltningsnivåene er i mindre grad utforsket. På den ene siden kan man forvente at velgerne vil ha lavere tillit til fylkespolitikere enn til kommunepolitikere, av to grunner. For det første fordi kommunen dekker mindre geografiske områder, slik at innbyggerne i større grad kjenner og kommer i direkte kontakt med sine representanter i kommunen sammenliknet med i fylket. For det andre kan tillit henge sammen med betydningen forvaltningsnivået har for innbyggernes daglige liv. Kommunene spiller en viktig rolle ved at de leverer et bredt spekter av velferdstjenester. Fylkene har viktige oppgaver innenfor blant annet videregående skole og samferdsel, men samlet sett er oppgavene til fylkene likevel mer begrenset. På den andre siden kan man anta at den lavere interessen gjør det vanskeligere for velgerne å gjøre seg opp en mening om fylkesnivået. I så fall er det ikke nivået på tilliten som varierer, men heller andelen som svarer på spørsmålene.

Data og metode: et sammenliknende perspektiv

Som man ser av referansene ovenfor, er det ganske mange år siden innbyggernes syn på det fylkeskommunale demokratiet er blitt systematisk analysert. Vi vet lite om hvordan de nevnte tendensene har utviklet seg i senere år, og det er derfor på høy tid å rette blikket mot fylkestingsvalgene, ikke bare for forskningens skyld, men også fordi det offentlige og politiske ordskiftet trenger et bedre kunnskapsgrunnlag. I Lokalvalgundersøkelsen 2023 (se kapittel 1 for nærmere beskrivelse av velgerundersøkelsen) ble respondentene derfor bedt om å besvare flere spørsmål om fylkestingsvalg enn i tidligere undersøkelser.

Avhengige variabler: operasjonaliseringer av interesse, vurderinger og tillit til politikk og politikere

For å forstå folks forhold til fylkespolitikk og -politikere har vi lagt et komparativt perspektiv til grunn og sammenliknet fylkespolitikk med kommunepolitikk. I Lokalvalgundersøkelsen ble velgerne spurt om interesse for fylkespolitikk, tillit til fylkespolitikere, oppfatning av fylkestingsvalgets betydning og hva som betyr mest for deres partivalg. Tilsvarende spørsmål ble også stilt på kommunenivå. Spørsmålene med svaralternativer – som i analysene fungerer som avhengige variabler – er vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Avhengige variabler som operasjonaliserer interesse, vurderinger og tillit til fylkes- og kommunepolitikk

Fylkespolitikk	Kommunepolitikk	Svaralternativer ^a
Interesse^d		
Hvor interessert er du i fylkespolitikk?	Hvor interessert er du i kommunepolitikk?	Svært interessert / ganske interessert / lite interessert / helt uinteressert ^b
Vurderinger		
Hvor stor betydning tror du at resultatet av fylkestingsvalget i høst vil få for hva som vil skje i fylket i de kommende fire år?	Hvor stor betydning tror du at resultatet av kommunevalget i høst vil få for hva som vil skje i kommunen i de kommende fire år?	Stor betydning / viss betydning / liten eller ingen betydning ^b
Hvor stor betydning har det for deg personlig hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i fylkestinget?	Hvor stor betydning har det for deg personlig hvilket parti eller hvilke partier som har flertall i kommunestyret?	Stor betydning / viss betydning / liten eller ingen betydning ^b
Hva hadde størst betydning for ditt valg av parti eller liste til fylkestingsvalget?	Hva hadde størst betydning for ditt valg av parti eller liste til kommunevalget?	Fylkeskommunale eller lokale saker / personer på listen / rikspolitiske saker / allmenn tillit til partiet ^b
Tillit		
Hvor stor tillit har du til norske fylkespolitikere generelt?	Hvor stor tillit har du til norske kommunepolitikere generelt?	Svært stor tillit / nokså stor tillit / nokså liten tillit / svært liten tillit / vet ikke ^c
Man kan vanligvis stole på at fylkespolitikerne treffer de riktige beslutningene for fylket.	Man kan vanligvis stole på at kommunepolitikerne treffer de riktige beslutningene for kommunen.	Helt enig / nokså enig / verken enig eller uenig / nokså uenig / helt uenig / vet ikke ^c
Fylkespolitikerne holder vanligvis sine løfter til velgerne.	Kommunepolitikerne holder vanligvis sine løfter til velgerne.	Helt enig / nokså enig / verken enig eller uenig / nokså uenig / helt uenig / vet ikke ^c

a) Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier i analysene.

b) Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» kom først opp hvis respondenten ville hoppe over spørsmålet.

c) Svaralternativet «ønsker ikke svare» kom først opp hvis respondenten ville hoppe over spørsmålet.

d) Følgende spørsmål om rikspolitisk interesse er også med: «Hvor interessert er du i rikspolitikk?»

Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» inngår ikke i analysenes prosentueringsgrunnlag. Slike svar er imidlertid ikke uinteressante eller irrelevante. «Vet ikke»-svar kan være særlig relevante som tegn på manglende kunnskap og interesse, hvilket kan være tilfellet når det gjelder

fylkeskommunale forhold. Vi vil komme tilbake til dette senere og kort kommentere andelen som svarer «vet ikke».

I hvilken grad fanger spørsmålene i tabell 5.1 opp ulike sider ved å vurdere og uttrykke tillit til og interesse for politikk og politikere? Vi har sett på korrelasjonene mellom seks av disse spørsmålene, separat for fylkes- og kommunenivået, og vi har gjennomført faktoranalyser (resultatene er ikke vist i tabellform).⁴ På begge nivåer skiller to grupper av spørsmål seg ut med forholdsvis høye korrelasjoner (over 0,45): De tre tillitsspørsmålene i tabell 5.1 er forbundet med hverandre, og det samme gjelder de to første vurderingsspørsmålene. En faktoranalyse gir to faktorer i materialet på begge nivåer.⁵ Etter rotasjon, som skal rendyrke de to faktorenes særpreg, gir analysen én faktor som omfatter de tre tillitsspørsmålene, og en annen faktor som fanger opp både interesse og vurderinger. Dette gjelder for både fylkespolitikk og kommunepolitikk. Det betyr med andre ord at tillit må holdes atskilt fra de andre spørsmålene i analysen. Det skyldes nok først og fremst at tillit er noe substansielt annet enn interesse. Samtidig bør det understrekes at vi bare har tatt med spørsmål om tillit til politikere – ikke om tillit til politiske institusjoner. De to første spørsmålene under det vi har omtalt som «vurderinger», og som handler om valgresultat og partier, er på sin side beslektet med interesse, hvilket ikke er urimelig: Når man mener at politiske (parti)valg faktisk har betydning, vil man gjerne også være interessert i politikk. Variablene under «interesse» og «vurderinger» kan altså ses på som aspekter ved en overordnet dimensjon: politisk interesse. Det er likevel en innholdsmessig forskjell mellom disse spørsmålene som gjør det interessant å diskutere dem separat.

I dette kapittelet presenterer vi først noen enkle frekvensfordelinger for de avhengige variablene, og deretter noen analyser som viser variasjoner mellom grupper av velgere. Vi avslutter med noen multivariate analyser som kan forklare variasjonene i velgernes interesse for fylkes- og kommunepolitikk, i hva som hadde betydning for partivalget på de to nivåene, samt i tilliten til politikerne på de to nivåene: Er det de samme mønstrene og forklaringsfaktorene som slår ut?

4 Spørsmålet om hva som hadde størst betydning for partivalg, er ikke tatt med her siden dette har fire kategoriske svaralternativer som ikke utgjør en skala.

5 Ut fra standardkriteriet om å beholde faktorer med egenverdi større enn 1. I dette tilfellet er egenverdien for faktor 2 klart høyere enn 1 for begge nivåer, mens egenverdien for en tredje faktor er langt lavere.

Uavhengige variabler: kontekstuelle og individuelle kjennetegn

Det finnes mye av så vel internasjonal som norsk forskning om politisk tillit der man skiller mellom tillit til enkeltpolitikere og politiske institusjoner. Denne litteraturen er ganske sprikende når det gjelder betydningen av kontekstuelle og individuelle sosiodemografiske kjennetegn (se f.eks. Seggaard et al., 2020, s. 127–129), men vi har brukt den til å velge ut variabler som kan bidra til å forklare variasjonene i tillit og interesse på fylkes- og kommunenivå.

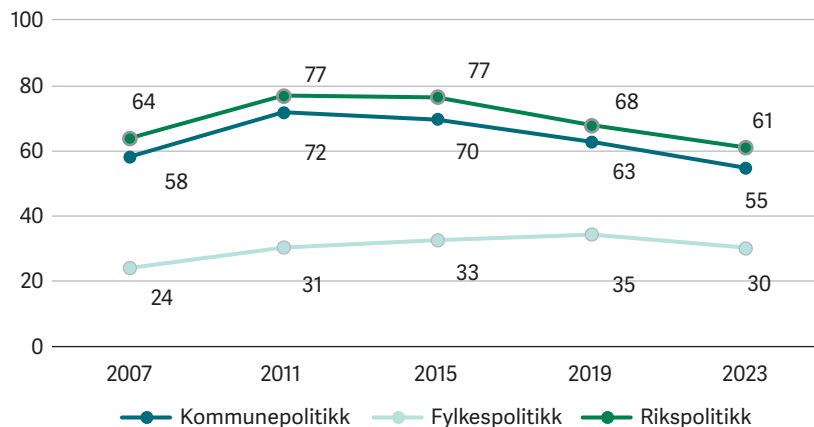
I forskningslitteraturen om lokalpolitisk tillit trekker Marte Winsvold (2021) fram partipreferanse og opplevelse av stedstilknytning som relevante variabler på individnivå i tillegg til kjønn, alder og utdanning. På kontekstnivå er størrelse – kommune- og fylkesstørrelse – standardvariabler som brukes for å forklare forskjeller i folks holdninger og tillit. Sett i lys av de siste årenes oppmerksomhet om strukturreformer og territoriale grenseendringer er «berøring» med slike reformer også trukket fram som en mulig forklaring på innbyggernes holdninger til ulike (lokal)politiske forhold (se f.eks. Seggaard & Rommetvedt, 2021; Solvang et al., 2025). Vi har valgt ut følgende individuelle forklaringsvariabler: kjønn, alder, utdanning, opplevd tilknytning til kommunen og til fylket samt partivalg (ved fylkestingsvalget). I tillegg tar vi med de kontekstuelle variablene kommunens og fylkets folketall, og om kommunen og fylket var berørt av strukturreformene.

Velgernes syn på fylkespolitikk og fylkespolitikere

For å belyse fylkespolitikkenes status blant norske velgere har vi som nevnt valgt å sammenlikne velgernes interesse for og syn på fylkespolitikk og fylkespolitikere med det kommunale nivået. Det meste av framstillingen avgrenses til de borgerne som man antar har et klart forhold til fylkeskommunen, og som kan delta i fylkestingsvalg. I Oslo holdes det kommunestyrevalg og bydelsvalg, men ikke fylkestingsvalg. Oslos innbyggere utelates derfor fra de fleste analysene.

Før vi gjør denne innsnevringen, tar vi imidlertid et overordnet blikk på utviklingen i den generelle interessen for kommunepolitikk, fylkespolitikk og rikspolitikk i landet som helhet. Figur 5.1 viser utviklingen over tid i andelen av velgere (inkludert Oslo) som sier at de er svært eller ganske interessert i

politikken på disse nivåene. En fullstendig svarfordeling (se appendiks) viser at svarene «ganske interessert» og «lite interessert» jevnt over er mest utbredt, mens færre svarer ytterpunktene «svært interessert» og «helt uinteressert».



Figur 5.1 Andel (inkludert Oslo-velgere) som er svært eller ganske interessert i politikk på ulike nivåer, 2007–2023 (prosent)

Spørsmål: «Av og til varierer folks interesse mellom ulike typer politikk. Hvor interessert er du i kommunepolitikk/fylkespolitikk/rikspolitikk?»

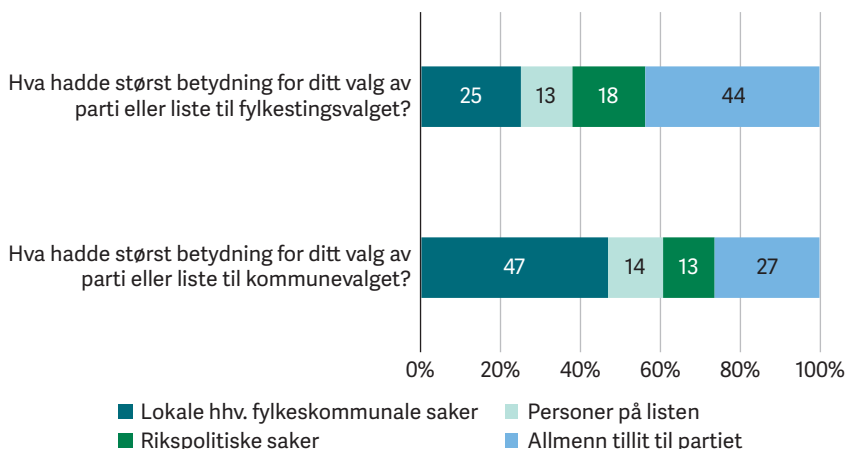
Svaralternativer: «svært interessert», «ganske interessert», «lite interessert», «helt uinteressert», «vet ikke», «ønsker ikke å svare».

«Vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier. Analysen er vektet.

Vi ser i figur 5.1 at hovedmønsteret i interessen for de tre politikknivåene har vært det samme i hele perioden 2007–2023. Andelen som er svært eller ganske interessert i fylkespolitikk, er betydelig mindre enn andelen som er tilsvarende interessert i kommunepolitikk. Forskjellen har ligget på om lag 25 til 35 prosentpoeng, og i 2011 var den faktisk godt og vel 41 prosentpoeng. Forskjellen mellom interesse for rikspolitikk og interesse for kommunepolitikk har ligget nokså stabilt på 5–6 prosentpoeng.

Figur 5.1 viser også at det fra og med 2015 har vært en nedgang i andelen av velgerne som er svært eller ganske interessert i rikspolitikk og kommunepolitikk, mens interessen for fylkespolitikk har vært ganske stabil på vel 30 prosent siden 2011. Dermed har gapet mellom interessen for fylkespolitikk og de to andre nivåene krympet. Dette skjedde stort sett i det tidsrommet da diskusjonen om fylkesreform var aktuell (Vabo, under utgivelse). Debatten om fylkessammenslåinger og -oppdeling kan dermed ha bidratt til noe mindre forskjell i interessen for politikk mellom de tre nivåene. Endringene i den fylkespolitiske interessen har likevel vært overraskende beskjedne.

Siden Oslo ikke har fylkestingsvalg, kunne man forvente at interessen for fylkespolitikk ville være mindre i Oslo. Det er imidlertid ikke tilfellet. Den andelen som er interessert i fylkespolitikk, blir i gjennomsnitt litt *større* når oslovelgerne tas med, enn når de utelates. I fortsettelsen avgrensner vi analysene til velgere som er bosatt utenfor Oslo.



Figur 5.2 Andel (utenom Oslo) som svarte at ulike forhold hadde størst betydning for valg av parti ved kommunevalg og fylkestingsvalg i 2023 (prosent)

Spørsmål: «Hva hadde størst betydning for ditt valg av parti eller liste til kommunevalget/fylkestingsvalget?» Svaralternativer: «lokale/fylkeskommunale saker», «personer på listen», «rikspolitiske saker», «allmenn tillit til partiet», «vet ikke», «ønsker ikke å svare».

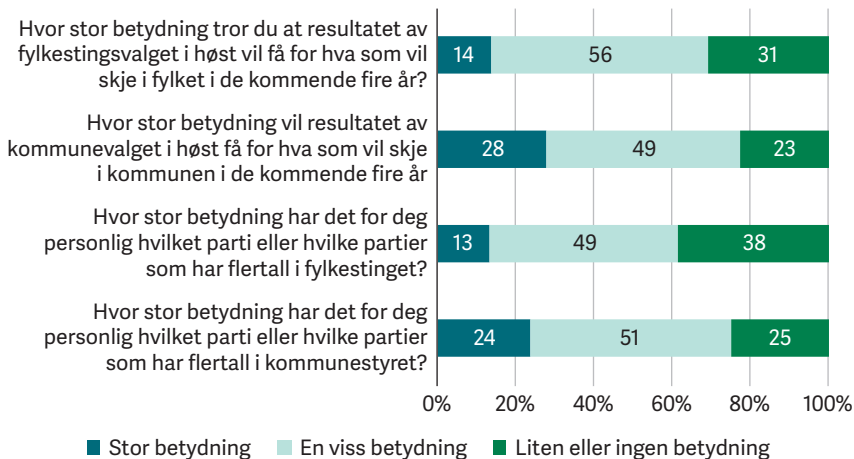
«Vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier.

Velgere bosatt i Oslo inngår ikke i analysen. Analysen er vektet.

Figur 5.2 beskriver velgernes interesse for fylkespolitikk på en indirekte måte ved å vise hva som hadde størst betydning for velgernes stemmegivning ved fylkestings- og kommunestyrevalgene i 2023. Det er markante forskjeller i velgernes vurderinger av hva som var viktigst for deres partistemme. Ved kommunestyrevalget var det klart flest velgere (47 prosent) som la mest vekt på lokalpolitiske saker, mens den generelle partitilliten betydde mest for flest velgere ved fylkestingsvalget (44 prosent). Det synes med andre ord som om velgernes stemmegivning ved fylkestingsvalg er mer partiforankret, mens stemmegivning ved kommunestyrevalg er mer saksforankret. Rikspolitiske saker betydde noe mer ved fylkestingsvalget (18 prosent) enn ved kommunestyrevalget (13 prosent). Dette er i tråd med våre forventninger. Mer overraskende er det å se at personene på listene ble tillagt omtrent samme betydning ved de to valgene (13–14 prosent).

Dersom man betrakter rikspolitiske saker og allmenn tillit til partiet som overordnede – nasjonale – forhold og de to andre som lokalt forankrede grunner for stemmegivning, viser figur 5.2 tydelig at velgerne ser fylkestingsvalg som mer preget av den nasjonale politikken. Kommunestyrevalg framstår som mindre «nasjonalisert» og blir i større grad vurdert på egne premisser. Særlig ses dette ved at langt færre av de som deltok i fylkestingsvalg, sier at fylkeskommunale saker var viktige for deres partistemme, enn den tilsvarende andelen når det gjelder lokale saker ved kommunestyrevalget. Forskjellen er 22 prosentpoeng. Spørsmålet er om denne markante forskjellen skyldes at velgerne ikke har kunnskap om fylkespolitiske saker, eller om sakene oppleves som mindre viktige for velgerne. Eller kanskje – og det kan man ikke utelukke – er det en sammenheng mellom kunnskap og viktighet: Sakene oppleves som mindre viktige fordi velgerne ikke har tilstrekkelig kunnskap.

Vi kan kanskje nærme oss et svar på dette spørsmålet når vi nå ser på folks vurderinger av konsekvensene av de to valgene. Det første spørsmålet i så måte gjelder velgernes vurdering av valgenes betydning for det som kommer til å skje i henholdsvis fylket og kommunen i den kommende fireårsperioden. Det andre spørsmålet gjelder den betydningen partiflertallet i fylkestinget og kommunestyret har for velgeren personlig. Resultatene framgår av figur 5.3.



Figur 5.3 Andel (utenom Oslo) som mener at kommune- og fylkestingsvalg har betydning for kommunen/fylket og for en selv, i 2023 (prosent)

Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier.

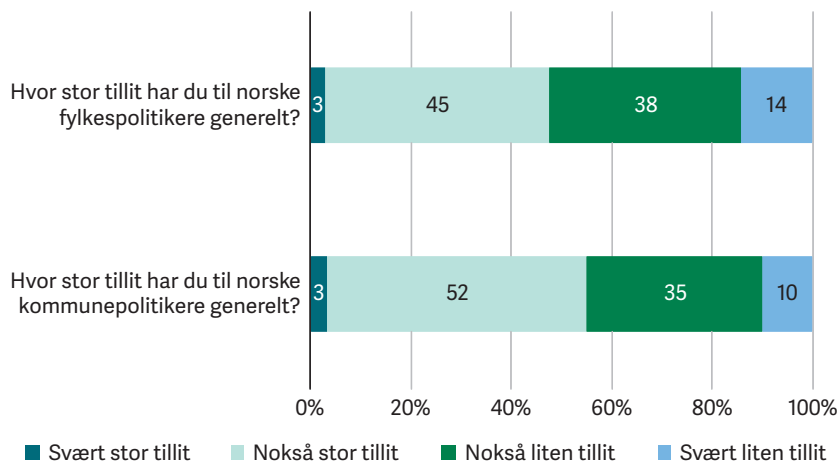
Velgere i Oslo inngår ikke i analysen. Analysen er vektet.

Figur 5.3 viser at de som svarer midtkategorien «en viss betydning», utgjør den største andelen av de spurte ved begge valgene, men ellers er det ganske klare forskjeller mellom fylkestings- og kommunestyrevalgene. Andelen av velgere som mener at kommunestyrevalget får stor betydning for utviklingen framover (28 prosent), er dobbelt så stor som andelen som svarer det samme om fylkestingsvalg (14 prosent). Andelene som svarer at partiflertallet har stor betydning for dem personlig, er litt mindre, men også her synes kommunestyrevalget å være viktigst. Det er verdt å merke seg at hele 38 prosent av velgerne mener at fylkestingsvalget har liten eller ingen betydning for dem personlig, mot 25 prosent for kommunestyrevalget. Resultatene indikerer altså at velgerne tillegger fylkespolitikken mindre betydning enn kommunepolitikken, både når det gjelder praktisk politikk og med tanke på personlig interesse og engasjement.

Interesse for og syn på betydningen av valg og politikk er en ting, men hvordan ser det ut når man spør velgerne om deres tillit til politikerne i fylkeskommunen og kommunen? Svarene på det direkte spørsmålet er vist i figur 5.4. Som forventet ser vi at den generelle tilliten til kommunepolitikkerne (55 prosent svært eller nokså stor) er noe større enn tilliten til fylkespolitikkerne (48 prosent svært eller nokså stor). Det er et knapt flertall av velgerne (52 prosent) som sier at de har nokså eller svært liten tillit til fylkespolitikkerne, men forskjellen mellom de to nivåene er ikke særlig stor.

Svarkategorien «vet ikke» er ikke regnet med i figur 5.4. Det er likevel interessant at noen flere – 16 prosent av det totale utvalget – svarer «vet ikke» på spørsmålet om tillit til fylkespolitikere, mot 11 prosent for tillit til kommunepolitikere. Det kan være vanskelig å tolke «vet ikke»-svar, men denne forskjellen forsterker likevel inntrykket av et mer distansert forhold til fylkeskommunen.⁶

6 Slike forskjeller, men noe lavere «vet ikke»-andeler, finnes også i spørsmålene som er vist i figur 5.5. «Vet ikke» ble presentert som et svaralternativ på linje med de andre i spørsmålene i disse to figurene. I de andre spørsmålene vi analyserer i dette kapittelet, kom «vet ikke» først opp som et svaralternativ hvis respondenten ville hoppe over spørsmålet, og «vet ikke»-andelen blir dermed lavere.



Figur 5.4 Andel (utenom Oslo) med ulik grad av tillit til kommunepolitikere og fylkespolitikere i 2023 (prosent)

Spørsmål: «Hvor stor tillit har du til norske kommunepolitikere/fylkespolitikere generelt?»

Svaralternativer: «svært stor tillit», «nokså stor tillit», «nokså liten tillit», «svært liten tillit», «vet ikke», «ønsker ikke å svare».

Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier.

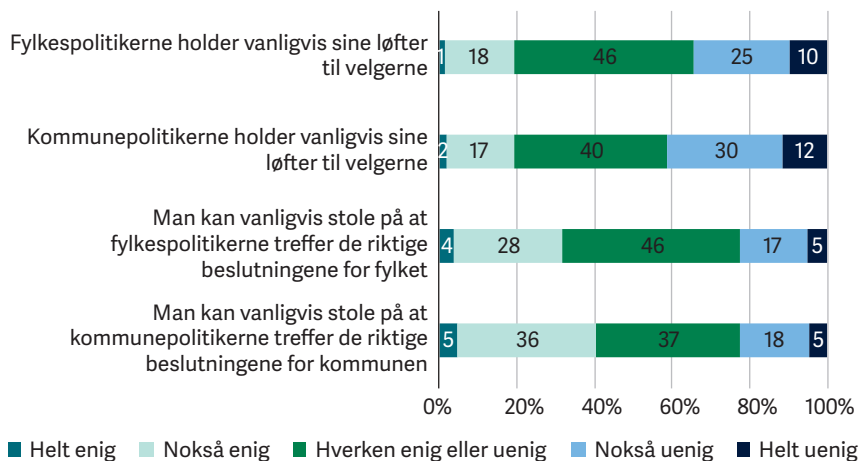
Velgere bosatt i Oslo inngår ikke i analysen. Analysen er vektet.

Tillit til politikere er et sammensatt fenomen som kan omfatte så vel politikernes løfter som deres beslutninger. Deltakerne i velgerundersøkelsen ble derfor spurt om de var enige eller uenige i to utsagn om dette. Svarene framgår av figur 5.5.

Her ser vi at velgerne har større tillit til at politikerne treffer riktige beslutninger, enn til at de holder sine løfter. Dermed ser politikens «output-side» ut til å nyte større tillit enn «input-siden». Videre ser vi at mange velgere svarer «verken eller» (37–46 prosent) på spørsmål om hvorvidt politikerne holder sine løfter og treffer riktige beslutninger. Dette kan trolig også tolkes som et «både og» eller nøytralt svar. Det er nærliggende å anta at mange har tiltro til noen av partiene og politikernes løfter og beslutninger og mindre tillit til andre.

Sammenlikningene mellom kommune- og fylkespolitikere i figur 5.5 viser noen motstridende resultater. På den ene siden svarer en noe større andel av velgerne at de er helt eller nokså *uenige* i at kommunepolitikere vanligvis holder sine løfter (42 prosent), enn tilfellet er for fylkespolitikere (35 prosent). På den andre siden er det flere som er helt eller nokså enige i at man kan stole på at kommunepolitikere treffer de riktige beslutningene

(41 prosent), sammenliknet med dem som sier det samme om fylkespolitikterne (32 prosent). En forklaring kan være at flere velgere gjør seg opp en mening – enten positiv eller negativ – om kommunepolitikterne, mens oppfatninger om fylkespolitikterne noe oftere havner i midtkategorien. Om det så avspeiler mindre interesse, manglende kunnskap eller en reell nøytral holdning, er så langt et ubesvart spørsmål, men det kan uansett indikere at velgere har et fjernere forhold til fylkespolitikken.



Figur 5.5 Andel (utenom Oslo) som i ulik grad er enig i påstander om kommunepolitikere og fylkespolitikere i 2023 (prosent)
Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier. Velgere bosatt i Oslo inngår ikke i analysen. Analysen er vektet.

Variasjoner i velgernes interesse for kommune- og fylkespolitikk

Mens vi så langt har sammenliknet velgernes forhold til politikk og politikere på fylkes- og kommunenivå, skal vi nå se hvordan interessen for politikk på de to nivåene varierer mellom ulike velgergrupper. Vi går inn på flere indikatorer, og vi undersøker mer systematisk hvilke bakgrunnsfaktorer som kan bidra til å forklare variasjonene i velgernes politiske interesse, deres valg vurderinger og tillit til politikterne. Multivariate analyser gjør det mulig å sammenlikne bakgrunnsfaktorenes betydning for de to nivåene på en enkel måte. Men først presenterer vi en deskriptiv krysstabell av velgernes politiske interesse og ulike bakgrunnskjennetegn.

Som vi har sett av figur 5.1, er interessen for fylkespolitikken atskillig mindre enn interessen for kommunepolitikken. Denne tendensen er

gjennomgående på tvers av ulike befolkningsgrupper. Dette framgår av tabell 5.2, som viser at alle differansene (prosentpoeng) mellom de to nivåene er positive. Innenfor alle velgergruppene er andelen som svarer «svært interessert» eller «ganske interessert», større for kommunepolitikk enn for fylkespolitikk. Differansene i velgernes politiske interesse mellom kommune- og fylkesnivå er store, i de fleste tilfellene mellom 20 og 35 prosentpoeng.

Tabell 5.2 viser også at kjønnsforskjellene i interessen for kommune- og fylkespolitikk er små, mens de eldre og de høyt utdannede er klart mer interessert i kommunepolitikk enn de unge og de med lavere utdanning. Det er generelt mindre variasjon i velgergruppenes interesse for fylkespolitikk, selv om det også her er klare aldersforskjeller. Det betyr at *avstanden* mellom interesse for kommunal og fylkeskommunal politikk er størst blant de eldre og høyt utdannede.

Tabellen viser videre at de som opplever sterkest tilknytning til sin kommune og sitt fylke, er mest interessert i politikken på disse nivåene. Men dette er ikke en eksklusiv interesse: Innbyggere med sterk tilknytning til ett nivå er også interessert i det andre nivået. Både de med sterk fylkesidentitet og de med svak kommuneidentitet er mer interessert i kommunepolitikk enn i fylkespolitikk. Velgere i små kommuner er mer interessert i kommunepolitikk enn velgere bosatt i store kommuner, mens det er liten forskjell mellom velgere bosatt i store og små fylker når det gjelder interessen for fylkespolitikk.

Man skulle kunne tro at det til dels heftige ordskiftet om reformer i kommune- og fylkesstrukturen ville føre til større interesse for politikken i berørte kommuner og fylker. Tabell 5.2 viser at de velgerne som er bosatt i en kommune berørt av kommunereformen, er litt mer interessert i kommunepolitikk og særlig fylkespolitikk enn de som ikke er berørt. Velgernes politiske interesse ser derimot ikke ut til å ha sammenheng med om de ble berørt av fylkesreformen.

Tabell 5.2 viser også variasjonene mellom de ulike partienes velgere ved fylkestingsvalget. Rødts og Industri- og Næringspartiets velgere har forholdsvis høy interesse for politikken på begge nivåene, mens Senterpartiets og SVs velgere er like interessert i kommunepolitikk, men atskillig mindre interessert i fylkespolitikk. Interessen for fylkespolitikk er minst blant Venstres og KrFs velgere, selv om disse partiene bidro til å opprettholde fylkesnivået i regionreformen.

Tabell 5.2 Andel av velgere (utenom Oslo) som er svært eller ganske interessert i kommunepolitikk og fylkespolitikk, etter ulike bakgrunnskjennetegn, 2023 (prosent)

		Svært eller ganske interessert i ...		Differanse i prosentpoeng	Uvektet N	
		Kommune-politikk	Fylkes-politikk		Kommune-politikk	Fylkes-politikk
Kjønn	Kvinne	53	29	24	1259	1258
	Mann	57	30	27	1204	1203
Alder	18–34 år	31	17	14	558	556
	35–66 år	61	33	28	1376	1375
	67+	71	37	34	529	530
Utdanning	Ingen/grunnskole	43	27	16	440	440
	Videregående	56	30	26	1100	1099
	Universitet eller høyskole	62	31	31	898	897
Kommuneidentitet	Liten, ingen eller verken eller	48	26	22	1020	1019
	Sterk eller svært sterk tilknytning	66	34	32	1312	1313
Fylkesidentitet	Liten, ingen eller verken eller	52	26	26	1289	1288
	Sterk eller svært sterk tilknytning	65	37	28	1038	1038
Kommunestørrelse	Under 5000	63	33	30	861	861
	5001–60 000	55	28	27	1294	1292
	Over 60 000	54	32	22	308	308
Fylkesstørrelse	Under 300 000	56	33	23	878	876
	300 001–600 000	54	26	28	1047	1048
	Over 600 000	57	31	26	538	537
Berørt av kommunereform	Nei	54	27	27	1872	1872
	Ja	58	35	23	591	591
Berørt av fylkesreform	Nei	56	29	27	560	558
	Ja	55	30	25	1903	1903
Partivalg – fylke	Rødt	76	48	28	67	67
	SV	71	30	41	130	130
	Ap	69	37	32	385	384
	Sp	74	34	40	255	255
	MDG	61	40	21	44	44
	KrF	56	24	32	77	77
	Venstre	56	21	35	43	43
	Høyre	65	33	32	350	351
	FrP	54	34	20	157	157
	INP	71	47	24	87	87

Spørsmål: «Av og til varierer folks interesse mellom ulike typer politikk. Hvor interessert er du i kommunepolitikk/fylkespolitikk?»

Svaralternativer: «svært interessert», «ganske interessert», «lite interessert», «helt uinteressert», «vet ikke», «ønsker ikke å svare».

Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier. Velgere bosatt i Oslo inngår ikke i analysen. Analysen er vektet.

Hovedinntrykket fra de bivariate sammenlikningene i tabell 5.2 er at alle velgergrupper uttrykker et mer distansert forhold til fylkespolitikken enn til kommunepolitikken. Det er noen nyanser innen ulike grupper av velgere, for eksempel eldre versus unge, høyt versus lavt utdannede og velgere med sterk versus svak stedstilknytning, men hovedinntrykket står seg godt også her.⁷

Hva kan forklare velgernes forhold til kommune- og fylkespolitikk?

Analysene så langt gir en pekepinn om hva som påvirker velgernes interesse for kommune- og fylkespolitikk. For å få et sikrere grep om årsakssammenhenger gjennomfører vi multivariate analyser av sammenhengene mellom ulike bakgrunnsvariabler og henholdsvis *politisk interesse*, *grunnlag for partivalg* og *tillit til politikere*.

For å belyse forskjeller mellom de to styringsnivåene har vi gjennomført separate multivariate regresjonsanalyser for kommune- og fylkesnivå når det gjelder interesse, grunnlag for partivalg og tillit til politikere. Vi undersøker betydningen av både individuelle kjennetegn som stedsidentitet og kontekstuelle forhold som kommune- og fylkesstørrelse, og om man er berørt av strukturreformene, og vi kontrollerer for forhold som tidligere forskning har trukket fram: kjønn, alder og utdanning. De tomme cellene i regresjonsanalysene gjelder sammenhenger på tvers av de to nivåene som vi ikke har inkludert i analysene (for eksempel om kommunereformen påvirker tillit til fylkespolitikere).

Tabell 5.3 viser at velgere i kommuner som er berørt av kommunereformen, alt annet likt, har en signifikant større tendens til å være mer interessert i kommunepolitikk. Det samme gjelder for personer med sterk stedsidentitet. Dette gjelder ikke bare det kommunale nivået; fylkesidentiteten henger også sammen med for interessen for fylkespolitikk. Mens vi så en sammenheng mellom kommunestørrelse og interesse i den bivariate analysen (tabell 5.2), viser kontrollen for andre variabler at verken kommune- eller fylkesstørrelse har noen signifikant betydning for folks interesse for politikken. Dette «nullfunnet» er særlig interessant fordi størrelse ofte er en sentral forklaringsvariabel i norsk kommuneforskning.

7 Tilsvarende bivariate sammenlikninger av grunner for partivalg og tillit til politikere er plassert i appendiks.

Tabell 5.3 Hva kan forklare interesse for kommunepolitikk og fylkespolitikk? (2023; utenom Oslo). OLS; standardiserte beta-koeffisienter (standardfeil)

	Interesse for kommunepolitikk ^a	Interesse for fylkespolitikk ^a
Kjønn (0 = kvinne, 1 = mann)	0,047 (0,033)	0,015 (0,033)
Alder (kontinuerlig)	0,256** (0,001)	0,145** (0,001)
Utdanningsnivå (grunnskole er referanseverdi) Videregående	0,081* (0,043)	0,037 (0,043)
Universitet/høyskole	0,190** (0,045)	0,082* (0,045)
Kommuneidentitet (1 = ingen tilknytning – 5 = svært sterk tilknytning)	0,156** (0,014)	–
Fylkesidentitet (1 = ingen tilknytning – 5 = svært sterk tilknytning)	–	0,114** (0,014)
Berørt av kommunereform (0 = ikke berørt, 1 = berørt)	0,065* (0,036)	–
Berørt av fylkesreform (0 = ikke berørt, 1 = berørt)	–	0,023 (0,043)
Kommunestørrelse (logaritmen til befolkningsstørrelse)	-0,055 (0,013)	0,053 (0,013)
Fylkesstørrelse (1 = 0–300 000, 2 = 300 001–600 000, 3 = over 600 000)	–	-0,031 (0,023)
R ²	0,130	0,043
Uvektet N	2043	2044

^a Kategorisk variabel med fire verdier: 1 = helt uinteressert, 2 = lite interessert, 3 = ganske interessert, 4 = svært interessert
Signifikant: * p < 0,05, ** p < 0,01.
Analysen er vektet.

Går vi til kontrollvariablene, viser tabell 5.3 at alder har en signifikant positiv effekt på begge de to nivåene. Her bekreftes resultatene fra tabell 5.2: Eldre velgere utviser (alt annet likt) større interesse enn yngre for kommune- og fylkespolitikk. Utdanning har også betydning for politisk interesse på begge nivåer: Høyt utdannede er mer interessert, men forskjellen mellom utdanningsgruppene er svakere på fylkeskommunalt nivå.

Et viktig funn i tabell 5.3 kommer fram i raden R², som viser hvor stor forklaringskraft modellene har. Variablene i analysen kan i langt større grad forklare variasjoner i interessen for kommunepolitikk enn når det gjelder

fylkespolitikk. Dette gjenspeiler at variasjonen mellom ulike grupper er klart større for interesse for kommunepolitikk, slik tabell 5.2 også viste.

Når det gjelder grunnlag for partivalg, undersøker vi hva som kan forklare vektlegging av lokale versus nasjonale forhold ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Vi tok utgangspunkt i de to spørsmålene som ble vist i figur 5.2, der begge hadde fire svaralternativer. To av de fire svaralternativene beskrev forhold knyttet til kommune- eller fylkespolitikken. På spørsmålet om hva som var viktig for partivalg ved kommunestyrevalg, gjaldt dette *lokale saker og personer på listen*. Vi slo disse to svaralternativene sammen til en felles kategori som uttrykker at kommunale forhold er viktigst. De to andre svaralternativene, *rikspolitiske saker og allmenn tillit til partiet*, slo vi også sammen. Disse svarene tolker vi som uttrykk for den nasjonale politikken innflytelse i kommunestyrevalg. For fylkestingsvalg gjorde vi det samme, med svaralternativene *fylkeskommunale saker og personer på listen* som en felles fylkeskommunal kategori. Også her slo vi sammen de to rikspolitiske svaralternativene.

Tabell 5.4 inneholder to regresjonsanalyser med de sammenslåtte kategoriene som avhengige variabler. Den ene analysen viser hva som bidrar til å forklare at lokale forhold – i motsetning til rikspolitiske – er viktigst for velgernes partivalg ved kommunestyrevalg. Den andre skiller på samme måte mellom fylkeskommunale forhold og rikspolitikk ved fylkestingsvalg. I analysene har lokale og fylkeskommunale saker og personer høy verdi (1) og rikspolitiske forhold lav verdi (0). Siden de avhengige variablene bare har to verdier, bruker vi logistisk regresjonsanalyse, ikke OLS som i tabell 5.3 og 5.5.

Tabell 5.4 viser at kun én bakgrunnsvariabel – kommunestørrelse – har signifikant betydning for velgernes partivalg ved begge valg. Velgere i mindre kommuner har (alt annet likt) større tendens til å peke på lokale og fylkeskommunale forhold som grunn til partivalg ved kommunestyre- og fylkestingsvalg (slik også tidligere forskning har vist for kommunenivået [Bjørklund, 2017, s. 308]). Velgernes opplevelse av kommunal tilhørighet har også betydning for vektlegging av lokale forhold ved kommunevalget, men vi finner ingen tilsvarende effekt for fylkesidentitet og fylkestingsvalg. Om velgerne er berørt av strukturreformene, har i 2023-valget ingen signifikant betydning for om lokale forhold var viktigst for deres partistemme.

Ellers viser tabell 5.4 også at kvinnelige velgere har en signifikant større tendens enn mannlige velgere til å vektlegge fylkeskommunale forhold når de stemmer ved fylkestingsvalg. Velgernes alder og utdanningsnivå slår derimot ikke ut. I tabell 5.2 og tabell 5.3 så vi at høyt utdannede har størst

Tabell 5.4 Hva kan forklare lokale og fylkeskommunale forhold som grunn til velgernes partivalg ved henholdsvis kommunevalg og fylkestingsvalg? (2023; utenom Oslo). Logistisk regresjonsanalyse, log odds B (standardfeil)

	Kommunevalg ^a	Fylkestingsvalg ^a
Kjønn (0 = kvinne, 1 = mann)	-0,233 (0,107)	-0,579** (0,113)
Alder (kontinuerlig)	-0,001 (0,003)	-0,002 (0,003)
Utdanningsnivå (grunnskole er referanseverdi)		
Videregående	0,136 (0,150)	0,095 (0,158)
Universitet/høgskole	-0,076 (0,152)	-0,298 (0,162)
Kommuneidentitet (1 = ingen tilknytning – 5 = svært sterk tilknytning)	0,173** (0,050)	-
Fylkesidentitet (1 = ingen tilknytning – 5 = svært sterk tilknytning)	-	0,025 (0,051)
Berørt av kommunereform (0 = ikke berørt, 1 = berørt)	0,038 (0,112)	-
Berørt av fylkesreform (0 = ikke berørt, 1 = berørt)	-	-0,404 (0,146)
Kommunestørrelse (Logaritmen til befolkningsstørrelse)	-0,335** (0,045)	-0,182** (0,045)
Fylkesstørrelse (1 = 0–300 000, 2 = 300 001–600 000, 3 = over 600 000)	-	0,033 (0,080)
<i>Konstantledd</i>	3,404 (0,538)**	2,063 (0,550)**
<i>Cox & Snell R²</i>	0,059	0,044
<i>Nagelkerke R²</i>	0,080	0,060
<i>Uvektet N</i>	1848	1622

^a Dikotom variabel hvor 1 = lokale/fylkeskommunale saker og kandidater og 0 = rikspolitiske saker og allmenn tillit til partiet.

Signifikant: * p < 0,05, ** p < 0,01.

Analysen er vektet.

interesse for kommunepolitikk, men det fører altså ikke til at de legger mer vekt på lokalpolitikk når de velger parti ved kommunestyrevalg. Modellene har svak forklaringskraft, men lykkes noe bedre i å forklare variasjoner på kommunenivå enn på fylkesnivå.

Når vi vender blikket mot faktorer som kan forklare velgernes tillit til politikere, ser vi av tabell 5.5 at det samlet sett ikke er stor forskjell på hva som betinger tillit til kommunepolitikere og fylkespolitikere. Dette

gjenspeiles også i modellenes forklaringskraft (jf. R^2), som er forholdsvis svak – og like svak for begge nivåer.

Tabell 5.5 Hva kan forklare tillit til kommunepolitikere og fylkespolitikere? (2023; utenom Oslo). OLS; standardiserte beta-koeffisienter (standardfeil)

	Tillit til kommunepolitikere ^a	Tillit til fylkespolitikere ^a
Kjønn (0 = kvinne, 1 = mann)	-0,020 (0,033)	-0,055 (0,035)
Alder (kontinuerlig)	0,053 (0,001)	0,006 (0,001)
Utdanningsnivå (grunnskole er referanseverdi) Videregående	0,117** (0,044)	0,114** (0,047)
Universitet/høyskole	0,266** (0,045)	0,275** (0,049)
Kommuneidentitet (1 = ingen tilknytning – 5 = svært sterk tilknytning)	0,148** (0,015)	–
Fylkesidentitet (1 = ingen tilknytning – 5 = svært sterk tilknytning)	–	0,143** (0,015)
Berørt av kommunereform (0 = ikke berørt, 1 = berørt)	0,058 (0,035)	–
Berørt av fylkesreform (0 = ikke berørt, 1 = berørt)	–	0,014 (0,047)
Kommunestørrelse (Logaritmen til befolkningsstørrelse)	-0,082** (0,013)	-0,032 (0,014)
Fylkesstørrelse (1 = 0–300 000, 2 = 300 001–600 000, 3 = over 600 000)	–	-0,019 (0,025)
R^2	0,077	0,072
Uvektet N	1825	1723

^a Kategorisk variabel med fire verdier: 1 = svært liten tillit, 2 = nokså liten tillit, 3 = nokså stor tillit, 4 = svært stor tillit.

Signifikant: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Analysen er vektet.

Velgernes opplevelse av stedsidentitet har signifikant positiv sammenheng med tillit til politikerne på begge nivåer. Det samme gjelder også kontrollvariabelen utdanningsnivå. Folk som føler seg knyttet til sitt bosted og har høyere utdanning, har større tillit til både kommune- og fylkespolitikere – også når vi kontrollerer for andre forklaringsfaktorer. Kjønn og alder ser ikke ut til å være forbundet med politikertillit på noen av nivåene.

Blant kontekstvariablene er det bare kommunestørrelse som har signifikant betydning, og da kun for tillit til kommunepolitikere: Folk i mindre kommuner har, alt annet likt, mer tillit til kommunepolitikere enn innbyggere i større kommuner. Denne betydningen av kommunestørrelse for politisk tillit er kanskje ikke overraskende, men den er likevel interessant fordi vi ikke fant noen tilsvarende betydning for politisk interesse, jf. tabell 5.3. Om kommunen eller fylket har vært berørt av strukturreformen, ser derimot ikke ut til å ha noen betydning for politikertilliten.

Ser vi analysene av interesse og tillit i sammenheng, synes det som om stedsidentitet framstår som viktig – og kanskje som den viktigste fellesfaktoren – for både politikertillit og politisk interesse, uavhengig av nivå. Strukturreformene ser derimot ut til å ha liten betydning, med unntak for velgernes interesse for kommunepolitikk. Velgere i kommuner som er berørt av kommunereformen, utviser, alt annet likt, noe større kommunalpolitisk interesse.

Oppsummering og diskusjon

I tiden fram mot valgene i 2023 var spørsmålet om endringer i fylkesinndeling en omdiskutert sak med stort engasjement i berørte fylker og i rikspolitikken. Det var derfor nærliggende å tro at interessen for fylkespolitikk ville stige. Analysene i dette kapitlet bekrefter imidlertid tidligere konklusjoner om innbyggernes forhold til fylkeskommunen som politisk demokratisk institusjon: Det kan sies at fylkeskommunen befinner seg i skyggenes dal. Det overordnede inntrykket er at velgerne har et mer distansert forhold til politikk og politikere på fylkeskommunalt nivå enn på kommunenivå. Dette gjelder i særlig grad politisk interesse.

Interessen for kommunepolitikk er klart større enn for fylkespolitikk, og folk mener at kommunestyrevalget er viktigere både for dem selv og for hva som skjer i samfunnet. Riktignok er gapet i den politiske interessen for de to nivåene blitt noe redusert i løpet av årene da debatten om regionreform var på sitt sterkeste, men det er fortsatt stor forskjell. Så selv om det kan se ut til at den til dels heftige debatten om fylkeskommunens plass i det norske systemet og den etterfølgende debatten om hensiktsmessigheten av å reversere fylkesreformen har påvirket velgernes interesse, var denne effekten midlertidig. Den svake interessen for fylkespolitikk gjenspeiles i at langt færre av dem som deltok i fylkestingsvalg, sier at fylkeskommunale saker var viktige for deres partistemme, enn andelen som sier det samme

om lokale saker og stemmegivning ved kommunestyrevalg. Fylkestingsvalg framstår som mer preget enn kommunestyrevalg av rikspolitiske forhold. Svaralternativet «allmenn tillit til partiet», som mange oppgir ved fylkestingsvalg, kan dels forstås som et uttrykk for partiidentifikasjon, dels som et uttrykk for at stemmegivningen baseres på mer generelle inntrykk av partienes profiler. Våre funn på velgernivå gjenspeiler politikernes rolleoppfatninger: Fylkespolitikkerne betrakter seg i større grad som partirepresentanter, enn det kommunepolitikkerne gjør (Aars et al., 2015). I leserinnlegg i lokalavisene legger fylkespolitikkerne mindre vekt på eget forvaltningsnivå og mer vekt på rikspolitikk, enn det kommunepolitikkerne gjør (Ervik, 2009).

Analysene avdekker også at det er større forskjeller mellom ulike befolkningsgrupper når det gjelder interesse for kommunepolitikk sammenliknet med fylkespolitikk. Mens engasjementet for fylkespolitikken jevnt over er ganske labert, er det større sprik i interessen for kommunepolitikk, blant annet mellom ulike alders- og utdanningsgrupper. Interessen for lokalpolitikk får likevel ikke alltid konsekvenser ved valgurnene. De høyt utdannede, som er mer interessert i kommunepolitikk enn velgere med lavere utdanning, legger ikke mer vekt på lokale forhold og kandidater når de stemmer ved kommunestyrevalg. Høyutdanningsgruppene er også mer interessert i rikspolitikk sammenliknet med de lavere utdannede, og da kan rikspolitikken bli tillagt mer vekt også ved lokalvalg.

Analysene av tillit til politikere tegner et litt annet bilde. Selv om velgerne har noe større tillit til kommunepolitikkerne enn til fylkespolitikkerne, er forskjellen i tillit til politikerne på de to nivåene langt mindre enn forskjellene i interesse. Betydningen av ulike bakgrunnsfaktorer er også mer blandet. Samtidig er det viktig å ha in mente at nivået på politikertilliten uansett er forholdsvis høy; det gjelder på både fylkes- og kommunenivå. Lokale forhold som kommunestørrelse og lokal tilhørighet har riktignok betydning for lokalpolitisk tillit. Men våre modeller for tillit til fylkes- og kommunepolitikere har ganske lik (og forholdsvis lav) forklaringskraft, noe som kan tyde på at lokalpolitisk tillit til dels reflekterer en mer generell politisk tillit.

Fører så det manglende engasjementet i fylkespolitikken til en legitimitetskrise? Tillit og legitimitet er ikke det samme, men vi kan forstå velgernes tillit som én av flere mulige indikatorer på legitimitet. Ut fra denne indikatoren blir svaret nei: Resultatene tyder ikke på noen utbredt mistillit til fylkespolitikere. Det er kanskje heller slik at den sterkere

interessen for det som skjer i kommunen, kan gi sterkere engasjement – på både godt og vondt – og med tillit og mistillit som alternative utfall. Fylkeskommunen har velgerne et mer distansert forhold til og ikke alltid like sterke meninger om. Dette avspeiles også i at innbyggerne generelt opplever sterkere tilhørighet til sin kommune enn til sitt fylke, og i at de har mindre politikertillit og mindre interesse for fylkespolitikk. Men selv om den lokale identifikasjonen generelt er sterkere enn den regionale blant norske velgere (Baldersheim, 2003, s. 296), framstår stedsidentitet som en viktig forklaring på så vel tillit til politikere som politisk interesse på *begge* nivåene.

Hvis vi ser bort fra innbyggernes vurderinger og i stedet vurderer de politiske institusjonene ut fra normative idealer, kan perspektivet bli et annet. Gapet mellom kommune og fylkeskommune blir større hvis vi mener at fylkeskommunens legitimitet forutsetter at innbyggerne interesserer seg for hva fylkeskommunen gjør, og at de begrunner sin stemmegivning ved fylkestingsvalg ut fra saker som avgjøres av fylkeskommunen. Å utvikle og utvise politisk interesse krever mer aktiv handling fra velgernes side. Da er det kanskje lettere å uttrykke tillit til politikere som ikke er *for* mektige, og som ikke treffer beslutninger med *for* store konsekvenser for velgerne.

Nå skal det sies at den jevne innbygger ikke alltid er like politisk interessert, uansett hvilket forvaltningsnivå saken gjelder. Det peker på et behov for å synliggjøre hva fylkeskommunen driver med – og hva de fylkespolitiske skillelinjene går ut på. For å fange innbyggernes oppmerksomhet må man vise hvilke oppgaver fylkeskommunen ivaretar, og hvilken relevans disse har for innbyggernes hverdag. Opplevs fylkesoppgavene som viktige for borgerne, vil de bli mer motivert for å skaffe seg kunnskap, og da blir det lettere å nå fram med informasjon. En synliggjøring av fylkeskommunens betydning bedrer likevel ikke nødvendigvis dens omdømme. Fylkespolitikken kan også være kontroversiell, slik sakene om nedleggelse av videregående skoler høsten 2024 har vist.

I et større perspektiv kan man si at informasjon og kunnskap – som nok i stor utstrekning betinges av interesse – er sentrale forutsetninger for engasjement og deltakelse, og for at velgerne skal gjøre bevisste vurderinger. Dette gjelder ikke bare på valgdagen, men også i spørsmålet om fylkeskommunens oppgaver og framtid. Fylkeskommunens skjebne har vært og vil sannsynligvis fortsette å være et omstridt tema i det politiske og offentlige ordskiftet.

Forfatterbiografier

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. Ved siden av å lede *Lokalvalgundersøkelsen 2023* (sammen med Signe Bock Seggaard) har han ledet *Sametingsvalgundersøkelsen 2021*.

Signe Bock Seggaard (f. 1975) er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning og har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. 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 *Lokalvalgundersøkelsen 2023* (sammen med Jo Saglie), et prosjekt om tillit til forskning og *Valgdagbokprosjektet* som er knyttet til *Stortingsvalgundersøkelsen 2025*.

Hilmar Rommetvedt (f. 1951) er dr.polit. og forsker I ved NORCE (Norwegian Research Centre) i Stavanger. 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.

Referanser

- Baldersheim, H. (2003). Det regionpolitiske regimet i omforming – retrett fra periferien; landsdelen i sikte! *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(3), 276–307. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2003-03-03>
- 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.
- 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.
- Ervik, B. (2009). Lokal opinionsdanning? Deltakere, dagsorden og styringsnivåer i lokal valgdebatt. I J. Saglie (Red.), *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse* (s. 89–115). Abstrakt.
- Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (1994). *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk*. Kommuneforlaget.

- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S., Osterkat, S. C. & Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance* (Bd. 1). Oxford University Press.
- Kjær, U. (2023). *Regionalvalg*. Syddansk Universitetsforlag.
- Kleven, Ø. & Risberg, T. (2024, 4. januar). De over 60 ivrigst til å stemme ved omvalget i Moss. *Statistisk sentralbyrå*. <https://www.ssb.no/valg/stortingsvalg/statistikk/valgdeltakelse/artikler/de-over-60-ivrigst-til-a-stemme-ved-omvalget-i-moss>
- 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.
- Opedal, S. & Stigen, I. M. (Red.). (2005). *Helse-Norge i stopeskjeen: søkelys på sykehusreformen*. Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. (1988). *Lokalvalg eller riksgallup? Kommune- og fylkestingsvalget 1987*. Kommuneforlaget.
- Rose, L. E. & Hansen, T. (2013). Fylkestingsvalgene: demokratisk milepæl eller demokratisk staffasje? I J. Bergh & D. A. Christensen (Red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 203–221). Abstrakt.
- Saglie, J., Bergh, J., Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (2021). Hva skjedde ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 27–61). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch2>
- Saglie, J. & Seggaard, S. B. (under utgivelse). Local electoral politics: How local are Norwegian local elections?. I E. H. Allern, M. Braut-Hegghammer, K. Kolltveit & B. E. Rasch (Red.), *Oxford handbook of Norwegian politics* (kap. 18). Oxford University Press.
- Schakel, A. H. & Verdoes, A. (2025). Does executive autonomy reduce second-order election effects? *West European Politics*, 48(4), 820–845. <https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2317687>
- 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?* (s. 171–200). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch7>
- Seggaard, 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: velgere, Institusjoner og kritiske hendelser i norsk politisk historie* (s. 124–137). Cappelen Damm Akademisk.
- Skålnes, S. (2004). *Kommunevalg i Nittedal: lokal valgkamp og lav valgdeltakelse* (NIBR-notat 2004:103). Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/2471>
- Solvang, Ø., Saglie, J. & Winsvold, M. S. (2025). Does municipal amalgamation affect trust in local politicians? The case of Norway. *International Political Science Review*, 46(1), 57–73. <https://doi.org/10.1177/01925121231216426>
- Vabo, S. I. (under utgivelse). Municipalities and regions: further reforms required. I E. H. Allern, M. Braut-Hegghammer, K. Kolltveit & B. E. Rasch (Red.), *Oxford handbook of Norwegian politics* (kap. 9). Oxford University Press.
- van Ham, C., Thomassen, J., Aarts, K. & Andeweg, R. (Red.). (2017). *Myth and reality of the legitimacy crisis: Explaining trends and cross-national differences in established democracies*. Oxford University Press.
- Winsvold, M. S. (2021). Hva kjennetegner velgere med høy lokalpolitisk tillit?. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 229–252). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch9>
- Aars, J., Folkestad, B. & Rose, L. E. (2015). Representational styles among county and municipal councillors. I X. Bertrana, B. Egner & H. Heinelt (Red.), *Policy making at the second tier of local government in Europe* (s. 95–110). Routledge.

Appendiks

Tabell 5.A Andel (inkluderer Oslovelgere) som er svært eller ganske interessert i politikk på ulike nivåer, 2007–2023 (prosent)

		2007	2011	2015	2019	2023
Kommunepolitikk	Svært interessert	8,4	12,1	12,8	10,6	8,5
	Ganske interessert	49,8	59,7	57,0	52,2	46,3
	Lite interessert	36,1	25,9	26,4	31,4	37,0
	Helt uinteressert	5,7	2,3	3,9	5,8	8,2
Fylkespolitikk	Svært interessert	1,8	3,7	3,5	4,2	3,9
	Ganske interessert	22,4	26,8	29,2	30,3	26,3
	Lite interessert	62,1	59,3	55,3	55,8	57,1
	Helt uinteressert	13,7	10,2	12,0	9,7	12,6
Rikspolitikk	Svært interessert	11,4	19,4	19,4	20,1	18,3
	Ganske interessert	52,5	57,5	57,2	47,7	42,8
	Lite interessert	29,9	20,7	19,3	27,0	30,7
	Helt uinteressert	6,1	2,3	4,1	5,2	8,2

Spørsmål: «Av og til varierer folks interesse mellom ulike typer politikk. Hvor interessert er du i kommunepolitikk/fylkespolitikk/rikspolitikk?»

Svaralternativer: «svært interessert», «ganske interessert», «lite interessert», «helt uinteressert», «vet ikke», «ønsker ikke å svare».

«Vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier. Analysen er vektet

Tabell 5.B Andel (utenom Oslo) som sier at lokale saker eller listekandidater hadde størst betydning for valg av parti til kommunevalg og fylkestingsvalg, etter ulike bakgrunnskjennetegn, 2023 (prosent)

		Kommune- valg	Fylkes- tingsvalg	Differanse i prosent- poeng	Uvektet N	
					Kommu- nevalg	Fylkes- tingsvalg
Kjønn	Kvinne	63	43	20	975	856
	Mann	59	34	25	967	840
Alder	18–34 år	53	39	14	344	277
	35–66 år	65	38	27	1129	1017
	67+	59	39	20	469	402
Utdanning	Ingen/grunnskole	64	41	23	286	222
	Videregående	64	41	23	854	738
	Universitet eller høyskole	55	33	22	792	726
Kommuneidentitet	Liten, ingen eller verken eller	55	38	17	747	651
	Sterk eller svært sterk tilknytning	66	39	27	1123	994
Fylkesidentitet	Liten, ingen eller verken eller	58	37	21	998	869
	Sterk eller svært sterk tilknytning	65	41	24	863	770
Kommunestørrelse	Under 5000	77	51	26	690	582
	5001–60 000	66	40	26	1001	883
	Over 60 000	47	31	16	251	231
Fylkestørrelse	Under 300 000	63	41	22	693	597
	300 001–600 000	60	38	22	825	723
	Over 600 000	60	35	25	424	376
Berørt av kommunereform	Nei	63	41	22	1451	1258
	Ja	57	35	22	491	438
Berørt av fylkesreform	Nei	61	47	14	434	372
	Ja	61	36	25	1508	1324
Partivalg – fylke	Rødt	64	52	12	65	66
	SV	53	30	23	130	130
	Ap	61	37	24	376	378
	Sp	80	64	16	249	253
	MDG	56	39	17	42	41
	KrF	32	28	4	76	76
	Venstre	62	30	32	42	43
	Høyre	57	34	23	346	347
	FrP	61	39	22	155	156
INP	62	30	32	85	85	

Spørsmål: «Hva hadde størst betydning for ditt valg av parti eller liste til kommunevalget/fylkestingsvalget?» Svaralternativer: «Lokale/fylkeskommunale saker», «personer på listen», «rikspolitiske saker», «allmenn tillit til partiet», «vet ikke», «ønsker ikke å svare». Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier. Velgere bosatt i Oslo inngår ikke i analysen. Analysen er vektet.

Tabell 5.C Andel (utenom Oslo) som har svært eller nokså stor tillit til kommunepolitikere og fylkespolitikere, etter ulike bakgrunnskjenne tegn, 2023 (prosent)

		Svært eller nokså stor tillit til ...		Differanse i prosent-poeng	Uvektet N	
		Kommune-politikere	Fylkes-politikere		Kommune-politikere	Fylkes-politikere
Kjønn	Kvinne	58	53	5	1140	1085
	Mann	52	43	9	1033	946
Alder	18–34 år	51	49	2	447	415
	35–66 år	55	47	8	1236	1158
	67+	61	49	12	490	458
Utdanning	Ingen/ grunnskole	41	36	5	355	327
	Videregående	51	42	9	976	922
	Universitet eller høyskole	67	61	6	827	767
Kommuneidentitet	Liten, ingen eller verken eller	47	40	7	898	845
	Sterk eller svært sterk tilknytning	63	54	9	1221	1137
Fylkesidentitet	Liten, ingen eller verken eller	49	41	8	1149	1082
	Sterk eller svært sterk tilknytning	63	57	6	967	901
Kommunestørrelse	Under 5000	57	47	10	778	725
	5001–60 000	54	47	7	1130	1052
	Over 60 000	56	49	7	265	254
Fylkesstørrelse	Under 300 000	57	51	6	775	737
	300 001–600 000	56	47	9	929	875
	Over 600 000	52	45	7	469	419
Berørt av kommunereform	Nei	53	46	7	1650	1535
	Ja	58	50	8	523	496
Berørt av fylkesreform	Nei	53	47	6	502	470
	Ja	56	48	8	1671	1561
Partivalg – fylke	Rødt	50	45	5	61	56
	SV	72	65	7	120	113
	Ap	68	62	6	353	337
	Sp	67	53	14	238	227
	MDG	79	76	3	39	38
	KrF	68	61	7	73	65
	Venstre	50	42	8	40	39
	Høyre	59	51	8	324	304
	FrP	39	30	9	147	142
INP	38	39	-1	78	77	

Spørsmål: «Hvor stor tillit har du til norske kommunepolitikere/fylkespolitikere generelt?»

Svaralternativer: «svært stor tillit», «nokså stor tillit», «nokså liten tillit», «svært liten tillit», «vet ikke», «ønsker ikke å svare».

Svaralternativene «vet ikke» og «ønsker ikke å svare» er definert som missingverdier.

Velgere bosatt i Oslo inngår ikke i analysen. Analysen er vektet.

KAPITTEL 6

Nyheter, valgmater og sosiale nettverk: informasjon og lokalpolitisk orientering i valgkampen

Rune Karlsen Universitetet i Oslo

Kari Steen-Johnsen Institutt for samfunnsforskning

Abstract: This chapter examines how voters in Norway navigate the complex information landscape during local election campaigns, focusing on the interplay between various media sources, voter advice applications (VAAs), and personal networks. Voters rely on a combination of national news outlets, local newspapers, and social media platforms. While local media is more influential in small municipalities, national media takes precedence in larger ones. Social media is considered less important across municipality size, but particularly in small municipalities. VAAs are popular with a majority of voters – especially young voters – using them and considering them important for their vote choice. Additionally, nearly a third of voters personally know someone running for election, and four out of ten are friends with candidates on social media. In the second part of the chapter, we analyze how informational contexts influence voters' local political orientations. Municipality size plays a critical role: voters in small municipalities exhibit stronger local political orientations. Simultaneously, the importance of information sources, VAAs, and networks – both offline and online—shapes voters' perceptions of campaign priorities and their local political engagement. These factors influence voters both as a result of, and independently of, the type of municipality in which they reside.

Keywords: local elections, local election campaigns, news use, voter advice applications, political communication

Sitering: Karlsen, R. & Steen-Johnsen, K. (2025). Nyheter, valgmater og sosiale nettverk: informasjon og lokalpolitisk orientering i valgkampen. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering* (Kap. 6, s. 155–175). Cappelen Damh Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.251.ch6>
Lisens: CC-BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

En grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati er at velgerne har tilgang til relevant informasjon som hjelper dem å forstå og vurdere partienes standpunkter, å danne seg en mening, samt å ta informerte valg (Dahl, 1998). Det er derfor viktig å undersøke hvordan velgerne navigerer i informasjonslandskapet under et lokalvalg. Tradisjonelt har etablerte redaksjonelle medier, særlig lokalaviser, spilt en sentral rolle i å forme valgkampens dagsorden, og dermed også i å påvirke hva velgerne er opptatt av. I lokalvalgkampen 2023 var det ikke en enkeltsak som dominerte. Spørsmål knyttet til privatøkonomi, skatter og avgifter samt saker knyttet til skole, helse og eldreomsorg fikk alle betydelig oppmerksomhet (se kapittel 2 i denne boken). Dette skiller seg i noen grad fra valget i 2019, da klimapolitikk og bompenger preget valgkampens agenda (Saglie et al., 2021).

Digitalisering og framveksten av sosiale medier har gjort medielandskapet mer komplekst og mangfoldig. Velgerne eksponeres nå for informasjon fra mange forskjellige kanaler og plattformer, noe som reiser nye spørsmål om nyhetsbruk og informasjonstilegnelse. Samtidig forblir tradisjonelle spørsmål relevante i en ny kontekst: Orienterer velgere seg mot det lokale eller det nasjonale nivået når de søker informasjon i valgkampen? Er det den nasjonale nyhetsdekningen, partilederutspørringer og -debatter som er viktigst for folk når de skal gjøre seg opp en mening om hva de skal stemme ved lokalvalget? Eller er det lokal nyhetsdekning og lokale saker, som plassering av bybanetraséen i Bergen, nedleggelse av skoler eller kvalitet på ulike velferdstilbud, som mobiliserer og beveger velgerne til å stemme som de gjør? Svarene på disse spørsmålene er viktige. De forteller hvorvidt det er samsvar mellom den informasjonen velgerne skaffer seg, og valgene de tar når de stemmer.

Tidligere studier har vist at velgerne benytter seg av en rekke informasjonskilder ved lokale valg i Norge, og at mangfoldet har økt, uten at den lokale dimensjonen nødvendigvis er blitt svekket (Karlsen, 2009, 2017; Karlsen & Steen-Johnsen, 2021). Lokalavisene står fortsatt sterkt når det gjelder både bruk og betydning. Det samme gjelder NRKs distriktssendinger. Sosiale medier som Facebook ser ut til å styrke heller enn å svekke lokalpolitisk orientering ved å muliggjøre nettverk til lokale politikere. Slike nettverk gir tilgang til informasjon og kan i tillegg øke motivasjonen til å bruke stemmeretten og gi personstemmer (Karlsen & Steen-Johnsen, 2021).

Valgomater representerer en spesiell type informasjonskilde, da de gir personlig tilpassede anbefalinger basert på brukerens politiske preferanser. Disse har vært lite studert i norsk kontekst (men se Karlsen, 2011; Omarhaug, 2016), og vi vet fortsatt lite om hvordan de brukes, og om hvilken innvirkning de har på velgeradferd i en lokalvalgkamp.

I dette kapitlet studerer vi hvordan bruk av ulike informasjonskilder, inkludert etablerte nasjonale og lokale medier, sosiale medier og valgomater, henger sammen med lokalpolitisk orientering hos velgerne. Vi legger til grunn at disse typene informasjonskilder kan virke på ulike måter og ha ulik betydning når det gjelder å påvirke stemmegivning og mobilisere velgere. Noe handler om å skaffe seg informasjon om saker og om partiens posisjoner og verdier knyttet til disse. Noe handler om å bli knyttet sammen med lokalpolitikere og politiske fellesskap i et lokalsamfunn gjennom nettverk, noe som både kan ha informasjonsverdi og ikke minst kan skape en sosial forbindelse som motiverer og engasjerer.

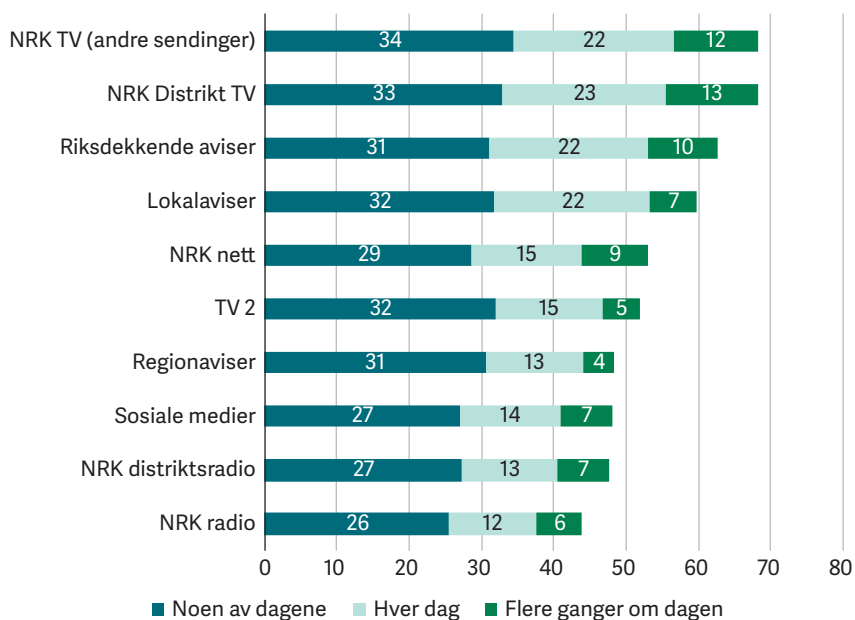
Valgkampen til lokalvalg preger de nasjonale nyhetsmediene og debattene, og det formes en nasjonal dagsorden. Samtidig foregår lokalvalgkampen først og fremst i over 350 kommuner som er svært forskjellige når det gjelder innbyggertall, geografi, næringsliv og kultur. I våre analyser tar vi som utgangspunkt at informasjon både brukes og formidles på ulike måter i større kommuner, der veien er lang fra politikerne til den enkelte innbygger, og i mindre kommuner, der nettverkene i utgangspunktet er tettere.

Etablerte nyhetsmedier og sosiale medier som kilder til informasjon om lokalvalget

Den norske befolkningen har over tid skåret høyt på nyhetsbruk når vi sammenligner med de fleste andre land (Syvertsen et al., 2014). På tross av store endringer når det gjelder måten vi tar til oss nyheter på, ser det likevel ut til at nivået på nyhetsbruken i Norge holder seg relativt stabilt (Karlsen et al., 2020). I 2024 viste for eksempel *Reuters Institute Digital News Report* at 83 prosent av nordmenn sjekket nyheter minst én gang daglig, omtrent samme nivå som i 2016 (Newsman et al., 2024, figur 1.1. og 1.2). Denne stabiliteten motsier noen sentrale hypoteser om hva som kunne bli resultatet av digitaliseringen av mediefeltet, blant annet ideen om at i en situasjon med mange valgmuligheter («high-choice media context») ville de som er interessert i underholdning og mindre interessert i politikk og samfunnsforhold, slutte

å lese nyheter og isteden prioritere ulike former for underholdning (Prior, 2007). Det er likevel en vedvarende og økende bekymring for at unge skal falle helt ut av nyhetslesning, og heller la seg fenge av den underholdningen de kan finne i algoritmestyrte sosiale medier som TikTok.

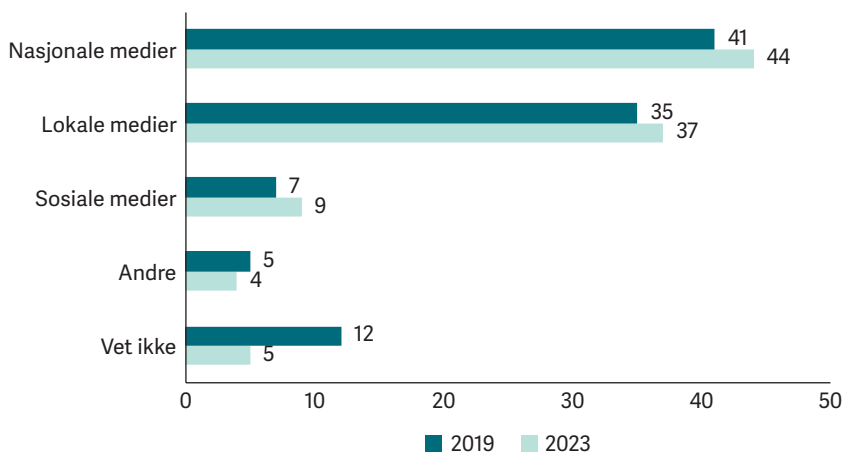
I forbindelse med valgkamp er vi interessert i nyhetsbruken generelt, og i hvordan den fordeler seg mellom ulike medietyper og -kanaler. Særlig er vi opptatt av fordelingen mellom nasjonale og lokale medier og mellom etablerte og sosiale medier. Figur 6.1 viser andelen som oppgir at de har lest eller hørt nyheter i ulike medier, enten noen av dagene, hver dag eller flere ganger om dagen den siste uken før valget.



Figur 6.1 Nyhetsbruk den siste uken før valget, fordelt på medietyper (prosent)
Spørsmål: «Hvor ofte så, hørte eller leste du politiske nyhetssaker i [...]?»

Figuren bekrefter at mange bruker ulike medier for å få med seg nyheter under valgkampen. Spesielt er det variasjon i hvilke medier folk er innom enkelte dager i løpet av en uke. Når det gjelder nyhetskanaler mange benytter hver dag eller flere ganger om dagen, ser vi at NRK TV og NRK Radio samt riksdekkende og lokale aviser er mest brukt. Disse tallene er stabile når vi sammenligner med lokalvalget i 2019 (Karlsen & Steen-Johnsen, 2021). Ut fra denne analysen har vi altså ikke grunnlag for å si at det nasjonale eller det lokale medienivået styrker seg, ei heller at sosiale medier er blitt viktigere.

Hva så når vi spør velgerne om hva som var den *viktigste* kilden til nyheter i valgkampen? Figur 6.2 viser stor stabilitet også her. Nasjonale medier framstår som litt viktigere enn lokale medier, mens sosiale medier har langt mindre betydning. Alle disse medietypene har likevel blitt litt viktigere siden forrige valg, og det er færre som svarer at de ikke vet.

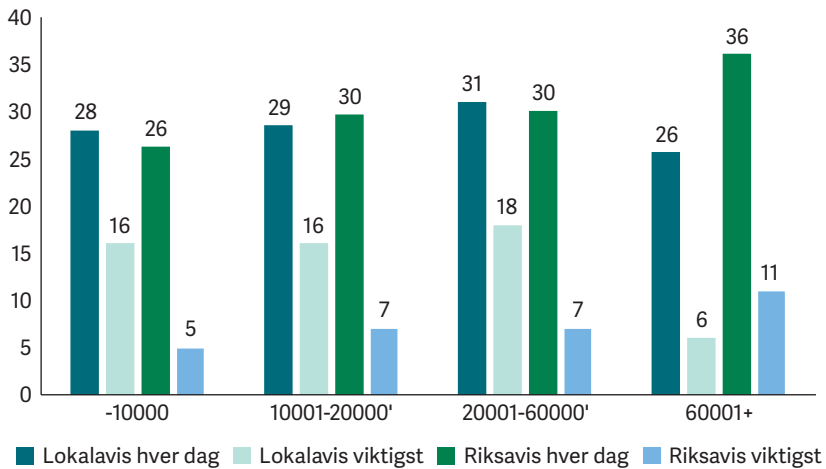


Figur 6.2 Viktigste kilde til nyheter under valgkampen fordelt på hovedtyper av medier i 2019 og 2023 (prosent)
Spørsmål: «Hvilken av følgende kanaler var den viktigste kilden til informasjon i valgkampen for deg?»

At etablerte redaksjonelle nyhetsmedier forblir så viktige i valgkampen, kan tolkes på flere måter. For det første gir det en indikasjon på at de etablerte mediene har klart å opprettholde en viktig informasjonsrolle for velgerne gjennom en periode med turbulens og økt konkurranse fra digitale plattformer. Analyser av den norske mediekonteksten bekrefter mediens robusthet og evne til å påvirke mediepolitikken i denne kritiske fasen (Sundet et al., 2019). For det andre reiser funnene spørsmål om tiltroen folk har til sosiale medier som politisk informasjonskanal. For det tredje kan det hende at den korte valgkampen er en periode der det sammenlignet med andre tidspunkter blir viktigere å følge med på de etablerte nyhetsmediene og den felles offentligheten.

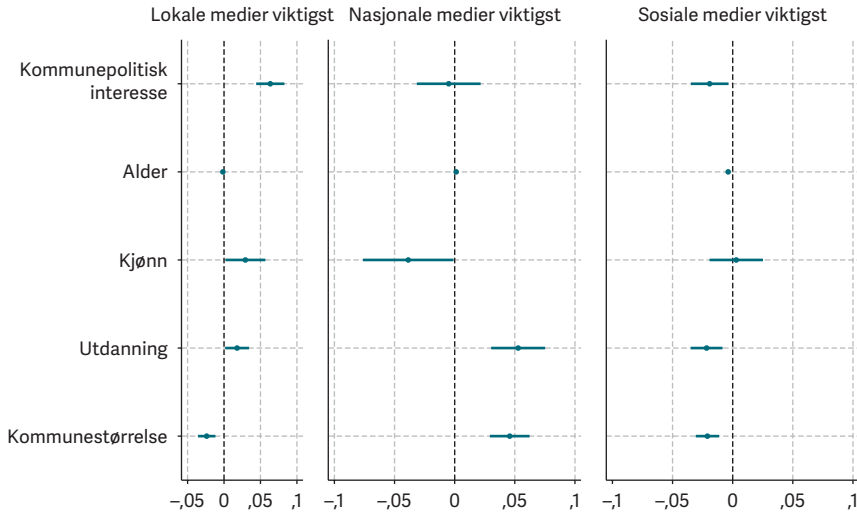
Tidligere studier har vist at lokale medier både brukes mer og er viktigere i mindre kommuner enn i større, målt i innbyggertall (f.eks. Karlsen & Steen-Johnsen, 2021). Som vi ser av figur 6.3, var det også i 2023 betydelig forskjell på mindre og større kommuner. Det var mange som leste i en lokalavis hver dag, uavhengig av kommunestørrelse, men

andelen som mente at lokalavisen var den viktigste kilden til informasjon, var betydelig høyere i kommuner under 60 000 innbyggere (16–18 prosent) sammenlignet med de største kommunene (6 prosent). Det var også mer vanlig å lese riksaviser i de største kommunene, samt å mene at disse var viktigste kilde til informasjon. Det er altså verdt å merke seg at det store skillet går mellom kommuner med flere eller færre enn 60 000 innbyggere. Det er i de store kommunene nasjonale medier dominerer.



Figur 6.3 Viktigste nyhetskilde og bruk av nyhetsmedier etter kommunestørrelse. Andel som mener lokalavis eller riksavis er viktigste informasjonskilde, sammenlignet med andelen som benytter de to nyhetsmediene hver dag (prosent)

I figur 6.4 viser vi resultatene fra en regresjonsanalyse som undersøker hvilke faktorer som påvirker hvilke medietyper velgerne anser som viktigst. Hvis intervallene rundt punktene krysser den stiplede linjen, betyr det at sammenhengen mellom de uavhengige og den avhengige variabelen ikke er statistisk signifikant. Positive tall indikerer økt sannsynlighet, mens negative tall indikerer redusert sannsynlighet for å mene at medietypen er viktigste kilde til informasjon. Et framtreddende funn er at kommunestørrelse har betydelig innvirkning, selv når vi kontrollerer for andre faktorer. I mindre kommuner ser vi at velgerne oftere anser lokale og sosiale medier som de viktigste informasjonskildene i valgkampen. I større kommuner, derimot, er det nasjonale medier som oftere vurderes som mest sentrale.



Figur 6.4 Sammenheng mellom interesse, alder, kjønn, utdanning, kommunestørrelse og viktigste nyhetsmedier under valgkampen (basert på OLS-regresjon fra tabell 6.A1 i appendiks)

Videre finner vi tydelig sammenheng mellom interesse for kommunepolitikk og oppfatningen av lokale medier som viktigst. Derimot er det ingen sammenheng mellom interesse for kommunepolitikk og vurderingen av nasjonale eller sosiale medier som viktigste nyhetskilder. Aldersvariabelen viser også interessante mønstre: Eldre velgere er mindre tilbøyelige til å anse lokale og sosiale medier som viktigst, mens de oftere rangerer nasjonale medier som mest sentrale. Unge velgere, derimot, framhever i større grad enn eldre at sosiale medier var den viktigste nyhetskilden i valgkampen – til tross for at gjennomsnittsalderen på plattformer som Facebook er relativt høy. Yngre dominerer på plattformer som TikTok, og etter valget fikk denne plattformen mye oppmerksomhet som viktig for unge mannlige velgers oppslutning om Høyre og FrP.

Analysene av nyhetsbruk og viktige informasjonskanaler understreker at etablerte nyhetsmedier forblir sentrale i valgkamp – på tvers av velgergrupper.

«Valgomat» i lokalvalgkamp – er det fremtiden?

Såkalte valgomater er nettbaserte applikasjoner som er laget for å hjelpe velgere til å fatte mer informerte beslutninger om hvilket parti de skal

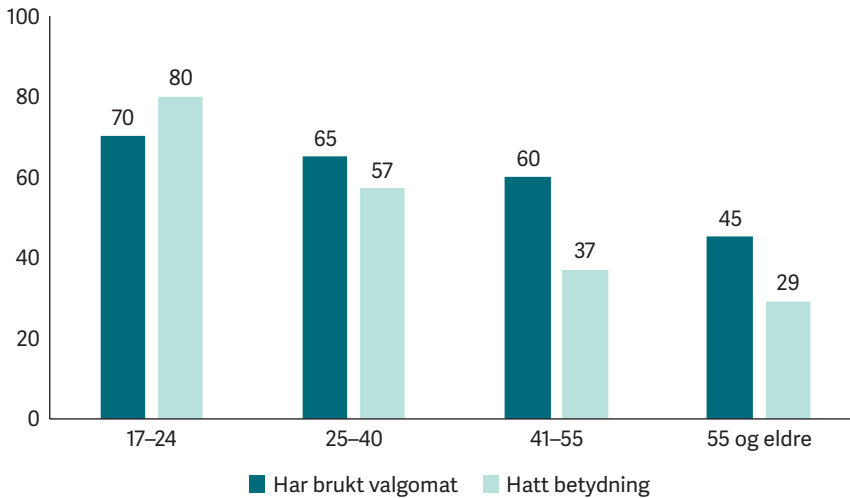
stemme på. Ved lokale valg er det også mulig å få tips om kandidater en bør stemme på. Velgere presenteres altså for en rekke påstander og tar stilling til disse. Deretter gir applikasjonen en oversikt over hvordan disse standpunktene samsvarer med de politiske partienes posisjoner i disse sakene, slik at velgeren kan få innblikk i hvilket parti som passer best med egne preferanser. Norske mediehus har presentert ulike varianter av slike tjenester de siste 15–20 årene, og før stortingsvalget i 2009 oppga hele 51 prosent av de spurte i en valgundersøkelse at de hadde brukt valgomat før de stemte (Karlsen, 2011). Likevel er det forsket lite på bruk og konsekvenser av valgomater i norsk sammenheng (men se Bøe, 2022; Omarhaug, 2016).

En valgomat kan forstås som en type «informasjonssnarvei» (Lupia, 1994; Omarhaug, 2016) som gjør det mulig for velgere å oppnå relevant politisk kunnskap på en tidseffektiv måte. Det kan tenkes at dette har størst nytte for velgere som har begrenset informasjon fra før, og den internasjonale forskningen har fokusert på hvordan ulike grupper bruker og drar nytte av valgomater (Germann et al., 2023; Munzert & Ramirez-Ruiz, 2021). Generelt tyder forskningen på at bruk av valgomater kan føre til at folk i større grad bruker stemmeretten, og at valgomater også kan påvirke hvilket parti folk stemmer på. Det ser ut til at effektene er størst blant unge og personer med lavere utdanning og politisk interesse (Germann et al., 2023; Mahéo, 2017).

Selv om det kan tenkes at valgomater utjevner forskjeller mellom dem med mye politisk informasjon og dem med mindre, og at de i tillegg mobiliserer folk til å bruke stemmeretten, er de også omdiskutert (Walgrave et al., 2008). Et poeng er at de svarene velgeren får, avhenger av de forutsetningene som er lagt inn i valgomaten når det gjelder hvilke politiske saker det spørres om, av hvordan påstandene formuleres, og av hvordan de vektas i oppsummeringen brukeren får. Selv om det å bruke en valgomat kan regnes som en aktiv form for informasjonsinnhenting sammenlignet med å bli eksponert for nyheter, er det likevel også slik at det er valgomaten som trekker konklusjonen for velgeren. Dette kan bety at velgeren går glipp av viktige muligheter til å reflektere og tenke selv.

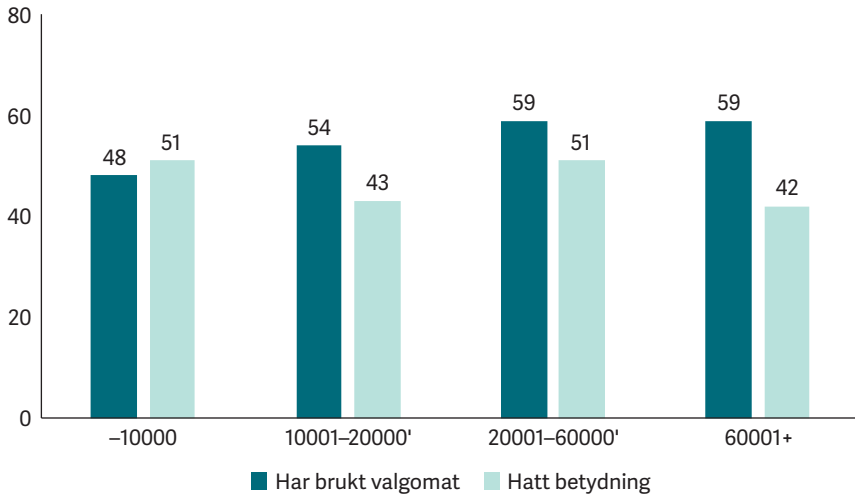
I vår studie av valgomatbruk er vi opptatt av om folk opplever at det å bruke dem har hatt betydning for deres stemmegivning. I tillegg lurer vi på om valgomaten har en ulik rolle i mindre kommuner sammenlignet med større. I 2023-valget var det mange valgomater som var tilpasset lokale forhold og lokale saker, og noen inkluderte også individuelle politikere som stilte til valg i kommunene (Altinget 2023). Dette kan bety mindre forskjeller i bruk og betydning mellom større og mindre kommuner.

Figur 6.5 gir et tydelig bilde av at valgomater er mye brukt blant velgerne. Samtidig har bruken og betydningen en tydelig aldersdimensjon. I den yngste aldersgruppen oppga 70 prosent at de hadde brukt valgomat. Av dem som brukte en valgomat, oppga 80 prosent at bruken hadde hatt betydning for deres stemmegivning. I den eldste gruppen oppga færre enn halvparten at de hadde brukt valgomat, og under en tredjedel av disse mente at bruken hadde hatt betydning. En mulig tolkning av disse forskjellene er at de eldste har andre, etablerte vaner for informasjonsinnhenting i forbindelse med valg, og at de også er sikrere i utgangspunktet på sine partipreferanser. Forskjellene kan også henge sammen med at unge er mer fortrolige med digitale verktøy og applikasjoner og innlemmer dem mer i sitt daglige liv.



Figur 6.5 Andel som har brukt valgomat i valgkampen, og prosentandel av disse som mente den hadde betydning for stemmegivning, etter alder (prosent)
Spørsmål: «Har du prøvd en av de såkalte valgomatene på nettet? Hvis ja, og hvis man har stemt: Hvor stor betydning hadde bruken av valgomat for din stemmegivning?»

Gitt at valgomater er lokalt tilpasset, er det mulig å tenke seg at det ikke vil være så store forskjeller mellom større og mindre kommuner når det gjelder bruken og betydningen av dem. Figur 6.6 viser likevel en viss forskjell i bruk, slik at bruken øker med størrelsen på kommunen. Dette kan henge sammen med tilbudet; at det finnes flere tester som oppleves relevante i de litt større kommunene. Samtidig finner vi ikke noe tydelig mønster når det gjelder betydningen bruk av valgomat har hatt for stemmegivning.



Figur 6.6 Bruk av valgomat i valgkampen og betydning for partivalg, etter kommunestørrelse (prosent)

Basert på denne analysen er valgomater mye brukt av norske velgere i lokalvalgkamp, og mange lar resultatet av slike tester ha betydning for sitt valg av parti. Det finnes en tydelig aldersdimensjon ved bruken, men det ser ikke ut til at valgomater har større betydning i større kommuner enn i mindre.

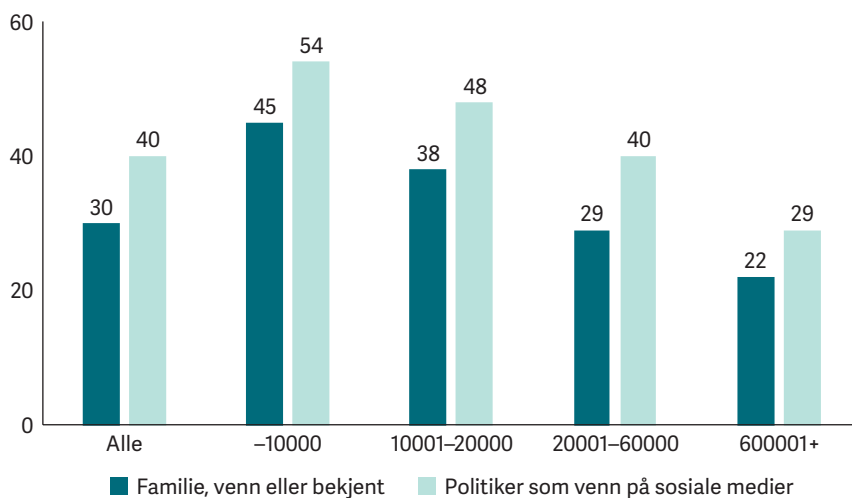
Nettverk i lokalvalgkamp

Selv om det ofte er den individuelle velger som står i sentrum i analyser av valg, er det en erkjennelse at politisk engasjement og politiske meninger ikke dannes i et vakuum, men at folk preges av sine sosiale relasjoner og nettverk. For eksempel har forskningen vist betydningen av såkalte opinionsledere (Katz & Lazarsfeld, 1955), som er interessert i politikk, har store nettverk og kan formidle politisk kunnskap til vanlige velgere. Sosiale medie-nettverk er effektive kanaler for opinionsledere (Karlsen, 2015). I tillegg til at nettverk er kanaler for informasjon, er det også sannsynlig at de kan motivere folk til handling, som å stemme, gjennom personlig kontakt. Blant de tydeligste funnene i den internasjonale forskningen om sosiale mediers betydning for demokratiet er at de virker mobiliserende på politisk engasjement (Lorenz-Spreen et al., 2023).

Det er en relativt stor andel norske velgere som er koblet direkte på politikken ved at de er i familie, venn eller bekjent med én eller flere som stiller til valg (Karlsen & Steen-Johnsen, 2021). Sosiale medier gir i tillegg

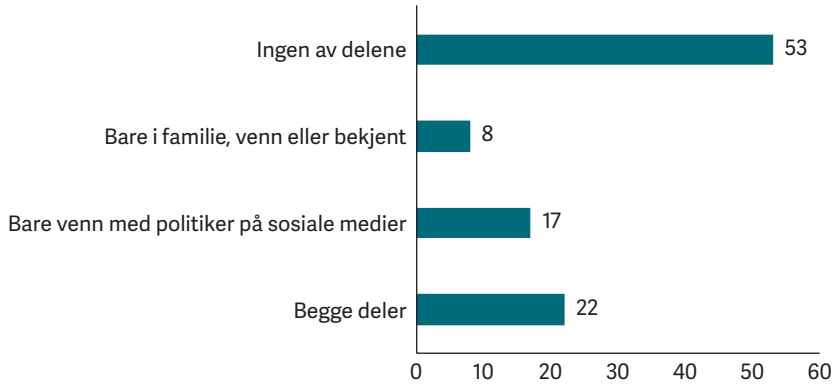
mange velgere mulighet til å koble seg direkte på politikere, selv om de ikke er venner eller bekjente med dem i utgangspunktet. I forbindelse med lokalvalget i 2023 var tre av ti i familie, venn eller bekjent med én eller flere som stilte til valg, mens fire av ti var venn på sosiale medier med en som stilte til valg.

Disse andelene varierer imidlertid mye etter størrelsen på kommunen (figur 6.7). I de minste kommunene hadde 45 prosent av velgerne en i sitt sosiale nettverk som stilte til valg, mens 54 prosent var venn på sosiale medier med en politiker. I de store kommunene var 22 prosent i familie, venn eller bekjent med én eller flere som stilte til valg, mens 29 prosent var venn med en på sosiale medier. I små kommuner er det færre innbyggere per politiker, og flere er derfor naturlig koblet direkte på politikken gjennom ulike typer nettverk.



Figur 6.7 Andel som er venn, bekjent eller i familie med en som stiller til valg, og venn på sosiale medier med en som stilte til valg – etter kommunestørrelse (prosent)
Spørsmål: «Har du familie, venner eller bekjente som stilte til valg i din kommune? Er du venn på Facebook eller i andre sosiale medier med noen som stilte til valg i din kommune?»

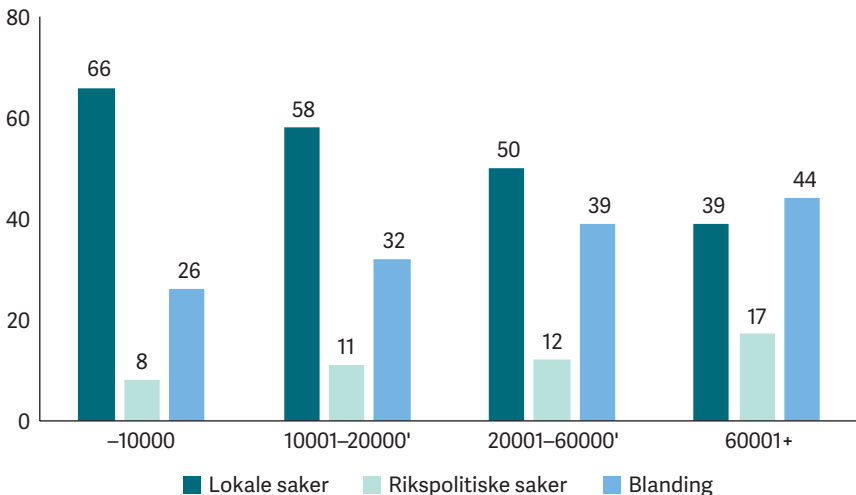
Sosiale medier bidrar til å koble flere på politikken. Likevel er det, som vi ser av figur 6.8, en ganske stor andel, 22 prosent, som er i familie med eller venn eller bekjent med en som stiller til valg, i virkeligheten og på sosiale medier. Sosiale medier bidrar til at 17 prosent er koblet på det politiske. Når vi analyserer disse to faktorene i sammenheng, er altså nesten halvparten av norske velgere koblet på politikken enten gjennom sosiale nettverk i det virkelige liv eller via sosiale medier.



Figur 6.8 Nettverk i kombinasjon (prosent)

Lokalt fokus i valgkamp

Hva dominerer valgkampen, slik velgerne selv oppfatter det? Er det nasjonale eller lokale saker? Tidligere forskning har vist at andelen som mener at lokale saker er viktige, har økt over tid (Bjørklund, 2017). På spørsmålet om hva som dominerte valgkampen i deres kommune i 2021, svarte nøyaktig halvparten av alle velgere i Norge at det var lokale saker. Som vi ser av figur 6.9, varierer dette ikke overraskende og, som tidligere forskning

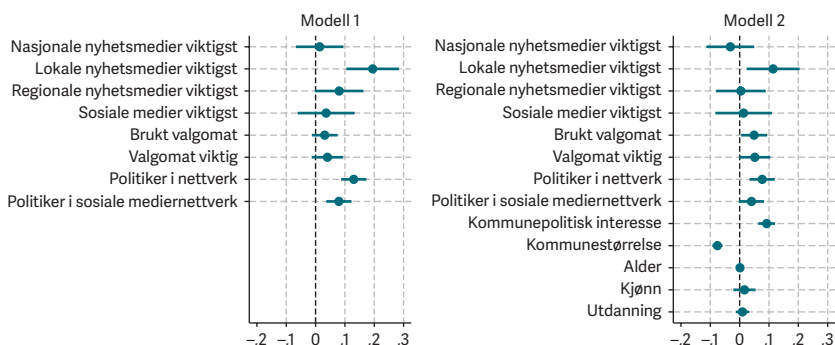


Figur 6.9 Hva dominerte ifølge velgerne valgkampen 2023 der de bor, etter kommunestørrelse (prosent)

Spørsmål: «Var det mest lokale saker eller rikspolitiske saker som preget valgkampen i din kommune?»

har vist (f.eks Bjørklund, 2017; Karlsen, 2009), med kommunestørrelse. Mens nesten syv av ti svarer at lokalpolitiske saker dominerte i de minste kommunene, gjelder det samme for bare fire av ti i de største. I de største kommunene er det vanligste svaret at det er en blanding av lokale og riks-politiske saker.

Den lokalpolitiske konteksten har stor betydning for velgernes oppfatninger om valgkampens fokus. Det er kanskje naturlig at lokale saker får mer oppmerksomhet i små kommuner, men også i store byer får lokale saker stor oppmerksomhet, for eksempel saken om bybanen i Bergen. Vi vil derfor også undersøke om oppfatninger om valgkampens fokus har sammenheng med hvilke kilder velgere benytter i forbindelse med valget, samt hvilke politiske nettverk de har, altså om de er koblet på politikken via politikere som stiller til valg. I figur 6.10 viser vi resultatet av en regresjonsanalyse der vi undersøker dette. I den første modellen (første kolonne) har vi bare lagt inn informasjonskilder og nettverk. Det å ha lokale medier som viktigste informasjonskilde, samt det å være koblet på politikere, enten i virkeligheten eller via sosiale medier, har klar sammenheng med en oppfatning om at lokale saker dominerte i valgkampen. I modell 2 kontrollerer vi for kommunepolitisk interesse, kommunestørrelse, kjønn og utdanning. Kommunepolitisk interesse og kommunestørrelse har ikke overraskende klar sammenheng med oppfatning om valgkampfokus, men informasjonskilde og nettverk har likevel selvstendig betydning. Det å bruke lokale medier og å være koblet på politikken via nettverk har altså betydning, uavhengig av interesse og størrelsen på kommunen velgere befinner seg i.

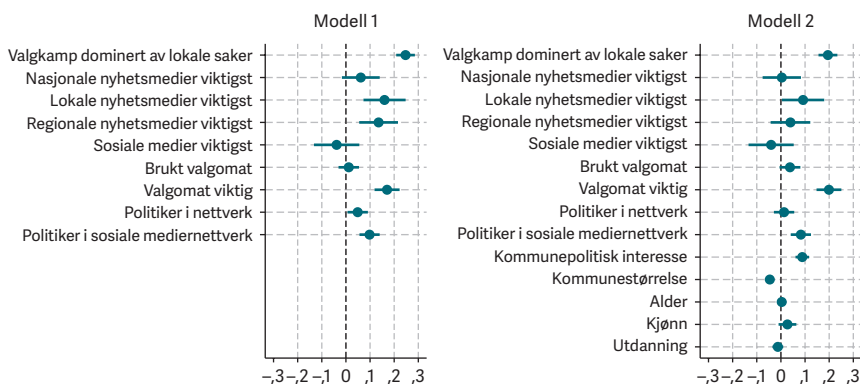


Figur 6.10 Hva forklarer oppfatning om at lokalpolitiske saker dominerte i valgkampen? (Basert på OLS-regresjon fra tabell 6.A2 i appendiks) Avhengig variabel er dikotom (0/1), lokalpolitiske saker dominerte valgkamp = 1.

Lokalpolitisk orientering

Til sist i dette kapittelet skal vi ta for oss det vi kaller lokalpolitisk orientering (se Bjørklund, 2017). Med lokalpolitisk orientering mener vi at lokale saker og lokale kandidater er viktig for stemmegivning, i motsetning til andre faktorer av nasjonal karakter, som rikspolitiske saker og generell tillit til politiske partier.

Lokalpolitisk orientering er også undersøkt i kapittel 4 og 5 i denne boken, men i dette kapittelet er vi interessert i om informasjonskonteksten, altså informasjonskilder og nettverk, bidrar til å forklare lokalpolitisk orientering hos norske velgere. Figur 6.11 viser resultatene fra en blokkvis regresjonsanalyse. I den første modellen (første kolonne) har vi inkludert viktige informasjonskilder, nettverk, bruken og viktigheten av valgomater samt oppfatninger om valgkampens fokus. Fokus på lokale saker i valgkampen, betydningen av lokale og regionale medier som informasjonskilder, det å være venn på sosiale medier med en politiker samt bruk av valgomater har alle klar positiv sammenheng med lokalpolitisk orientering. Disse sammenhengene blir noe svakere, men er fortsatt signifikante i modell 2, der vi kontrollerer for lokalpolitisk interesse og kommunistørrelse. Det betyr at informasjonskontekstvariablene fra modell 1 har en selvstendig betydning for lokalpolitisk orientering. Sammenhengen handler ikke bare om lokalpolitisk interesse blant velgere i små kommuner.



Figur 6.11 Hva forklarer lokalpolitisk orientering? (Basert på OLS-regresjon fra tabell 6.A3 i appendiks)

Dikotom avhengig variabel: lokalpolitisk orientering (1), annet (0).

Betydningen av valgomater er spesielt interessant. Det er sterk sammenheng mellom lokalpolitisk orientering og det å oppfatte valgomater som viktige for stemmegivningen, selv når vi kontrollerer for en rekke andre relevante variabler. Denne sammenhengen skyldes altså ikke at velgere med lokalpolitisk interesse eller velgere i små kommuner i større grad anså valgomater som viktige. Dette resultatet krever mer forskning, men det kan tyde på at valgomater som integrerte lokale saker og kandidater i sine modeller, har påvirket velgerne i deres vurdering av hva som er viktig for stemmegivningen ved lokalvalg.

Diskusjon og konklusjon

Studier av nyhetsbruk i forbindelse med valgkamp har over tid hatt med seg et underliggende premiss om endring, enten det gjelder en mulig dreining fra det lokale til det nasjonale, eller en endret rolle for etablerte medier i lys av at de sosiale mediene vokste fram. I lys av dette er graden av stabilitet noe av det viktigste å trekke fram i denne studien av mediebruk i forbindelse med lokalvalgkampen 2023. Overordnet viser analysene stor stabilitet når det gjelder bruken av og viktigheten folk tillegger nasjonale og lokale nyhetsmedier, og forholdet mellom disse forblir også stabilt sammenlignet med valgene i 2019 og 2015. Sosiale medier benyttes i noen grad, men rangeres langt lavere i viktighet enn etablerte medier, uansett aldersgruppe eller andre bakenforliggende forhold.

Samtidig er et sentralt trekk ved velgernes nyhetsbruk under valgkampen at den er både relativt omfattende og mangfoldig. I vår analyse av hva som betinger lokalpolitisk orientering, altså det å vektlegge lokalpolitiske saker og politikere når man skal avgi sin stemme, ser det ut til at ulike mediekanaler spiller sammen. Velgere med lokalpolitisk orientering mener for det første at lokalavisene er viktige informasjonskilder for dem i valgkampen. For det andre henger det å være koblet til politikere gjennom nettverk i sosiale medier også positivt sammen med lokalpolitisk orientering. Vi antar at disse nettverkene både er kilder til informasjon og nyheter og virker mobiliserende og engasjerende når det gjelder lokalpolitikk (jf. Karlsen & Steen-Johnsen, 2021). For det tredje synes valgomater å være viktige når velgere skal avgjøre hvilket parti de skal stemme på, og muligens også hvilke kandidater som skal få personstemme. Bruken av valgomat henger sammen med å være opptatt av lokale saker, og av politikere som

stiller til valg i kommunen. Resultatene i dette kapittelet forstås best i lys en hybrid informasjonskontekst; at ulike medier, kanaler og plattformer henger sammen på ulike måter (Chadwick, 2017).

I et overordnet sett relativt stabilt mediebrukslandskap er den omfattende bruken og viktigheten av valgomater et interessant trekk (jf. Karlsen, 2011). Det kan på den ene siden handle om en tilbudsside; at mange regionale og lokale nyhetsmedier etter hvert tilbyr lokalt tilpassede valgomater. På den andre siden kan det også handle om endringer blant velgerne, spesielt blant unge, der valgomater framstår som klart viktigst. I en kvalitativ studie av norske studenters bruk av valgomater, fant Kristensen og Solhaug (2017) at stor variasjon i hvilken tiltro de hadde til valgomater og til resultatene av slike tester. Likevel argumenterte de for at slike tester kan være et ledd i utviklingen av en politisk identitet, uavhengig av hvordan man stiller seg til dem. Hvis valgomater er i ferd med å bli viktige informasjonsnarveier i norsk lokalvalgkontekst, kan det være god grunn til å følge utviklingen videre, spesielt med tanke på at det er all grunn til å forvente at generativ kunstig intelligens (KI) vil føre til enklere og rimeligere måter å lage ulike typer valgomater på.

I dette kapittelet har vi undersøkt ulike lokalpolitiske kontekster for informasjonstilgang og politiske nettverk. Kommunestørrelse spiller en viktig rolle i denne sammenhengen; mindre kommuner tilbyr en ramme der lokale forhold får større oppmerksomhet, og en lokalpolitisk orientering gjenfinnes hos velgere i små kommuner. Samtidig viser det seg at faktorer som hvilke informasjonskilder som er viktige, valgomater og nettverk – både i virkeligheten og på sosiale medier – bidrar til å forme velgernes oppfatninger om valgkampens fokus og deres lokalpolitiske orientering. Disse faktorene påvirker velgerne både i forlengelsen av og uavhengig av type kommune de bor i.

Forfatterbiografier

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.

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 ytrings-frihet, med vekt på konsekvenser av digitalisering og fremvekst av sosiale medier.

Referanser

- Altinget. (2023). *Valgomat 2023*. <https://www.altinget.no/valgomat/LV23>
- 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?* (kap. 16). Abstrakt.
- Bøe, S. M. (2022). *Stemmer som teller. En modelleeranalyse av valgmaten til NRK med vekt på retorisk medborgerskap* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Chadwick, A. (2017). *The hybrid media system: Politics and power* (2. utg.). Oxford University Press.
- Dahl, R. A. (1998). *On democracy*. Yale University Press.
- 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.
- Germann, M., Mendez, F. & Gemenis, K. (2023). Do voting advice applications affect party preferences? Evidence from field experiments in five European countries. *Political Communication*, 40(5), 596–614. <https://doi.org/10.1080/10584609.2023.2181896>
- Katz, E. & Lazarsfeld, P. (1955). *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communication*. Free Press.
- Karlsen, R. (2009) Nasjonalt fokus i lokalvalgkamp? Om velgernes lokalpolitiske mediemiks. I J. Saglie (Red.), *Det nære demokratiet: lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt.
- Karlsen, R. (2011). Velgernes valgkamp. I B. Aardal (Red.) *Det politiske landskap. En studie av stortingsvalget i 2009*. Cappelen Damm Akademisk.
- Karlsen, R. (2015). 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?* (kap. 8). 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 and Electronic Media*, 64(5), 794–814. <https://doi.org/10.1080/08838151.2020.1835428>
- Karlsen, R. & Steen-Johnsen, K. (2021). Nyheter, sosiale nettverk og lokalpolitisk orientering i lokalvalgkamp. I J. Saglie, S. B. Segård & D. A. Christensen (Red.) *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 117–142). Cappelen Damm Akademisk.
- Kristensen, N. N. & Solhaug, T. (2016). Students as first-time voters: The role of voter advice applications in self-reflection on party choice and political identity. *Journal of Social Science Education*, 15(3), 32–42. <https://doi.org/10.4119/UNIBI/jsse-v16-il-1503>
- Lorenz-Spreen, P., Oswald, L., Lewandowsky, S. & Hertwig, R. (2023). A systematic review of worldwide causal and correlational evidence on digital media and democracy. *Nature Human Behaviour*, (7), 74–101. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01460-1>
- Lupia, A. (1994). Shortcuts versus encyclopedias: Information and voting behavior in California insurance reform elections. *American Political Science Review*, 88(1), 63–76. <https://doi.org/10.2307/2944882>
- Mahéo, V.-A. (2017). Information campaigns and (under)privileged citizens: An experiment on the differential effects of a voting advice application. *Political Communication*, 34(4), 511–529. <https://doi.org/10.1080/10584609.2017.1282560>

- Munzert, S. & Ramirez-Ruiz, S. (2021). Meta-analysis of the effects of voting advice applications. *Political Communication*, 38(6), 691–706. <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1843572>
- Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C. T., Arguedas, A. R. & Nielsen, R. K. (2024). Reuters Institute digital news report 2024 (Rapport). Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2024>
- Omarhaug, E. H. (2016). *Valgomater – informasjon eller underholdning? En kvalitativ og kvantitativ studie av valgmatenes funksjoner* [Masteroppgave]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Prior, M. (2007). *Post-broadcast democracy: How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*. Cambridge University Press.
- Saglie, J., Bergh, J., Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (2021). Hva skjedde ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 27–61). Cappelen Damm Akademisk.
- Schudson, M. (1998). *The good citizen: a history of American civic life*. Free Press.
- Sundet, V. S., Ihlebæk, K. A. & Steen-Johnsen, K. (2019). Policy windows and converging frames: A longitudinal study of digitalization and media policy change. *Media, Culture and Society*, 42(5), 711–726. <https://doi.org/10.1177/0163443719867287>
- Syvvertsen, T., Enli, G. S., Mjøs, O. J. & Moe, H. (2014). *The media welfare state: Nordic media in the digital era*. University of Michigan Press.
- Walgrave, S., van Aelst, P. & Nuytemans, M. (2008). «Do the vote test»: The electoral effects of a popular vote advice application at the 2004 Belgian elections. *Acta Politica*, 43(1), 50–70. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500209>

Appendiks

Tabell 6.A1 Hva forklarer oppfatning om viktigste medier (OLS-regresjon)

	Lokale medier viktigst	Riksmedier viktigst	Sosiale medier viktigst
Kommunepolitisk interesse	0,06** (0,01)	-0,00 (0,01)	-0,02* (0,01)
Alder	-0,00** (0,00)	0,00* (0,00)	-0,00** (0,00)
Kjønn	0,03* (0,01)	-0,04* (0,02)	0,00 (0,01)
Utdanning	0,02* (0,01)	0,05** (0,01)	-0,02** (0,01)
Kommunestørrelse	-0,02** (0,01)	0,05** (0,01)	-0,02** (0,00)
Konstant	0,11** (0,03)	0,23** (0,05)	0,38** (0,03)
N	2567	2567	2567
R ²	0,03	0,03	0,07

Standardfeil i parentes.

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Tabell 6.A2 Hva forklarer oppfatning om at lokalpolitiske saker dominerte i valgkampen? (OLS-regresjon)

	Modell 1	Modell 2
Nasjonale nyhetsmedier viktigst	0,01 (0,04)	-0,03 (0,04)
Lokale nyhetsmedier viktigst	0,19** (0,05)	0,11* (0,05)
Regionale nyhetsmedier viktigst	0,08 (0,04)	0,00 (0,04)
Sosiale medier viktigst	0,04 (0,05)	0,01 (0,05)
Brukt valgomat	0,03 (0,02)	0,05* (0,02)
Valgomat viktig	0,04 (0,03)	0,05 (0,03)
Politiker i nettverk	0,13** (0,02)	0,08** (0,02)
Politiker i nettverk I sosiale medier	0,08** (0,02)	0,04 (0,02)
Kommunepolitisk interesse		0,09** (0,01)
Kommunestørrelse		-0,08** (0,01)
Alder		0,00* (0,00)
Kjønn		0,02 (0,02)
Utdanning		0,01 (0,01)
Konstant	0,41** (0,04)	0,39** (0,06)
N	2425	2394
R ²	0,06	0,11

Standardfeil i parentes.

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Brukt valgomat (0 = ikke brukt, 1 = brukt).

Valgomat viktig (0 = ikke viktig, 1 = viktig).

Tabell 6.A3 Hva forklarer lokalpolitisk orientering? (OLS-regresjon)

	Modell 1	Modell 2
Valgkamp dominert av lokale saker	0,25** (0,02)	0,20** (0,02)
Nasjonale nyhetsmedier viktigst	0,06 (0,04)	-0,00 (0,04)
Lokale nyhetsmedier viktigst	0,16** (0,04)	0,09* (0,04)
Regionale nyhetsmedier viktigst	0,14** (0,04)	0,04 (0,04)
Sosiale medier viktigst	-0,04 (0,05)	-0,04 (0,05)
Brukt valgomat	0,01 (0,02)	0,04 (0,02)
Valgomat viktig	0,17** (0,03)	0,20** (0,03)
Politiker i nettverk	0,05* (0,02)	0,02 (0,02)
Politiker i sosiale mediernettverk	0,10** (0,02)	0,08** (0,02)
Komunepolitisk interesse		0,09** (0,01)
Kommunestørrelse		-0,05** (0,01)
Alder		0,06** (0,01)
Kjønn		0,03 (0,02)
Utdanning		-0,01 (0,01)
Konstant	0,21** (0,04)	0,04 (0,06)
N	2425	2394
R ²	0,14	0,17

Standardfeil i parentes.

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

Brukt valgomat (0 = ikke brukt, 1 = brukt).

Valgomat viktig (0 = ikke viktig, 1 = viktig).

KAPITTEL 7

Er det størrelsen det kommer an på? Mestrings- og påvirkningstro i lokalpolitikken

Dag Wollebæk Institutt for samfunnsforskning

Marte Winsvold Institutt for samfunnsforskning

Abstract: This chapter examines political efficacy in municipal politics, with a particular focus on the importance of municipality size and the effects of municipal mergers. Internal political efficacy refers to citizens' subjective perception of their own qualifications to participate in political processes, while external political efficacy refers to the belief that political actors and institutions take citizens' needs and wishes into account. Both dimensions are essential for democratic participation. We investigate whether citizens' internal and external political efficacy is more pronounced in smaller municipalities than in larger ones, as previous research suggests, and how municipal mergers affect these perceptions. The analysis confirms that political efficacy is generally higher in smaller municipalities. This supports the theory that smaller units promote greater proximity to political processes and strengthen citizens' sense of participation. The effects of municipal mergers are more nuanced: while internal political efficacy remains unaffected by mergers, external efficacy decreases, especially among citizens of municipalities that become 'junior partners' in a new merged entity. This could be due to a greater perceived distance from politicians and a lower sense of influence among citizens. The results suggest that both sociological factors, such as local connectedness, and political-administrative factors, such as changes in municipality size, play a role in shaping political efficacy.

Keywords: political efficacy, internal and external political efficacy, municipal size, municipal merger

Sitering: Wollebæk, D. & Winsvold, M. (2025). Er det størrelsen det kommer an på? Mestrings- og påvirkningstro i lokalpolitikken. I J. Saglie, S.B. Seggaard & D.A. Christensen (Red). *Lokalvalgene 2023: maktforskning og normalisering*. (Kap. 7, s.177–207). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.251.ch7>

Lisens: CC-BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Et levende demokrati avhenger av at borgerne har tro på at deres stemmer kan bli hørt og tatt hensyn til, og at de selv har evne til å påvirke politiske beslutninger. Opplevelsen av å kunne påvirke politisk blir betegnet som «political efficacy» i den internasjonale litteraturen. På norsk har begrepet blitt oversatt til politisk mestringstro (Ødegård & Svagård, 2018). Av årsaker vi drøfter nedenfor, mener vi dette norske begrepet ikke fullt ut fanger begge dimensjoner ved «efficacy», nemlig subjektiv tro på egen kompetanse og tro på systemets responsivitet. Vi bruker derfor begrepet påvirkningstro i tillegg til begrepet mestringstro.

Temaet for kapitlet er lokalpolitisk mestrings- og påvirkningstro; i hvilken grad innbyggere i en kommune opplever at de har kvalifikasjoner og reelle muligheter til å påvirke politikken som føres i kommunen. Motsatsen til politisk mestrings- og påvirkningstro er politisk maktesløshet, en form for politisk fremmedgjøring (Fox, 2021; Southwell, 2003). Om man føler at man ikke har ferdigheter og kompetanse til å engasjere seg, eller man tenker at det ikke nytter, kan man oppleve seg frakoblet politiske beslutninger i samfunnet. Lav politisk mestringstro – og i noe mindre grad lav påvirkningstro – kan føre til tilbaketrekning og har sammenheng både med hjemmesitting ved valg og med lav deltakelse utenom valg (Niemi et al., 1991; Sigelman & Feldman, 1983).

Litteraturen viser at politisk mestrings- og påvirkningstro er korrelert med individuelle faktorer, som utdanning og alder, men også med kontekstuelle faktorer, som størrelsen på den geografiske enheten (befolkningens størrelse) eller den politiske enheten der man har mulighet til å utøve innflytelse. I lys av bølgen med kommunesammenslåinger i 2020 er dette et spørsmål som har fått økt aktualitet i norsk sammenheng. Spiller det noen rolle for innbyggernes politiske mestrings- og påvirkningstro om kommuner er store eller små eller blir større eller mindre? Er det størrelsen det kommer an på?

Tidligere forskning, med røtter i både sosiologi og statsvitenskap, viser en tendens til lavere mestringstro i større enheter enn i mindre (McDonnell, 2020), men resultatene fra denne forskningen er ikke entydige (Larsen, 2002). Norge er et godt empirisk utgangspunkt for å undersøke betydningen av størrelse nærmere, siden det både er stor variasjon i hvor store kommunene er, og fordi det nylig har vært gjennomført en reform som gir mulighet til å antyde effekter av endring i kommunestørrelse.

Vår ambisjon i dette kapittelet er ikke bare å vurdere hvorvidt mestrings- og påvirkningstro er sterkest på små eller store steder, men også å undersøke hvilke faktorer som betyr noe for mestrings- og påvirkningstro i små og store kommuner, og om endringer i størrelsen på den politiske konteksten har en effekt på mestrings- og påvirkningstro. Vi undersøker utviklingen i befolkningens egenopplevde lokalpolitiske mestringsstro over tid, og om det er noen faktorer som er mer viktige for denne troen på store eller små steder. Til slutt ser vi på om kommunesammenslåingene i 2020 hadde effekt på borgernes politiske mestrings- og påvirkningstro.

Begrepsavklaring

Politisk mestrings- og påvirkningstro («political efficacy») refererer til borgernes subjektive tro på egen evne til å påvirke politiske prosesser (Levy, 2013). Begrepet har en lang historie i forskning på politisk deltakelse og ble først brukt i Campbell et al. (1954) sin analyse av det amerikanske presidentvalget i 1952. Det har også en bredere anvendelse i sosialpsykologisk teori og forskning. Bandura (1982) påpekte at individers handlingsvalg i stor grad påvirkes av hvordan de vurderer egne evner og muligheter, uavhengig av om disse vurderingene er korrekte. Bandura skiller videre mellom oppfatninger om egen mestringsstro («perceived self-efficacy») og oppfatninger om omgivelsenes mulighetsrom. Denne inndelingen samsvarer med skillet mellom «internal political efficacy» og «external political efficacy» (Madsen, 1987; Niemi et al., 1991).

«Internal political efficacy» refererer til et individs oppfatning av egen evne til å forstå politiske prosesser og delta politisk. Dette innebærer at individet føler seg kompetent til å engasjere seg i politiske diskusjoner og til å påvirke beslutninger. Begrepet handler ikke om hvorvidt et individ faktisk er politisk kompetent, men om hvor kompetent individet selv tror at det er. Feilvurderinger i begge retninger kan ha negative konsekvenser: Om man undervurderer ferdighetene sine, kan det føre til at man trekker seg unna politisk aktivitet til tross for at man rent faktisk har mye å bidra med. Om man overvurderer sine egne ferdigheter, kan det gi urealistiske forventninger, skuffelse og sårbarhet for manipulasjon fra aktører som tilbyr enkle løsninger. Det har blant annet blitt funnet en sammenheng mellom høy mestringsstro og støtte for populistiske partier (Verner et al., 2023).

«External political efficacy» viser ikke til individers oppfatninger om egne evner, men snarere til hvor responsive de mener de politiske aktørene

og institusjonene er, det vil si om politiske beslutningstakere og institusjoner lytter og tar hensyn til individers interesser (Craig & Maggioletto, 1982; Niemi et al., 1991).

«Internal political efficacy» kan oversettes direkte til *politisk mestringsstro* på norsk. Når det gjelder «external political efficacy», er det ikke like rett fram. Begrepet fanger vurderinger av det politiske systemet og ikke av egne ferdigheter, og det er derfor ikke åpenbart hva man eventuelt «mestrer». Vi foreslår *politisk påvirkningstro* som norsk betegnelse, ettersom begrepet omhandler troen på at innsatsen man gjør for å påvirke, kan gi faktiske resultater. Politisk mestringsstro refererer altså til folks tro på at de er i stand til å delta og bidra i demokratiet, mens påvirkningstro innebærer troen på at systemet er i stand til å respondere på deltakelsen. Kombinasjonen av de to utgjør det som i den engelskspråklige litteraturen kalles «political efficacy» (Ostrander et al., 2021).

Begge aspektene ved politisk mestrings- og påvirkningstro blir ofte sett på som nødvendige psykologiske forutsetninger for politisk deltakelse. Empirisk forskning har vist at de henger sammen med en rekke mål på politisk deltakelse, både valgdeltakelse og deltakelse utenom valg (Morrell, 2003; Niemi et al., 1991; Sigelman & Feldman, 1983; Winsvold et al., 2017; Winsvold 2020). Personer med høy mestringsstro føler i større grad at de har mulighet for reell innflytelse på beslutningene som tas, og at deres stemme kan føre til reelle endringer. De er mindre volatile velgere, det vil si at de er vanskeligere å påvirke til å bytte parti (Dassonneville, 2012). Man kan også forvente at personer med høy påvirkningstro opplever en sterkere følelse av tilhørighet og representasjon i politiske beslutningsprosesser, ettersom de tror at deres stemme kan bli hørt og tatt på alvor hvis de engasjerer seg. Den empiriske forskningen har imidlertid gjennomgående funnet sterkere sammenheng mellom deltakelse og mestringsstro enn mellom deltakelse og påvirkningstro (Rose, 2002). Ødegård og Svagård (2018) finner for eksempel at politisk mestringsstro har sterkere sammenheng enn kunnskapsnivå og organisasjonserfaring med norske elevers vilje til å delta i demokratiet i framtiden.

Er det størrelsen det kommer an på?

Politisk mestrings- og påvirkningstro manifesterer seg ulikt lokalt og nasjonalt. Generelt viser funn at folk opplever sterkere mestrings- og påvirkningstro i lokal enn i nasjonal politikk (Almond & Verba, 1963;

Dahl & Tufte, 1973; Denters, 2002; Evans et al., 2013). Det kan ha å gjøre med politikkkfeltene som dekkes av de to ulike nivåene (mange kommunalpolitiske spørsmål er veldig tett – og tettere – på folks hverdag enn nasjonale politiske spørsmål), men det kan også ha å gjøre med at det rent faktisk er lettere for folk å påvirke politikk i små politiske enheter. Sammenhengen er mindre entydig når vi sammenlikner kommuner av ulik størrelse.

Teoretiske forventninger om sammenhengen mellom mestringsstro og størrelse kan deles inn i tre hovedposisjoner: «Smått er godt», «stort er spennende», og «det er ikke størrelsen det kommer an på». Størrelse kan vise til henholdsvis den geografiske størrelsen på en kommune, folketallet og volumet av den politiske porteføljen, som i prinsippet er den samme i norske generalistkommuner, men som i praksis er mer omfattende og mer kompleks i store kommuner.

Smått er godt

Teorien om at «smått er godt» hevder at mestrings- og påvirkningstro er større i små kommuner, noe som igjen er knyttet til høyere politisk deltakelse og sterkere oppslutning om demokratiet. Slike resonnementer har både sosiologiske og statsvitenskapelige røtter.

De klassiske sosiologiske arbeidene til Durkheim (1984/1893), Tönnies (2001/1887) og Weber (2013/1921) argumenterte alle for at størrelse, tetthet og heterogenitet på større steder svekker de sosiale båndene som finnes i mindre samfunn. Slik sosial fremmedgjøring kan føre til politisk fremmedgjøring, hvor individer i større samfunn søker (psykologisk) tilflukt i sine nære og primære sosiale relasjoner og vegrer seg for å knytte formaliserte sosiale kontakter eller delta i formaliserte sosiale sammenhenger eller politiske prosesser (Finifter, 1970; Latané & Darley, 1968; Nie et al., 1969; Verba & Nie, 1987). Et annet viktig bidrag i denne retningen er Putnams (2000) bok *Bowling alone*, som peker på urbanisering som en viktig årsak til svekkelsen av borgernes sosiale forbindelser og samfunnsdeltakelse han observerer i USA.

I den statsvitenskapelige litteraturen har det blitt argumentert for at i små samfunn vil politiske saker oppleves som nærmere og mindre abstrakte og dermed som mer tilgjengelige, også for individer med færre ressurser. Mindre kompleksitet senker terskelen for deltakelse (Allan, 2003; Lassen & Serritzlew, 2011). Fordi hver enkelt stemme har større vekt i mindre

samfunn, styrkes også en følelse av nærhet og personlig innflytelse, selv om den reelle sannsynligheten for at én enkelt stemme blir utslagsgivende, er liten uansett skala (Herrmann et al., 2019). Det antas at den økte motivasjonen som følger, gir økt mestringstro direkte og også indirekte via økt deltakelse (Finkel, 1985). Dessuten er det mindre konkurranse om oppmerksomhet fra ulike saker (Lassen & Serritzlew, 2011). Studier viser at velgere generelt føler større distanse til kommunepolitikk i større politiske enheter (van Houwelingen, 2017).

I et «smått er godt»-perspektiv vil altså både mestrings- og påvirkningstro være sterkere i små samfunn, og forklaringene er dels sosiologiske (størrelsen på befolkningen i lokalsamfunnet) og dels statsvitenskapelige (størrelsen på den politiske enheten). Samlet sett tilsier dette at kommunestørrelse er negativt forbundet med både mestrings- og påvirkningstro. Mindre kompleksitet i saker og prosesser betyr videre at sammenhengen mellom individuelle ressurser og mestringstro bør være svakere på mindre steder.

Stort er spennende

Teorien om at «stort er spennende» bygger på mobiliseringsmodellen (Verba & Nie, 1987). Ifølge denne modellen er politikken i større samfunn mer «livlig» og interessant. Selv om hver enkelt stemme matematisk sett teller mindre, har politiske utfall større konsekvenser. Det antas at politisk mestringstro er høyere i store kommuner fordi det er større informasjonsflyt og mer politisk mobilisering, noe som gjør at borgere føler seg mer informerte og kompetente.

Også denne retningen kan knyttes til både sosiologiske og statsvitenskapelige argumenter. Sosiologen Claude Fischer (1995) går for eksempel i rette med romantiseringen av samhold og fellesskap på små steder og mener at svekkelsen av tette bånd når samfunn blir større, blir kompensert ved at et større antall subkulturer blir store nok til å etablere seg. Implikasjonen av dette er at større lokalsamfunn gir flere, ikke færre muligheter til å engasjere seg.

Innen statsvitenskapen blir det påpekt at flere subkulturer manifesterer seg i et mer mangfoldig organisasjonsliv og gir flere muligheter til å bli mobilisert til engasjement (Denters et al., 2014). Større heterogenitet og dypere politiske og sosiale skillelinjer øker den politiske konkurransen og gir mer interessante og relevante politiske saker (Dahl & Tuft, 1973). Innbyggerne kan få inntrykk av at den politiske prosessen er mer responsiv

og gir større mulighet til å føle seg tilknyttet en større politisk gruppering eller bevegelse. Flere ressurser og bredde i saker og ansvarsområder i store kommuner kan gjøre at borgerne i større grad føler at kommunen svarer på deres behov (Dollery, 2010; Larsen, 2002). I store samfunn er det ofte større medieoppmerksomhet rundt politikken, noe som kan øke politisk interesse og deltakelse. Det kan forventes at disse forholdene styrker individers påvirkningstro.

Imidlertid krever deltakelse i større samfunn ofte mer av individuelle ressurser som motivasjon, kunnskap og sosiale nettverk. Når politikken opererer i større skala, blir politiske ferdigheter og kunnskap viktigere (Wolfinger & Rosenstone, 1980). Den implisitte påstanden er at sammenhengen mellom interesse og mestringsstro er svakere i mindre samfunn, mens politisk deltakelse i større samfunn krever mer engasjement og ressurser.

Ikke størrelsen det kommer an på

Innenfor en tredje retning er argumentet at størrelse enten ikke har noe å si, eller at det er vanskelig eller umulig å finne en optimal størrelse for en politisk enhet.

Noen forskere argumenterer for at det ikke er størrelsen i seg selv som betyr noe. Snarere avgjør bakenforliggende sosioøkonomiske ressurser graden av politisk mestringsstro. Denters et al. (2014) finner for eksempel i deler av sitt empiriske materiale at forskjeller i politisk mestringsstro ikke skyldes størrelsen på enheten, men egenskaper ved dem som bor der, framfor alt deres sosioøkonomiske ressurser. Videre kan moderne teknologier og e-demokrati redusere betydningen av geografisk størrelse, ettersom online deltakelse gir nye muligheter for politisk engasjement (Saglie & Vabo, 2009). Økende muligheter for digitalt medborgerskap og lettere tilgang på digital informasjon om politiske prosesser kan ha skapt en opplevelse av redusert avstand mellom borgere og politikere eller politisk system. I så fall bør størrelse ha blitt en mindre viktig faktor over tid.

I Dahl og Tufte (1973) klassiske bok *Size and democracy* argumenteres det for at den optimale størrelsen er vanskelig eller umulig å finne. To motstridende hensyn stilles opp mot hverandre: systemkapasitet og borgereffektivitet. Større enheter har større systemkapasitet, det vil si at de er bedre egnet til å imøtekomme de kollektive preferansene til borgerne og gir skarpere konkurranse mellom ulike politiske retninger. Men mindre

enheter har større borgereffektivitet, det vil si at hver stemme teller mer, det er lettere å komme i kontakt med politikere, og det er lettere å se effektene av eventuell påvirkning. Det er altså et dilemma der større enheter gir større responsivitet samtidig som de svekker den enkelte borgers mulighet for effektiv medvirkning (Denters et al., 2014).

Fremmedgjøring eller kompleksitet?

Diskusjonen om politisk mestrings- og påvirkningstro i små versus store kommuner reiser et sentralt spørsmål: Er det fravær av sterke sammenbindende sosiale normer (anomi) og følelsen av fremmedgjøring, som de klassiske sosiologene knyttet til det å bo i store og komplekse *steder* (storbyer), som påvirker mestrings- og påvirkningstro? Eller handler det mer om kompleksiteten i de politiske enhetene *kommunene*, det vil si hvordan de administrative grensene er trukket? Hvis det er det første, vil det fortsatt være høyere mestrings- og påvirkningstro på et lite tettsted enn i en stor by, selv om tettstedet administrativt slås sammen med nabotettstedet. Motsatt vil ikke en oppdeling av en storby i mindre politiske enheter styrke mestrings- og påvirkningstroen. Hvis det er det siste, vil derimot en kommunesammenslåing påvirke mestrings- og påvirkningstroen negativt. Når kommuner slås sammen, må velgerne venne seg til nye politikere og problemstillinger, noe som gjør det vanskeligere å forstå politiske spørsmål og delta aktivt i prosessen (Bhatti & Hansen, 2019). Opplevd avstand til kommunepolitikk som følge av kommunesammenslåing kan skape en følelse av politisk fremmedgjøring blant velgerne, selv om størrelsen på tettstedet eller bygden der de bor, ikke har endret seg.

Hvis forklaringen på at størrelse henger sammen med politisk mestrings- og påvirkningstro er politisk (administrative grenser) snarere enn sosiologisk (sosial integrasjon versus anomie), bør den variere med kommunesammenslåinger. Innenfor «smått er godt»-retningen vil det forventes at den går ned fordi større administrative enheter skaper en følelse av økt avstand og kompleksitet, mens det innenfor «stort er spennende»-retningen vil forventes at den går opp på grunn av økt politisk aktivitet, viktigere politiske saker og mer engasjement. Om forklaringen primært er sosiologisk, det vil si at den handler om opplevelsen av tett sosial integrasjon i små lokalsamfunn kontra fremmedgjøringen man kan oppleve i store byer, bør ikke sammenslåinger ha noe å si.

Kommunesammenslåinger kan også ha implikasjoner for betydningen av ressurser og interesse for mestringsstro. Kompleksitetsargumentet («smått er godt») impliserer at etter en sammenslåing vil sammenhengen mellom individuelle ressurser (som utdanning og sosioøkonomisk status) og politisk mestringsstro øke. Dette skyldes at politiske prosesser i større enheter ofte er mer komplekse, og at individer med flere ressurser derfor vil ha lettere for å navigere i disse prosessene. Livlighetsargumentet («stort er livlig») impliserer derimot at sammenhengen mellom politisk interesse og politisk mestringsstro vil øke etter en sammenslåing. Når politikken blir mer livlig og kompleks, vil de som allerede er interessert i politikk, få en sterkere følelse av mestringsstro, ettersom de er bedre i stand til å forstå og engasjere seg i de politiske prosessene.

Data fra lokalvalgundersøkelsene fra 2019 og 2023, før og etter kommunesammenslåing, gir anledning til å utforske hvordan endringer i administrative grenser påvirker politisk mestringsstro, og om det er den faktiske størrelsen på befolkningen eller de administrative strukturene som har størst betydning. Ved å analysere effektene av kommunesammenslåinger kan vi få en bedre forståelse av hvilke faktorer som styrker eller svekker politisk mestringsstro, og som dermed bidrar til å fremme et mer engasjert og deltakende lokaldemokrati.

Tidligere forskning og forventninger til analysen

Teorien om «smått er godt» har mest støtte i forskningslitteraturen. En gjennomgang av 21 studier om sammenhengen mellom kommunestørrelse og mestringsstro viste at det i 19 av dem var høyere mestrings- og påvirkningstro i små enn i store kommuner (McDonnell, 2020). Denters (2002) fant at påvirkningstro var 20 prosentpoeng lavere i de største kommunene (med over 100 000 innbyggere) sammenliknet med de minste (under 10 000 innbyggere). Larsen (2002) fant imidlertid ingen effekt av kommunestørrelse på verken borgernes interesse i eller deres kunnskap om lokalpolitikk i Danmark da han kontrollerte for kjennetegn ved innbyggerne.

Det ser ut til at svakere mestrings- og påvirkningstro på større steder forplanter seg i lavere deltakelse. McDonnell (2020) fant at det store flertallet av studier viser en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse samt andre typer politisk deltakelse, som å kontakte

politikere og delta i møter og aktiviteter i politiske partier. McDonnell (2020, s. 343) konkluderer med at borgere i mindre kommuner generelt føler større mestrings- og påvirkningstro, og at de også deltar mer i lokalpolitikken, og at dette gjelder på tvers av ulike politiske systemer og valgordninger.

Med bakgrunn i tidligere forskning forventer vi derfor at politisk mestrings- og påvirkningstro er høyere i små kommuner enn i store, i tråd med teorien om at mindre administrative enheter gir innbyggerne en sterkere følelse av nærhet til politiske prosesser og større tro på at deres stemme kan ha betydning.

Forventning 1: Mestrings- og påvirkningstro er høyere på små steder enn på store.

Videre forventer vi at sammenhengen mellom ressurser (som utdanning og sosioøkonomisk status, sosiale nettverk, lokal tilknytning og mediebruk) og politisk mestringsstro er sterkere på store steder enn på små. Teorien om «smått er godt» antyder at lavere kompleksitet i små kommuner gjør det lettere for alle innbyggere å delta og føle at politikken ivaretar dem, uavhengig av deres ressurser. I større kommuner, hvor politiske prosesser er mer komplekse, vil individer med flere ressurser lettere kunne navigere i og påvirke disse prosessene, noe som fører til sterkere sammenheng mellom ressurser og mestringsstro.

Forventning 2: Det er en sterkere sammenheng mellom ressurser og mestringsstro på store steder.

Forholdet mellom politisk interesse og politisk mestrings- og påvirkningstro kan tolkes på ulike måter avhengig av kommunestørrelse. På den ene siden kan man argumentere for at det kreves et høyere nivå av politisk interesse for å tro at man kan påvirke politikken på større steder, fordi kompleksiteten er større. På den andre siden kan man også tenke seg at hvis politikken er mindre interessant på små steder, kreves det i utgangspunktet høyere interesse for å tenke at det er verdt å engasjere seg. Derfor forventer vi at sammenhengen mellom politisk interesse og politisk mestringsstro varierer med kommunestørrelse, men den spesifikke retningen av denne sammenhengen kan være kontekstavhengig.

Forventning 3: Sammenhengen mellom politisk interesse og mestrings- og påvirkningstro varierer med størrelse.

Ved å undersøke effekten av kommunesammenslåinger kan vi få innsikt i om mekanismene er sosiologiske eller politisk-administrative. Lassen og Serritzlew (2011) fant at borgere som opplevde den største endringen i befolkningsstørrelse (økning på 72 500 innbyggere) etter en sammenslåing, falt nesten et kvartil ned i den empiriske fordelingen av politisk mestringsstro – en effekt som er større enn forskjellen mellom å ha en mastergrad og å ha fullført ungdomsskolen. Sune W. Hansen (2013) fant at borgere i de mindre kommunene som ble slått sammen, opplevde det største fallet i påvirkningstro, mens de som bodde i de større kommunene som var en del av sammenslåingen, bare opplevde ubetydelig endring.

Når det gjelder et tilstøtende fenomen, politisk deltakelse, fant Allers et al. (2021) en negativ effekt på valgdeltakelse, spesielt ved lokalvalg. Imidlertid viser forskning fra Norge at det foreløpig ikke har vært mulig å finne noen signifikant effekt av kommunesammenslåinger på valgdeltakelse (Hansen, 2022), men antydninger til mobilisering i kommuner som var juniorpartnere i en sammenslåing (Bergh et al., 2021). Videre fant Solvang, Saglie og Winsvold (2023) at det ikke har vært noen effekt av kommunesammenslåing på politisk tillit.

Basert på argumentet om at kommunesammenslåing øker kompleksiteten i de politiske prosessene, forventer vi at sammenslåing har en negativ effekt på borgernes politiske mestringsstro. Vi forventer videre at denne effekten er dose-respons-avhengig, det vil si at det har en sterkere negativ effekt for innbyggere i en kommune å bli junior i en ny, sammenslått kommune, enn for innbyggerne i en større kommune som innlemmer en kommune med en mindre befolkning. Dette argumentet forutsetter at mekanismene bak «smått er godt» er politisk-administrative (kompleksitet) snarere enn sosiologiske (fremmedgjøring og anomi), siden befolkningen og befolkningstettheten på stedet der man bor (bygden, tettstedet eller byen), ikke endrer seg i takt med endringer i de administrative grensene.

Forventing 4: Kommunesammenslåing har negativ effekt på politisk mestrings- og påvirkningstro.

Mål på politisk mestringsstro i lokalvalgundersøkelsene

Gjennom flere tiår har det vært en livlig debatt i litteraturen om målingen av politisk mestrings- og påvirkningstro (Bromme et al., 2020; Caprara

et al., 2009; Groskurth et al., 2021; Morrell, 2003; Niemi et al., 1991; Zimmerman, 1989). En viktig metodisk utvikling var utviklingen av et spørsmålsbatteri bestående av kun fire spørsmål i den amerikanske valgundersøkelsen (ANES) i 1988 (Niemi et al., 1991), der to spørsmål måler mestringstro og to påvirkningstro. Dette spørsmålsbatteriet har blitt mye brukt i senere studier.¹

I dette kapittelet er analysene nødvendigvis begrenset av de tilgjengelige variablene. Kun ett av spørsmålene fra Niemi og kollegaers kortversjon er med i lokalvalgundersøkelsen 2023, nemlig: «Jeg oppfatter meg selv som vel kvalifisert for å delta i lokalpolitikk.» Dette er et mål på mestringstro.

Et annet spørsmål som har vært og fortsatt er i bruk, har vært med i lokalvalgundersøkelsene siden 2003: «Politikken her i kommunen er iblant så innviklet at folk som meg ikke forstår hva den dreier seg om» (f.eks. Scotto et al., 2021). Dette tolkes vanligvis som uttrykk for mestringstro og er trolig inspirert av et spørsmål brukt i ANES: «Sometimes politics and government seem so complicated that a person like me can't really understand what's going on» (Niemi et al., 1991).

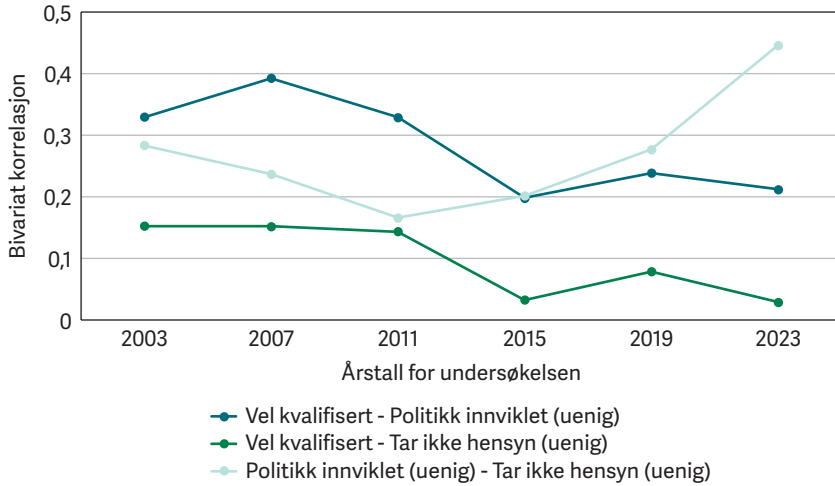
Niemi et al. (1991) mener dette spørsmålet faller mellom to stoler: Det fanger opp både mestrings- og påvirkningstro. Man vurderer både hvorvidt politikken er for innviklet (kan være uttrykk for manglende påvirkningstro) og egne evner til å forstå den samme kompleksiteten (kan uttrykke manglende mestringstro).

Et tredje spørsmål kan sies å fange opp påvirkningstro: «De som sitter i kommunestyret og bestemmer, tar sjelden hensyn til det vanlige folk mener.»² Dette likner også på et spørsmål stilt i ANES: «I don't think public officials care much what people like me think.» Referansen til «vanlige folk» kan imidlertid gjøre koblingen til vurderingen av *individuell* mestringstro svakere enn formuleringen «people like me» og kan invitere til en mer generell eliteskepsis.

Alle disse tre spørsmålene har blitt analysert i tidligere runder av lokalvalgundersøkelsen (se f.eks. Winsvold et al., 2017). Figur 7.1 viser korrelasjoner mellom de tre spørsmålene over tid.

1 «I am good at understanding and assessing important political issues»; «I have the confidence to take active part in a discussion about political issues»; «Politicians strive to keep in close touch with the people»; «Politicians care about what ordinary people think.»

2 Halve utvalget er fram til 2019 stilt spørsmålet med positiv vinkling: «De som sitter i kommunestyret og bestemmer, tar som oftest hensyn til det vanlige folk mener.» Svarene er ikke tatt med i analysene.



Figur 7.1 Korrelasjoner mellom mål på mestrings- og påvirkningstro over tid (2003–2023)
Dataene er vektet for alder, kjønn og kommunistørrelse.

Som vi ser, har styrken i sammenhengene variert mye. Det mest påfallende er at sammenhengen mellom synet på lokalpolitikken som for innviklet og hvorvidt politikerne tar hensyn, er betydelig sterkere i 2023 enn i tidligere undersøkelser. En sannsynlig forklaring på dette er at disse spørsmålene er stilt rett etter hverandre i samme spørsmålsbatteri i 2023, mens de var plassert i ulike batterier i tidligere undersøkelser. Tilsvarende har sammenhengen mellom spørsmålene om egne kvalifikasjoner til å delta i lokalpolitikk og synet på politikken som innviklet blitt svekket over tid.

Dersom spørsmålet om at politikken er for innviklet fanger opp både mestrings- og påvirkningstro, kan det være særlig sårbart for hvilke spørsmål det stilles i nærheten av. Om man i samme batteri blir bedt om å vurdere et annet aspekt ved politikken responsivitet (om politikerne tar hensyn), kan respondentene ha vektlagt dette sterkere enn egen evne til å forstå kompleksiteten. Plasseringen av spørsmålene kan dermed ha gjort at dette spørsmålet i større grad måler påvirkningstro i 2023, mens mestringsstro utgjorde en større del av respondentenes vurdering i tidligere undersøkelser. Siden tolkningen av dette spørsmålet kan ha endret seg over tid, har vi valgt å basere de videre analysene på de to andre målene: Om man føler seg vel kvalifisert til å delta i lokalpolitikk, og om politikerne i kommunestyret tar hensyn.

Empirisk er de to indikatorene for svakt korrelert til å lage additive indekser. Det er mulig å ha høy politisk selvtilit (mestringsstro) og

samtidig mangle tillit til at de som bestemmer, tar hensyn til hva man mener (påvirkningstro), og motsatt kan man ha høy tillit at politikerne lytter samtidig som man ikke har tro på egne evner. I 2023-undersøkelsen er de to indikatorene bortimot ukorrelert.

Imidlertid kan det argumenteres for at selv om de to faktorene mestrings- og påvirkningstro er såpass uavhengige av hverandre at de fanger ulike fenomener, kan effekten av dem likevel være additiv. Kombinasjonen av å tro på egne ferdigheter og at det nytter å bruke disse ferdighetene kan ses som nødvendige psykologiske forutsetninger for å tenke at det er vits i å oppsøke politisk aktivitet. I så fall er fravær av enten mestrings- eller påvirkningstro tilstrekkelig for å svekke viljen til deltakelse. Og fravær av begge deler – at man ikke får det til og at det ikke nytter – kan være uttrykk for en mer dyptgripende utmeldelse fra politisk aktivitet enn én av de to komponentene alene.

Istedenfor en additiv indeks har vi derfor delt respondentene inn i fire grupper: 1) De som oppgir både mestrings- og påvirkningstro, 2) de som oppgir mestringsstro, men ikke påvirkningstro, 3) de som oppgir påvirkningstro, men ikke mestringsstro, og 4) de som oppgir verken mestrings- eller påvirkningstro.³

I 2003–2011 ble spørsmålene stilt i et postalt oppfølgingsskjema som ikke alle respondenter svarte på, mens det fra 2015 gikk til alle respondenter. «Vet ikke», ubesvart og «vil ikke svare» er tatt ut av analysene, siden muligheten for å velge disse alternativene har variert på ulike undersøkelsestidspunkt. I 2011 og 2015 ble ikke «vet ikke» gitt som eksplisitt alternativ. Gitt disse begrensningene må analysene av endringer over tid tolkes med varsomhet. Alle spørsmålene ble stilt på firepunkts skalaer fra helt uenig til helt enig. I analysene er variablene kodet slik at høye verdier betyr høy mestringsstro (enighet i at man er vel kvalifisert, og uenighet i at kommunepolitikerne sjelden tar hensyn). Tabell 7.1 (under) presenterer deskriptiv statistikk for alle variablene vi har med i analysen. Vi ser at gjennomsnittsskåren for mestringsstro (jeg oppfatter meg som vel kvalifisert) er 2,46. Det betyr at i gjennomsnitt er litt flere enig enn uenig i denne påstanden. Gjennomsnittsskåren for påvirkningstro (uenighet i at politikerne sjelden tar hensyn til det vanlige folk mener) er 2,57. Litt flere er uenig enn enig i påstanden om påvirkningstro. Oversatt betyr dette at i gjennomsnitt har norske velgere representert i denne undersøkelsen litt over middels mestringsstro og litt over middels påvirkningstro.

3 Antall observasjoner er lavere på denne variabelen, siden den forutsetter gyldige svar på begge indikatorer.

Tabell 7.1 Deskriptiv statistikk

Variabel	Alle undersøkelser slått sammen			Lokalvalgundersøkelsen 2023				
	Gj.snitt/ prosent	Std.avvik	n	Gj.snitt/ prosent	Std.avvik	n	Min	Maks
Jeg oppfatter meg selv som vel kvalifisert for å delta i lokalpolitikk (M)	2,46	1,03	12034	2,39	1,01	2476	1	4
De som sitter i kommunestyret og bestemmer, tar sjelden hensyn til det vanlige folk mener (uendig) (P)	2,57	0,85	10265	2,54	0,82	2445	1	4
mp	24		8910	26		2408	0	1
mP	25		8910	27		2408	0	1
Mp	20		8910	20		2408	0	1
MP	31		8910	28		2408	0	1
Utdanning	2,29	0,93	15206	2,20	0,95	2578	1	4
Kjønn (kvinne = 2)	1,49	0,50	15342	1,49	0,50	2610	1	2
Alder (16–29, 30–44, 45–59, 60+)	2,72	1,06	15342	2,80	1,10	2610	1	4
Husstandsinntekt (kvintiler)				3,00	1,40	2191	1	5
Oppvokst i kommunen				53		2492	0	1
Lokal tilknytning (indeks)				3,59	1,11	2482	1	5
Familie, venner eller bekjente som stilte til valg				41		2548	0	1
Venn på Facebook eller i andre sosiale medier med noen som stilte til valg				50		2531	0	1
Interesse for lokalpolitikk (helt uinteressert–svært interessert)				1,65	0,76	2597	0	3
Interesse for rikspolitikk (helt uinteressert –svært interessert)				1,72	0,82	2588	0	3
Mediebruk				2,61	0,95	2574	1	5
Bruk av sosiale medier				2,38	1,35	2555	1	5
Kommunestørrelse (1: under 5000 innbyggere, 2: 5000–20 000, 3: 20 001–60.000, 4: over 60 000)				2,19	1,08	2610	1	4

M = mestringsstro, P = påvirkningstro, mp = verken mestrings- eller påvirkningstro, mP = påvirkningstro, ikke mestringsstro, Mp = mestringsstro, ikke påvirkningstro, MP = både mestrings- og påvirkningstro.

Størrelsen på kommunen er folkemengden tilhørende den eksisterende kommunen for hvert undersøkelsestidspunkt (data fra Statistisk sentralbyrå), identifisert med kommunenummer.

Andelen som er registrert med høy utdanning, er betydelig høyere i årene 2011 og 2015 enn i 2019 og 2023 (henholdsvis 51 og 55 prosent med høy utdanning i 2011 og 2015 mot henholdsvis 35 og 38 prosent med høy utdanning i 2019 og 2023). Prosentandelene vedvarer også når tallene vektet. En mulig forklaring på dette er at utdanningsnivå ble oppgitt av respondentene selv i 2011 og 2015, mens det ble brukt registrertdata i 2019 og 2023, og at folk har en tendens til å ta med utdanning som ikke er fullført.

Mellomliggende variabler

For å undersøke hva som betinger politisk mestrings- og påvirkningstro i kommuner av ulik størrelse, studerer vi variasjonen i sammenhengen med et sett av variabler på små og store steder. Disse variablene er delt inn i fem hovedkategorier: sosioøkonomiske ressurser, sosiale nettverk, mediebruk, politisk interesse og tilhørighet.

Sosioøkonomiske ressurser har vist seg å påvirke politisk mestringsstro. Høyere utdanning kan gi individer bedre ferdigheter til å forstå og navigere i politiske prosesser, noe som kan øke både mestrings- og påvirkningstro (Rasmussen & Nørgaard, 2018). Tilsvarende kan høyere inntekt gi individer mer tid og ressurser til å engasjere seg politisk, noe som også kan styrke deres tro på egen evne til å påvirke politiske beslutninger (Marx & Nguyen, 2018).

Mediebruk er vist å være knyttet til mestrings- og påvirkningstro. Regelmessig konsum av nyheter bidrar til å styrke både mestrings- og påvirkningstro, men kvaliteten på informasjonen og hvordan politikk blir framstilt, er av betydning (Gil de Zúñiga et al., 2017). Når det gjelder mestringsstro, antyder studier at eksponering for nyheter og politisk informasjon styrker individers forståelse av politikk og selvtillit til å delta. Påvirkningstro påvirkes på mer varierte måter. Økt kunnskap fører til større påvirkningstro, men dersom mediene framstiller politikken som utilgjengelig eller korrumpert, kan dette føre til lavere påvirkningstro og følelse av avmakt (Boulianne et al., 2023). Det er vist at bruk av sosiale

medier for politiske formål øker både mestrings- og påvirkningstro, mens bruk av sosiale medier for andre formål ikke har noen effekt (Fierro et al., 2022)

Politisk interesse refererer til individets motivasjon for å følge med på og delta i politiske prosesser. Forskning viser at politisk interesse er positivt assosiert med både mestrings- og påvirkningstro. En viktig mekanisme antas å være at interesse fører til økt engasjement og deltakelse i politiske diskusjoner og aktiviteter. Dette skaper en følelse av kompetanse og forståelse for politiske mekanismer, noe som igjen styrker oppfatningen av at man kan påvirke politiske utfall (Ikeda et al., 2008).

Sosiale nettverk viser til relasjoner som kan gi støtte, informasjon om og tilknytning til politiske prosesser. Sosiale bånd til kandidater med politiske verv kan øke innsikten i politiske spørsmål og gi kortere avstand til beslutningstakere, og dermed styrke troen på at deltakelsen kan ha reell effekt (Halpern et al., 2017). Vi inkluderer mål på både kontakt på sosiale medier og personlige relasjoner.

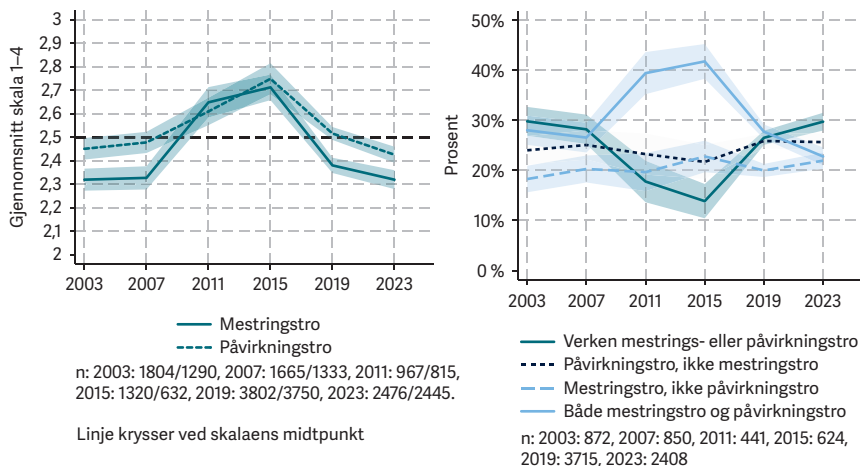
Tilhørighet til lokalsamfunnet, målt ved om man er oppvokst i og føler en tilknytning til kommunen, har vist seg å ha en tydelig positiv effekt på både mestrings- og påvirkningstro (Anderson, 2010; Lebrument et al., 2021), uavhengig av individuelle trekk som alder, kjønn og utdanning.

Basert på teorigjennomgangen forventer vi at sammenhengen mellom disse variablene og mestrings- og påvirkningstro vil variere mellom store og små kommuner. I små kommuner, hvor politiske prosesser kan være mindre komplekse og mer oversiktlige, kan tilhørighet og sosiale nettverk ha sterkere innvirkning på politisk mestringsstro. På store steder, hvor politiske prosesser er mer komplekse, kan sosioøkonomiske ressurser spille en større rolle.

Analyse

Analysen er tredelt: Først ser vi på utvikling av mestringsstro over tid, deretter undersøker vi hvordan mestrings- og påvirkningstro varierer med ulike individuelle kjennetegn i kommuner av ulik størrelse, og til sist ser vi på sammenhengen mellom kommunesammenslåing og mestringsstro.

Utvikling over tid



Figur 7.2 Endring i mestrings- og påvirkningstro (gjennomsnitt skalaer 1–4 og prosent med mestrings- og/eller påvirkningstro)

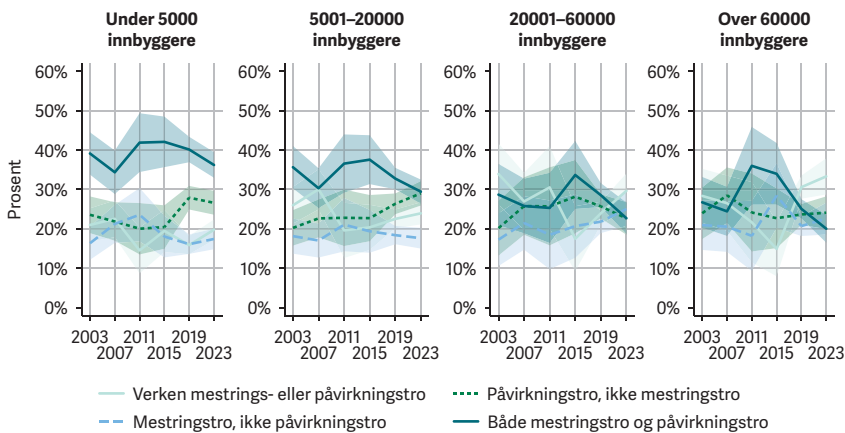
Figur 7.2 viser at befolkningens mestrings- og påvirkningstro økte mellom 2007 og 2015, for så å gå ned igjen etter 2015-valget. Både troen på egne kvalifikasjoner (mestringsstro) og på at politikerne tar hensyn (påvirkningstro) nådde en topp i 2015. Dette viser seg også i målet for andelen som følte både mestrings- og påvirkningstro (den grønne linjen i figuren til høyre), og for andelen som følte verken mestrings- eller påvirkningstro (den røde linjen i figuren til høyre).

Det overordnede bildet er altså at befolkningens mestrings- og påvirkningstro økte fram til 2015, men gikk ned igjen ved de to siste valgene og nå er på omtrent samme nivå som i 2003. Det er imidlertid også en signifikant nedgang fra valget i 2019 til valget i 2023.

En mulig forklaring på at valgene i 2011 og 2015 skiller seg ut, kan være at 2011-valgkampen, kort tid etter terrorangrepet på Utøya, var preget av en hensynsfull tone og et lite fragmentert partilandskap. Mellom 2011 og 2015 var det relativt stor grad av stabilitet og lite velgervandringer sammenliknet med både tidligere og senere valg. Man kan altså hevde at disse valgene «krevde» relativt lite av velgerne. 2019-valget ble derimot betegnet som et «endringsvalg» og et protestvalg (Saglie et al., 2021). Tonen var tøffere, flere velgere byttet parti enn ved noe valg siden 1990-årene, og partisystemet ble mer fragmentert.

Det er likevel viktig å minne om at det har vært endringer i innsamlingsmetoden over årene, spesielt når det gjelder avviklingen av postale oppfølgingsskjemaer etter 2011. Dette kan ha påvirket resultatene, og det er grunn til å minne om at endringene over tid må tolkes med varsomhet.

Om det er en generell nedgang i troen på egne kvalifikasjoner og i at politikerne tar hensyn, kan det tyde på en økende følelse av politisk fremmedgjøring blant velgerne det siste tiåret. Har dette manifestert seg ulikt i små og store kommuner? Figur 7.3 viser endringer i indikatorene for mestringsstro etter kommunistørrelse.



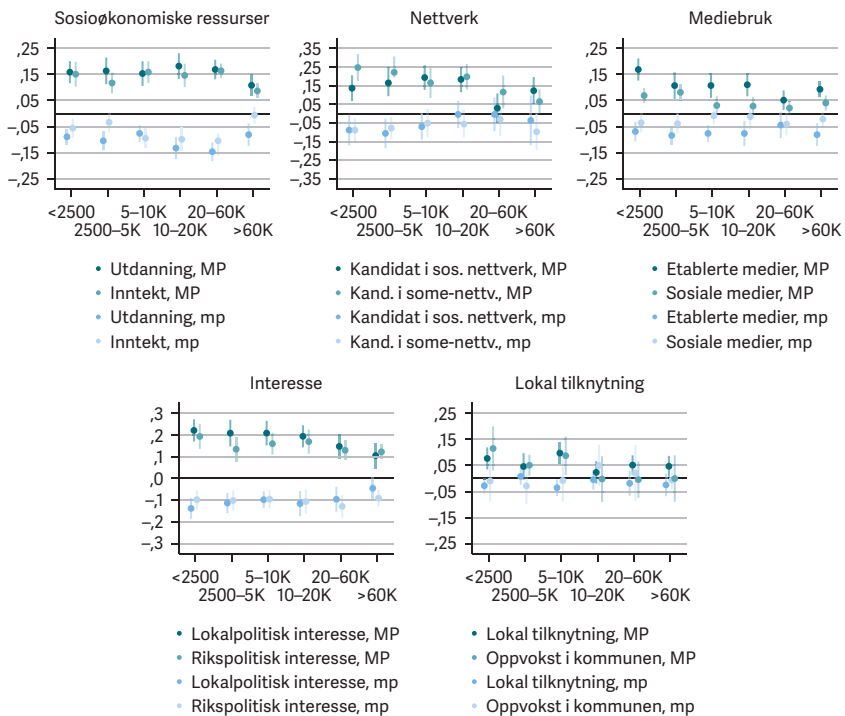
Figur 7.3 Endring i indikatorene for mestringsstro – etter kommunistørrelse og kontrollert for alder, utdanning og kjønn (gjennomsnitt skalaer 1 [lav] til 4 [høy] mestringsstro)

Figur 3 viser sammenhengen mellom kommunistørrelse og mestrings- og påvirkningstro over tid, kontrollert for alder, utdanning og kjønn. Analysen viser relativt små forskjeller og overordnet sett nokså parallelle trender i kommuner av ulik størrelse. Unntaket er mellomstore kommuner (mellom 20 000 og 60 000 innbyggere), der en større andel uttrykte at de følte verken mestrings- eller påvirkningstro på det første målepunktet. På samlemålet for mestrings- og påvirkningstro skiller de minste kommunene seg noe mer ut i positiv retning ved de to siste valgene. I de minste kommunene er det litt flere som rapporterer mestrings- og påvirkningstro, enn det er personer som sier at de ikke opplever noen av delene, mens det er omvendt i kommuner med over 20 000 innbyggere.

Funnene viser altså, i tråd med «smått er godt»-argumentet, at befolkningen i små kommuner generelt føler større mestrings- og påvirkningstro.

Sammenhenger med ressurser og interesse i små og store kommuner

Ovenfor forventet vi at ressurser skulle spille en større rolle på store steder enn på små (forventning 2), mens retningen i sammenhengen mellom interesse og mestringsstro kunne gå begge veier (forventning 3). For å forenkle analysen noe viser figur 7.4 dem som uttrykker enten både mestrings- og påvirkningstro (grønn) eller ingen av delene (rød).



Figur 7.4 Sammenheng mellom ressurser, interesse og politisk mestrings- og påvirkningstro i kommuner av ulik størrelse, kontrollert for alder, kjønn og utdanning i 2023 (multinomial regresjon)

Figurene viser endring i sannsynlighet ved én enhet økning på uavhengig variabel.

mp = verken mestrings- eller påvirkningstro; MP = både mestrings- og påvirkningstro.

Overordnet henger de samme faktorene sammen med mestrings- og påvirkningstro i store og små kommuner. Det er likevel en tendens til at lokalpolitisk interesse, politisk mediebruk og (online) sosiale nettverk betyr mer på de minste stedene. Figur 7.A1 i appendikset, der de to indikatorene blir analysert enkeltvis, viser at de fleste mellomliggende variablene er nærmere

knyttet til mestringstro enn til påvirkningstro, og det er også på førstnevnte indikator at vi ser tendenser til forskjeller mellom små og store steder.

Disse resultatene står i motsetning til de teoretiske forventningene vi utledet av «smått er godt»-tilnærmingen. Hvis politikken i små kommuner er mindre kompleks, skulle man tro at også de med mindre interesse for politikk ville føle seg godt kvalifisert. Dette funnet motsier imidlertid også til dels «stort er livlig»-argumentet, ettersom de med høy politisk interesse burde skille seg mer positivt ut dersom politikken var mer livlig og interessant i større politiske enheter.

Sosiale nettverk, da særlig på sosiale medier, er noe nærmere knyttet til påvirknings- og mestringstro på små steder enn på store.

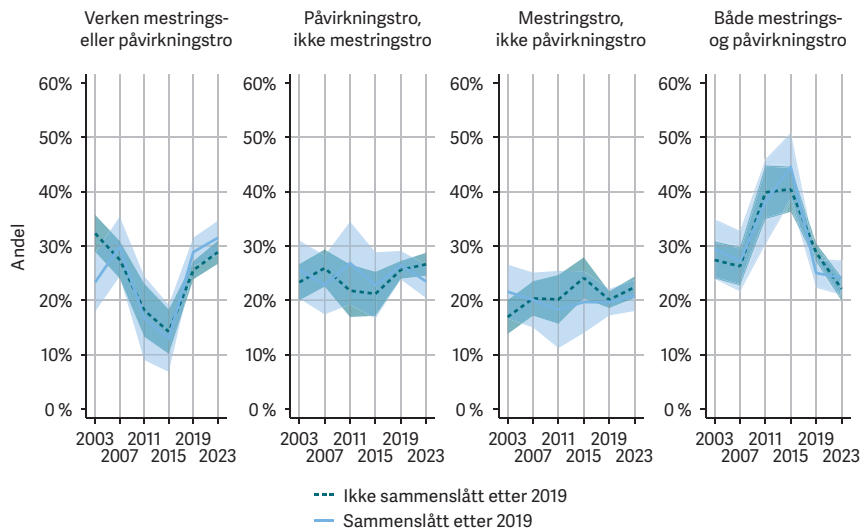
Sosioøkonomiske ressurser, målt ved utdanningsnivå og inntekt, har noe overraskende minst betydning for politisk mestringstro i de største kommunene. Dette er motsatt av det man kunne forvente, og det står i motsetning til forventningen om at mer komplekse politiske prosesser i større byer krever større ressurser av den enkelte.

Selv om forskjellene er moderate, tegner det seg et overordnet bilde av at de som har svak lokal tilknytning, lav politisk interesse og lav kjennskap til kandidater, sjeldnere føler mestrings- og påvirkningstro der forholdene er små, sammenliknet med større kommuner. Det er ikke mer systematikk på større steder enn på små når det gjelder hvem som føler lav mestrings- og påvirkningstro, slik man kunne forvente fra «smått er godt»-tilnærmingen. Det er tvert imot en svak tendens til det motsatte.

Effekter av kommunesammenslåing

Til slutt i denne delen undersøker vi hvorvidt kommunesammenslåing har påvirket den politiske mestringstroen til innbyggerne. I disse analysene bruker vi panelrespondentene (de som svarte på undersøkelsene både i 2019 og i 2023) ($n = 1232$). 321 respondenter bor i kommuner som er slått sammen. Det er imidlertid mulig at effekten av kommunesammenslåingene slo inn allerede før de ble gjennomført, eller at de som ble sammenslått, allerede i utgangspunktet skilte seg fra dem som ikke ble det. Først ser vi derfor på om kommunene som ble sammenslått etter 2019, skilte seg fra kommunene som ikke ble det, også på tidligere måletidspunkter.

Figur 7.5 viser at trendene for kommunene som etter hvert ble sammenslått, ikke skiller seg signifikant fra trendene i kommunene som ikke ble



Figur 7.5 Trend i politisk mestrings- og påvirkningstro 2003–2023 i kommuner som henholdsvis ble og ikke ble sammenslått mellom 2019 og 2023

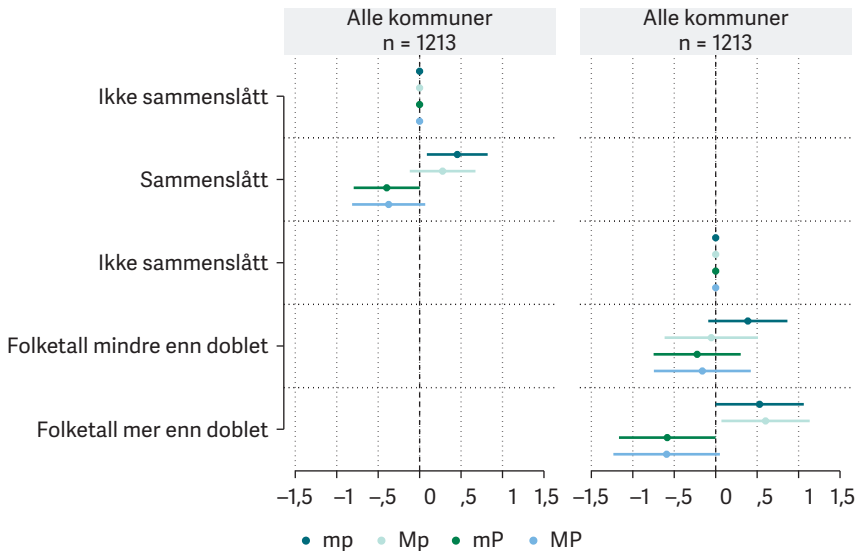
sammenslått, verken for påvirkningstro eller for mestringsstro. Trendene er jevnt over parallelle.

Vi kan dermed gå videre til å undersøke om det er en generell effekt av kommunesammenslåing, med utgangspunkt i respondentene som svarte på undersøkelsene både i 2019 og i 2023. Ved å bruke respondentene i panelet kan vi se hvordan endringen påvirker de samme individene i de samme kommunene på to ulike tidspunkter, noe som eliminerer en rekke mulige feilkilder.

For å analysere effekten av kommunesammenslåing på politisk mestrings- og påvirkningstro brukte vi en flernivå mixed-effects logistisk regresjon. Analysen kontrollerer for folketallet i kommunen og respondentenes holdning til sammenslåing av kommunen målt i 2019. De som bodde i kommuner som skulle bli sammenslått, fikk spørsmål om hvordan de så på sammenslåingen, mens øvrige respondenter ble stilt det samme spørsmålet som et hypotetisk scenario. Svarene er slått sammen i analysen.

I tillegg til å se på effekten av å bli sammenslått undersøker vi om effektene kan være ulike avhengig av hvor omfattende endringen er for borgerne (dose-respons). Om en stor kommune blir slått sammen med en mindre kommune, er det grunn til å forvente at effekten er mindre i den store kommunen enn i den mindre, ut fra en antakelse om at den siste situasjonen innebærer en mer omfattende endring for den minste

kommunen. I analysen sammenlikner vi derfor situasjoner der en større kommune fortsatt utgjør tyngdepunktet i den nye kommunen etter at den har inkorporert én eller flere mindre enheter (folketallet mindre enn doblet), med situasjoner der den tidligere kommunen har blitt en «juniorpartner» i den nye (folketallet mer enn doblet).



Figur 7.6 Effekt av kommunesammenslåing på politisk mestrings- og påvirkningstro. Flernivå mixed-effects logistisk regresjon som tar hensyn til hierarkiske data ved å inkludere faste effekter på individnivå og spesifisere tilfeldige effekter på kommunenivå med lik varians og felles kovariansstruktur. Analysen er kontrollert for logaritmen av kommunens folketall i 2019 og respondentenes holdning til kommunesammenslåing i 2019. mp = verken mestrings- eller påvirkningstro, mP = påvirkningstro, ikke mestringsstro, Mp = mestringsstro, ikke påvirkningstro, MP = både mestrings- og påvirkningstro. Uvektet N = 1213.

Figur 7.6 viser resultatene fra analysen. Det er en tendens til at innbyggerne i kommuner som har blitt sammenslått, oftere rapporterer at de har verken mestrings- eller påvirkningstro (mp, blå), mens færre sier de har begge deler (MP, rød). Det er kun påvirkningstroen (om politikerne tar hensyn til hva folk flest mener) som har blitt svekket, ikke mestringsstroen. Det er ingen forskjell i den negative effekten på påvirkningstro, enten respondentene rapporterer mestringsstro eller ikke (ingen differanse mellom mP og MP i figuren), og differansen mellom mp og Mp er ikke signifikant.

Den høyre siden av figuren tar hensyn til om den gamle kommunen er senior- eller juniorpartner i den nye. Effektene er sterkere blant

juniorpartnere. Også her er det kun påvirkningstroen som påvirkes. Dette underbygger at innbyggerne i kommunene som blir slått sammen med større kommuner, opplever endringen som mer omfattende enn innbyggere i kommuner som tar opp i seg en mindre kommune. Dette gjelder særlig små kommuner: I materialet hadde mediankommunen som hadde blitt juniorpartner i ny kommune, 4500 innbyggere, mens mediankommunen som fortsatt var seniorpartner, hadde 15 600 innbyggere.

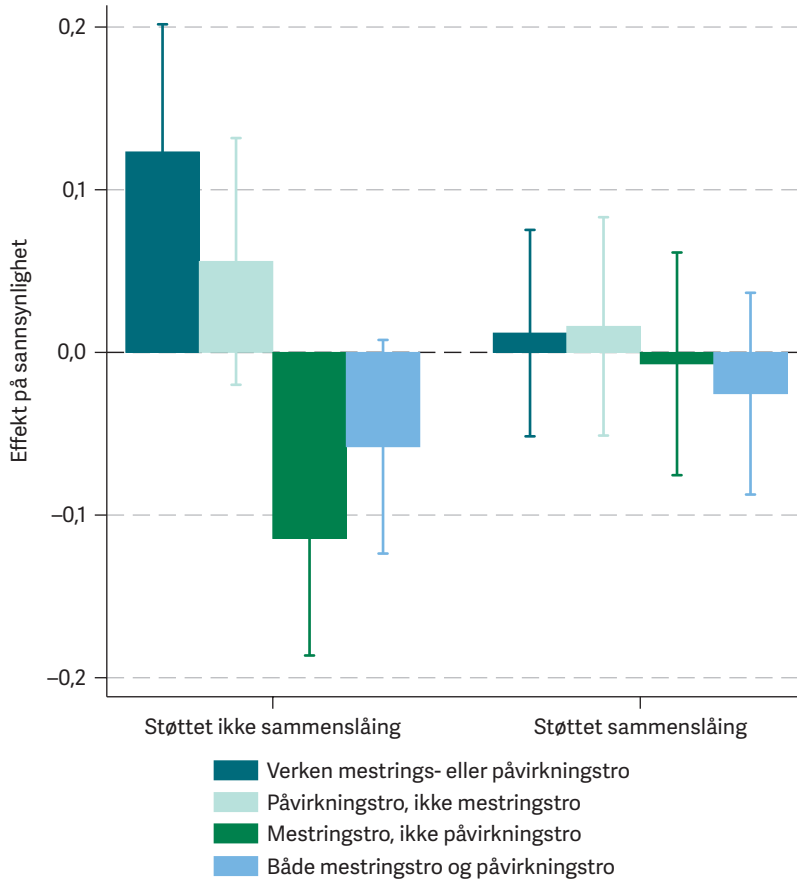
Resultatene tyder på at sammenslåing har hatt en viss generell effekt på påvirkningstro, men ikke på mestringstro. Effekten er likevel kun tydelig og signifikant der den tidligere kommunens befolkning utgjør et mindretall av befolkningen i den nye.

Undersøkelsen i 2023 er gjort få år etter at sammenslåingene ble gjennomført. Selv om vi finner negative effekter på politisk påvirkningstro, er det vanskelig å vite om effektene er forbigående «voksesmerter», eller om de reflekterer en vedvarende negativ effekt fordi kommunen har blitt større. Det er også vanskelig å vite om endringene er uttrykk for effekter av sammenslåingen eller snarere for uenighet om sammenslåingen.

Selv om vi ikke kan avklare dette med dataene vi har tilgjengelig nå, kan vi få én indikasjon ved å sammenlikne effektene blant dem som var positive og negative til sammenslåing i utgangspunktet. Om vi finner en negativ effekt også blant dem som i utgangspunktet var positive til sammenslåing, tyder det på at effekten er mer varig, og at det er mindre sannsynlig at den er uttrykk for uenighet, enn hvis vi bare finner en effekt blant dem som i utgangspunktet var negative. Figur 7.7 viser resultatene fra en slik analyse.

Sammenlikningen viser at negative effekter på påvirkningstro hovedsakelig forekommer blant dem som var negative til at kommunene skulle slås sammen. Blant dem med et positivt syn på sammenslåingen finner vi ingen slik effekt. Dette tyder på at i den grad påvirkningstroen er svekket i kommunene som er sammenslått, er effekten begrenset til at de som i utgangspunktet var skeptiske til reformen, mener at de har fått bekreftet sin skepsis. Denne gruppen vant ikke fram med sitt syn da spørsmålet om sammenslåing ble avgjort, og gruppens medlemmer opplevde derfor at de i praksis ikke hadde påvirkningsmulighet. Det er sannsynlig at denne erfaringen kan ha påvirket deres påvirkningstro i negativ retning.

Analysen tyder på at sammenslåing har en negativ effekt på påvirkningstro når folketallet blir mer enn doblet, det vil si at den gamle



Figur 7.7 Effekt av kommunesammenslåing, etter forutgående holdning til sammenslåing

kommunen blir «juniorpartner» i en ny. Dette er særlig tydelig i vurderingen av om politikerne tar hensyn til borgerne. Effektene er kun synlige blant dem som i utgangspunktet var negative til kommunesammenslåingen. Styrken i sammenhengen er omtrent den samme i mindre og litt større kommuner. Troen på egne kvalifikasjoner (mestringstro) er upåvirket av sammenslåingene.

Konklusjon

Analysene tyder på at trenden i innbyggernes lokalpolitiske mestringstro i Norge har vært svakt økende fram til 2011–2015, men deretter har den gått noe ned. Dette skjer til tross for økende utdanningsnivå i befolkningen, noe

som vanligvis er forbundet med høyere politisk mestringstro. Endringer i metoden for datainnsamling over tid gjør imidlertid at vi må ta forbehold i fortolkningen av dette funnet.

Hovedproblemstillingen for dette kapittelet har vært: Er det størrelsen det kommer an på? Analysene gir betinget støtte til kommunestørrelse som vesentlig faktor når det gjelder befolkningens mestrings- og påvirkningstro: Hypotesen om «smått er godt» får betinget støtte også i Norge. Vi finner at politisk mestringstro er noe høyere i mindre kommuner enn i større, og at dette mønsteret blir sterkere når vi tar hensyn til befolkningens utdanningsnivå. Dette er særlig tydelig for påvirkningstro, som vi har målt som troen på at politikerne tar hensyn til innbyggernes meninger. Dette antyder at mindre kommuner kan tilby et mer gunstig miljø for borgerdeltakelse og innflytelse i lokalpolitikken. Det må likevel understrekes at forskjellene er relativt beskjedne.

I teoridelen reiste vi spørsmålet om det er sosiologiske eller politisk-administrative prosesser som ligger bak en eventuell negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og mestrings- og påvirkningstro. Sagt på en annen måte: Er det størrelsen på lokalsamfunnet eller de administrative enhetene som gjør at smått er litt bedre når vi snakker om mestrings- og påvirkningstro?

Det ser ut til at svaret er litt av begge deler. Det taler for at mekanismene har med sosiologiske mekanismer å gjøre; at vi fant en negativ korrelasjon mellom mestrings- og påvirkningstro og kommunestørrelse samtidig som ressurser og politisk interesse spilte minst like stor rolle på små steder som på store. Faktisk fant vi tendenser til et tydeligere skille i små enn i store kommuner mellom dem som er henholdsvis på innsiden og på utsiden. Det var på små steder litt større forskjeller mellom mestrings- og påvirkningstroen til dem med høy og lav politisk interesse, dem som hadde og ikke hadde sosiale bånd til kandidater, og dem som var sterkt eller svakt tilknyttet lokalsamfunnet. Dersom det kun hadde handlet om kompleksitet og større distanse til beslutningstakere i større politiske enheter, ville vi forventet det motsatte; at det var større ressursforskjeller på større steder enn på mindre mellom dem som følte mestrings- og påvirkningstro.

Samtidig viste også analysene av kommunesammenslåinger en avgrenset negativ effekt på påvirkningstro, men ikke på mestringstro. Der innbyggerne hadde opplevd den mest omfattende endringen, og der den

gamle kommunen hadde blitt en «juniorpartner» i den nye, ble troen svekket på at de som sitter i kommunestyret, tar hensyn til hva folk flest mener. Dette peker i retning av at endring i de politisk-administrative grensene kan spille en selvstendig rolle, selv om størrelsen på stedet der man bor, ikke endrer seg. Analysene våre kan ikke si noe om hvorfor det er sånn at påvirkningstro og ikke mestringstro blir påvirket av sammenslåing. Det er imidlertid nærliggende å anta at påvirkningstro er mer sårbar for den økte avstanden mellom folk og folkevalgte. Når størrelsen på en kommune øker, blir det færre folkevalgte per innbygger. Det gjør det både vanskeligere å få kontakt med de folkevalgte og at politikken i kommunen vil måtte ta flere hensyn, rett og slett fordi det er flere folk å ta hensyn til. Hvert enkeltindivid vil dermed telle mindre, og borgereffektiviteten avtar, i tråd med Dahl og Tuftes (1973) antakelse. Den økte avstanden vil ikke på samme direkte måte påvirke folks opplevelse av at de er kvalifisert. På sikt vil man kunne tenke seg at opplevelse av lavere påvirkningsmuligheter og økt kompleksitet vil kunne føre til svekket mestringstro, men dette ser vi altså ikke antydning til i materialet.

Det er mulig at disse effektene skyldes forbigående voksesmerter, og at de vil avta etter hvert som befolkningen blir mer fortrolig med de nye politiske strukturene. Det er også mulig at svarene på undersøkelsen relativt kort tid etter sammenslåingene er farget av misnøye med reformen, noe som styrkes av at effektene kun var synlige blant dem som i forkant var negative til sammenslåingen. Dette spørsmålet kan først avklares når vi ved senere tidspunkter sammenlikner utviklingen i de sammenslåtte kommunene med kommunene som ikke har blitt sammenslått.

Forfatterbiografier

Dag Wollebæk (f. 1974) har en doktorgrad i sammenliknende politikk fra Universitetet i Bergen og er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning. Wollebæks forskningsinteresser omfatter blant annet studier av politiske holdninger, polarisering og sosial og institusjonell tillit.

Marte Slagsvold Winsvold (f. 1973) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning. Winsvold forsker på blant annet politisk deltakelse, politisk representasjon og politisk lederskap på lokalt nivå.

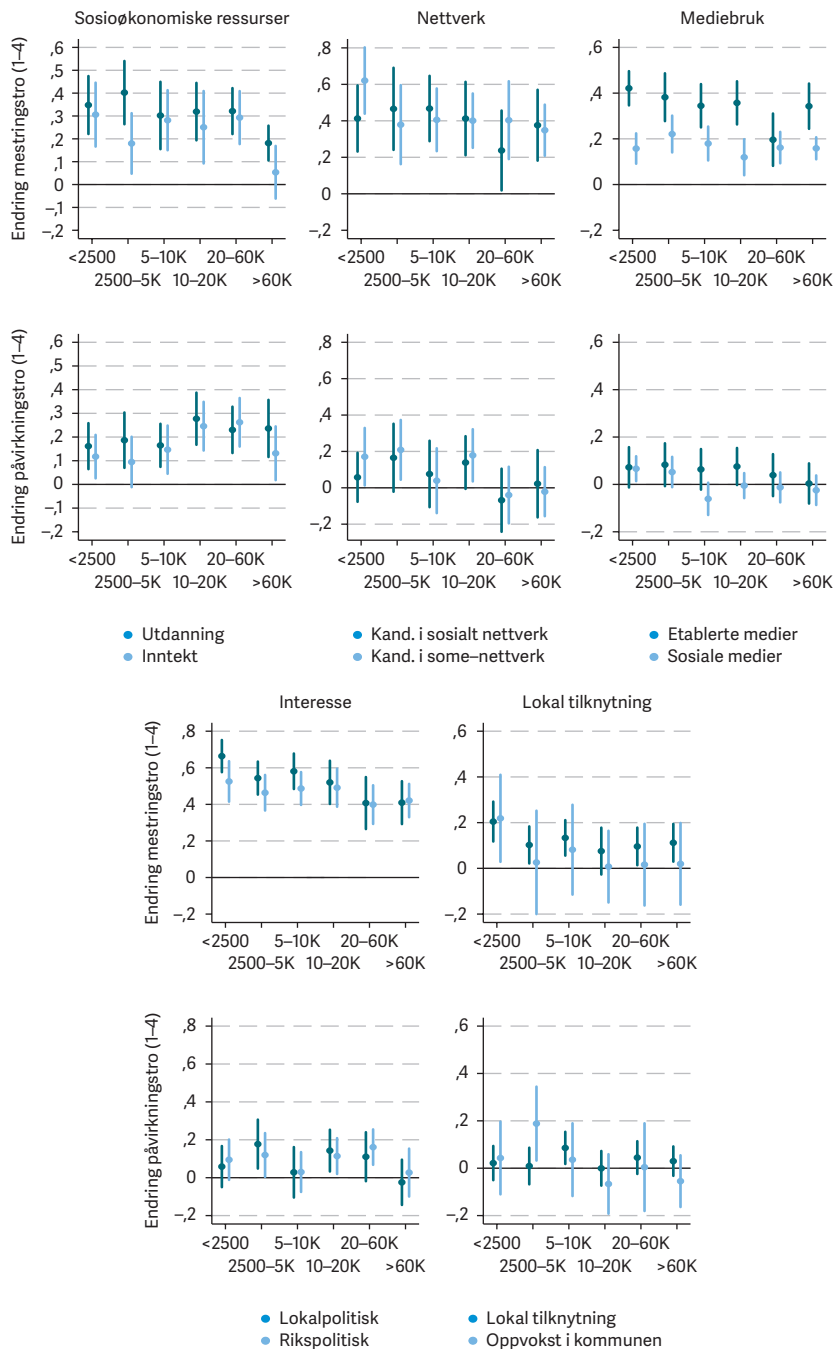
Referanser

- Allan, J. (Red.). (2003). *Inclusion, participation and democracy: What is the purpose?* (Bd. 2). Kluwer Academic Publishers.
- 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, Artikel 102284.
- Almond, G. A. & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt183pnr2>
- Anderson, M. R. (2010). Community psychology, political efficacy, and trust. *Political Psychology*, 31(1), 59–84.
- Bandura, A. (1982). Self-efficacy mechanism in human agency. *American Psychologist*, 37(2), 122–147.
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. (2023). Valgdeltakelse, forhåndsstemmegivning og familiens betydning for politisk deltagelse. I J. Bergh & A. H. Haugsgjerd (Red.), *Politikk i urolige tider: en studie av stortingsvalget 2021* (s. 229–246). Cappelen Damm Akademisk.
- Bhatti, Y. & Hansen, K. M. (2019). Voter turnout and municipal amalgamations: Evidence from Denmark. *Local Government Studies*, 45(5), 697–723.
- Boulianne, S., Oser, J. & Hoffmann, C. P. (2023). Powerless in the digital age? A systematic review and meta-analysis of political efficacy and digital media use. *New Media & Society*, 25(9), 2512–2536.
- Bromme, L., Rothmund, T. & Caprara, G. V. (2020). A translation and validation of the Perceived Political Self-Efficacy (P-PSE) Scale for the use in German samples. *Measurement Instruments for the Social Sciences*, (2), 1–10.
- Campbell, A., Gurin, G. & Miller, W. E. (1954). *The voter decides*. Row, Peterson and Company.
- Caprara, G. V., Vecchione, M., Capanna, C. & Mebane, M. (2009). Perceived political self-efficacy: Theory, assessment, and applications. *European Journal of Social Psychology*, 39(6), 1002–1020.
- Craig, S. C. & Maggioletto, M. A. (1982). Measuring political efficacy. *Political Methodology*, 8(3), 85–109.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.
- Dassonneville, R. (2012). Electoral volatility, political sophistication, trust and efficacy: A study on changes in voter preferences during the Belgian regional elections of 2009. *Acta Politica*, 47(1), 18–41.
- Denters, B. (2002). Size and political trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 793–812.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Edward Elgar.
- Dollery, B. (2010). Are there tensions between democracy and efficiency in local government? A conceptual note on the structural reform debate. *Urban Policy and Research*, 28(1), 117–123.
- Durkheim, É. (1984). *The division of labour in society*. Macmillan. (Originalarbeid utgitt 1893)
- Evans, M., Stoker, G. & Nasir, J. (2013). *How do Australians imagine their democracy? Australian survey of political engagement findings 2013* (Rapport). ANZSOG Institute for Governance. University of Canberra.
- Fierro, P., Aroca, P. & Navia, P. (2022). Political disaffection in the digital age: The use of social media and the gap in internal and external efficacy. *Social Science Computer Review*, 41(5), 1857–1876.
- Finifter, A. W. (1970). Dimensions of political alienation. *American Political Science Review*, 64(2), 389–410.
- Finkel, S. E. (1985). Reciprocal effects of participation and political efficacy: A panel analysis. *American Journal of Political Science*, 29(4), 891–913.

- Fischer, C. S. (1995). The subcultural theory of urbanism: A twentieth-year assessment. *American Journal of Sociology*, 101(3), 543–577.
- Fox, S. (2021). Political alienation and referendums: How political alienation was related to support for Brexit. *British Politics*, 16(1), 16–35.
- Gil de Zúñiga, H., Diehl, T. & Ardévol-Abreu, A. (2017). Internal, external, and government political efficacy: Effects on news use, discussion, and political participation. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 61(3), 574–596.
- Groskurth, K., Nießen, D., Rammstedt, B. & Lechner, C. M. (2021). An English-language adaptation and validation of the Political Efficacy Short Scale (PESS). *Measurement Instruments for the Social Sciences*, (3), 1–12.
- Halpern, D., Valenzuela, S. & Katz, J. E. (2017). We face, I tweet: How different social media influence political participation through collective and internal efficacy. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 22(6), 320–336.
- 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, O. M. (2022). *Politiske effekter av den norske kommunereformen 2014–2020: Hva er effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse?* [Masteroppgave]. UiT Norges arktiske universitet.
- Herrmann, O., Jong-A-Pin, R. & Schoonbeek, L. (2019). A prospect-theory model of voter turnout. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 168, 362–373.
- Ikedo, K. I., Kobayashi, T. & Hoshimoto, M. (2008). Does political participation make a difference? The relationship between political choice, civic engagement and political efficacy. *Electoral Studies*, 27(1), 77–88.
- Larsen, C. A. (2002). Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 25(4), 317–332.
- 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.
- Latané, B. & Darley, J. M. (1968). Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility. *Journal of Personality and Social Psychology*, 8(4), 377–383.
- Lebrument, N., Zumbo-Lebrument, C., Rochette, C. & Roulet, T. J. (2021). Triggering participation in smart cities: Political efficacy, public administration satisfaction and sense of belonging as drivers of citizens' intention. *Technological Forecasting and Social Change*, 171(4), Artikkel 120938.
- Levy, B. L. M. (2013). An empirical exploration of factors related to adolescents' political efficacy. *Educational Psychology*, 33(3), 357–390.
- Madsen, D. (1987). Political self-efficacy tested. *American Political Science Review*, 81(2), 571–581.
- Marx, P. & Nguyen, C. (2018). Anti-elite parties and political inequality: How challenges to the political mainstream reduce income gaps in internal efficacy. *European Journal of Political Research*, 57(4), 919–940.
- McDonnell, J. (2020). Municipality size, political efficacy and political participation: A systematic review. *Local Government Studies*, 46(3), 331–350.
- Morrell, M. E. (2003). Survey and experimental evidence for a reliable and valid measure of internal political efficacy. *Public Opinion Quarterly*, 67(4), 589–602.
- Nie, N. H., Powell Jr., G. B. & Prewitt, K. (1969). Social structure and political participation: Developmental relationships, part I. *American Political Science Review*, 63(2), 361–378.
- Niemi, R. G., Craig, S. C. & Mattei, F. (1991). Measuring internal political efficacy in the 1988 National Election Study. *American Political Science Review*, 85(4), 1407–1413.
- Ostrand, J., Kindler, T. & Bryan, J. (2021). Using the civic voluntarism model to compare the political participation of US and Swiss social workers. *Journal of Policy Practice and Research*, 2(1), 4–19.

- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.
- Rasmussen, S. H. R. & Nørgaard, A. S. (2018). When and why does education matter? Motivation and resource effects in political efficacy. *European Journal of Political Research*, 57(1), 24–46.
- Rose, L. E. (2002). Municipal size and local nonelectoral participation: Findings from Denmark, the Netherlands, and Norway. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 829–851.
- Saglie, J. & Vabo, S. I. (2009). Size and e-democracy: Online participation in Norwegian local politics. *Scandinavian Political Studies*, 32(4), 382–401.
- 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?* (s. 27–61). Cappelen Damm Akademisk.
- Scotto, T. J., Xena, C. & Reifler, J. (2021). Alternative measures of political efficacy: The quest for cross-cultural invariance with ordinaly scaled survey items. *Frontiers in Political Science*, 3, Artikkel 665532.
- Sigelman, L. & Feldman, S. (1983). Efficacy, mistrust, and political mobilization: A cross-national analysis. *Comparative Political Studies*, 16(1), 118–143.
- Solvang, Ø., Saglie, J. & Winsvold, M. (2023). Does municipal amalgamation affect trust in local politicians? The case of Norway. *International Political Science Review*, 46(1), 57–73.
- Southwell, P. L. (2003). The politics of alienation: Nonvoting and support for third-party candidates among 18–30-year-olds. *Social Science Journal*, 40(1), 99–107.
- Tönnies, F. (2001). *Community and civil society*. Cambridge University Press. (Originalarbeid utgitt 1887)
- van Houwelingen, P. (2017). Political participation and municipal population size: A meta-study. *Local Government Studies*, 43(3), 408–428.
- Verba, S. & Nie, N. H. (1987). *Participation in America: Political democracy and social equality*. University of Chicago Press.
- Verner, M., Bačovský, P. & Wilson Sokhey, S. W. (2023). Triggering populist support in Europe: How internal political efficacy shapes the effect of economic vulnerability on party preferences. *European Political Science*, 23(3), 398–419.
- Weber, M. (2013). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press. (Originalarbeid utgitt 1921)
- Winsvold, M., Rose, L. & Klausen, J. E. (2017). Politisk deltakelse mellom valg. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 147–167). Abstrakt.
- Winsvold, M. (2020). Hva betyr kommunale medvirkningsordninger for innbyggernes politiske tillit? I S. B. Segard (Red.), *Det norske lokaldemokratiets legitimitet: tillit, deltakelse og ulikhet* (s. 64–80) (ISF-rapport 2020: 10). Institutt for samfunnsforskning.
- Wolfinger, R. E. & Rosenstone, S. J. (1980). *Who votes?*. Yale University Press.
- Zimmerman, M. A. (1989). The relationship between political efficacy and citizen participation: Construct validation studies. *Journal of Personality Assessment*, 53(3), 554–566.
- Ødegård, G. & Svagård, V. (2018). Hva motiverer elever til å bli aktive medborgere? *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 18(1), 28–50.

Appendiks



Figur 7.A1 Sammenheng mellom mestrings- og påvirkningsstro og modererende variabler, etter kommunestørrelse
Figurene viser endring på skala 1-4 ved én enhet økning på uavhengig variabel. Analysene er kontrollert for alder, kjønn og utdanning.

KAPITTEL 8

Leger tiden alle sår? Om velgernes oppfatning av kommunereformen noen år i etterkant

Jan Erling Klausen Universitetet i Oslo

Marte Winsvold Institutt for samfunnsforskning

Abstract: How do voters assess the consequences of Norway's local government reform, three years after its implementation? And how have the voters' assessments of reform consequences affected their overall attitudes of support and aversion towards the reform? We present three alternative perspectives to explain voters' attitudes towards municipal reform, with a particular emphasis on the significance of disparities in size and wealth among the municipalities set to merge. We find that support for merging one's own municipality is highest among voters in the municipalities that actually merged, though support has declined among these voters as well as those living in non-merged municipalities. Consistent with previous surveys, we find that a significant portion of voters do not believe that municipal mergers will have noticeable consequences for either the quality of service provision or various aspects of local political engagement. Nevertheless, we observe a markedly stronger pessimism regarding the reform's consequences, both concerning the quality of services and the ability to stay informed about local affairs. Residents of the previously larger municipality exhibit somewhat more positive assessments than those residing in the "junior partner" municipalities, particularly in terms of staying informed and influencing municipal politics. The perceived consequences for municipal service provision seem particularly connected with attitudes towards the merger, but we also find that party-political affiliations affect attitudes.

Keywords: local government amalgamation reform, reform effects, voter perceptions, reform consequences

Sitering: Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2025). Leger tiden alle sår? Om velgernes oppfatning av kommunereformen noen år i etterkant. I J. Saglie, S. B. Segard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalgene 2023: maktforskyvning og normalisering* (Kap. 8, s. 209–230). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.251.ch8>
Lisens: CC-BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Hvordan oppfatter velgerne at kommunereformen har slått ut, tre år i etterkant? Og hvordan har disse vurderingene av konsekvensene påvirket velgernes oppfatninger om reformen? I forbindelse med lokalvalget i 2019 undersøkte vi hvordan velgerne forutså konsekvensene av de forestående kommunesammenslåingene, som ble gjennomført bare noen måneder etter valget (Klausen et al., 2021). Den gangen vurderte naturlig nok de som var positive til kommunereformen, de fremtidige konsekvensene av reform som mer fordelaktige enn de som var negative. Det var også flere som forutså positive konsekvenser i kommuner som skulle slås sammen, enn i kommuner som ikke skulle slås sammen. Den gangen var velgernes vurderinger hypotetiske: Innbyggerne sto på trappene til sammenslåing og så for seg – men visste ikke – hvordan tilværelsen ville bli i en ny sammenslått kommune. Basert på Lokalvalgundersøkelsen 2023 kan vi bygge på konkrete erfaringer fra de nye storkommunenes første tre år. Vi retter oppmerksomheten spesielt mot velgerne i de 116 kommunene som faktisk gjennomgikk en sammenslåing. Disse velgerne har nå fått de første erfaringene med endringene som følge av reformen. Vi undersøker hvordan oppfatningene av konsekvensene har utviklet seg fra 2019 til 2023, og hvordan disse vurderingene blir påvirket av velgernes generelle holdninger til sammenslåingene. Fordi tidligere forskning viser at velgernes holdninger til sammenslåing kan variere mye, alt etter om deres egen kommune blir «juniorpartner» eller «seniorpartner» i den nye kommunen, skal vi legge spesiell vekt på å få frem slike forskjeller.

Hvilke konsekvenser kan det tenkes at velgerne har lagt merke til – og lagt vekt på? Solberg-regjeringens mål med reformen var gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati (Kommunal- og moderniseringsdepartementet [KMD], 2014b, s. 29). Interessant nok gikk disse målene i en litt annen retning enn målene og evalueringskriteriene som ofte fremheves i faglitteraturen, hvor ikke minst et mål om effektivisering og innsparing har vært fremtredende (Gendźwiłł et al., 2021). I den norske reformen var målet om økonomisk robuste kommuner derimot utlagt som et ønske om mer økonomisk *solide* kommuner som kunne være «mer robuste overfor uforutsette hendelser» (KMD, 2014b, s. 29). Når det gjelder reformens konsekvenser for lokaldemokratiet, har mange antatt at kommunesammenslåing vil ha negative konsekvenser (Galizzi et al., 2023, s. 2430). I Norge forventet regjeringen derimot et *styrket* lokaldemokrati ved at

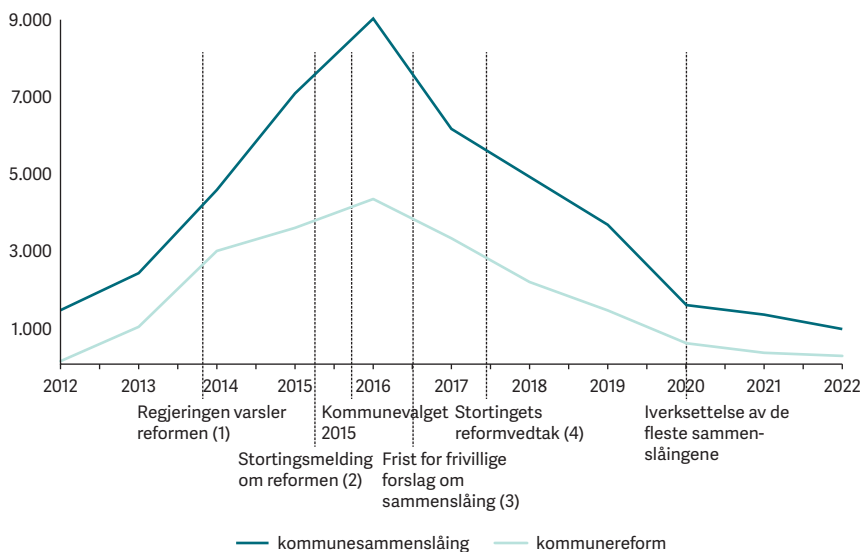
større kommuner kunne påta seg flere oppgaver og større grad av lokalt selvstyre (KMD, 2014b, s. 29–30). Men regjeringens forventninger om å forbedre tjenestetilbudet ligger tettere opp mot faglitteraturen, der utsiktene til økt spesialisering og profesjonalisering ofte fremheves; at «larger local governments are able to deploy a fullsize bureaucracy, professional administrators, and effective coordination to deliver a broad set of public services» (Tavares, 2018, s. 7). Også målet om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling er i tråd med litteraturen, der særlig hensynet til planlegging og samordnet arealpolitikk innenfor funksjonelle samfunnsområder er fremhevet (Meligrana, 2004).

Det er interessant å undersøke de subjektive oppfatningene til folk som bor i de sammenslåtte kommunene, tre år etter reformen, selv om våre data ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å evaluere kommunereformen på noen av disse kriteriene. Er opplevelsen at målet om bedre tjenester har blitt innfridd? Opplever folk at lokaldemokratiet har blitt styrket eller svekket? Og er opplevelsen annerledes blant dem som i utgangspunktet var positive til sammenslåingen, sammenlignet med opplevelsen til dem som i utgangspunktet var negative?

I det følgende avsnittet skal vi helt kort presentere hovedtrekk ved tidslinjen for reformen som grunnlag for å vurdere utviklingen i velgernes oppfatninger. I det påfølgende avsnittet skisserer vi tre alternative perspektiver på å forklare velgernes holdninger til kommunereform, med spesiell vekt på betydningen av ulikheter i størrelse og velstand mellom kommunene som skal slås sammen. Deretter går vi gjennom de empiriske resultatene av undersøkelsen og ser resultatene fra 2023 i forhold til resultatene fra tidligere runder av lokalvalgundersøkelsen. Vi finner at støtten til sammenslåing av egen kommune er høyest blant velgerne i kommunene som faktisk ble slått sammen, men at støtten er redusert både blant disse velgerne og blant dem som ikke bor i sammenslåtte kommuner. I likhet med tidligere undersøkelser finner vi at de største andelene av velgerne ikke tror at kommunesammenslåing vil ha merkbare konsekvenser, verken for kvaliteten i tjenestetilbudet eller for ulike sider ved lokalpolitisk engasjement. Vi finner likevel betydelig sterkere pessimisme om reformens konsekvenser både når det gjelder kvaliteten på tjenestetilbudet og mulighetene til å holde seg orientert om hva som foregår i kommunen. De bosatte i det som tidligere var den største kommunen, har noe mer positive vurderinger enn de bosatte i «juniorpartner»-kommunene, særlig når det gjelder konsekvenser for mulighetene til å holde seg orientert og til å påvirke kommunepolitikken. Til slutt diskuterer vi funnene samlet og vurderer dem opp mot regjeringens mål med reformen.

Oppmerksomheten rundt kommunereformen

Solberg-regjeringens kommunereform preget norsk politikk i en årrekke og var lenge øverst på den kommunalpolitiske agendaen. Oppmerksomheten rundt kommunesammenslåinger tiltok fra regjeringsskiftet i 2013, og ikke minst var kommunevalget i 2015 et valg «i kommunereformens tegn» (Saglie & Christensen, 2017). Tidsplanen for reformen tilsa at de nyvalgte kommunepolitikerne bare ville ha få måneder på seg til å avgjøre spørsmålet om sammenslåing (Klausen et al., 2019). Etter at Stortinget vedtok reformen i 2017, sank oppmerksomheten rundt reformen gradvis, slik det kommer frem av medieoppmerksomheten i norske aviser (figur 8.1).



Figur 8.1 Medieoppmerksomhet rundt kommunereformen og nøkkelhendelser i reformforløpet. Antallet forekomster av ordene «kommunereform» og «kommunesammenslåing» i norske aviser 2012–2022

Kilde: Nasjonalbiblioteket/N-gram (alle norske aviser som var blitt digitalisert ved Nasjonalbiblioteket per 15. juli 2022.)

(1) Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014); (2) Meld. St. 14 (2014–2015); (3) Prop. 95 S (2013–2014, s. 51); (4) Prop. 96 S (2016–2017), Innst. 386 S (2016–2017).

Spørsmålet om «reversering» – å oppløse nylig sammenslåtte kommuner – holdt reformen på dagsordenen frem til Stortingets vedtak om å oppløse én kommune i desember 2017 (Innst. 52 S (2017–2018)), også i riksmidier. I kommunesektoren var det først og fremst de 116 kommunene som sto overfor sammenslåing 1. januar 2020, som hadde grunn til å holde saken

varm. Men som det kommer frem av figur 8.1, var oppmerksomheten rundt reformen ganske lav allerede da den ble iverksatt.

Hva kan forklare holdninger til kommunesammenslåing?

Hvordan skal vi forstå velgernes holdninger til sammenslåingen av egen kommune, snaue tre år etter iverksettelsen? En voksende litteratur undersøker velgernes holdninger til kommunereform (Klausen & Winsvold, 2024; Kübler, 2018; Lapointe, 2018; Strebel, 2022), men det er få studier som tar for seg hvordan holdningene endrer seg i årene etter at reformen er vedtatt. Vi skal bruke flere innfallsvinkler til å undersøke dette spørsmålet.

Ut fra enkel konsekvenslogikk (Brunsson & Brunsson, 2015) kan man tenke seg at folk i forkant av reformen vurderte konsekvensene av kommunesammenslåing, og at de deretter la disse vurderingene til grunn da de bestemte seg for om de støttet eller ikke støttet kommunesammenslåing. Tre år etter reformen vil folk ha gjort seg erfaringer med hvordan det har vært å bo i en sammenslått kommune, og vurderingen av hvorvidt kommunereform var en god idé, er ikke lenger basert på forventninger, men på faktiske erfaringer. Det er imidlertid grunn til å anta at erfaringene blir farget av forventningene: Folk har en tendens til å erfare det de forventer, men hvis de tar innover seg at forventningene ikke har slått til, vil de kunne «overdrive» erfaringene slik at de teller i motsatt retning (Jussim, 2017). Her har vi altså å gjøre med to ulike dynamikker mellom forventning og erfaring. Det må også tas i betraktning at konsekvensvurderinger og meningsdannelse er fortløpende kognitive prosesser uten noen sikker kausal ordning (Davis, 1985). Vi kan med andre ord ikke si sikkert om konsekvensvurdering påvirker holdning, eller om holdning påvirker konsekvensvurdering. Derfor er det sannsynlig at en generelt negativ holdning til sammenslåing – uavhengig av grunnlag – vil smitte over på konsekvensvurderingene. Dette betyr at observasjonene om konsekvensvurderinger antakelig sier forholdsvis lite om «faktiske» konsekvenser. Hvis vurderingene av reformens konsekvenser er sterkt farget av støtte og motstand mot sammenslåingen av egen kommune, gir disse vurderingene svakt grunnlag for å drøfte «effekter» av reformen noenlunde objektivt. Men fordi graden av samsvar mellom støtte til reformen og hver av konsekvensene det spørres om, kan variere,

kan undersøkelsen si oss noe om hvilke faktorer som er sterkest koblet til støtte og motstand, noe som er informativt i seg selv.

Et første perspektiv, som vi vil kalle «tilfredshetsperspektivet», er å anta at holdningene til sammenslåing av egen kommune er en form for overordnet «brukertilfredshet» med tjenestetilbudet og -forvaltningen mer generelt, ikke tilfredshet med enkeltstående tjenester. Da kan vi trekke på litteraturen om hva som former brukertilfredshet (Kim et al., 2024). Selv om det hevdes at brukernes tilfredshet og oppslutning rundt forvaltningen påvirkes av resultatene som produseres, har det blitt påpekt at brukeres enkeltopplevelse antakelig spiller en betydelig rolle. Publiserte data om faktisk måloppnåelse har antakelig mindre sjanse for å bli oppfattet og akseptert (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 148). Det kan imidlertid også tenkes at politikken i de nye kommunene oppleves som mindre treffsikker overfor lokale ønsker og behov. Dette kan i så fall skyldes at større kommuner er mer sammensatte (Gerring & Veenendaal, 2020), med flere kryssende interesser og behov blant innbyggerne.

Et annet perspektiv er å anta at velgernes holdninger først og fremst er politisk motivert. Dette kan slå ut på flere måter. Først og fremst var reformen sterkt politisert, langs partipolitiske linjer. Det kan hende at velgernes partiidentifikasjon har påvirket hvorvidt de var for eller imot sammenslåing i utgangspunktet, og at den har preget deres vurdering av hvordan det egentlig har gått. Det kan videre tenkes at velgere som er spesielt lokalpolitisk engasjert, har opplevd en svekkelse av egen politiske påvirkningsevne, og at representasjonen av deres egne holdninger og interesser har blitt svakere. Dette er observert etter reformer i andre land (Voda & Svačinová, 2019).

Et tredje perspektiv er at sammenslåingen har påvirket velgernes lokaltilknytning, og at det er lokaltilknytning heller enn endringer i tjenestetilbud som former holdningene. Faglitteraturen fremhever at kommunegrenser kan ha stor betydning for innbyggernes stedsbaserte identitet (Paddison, 2004, s. 25). Kommunene går ofte mange generasjoner tilbake i historien og kan oppleves som «naturlige kulturelle enheter» (Bobbio, 2005, s. 181). Dermed er det relevant å undersøke om folks opplevelse av lokaltilknytning har påvirket deres holdninger til reformen, og om sammenslåingen i sin tur har endret opplevelsen av lokaltilknytning.

Mange av resonnementene vi har drøftet til nå fremhever at kommunesammenslåinger vanligvis – kanskje alltid – er *asymmetriske*. Selv om regjeringens mål om gode og likeverdige tjenester i større og mer «robuste»

kommuner innfris for en ny storkommune som helhet, kan innbyggere i tidligere omegnskommuner oppleve konsolidering av tjenestetilbudet i form av nedleggelse av tjenestesteder som en svekkelse. Videre kan velgere i bykommuner oppleve sammenslåingen som en styrking av egen bykommune, fordi den videreføres med samme navn og med samme rådhus, men med større folketall og areal. Men velgere i mindre kommuner kan oppleve situasjonen helt annerledes. Deres gamle kommune har opphørt å eksistere som egen enhet og kan ha mistet både kommunenavnet og rådhuset (Soguel & Silberstein, 2015). Dermed kan sammenslåingen oppleves som en trussel mot stedlig identitet, ikke som en styrking (Hansen & Kjær, 2020). Også økonomisk kan sammenslåing ofte oppleves som ubalansert. Det er hevdet at «sammenslåing betyr overføring av velstand» (Filer & Kenny, 1980, s. 187) fordi kommuneøkonomien og skattegrunnlaget blant kommuner som slår seg sammen, sjelden er helt likt. Men her spiller også størrelsesforholdet inn. Utsiktene til stordriftsfordeler kan være mer realistiske i en liten kommune enn i en stor, siden mange studier viser at kommuner over en viss størrelse ikke kan høste stordriftsfordeler ved ytterligere økning i folketall (KMD, 2014a). Samtidig er det påvist at folk er mindre positivt innstilt til sammenslåing av egen kommune med en fattigere kommune sammenlignet med en rikere kommune, og dette har størst betydning i kommuner som blir juniorpartner i den nye kommunen (Klausen & Winsvold, 2024). Innbyggerne i den største kommunen kan oppleve at det står mindre på spill. Å slå seg sammen med en nabokommune med svakere økonomi vil ikke gi betydelig tap dersom denne nabokommunen er mye mindre enn den egne kommunen. Velgerne i den største kommunen trenger heller ikke å frykte betydelig omlegging av kommunens politikk fordi nye velgere får innpass, dersom kommunen som legges til, har mye færre innbyggere (Borge et al., 2017, s. 20). Dette kan kanskje forklare at deltakelsen ved folkeavstemninger om kommunesammenslåing ofte var mye lavere i den kommunen som lå an til å få kommunesenteret, enn i de andre kommunene som inngikk i sammenslåingen (Folkestad et al., 2021). Dermed skal vi også se hvordan størrelsesforhold mellom kommuner som slår seg sammen, slår ut for velgernes holdninger og konsekvensvurderinger.

Resultater fra undersøkelsen

Lokalvalgundersøkelsen i 2015 viste at kommunereformen vakte større interesse blant innbyggerne enn andre politiske spørsmål (Rose et al.,

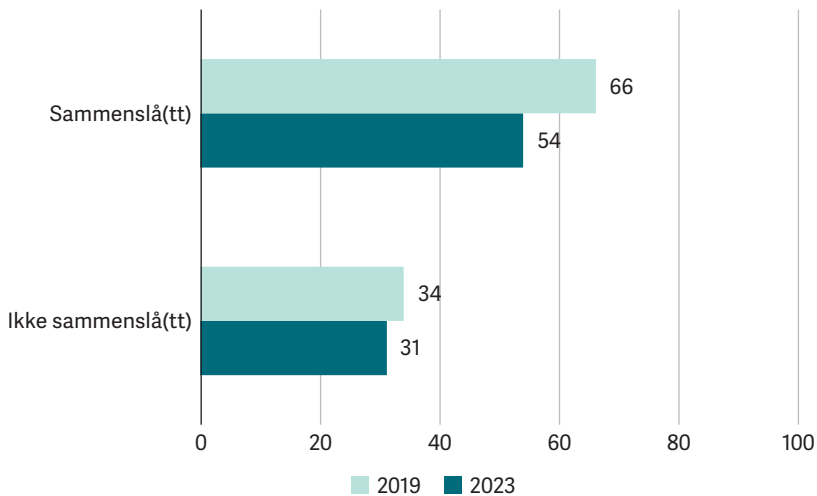
2017). Dette gjaldt særlig folk i små kommuner, altså kommuner med færre enn 5000 innbyggere. Og holdningene til kommunereform ble stadig mer positive frem mot reformen. I 2007 mente 37 prosent av de spurte at antallet kommuner burde reduseres. Andelen som ville redusere antallet kommuner, steg til 49 prosent i 2011 og til hele 54 prosent i 2015 (Rose et al., 2017, 275). Da det ble spurt om holdningen til at *ens egen kommune* skulle bli slått sammen med én eller flere nabokommuner (ikke bare om antallet kommuner burde reduseres), var holdningene faktisk enda mer positive. Hele 56 prosent av de spurte i 2015 svarte ja til å støtte sammenslåing av egen kommune. Disse tallene viser at kommunereformen hadde betydelig støtte i befolkningen, i alle fall i dens tidlige fase.

I 2015 hadde få kommuner kommet særlig langt i reformprosessen. Dermed var nok tanken om kommunesammenslåing fremdeles lite konkret for de fleste velgerne. Fordi Stortingets vedtak om ny kommunestruktur ble fattet i 2017 (Prop. 96 S (2016–2017)), hadde de som ble spurt i 2019-undersøkelsen, et mye mer konkret utgangspunkt for sine oppfatninger. Mens noen av de som svarte på undersøkelsen i 2019, bodde i kommuner som skulle slås sammen 1. januar 2020, altså få måneder senere, bodde resten i kommuner der det for lengst var avklart at sammenslåing *ikke* var på trap-pene. Disse to gruppene hadde dermed ganske ulike forutsetninger for å besvare det prinsipielle spørsmålet om antallet kommuner. Derfor skal vi i kapittelet videre sette søkelys på spørsmålet om støtte til sammenslåing av *egen* kommune.

Ved undersøkelsen i 2019 viste det seg at støtten til sammenslåing av egen kommune var størst i kommunene som skulle til å slås sammen (Klausen et al., 2021, s. 156). Dette funnet var ikke så overraskende: De aller fleste av de 116 kommunene som skulle inngå i en sammenslåing, gjorde det frivillig, etter vedtak i kommunestyret. Spørsmålet er om velgernes holdninger til sammenslåing av egen kommune fremdeles er like positiv når de har gjennomlevd sammenslåingen og har dannet seg sine første erfaringer med den nye, sammenslåtte kommunen. Tabell 8.1 viser hvordan støtten til sammenslåingen av egen kommune har endret seg fra 2019 til 2023 i kommunene som faktisk ble slått sammen. For kommunene som *ikke* ble slått sammen, er spørsmålet formulert hypotetisk, i tråd med det «kontekstuelle» spørsmålet fra tidligere undersøkelser.¹

1 «Vil du støtte at din egen kommune blir slått sammen med én eller flere nabokommuner?»

Analysene som ligger til grunn for å si noe om endringen, er gjort separat for utvalgene fra henholdsvis 2019 og 2023. Dette er altså en analyse av tverrsnittsdata. En del av utvalget fra 2019 svarte også på undersøkelsen i 2023, og denne panelstrukturen gjør det mulig å se om enkeltpersoner endret mening mellom de to tidspunktene. Antallet respondenter som deltok i begge undersøkelsene, og som samtidig bor i en sammenslått kommune, er imidlertid så lavt at kun svært store endringer blir statistisk signifikante. Alle analyser bruker derfor tverrsnittsdata, men i all hovedsak viser analysene av de to utvalgene (tverrsnittutvalgene og panelutvalget) samme tendens.



Figur 8.2 Holdning til sammenslåing av egen kommune. Andel som støtter sammenslåing i 2019 og 2023 (prosent)
Data er vektet. Uvektet N 2019 = 4240, uvektet N 2023 = 2610.

Vi ser av figur 8.2 at støtten til sammenslåing av egen kommune fremdeles er høyest i kommunene som faktisk ble slått sammen, og forskjellen er betydelig. Støtten til sammenslåing av egen kommune var høyest i 2019, da over 60 prosent av de spurte støttet den nært forestående sammenslåingen. Men i 2023, tre år etter sammenslåingen, ser vi en ganske sterk nedgang i støtte. Nedgangen er også signifikant blant velgere i kommuner som *ikke* er slått sammen. Her er det nå én av tre som støtter sammenslåing.

Det kan hende at en del av nedgangen i støtte skyldes reformtretthet. I 2023 var det ti år siden kommunereformen først ble annonsert, i Solberg-regjeringens tiltredelseserklæring (Klausen et al., 2016). Det kan også ha

spilt inn at reformen ble mer kontroversiell i de senere fasene, med økt oppmerksomhet rundt tvangssammenslåing og senere «reversering» av allerede gjennomførte sammenslåinger. Men for velgere i kommuner som faktisk ble slått sammen, kan de første erfaringene med den nye, sammenslåtte kommunen også ha spilt inn. Har konsekvensene av sammenslåingen stått i stil med forventningene, eller har negative erfaringer medført redusert støtte?

Her er det viktig å legge merke til at mange av velgerne i utgangspunktet ikke hadde så klare forventninger – i verken positiv eller negativ retning – til hvordan en kommunesammenslåing ville slå ut. Et påtagelig funn fra undersøkelsen i 2015 var at de aller fleste velgere *ikke* så for seg at kommunesammenslåing ville ha merkbare konsekvenser – verken for kvaliteten på tjenestetilbudet eller for reiseavstand til kommunale tjenester og heller ikke for opplevelse av fellesskap og lokal tilhørighet, for mulighet til å holde seg orientert om kommunepolitikkerne, for å ta kontakt med lokalpolitikere eller for å påvirke kommunale beslutninger. Slik sett er det kanskje liten forklaringskraft i de perspektivene på støtte og motstand som har å gjøre med forventninger, som vi drøftet innledningsvis.

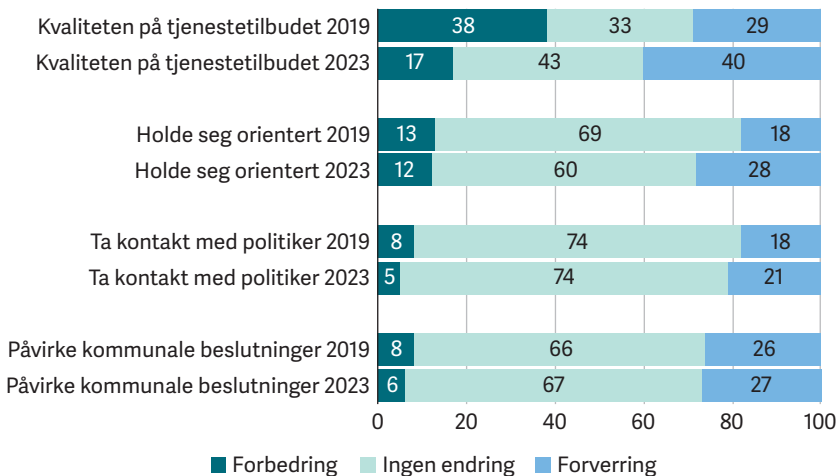
Ved undersøkelsen i 2019 hadde velgerne vært kjent med utfallet av reformen i over to år. Men bare et lite fåtall hadde faktisk erfart sammenslåing, siden de aller fleste sammenslåingene ble iverksatt 1. januar 2020. Også i 2019 forventet det store flertallet at reformen ikke ville ha noen konsekvenser på de fleste områder. Unntakene er konsekvenser for tjenestekvalitet og for opplevelse av lokalt fellesskap og lokal tilhørighet, og her var det tilsvarende økning i andelen som forventet *forverring*. Samtidig var konsekvenser av sammenslåing for tjenestekvalitet det mest polariserende spørsmålet, siden de spurte fordelte seg ganske likt på de tre svaralternativene. Det var samlet sett nesten ingen tegn til økt optimisme, i betydningen forventet forbedring.

Gjennomgående var folk i kommuner som skulle slås sammen, mer optimistiske til konsekvensene. Og i disse kommunene var det en viss tendens til økende optimisme fra 2015 til 2019, særlig når det gjaldt utsiktene til bedre tjenestekvalitet. Likevel var «ingen konsekvenser»-gruppen langt størst også blant disse respondentene. Igjen viste det seg at «ingen konsekvenser»-gruppen i stor grad var positiv til sammenslåing, om enn i mindre grad enn «forbedring»-gruppen, der 85–95 prosent var positivt innstilt (Klausen et al., 2021, s. 160).

Fordi det i 2019 var kjent hvilke kommuner som skulle slås sammen, kunne det observeres et interessant mønster der «ingen konsekvenser»-gruppen

ble større alt etter hvor stor andel av den nye storkommunen den egne kommunen kom til å utgjøre (Klausen et al., 2021, s. 160). Troen på forbedring var sterkest blant dem som bodde i kommuner som ville ha den største andelen av innbyggerne i den nye storkommunen. I en ny analyse av 2019-dataene ble denne junior- og seniorpartnerproblematikken undersøkt videre (Klausen & Winsvold, 2024). Det viste seg at velgerne ikke ønsket å bli slått sammen med fattigere nabokommuner, men at dette bare gjaldt for innbyggerne i de kommunene som var juniorpartnere i de forestående sammenslåingene.

Figur 8.3 viser hvordan konsekvensvurderingene endret seg fra 2019 til 2023 for velgere bosatt i kommuner som ble slått sammen i 2020.



Figur 8.3 Oppfatninger i sammenslåtte kommuner om konsekvenser av sammenslåingen (prosent)

Data er vektet. Uvektet N 2019 = 1090, uvektet N 2023 = 576.

Spørsmålsformulering: «Hvilke konsekvenser opplever du at kommunesammenslåingen har hatt for [...] kvaliteten på kommunens tjenestetilbud / dine muligheter for å holde deg orientert om hva som foregår i kommunen / dine muligheter til å ta kontakt med lokalpolitikere i kommunen / dine muligheter til å påvirke kommunale beslutninger.»

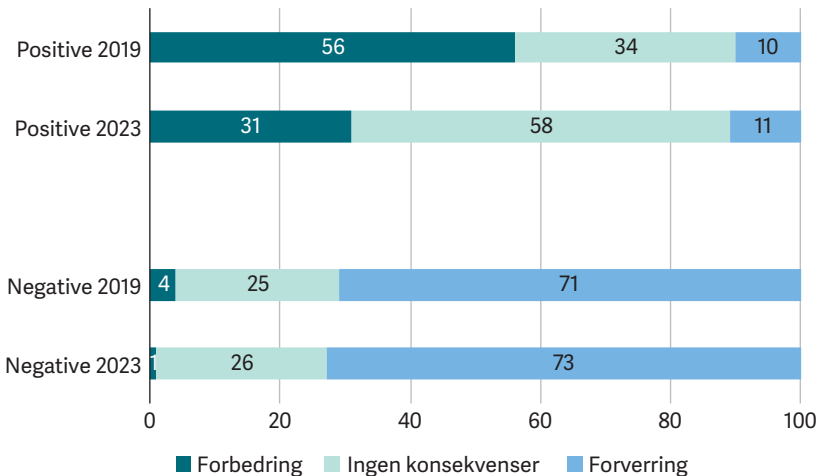
Som det kommer frem av figur 8.3, oppgir fremdeles svært mange av velgerne i sammenslåtte kommuner at de tror kommunesammenslåingen ikke vil ha noen konsekvenser. Likevel kan vi se betydelige endringer på to av indikatorene, nemlig konsekvenser for kvaliteten på tjenestetilbudet og muligheten for å holde seg orientert.

I 2019 var det fremdeles betydelig optimisme blant innbyggerne om at kommunesammenslåingen, som var rett rundt hjørnet, ville

forbedre tjenestetilbudet. Samtidig var dette den mest polariserte konsekvensvurderingen, med den minste andelen «ingen konsekvenser» og omtrent like mange positive som negative. I 2023 ser det imidlertid ut til at mange har blitt skuffet. Mer enn halvparten av andelen som trodde på forbedring, tror nå at det ikke blir noen konsekvenser for tjenestetilbudet, eller at tjenestene vil bli dårligere.

Videre er det flere i 2023 som mener at kommunesammenslåingen har gitt dem dårligere muligheter til å holde seg orientert om hva som foregår i kommunen, sammenlignet med 2019. Denne formuleringen kan tolkes forholdsvis vidt. Noen kan ha opplevd usikkerhet knyttet til kommunale tjenester i den nye kommuneorganisasjonen, andre har kanskje tenkt på det å holde seg orientert om politiske saker. Det kan hende at de mer negative holdningene er et overgangsfenomen som skyldes at folk ikke har fått den nye kommunen og dens organisering helt under huden ennå. Det er også en liten nedgang i andelen som mener at muligheten til å ta kontakt med lokalpolitikere i kommunen har blitt forverret. Når det gjelder vurderinger av muligheter for å påvirke kommunale beslutninger, er det ingen endring fra 2019 til 2023.

I 2019-undersøkelsen var det sterkt samsvar mellom konsekvensoppfatninger og holdning til sammenslåing; folks holdninger var «tett knyttet til hvilke konsekvenser de forventer» (Klausen et al., 2021, s. 288). Som det kommer frem av figur 8.4, er dette et mønster vi også ser i 2023.

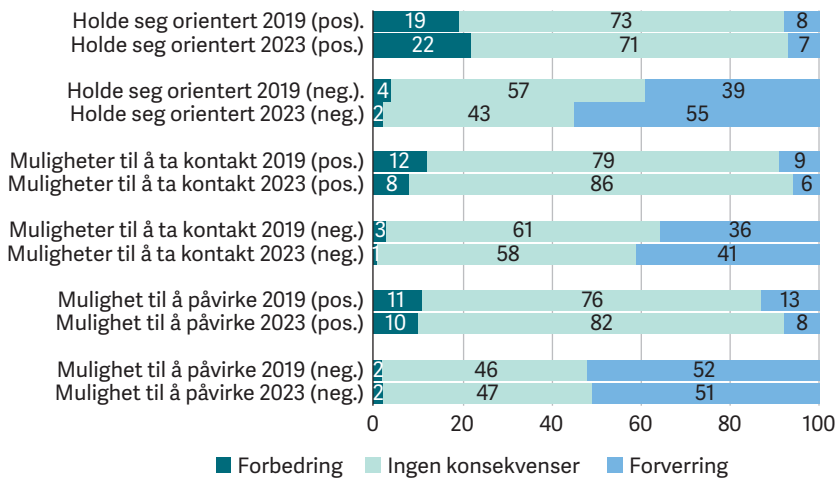


Figur 8.4 Oppfatninger i sammenslåtte kommuner om konsekvenser for kommunens tjenestetilbud, etter holdning til sammenslåingen (2019 og 2023) (prosent)
Data er vektet. N er uvektet. N positive 2019 = 737, N negative 2019 = 379, N positive 2023 = 312, N negative 2023 = 229.

I 2019 var troen på forbedring av tjenestetilbudet stor blant dem som var positive til sammenslåingen. Nesten 60 prosent av dem som støttet sammenslåingen, trodde at tjenestetilbudet ville bli forbedret, og én av ti trodde på forverring. I 2023 er det fremdeles flere som tror på forbedring enn som tror på forverring, men det er nå flere, nesten halvparten, som tror på «ingen konsekvenser». Dermed har den store optimismen som preget dem som støttet sammenslåingen, blitt betydelig redusert.

Blant dem som var *negative* til sammenslåingen, var det svært få – bare 3 prosent – som trodde på forbedring i 2019. Tvert imot trodde tre av fire på et forverret tjenestetilbud. Konsekvensvurderingene blant de negative har ikke endret seg i løpet av de tre årene som har gått siden sammenslåingen. Vi ser dermed at sammenhengen mellom holdning til sammenslåingen og oppfattede konsekvenser har blitt langt svakere blant dem som er positive til sammenslåing, siden langt flere av de spurte nå tror på «ingen konsekvenser».

En tilsvarende oppstilling for de tre øvrige konsekvensvurderingene viser ganske svake utslag på de fleste spørsmålene (figur 8.5).



Figur 8.5 Oppfatninger i sammenslåtte kommuner om konsekvenser av sammenslåingen, etter holdning til sammenslåingen (2019 og 2023) (prosent)
Data er vektet. N er uvektet. N positive 2019 = 737, N negative 2019 = 379, N positive 2023 = 312, N negative 2023 = 229.

Igjen ser vi at de som er negative til kommunesammenslåingen, gjennomgående har mer negative oppfatninger om konsekvensene enn de som var positive til sammenslåingen. Men det er først og fremst de som var (og er) negative til kommunesammenslåingen, som mener at det har blitt vanskeligere å holde seg orientert om hva som foregår i kommunen.

Legg merke til at også disse konsekvensvurderingene domineres av «ingen konsekvenser» blant de positive til sammenslåingen, og i langt større grad enn for spørsmålet om konsekvenser for tjenestetilbudet. Dette kan tyde på at konsekvensene for tjenestetilbudet har spesielt stor betydning for en positiv holdning til sammenslåing.

Til sist kommer spørsmålet om hvorvidt vurdering av konsekvenser er annerledes blant innbyggere i såkalte juniorpartnerkommuner enn blant innbyggere i seniorpartnerkommuner. For denne analysen bruker vi utvalget fra 2023. Vi analyserer først dem som mente at sammenslåingen har ført til forbedringer, deretter dem som mente at det har vært forverringer, og til slutt dem som mente at sammenslåingen ikke har hatt noen konsekvenser. I disse analysene brukes binær logistisk regresjon.

Dermed skal verdier over 1 tolkes som en positiv effekt, altså økt sannsynlighet for at de spurte har ment at sammenslåingen har gitt forbedring. «Seniorpartner» betyr at de som er bosatt i det som tidligere var den største kommunen, har høy verdi. Dermed vil et estimat over 1 si at bosatte i tidligere største kommune var mer positive enn bosatte i tidligere mindre kommuner. «Stemte Høyre» viser til avgitt stemme ved kommunevalget i 2023. Høyre var pådriver for kommunereformen, og det antas at de som stemte Høyre, var mer positive til kommunereform enn andre velgere. «Kommunetilknytning» viser til opplevd tilknytning til egen kommune. «Deltakelse» er en indeks over ulike former for politisk deltakelse, hentet fra Lokalvalgundersøkelsen 2023. Deskriptiv statistikk for forklaringsvariablene ligger i appendiks.

Tabell 8.1 De som synes at sammenslåing har ført til forbedring (binær logistisk regresjon; exp(B) oppgitt)

	Bedre kvalitet på tjenester	Lettere å holde seg orientert	Lettere å ta kontakt med politikere	Lettere å påvirke kommunale beslutninger
Seniorpartner (0/1)	0,957	2,046**	1,104	2,148
Stemte Høyre (0/1)	2,346**	1,866*	0,828	1,037
Kommunetilknytning (1–5)	1,055	1,143	0,980	1,085
Deltakelse (indeks)	1,190*	1,124	1,212	1,354*
Utdanning (1-8)	1,052	1,151	0,838	0,897
Kjønn (mann = 1, kvinne = 2)	0,842	0,544*	0,365*	0,620
Konstant	0,158	0,100	0,413	0,084
Nagelkerke R ²	0,049	0,074	0,055	0,051

Data er uvektet. N 2023 = 570. * Signifikant på 0,05-nivå; ** signifikant på 0,01-nivå.

Tabell 8.1 viser at de som stemmer Høyre, og de som deltar relativt mye politisk, også har høyere sannsynlighet for å mene at sammenslåing har ført til forbedringer i kvaliteten på tjenestetilbudet. Høyrevelgere – og menn – har også høyere sannsynlighet for å mene at kommunesammenslåing gjør det lettere å holde seg orientert. Dessuten mener de som bodde i kommunen som var «seniorpartner», altså den kommunen som fikk senteret i den nye kommunen, med større sannsynlighet at det har blitt enklere å holde seg orientert. Opplevd tilknytning til egen kommune gir imidlertid ingen utslag. Vi ser videre at menn har høyere sannsynlighet enn kvinner for å mene at sammenslåingen gjør det lettere å komme i kontakt med politikere. Og de som deltar relativt mye i politikken, har også høyere sannsynlighet for å mene at sammenslåing gjør det lettere å påvirke kommunens politikk.

Vi ser deretter på oppfatningene til dem som mente at sammenslåingen har ført til forverring (tabell 8.2).

Tabell 8.2 De som synes at sammenslåing har ført til forverring (binær logistisk regresjon; $\exp(B)$ oppgitt)

	Dårligere kvalitet på tjenester	Vanskeligere å holde seg orientert	Vanskeligere å ta kontakt med politikere	Vanskeligere å påvirke kommunale beslutninger
Seniorpartner	1,229	1,125	1,192	1,236
Stemte Høyre	0,361**	0,437**	0,360**	0,356**
Kommunetilknytning (1–5)	0,976	0,786**	0,939	0,989
Deltakelse (indeks)	1,477**	1,274**	1,276**	1,411**
Utdanning	0,901	0,935	0,975	0,927
Kjønn (mann = 1, kvinne = 2)	1,337	0,976	1,002	1,005
Konstant	0,439*	0,426*	0,228**	0,342*
Nagelkerke R^2	0,103	0,048	0,049	0,078

Data er uvektet. N 2023 = 570. * Signifikant på 0,05-nivå; ** signifikant på 0,01-nivå.

Også her slår partitilhørighet ganske sterkt ut. For alle de fire konsekvensvurderingene er det mindre sannsynlig at høyrevelgere mener at sammenslåing har ført til dårligere tjenester, dårligere mulighet til å holde seg orientert, dårligere mulighet for kontakt og dårligere mulighet for påvirkning. Det er også slik at de som deltar relativt mye, har høyere sannsynlighet for å mene at sammenslåing har ført til forverring på alle disse områdene. Det er kanskje derfor de deltar mer enn andre? Men opplevd tilknytning til egen kommune gir ingen utslag.

Vi ser til sist på velgerne som mente at sammenslåingen ikke har hatt noen konsekvenser for hver enkelt av de fire spørsmålene (tabell 8.3). Dette er som vist ovenfor den langt største gruppen av de spurte.

Tabell 8.3 De som synes at sammenslåing ikke har ført til noen endring (binær logistisk regresjon; exp(B) oppgitt)

	Ingen konsekvenser for kvalitet på tjenester	Ingen konsekvenser for mulighet til å holde seg orientert	Ingen konsekvenser for mulighet for å ta kontakt med politikere	Ingen konsekvenser for mulighet for å påvirke kommunale beslutninger
Seniorpartner	0,792	0,666*	0,755	0,603**
Stemte Høyre	1,522	1,381	2,532**	2,458**
Kommunetilknytning (1–5)	0,955	1,106	1,008	1,007
Deltakelse (indeks)	0,626**	0,822**	0,846*	0,730**
Utdanning	1,112	1,010	1,118	1,164**
Kjønn (mann = 1, kvinne = 2)	0,701*	1,279	1,116	0,940
Konstant	0,994	1,116	1,330	1,418
Nagelkerke R ²	0,092	0,037	0,055	0,093

Data er uvektet. N 2023 = 570. * Signifikant på 0,05-nivå; ** signifikant på 0,01-nivå.

De som mener at sammenslåing *ikke* har hatt noen konsekvenser, kjenne-tegnes først og fremst ved at de i lavere grad enn andre deltar politisk: Jo mindre de deltar, desto mer sannsynlig er det at de har krysset av for «ingen konsekvenser». Dette viser seg ved at alle tallene for deltakelsesindeksen er lavere enn 1. En tolkning av dette er at de som deltar lite, også kan være mindre interessert i politikk, eller at de føler at kommunepolitikken ikke angår dem.

Når det gjelder kvaliteten på tjenester, viser det seg at menn i større grad enn kvinner mener at sammenslåing ikke har hatt noen konsekvenser. Videre ser vi at de som bor i en kommune som var «juniorpartner», og de som deltok lite, i større grad enn andre har oppgitt at sammenslåingen ikke har hatt konsekvenser for muligheten til å holde seg orientert. Det samme er tilfellet for det siste spørsmålet, om konsekvenser for mulighet for å påvirke kommunale beslutninger. Her ser vi imidlertid at også høyrestemme og utdanning har slått positivt ut. Høyrevelgere mener dessuten i større grad enn andre velgere at sammenslåing ikke har betydd noe for muligheten for å få kontakt, og det samme mønsteret ser vi for dem som deltar lite

politisk. Som med de andre analysene er det ingen spesielle utslag av opplevd tilknytning til egen kommune.

Oppsummering og diskusjon

Hva preger velgernes oppfatning om kommunereformen, tre år etter iverksettelsen? Blant velgerne i kommuner som *ikke* ble slått sammen, har holdningen til sammenslåing av egen kommune blitt ganske mye mer negativ: Det er nå færre enn én av tre av disse velgerne som støtter sammenslåing. Fordi Stortingets vedtak i 2017 antakelig tok spørsmålet om sammenslåing helt av den lokalpolitiske dagsordenen i disse kommunene, vil mange oppleve spørsmålet som lite relevant. Dermed er det neppe lokalpolitiske forhold som er årsaken til de mer negative holdningene. Det kan hende at velgerne er mer preget av debatten i riksmidia – eller av ren tretthet med hele spørsmålet. Vi har derfor vært mer interessert i oppfatningene til dem som faktisk har gjort seg de første erfaringene med sammenslåing av egen kommune. Hvordan har de snaue tre årene fra sammenslåingen i 2020 til undersøkelsen høsten 2023 påvirket deres oppfatninger?

Det er fremdeles et flertall av velgerne i sammenslåtte kommuner som er positive til sammenslåingen. Dette er ikke så overraskende, siden de aller fleste sammenslåingene var frivillige. Men støtten har likevel gått ned siden sammenslåingene ble gjennomført, og det er nå bare litt flere enn halvparten av velgerne som synes at sammenslåingene var en god idé, mot to av tre rett i forkant av iverksettelsen. Vi drøftet tidligere noen ulike perspektiver på hva som kan forme velgernes holdninger til sammenslåing. Ved å se nærmere på hvilke konsekvenser de mener at sammenslåingene har fått, kan vi si en del om hvilke perspektiver som får mest støtte.

Tilfredshetsperspektivet får betydelig støtte, særlig når det gjelder opplevd eller oppfattet tjenestekvalitet. Undersøkelsen viser at mange velgere i de sammenslåtte kommunene har blitt skuffet over reformens konsekvenser for tjenestetilbudet. Andelen som tror at sammenslåingene har forbedret tjenestetilbudet, er mer enn halvert siden 2019. Tilsvarende flere tror på forverring, eller at reformens ønskede konsekvenser i form av forbedret tjenestetilbud ikke har blitt innfridd. Vi ser videre at oppfatningene om konsekvenser for tjenestetilbudet og holdningen til sammenslåingen er svært tett sammenvevd, noe som styrker tjenesteperspektivet som forklaringsmodell. Selv om vi ikke kan si at velgernes holdning til sammenslåing er formet av en «objektiv» vurdering av konsekvensene for tjenestetilbudet,

er det tydelig at velgerne ser disse faktorene tett i sammenheng. Men ikke minst indikerer den betydelig mer negative vurderingen av konsekvenser for tjenestetilbudet blant dem som likevel er positive til reformen, at prospektene om forbedrede tjenester ikke oppleves som innfridd.

Sammenhengene mellom tilfredshet med reformens konsekvenser for lokaldemokratiet og oppslutningen rundt sammenslåinger er mindre tydelige. Det er ikke så store endringer i oppfatningene om mulighetene for å ta kontakt med lokalpolitikere eller mulighetene til å påvirke kommunepolitikken. Disse oppfatningene er dessuten mye svakere koblet til holdningene til sammenslåing enn det vi ser for tjenestetilbudet, siden det er omtrent like mange blant dem som støtter reformen som blant motstanderne, som tror på henholdsvis forbedring og forverring. Vi ser imidlertid betydelig sterkere pessimisme når det gjelder mulighetene til å holde seg orientert om lokalpolitikken blant dem som er negative til sammenslåingen. Men at en del velgere opplever det som vanskeligere å holde seg orientert om politikken i den nye kommunen, er kanskje ikke så overraskende. Mange vil oppleve at den nye kommunen har en annen organisasjon og andre informasjonskanaler enn de er vant med, noe som kan skape usikkerhet.

Vi fremhevet innledningsvis at det kan tenkes at sammenslåingens konsekvenser ser ganske forskjellige ut, avhengig av om man er innbygger i den største kommunen eller i en av «juniorpartnerne» i en sammenslåing. Mange tidligere studier støtter denne antagelsen. I vår analyse ser vi at velgerne fra «seniorpartneren» i større grad enn andre mener at mulighetene for å holde seg orientert har blitt forbedret. De ser dessuten i mindre grad konsekvenser, både for muligheten til å holde seg orientert og for muligheten til å påvirke kommunale beslutninger. Dette er kanskje ikke så overraskende, siden den største kommunen ofte fikk beholde både rådhuset, kommunesenteret og kommunenavnet. Ikke minst i tilfeller der den største kommunen var mye større enn de andre kommunene som inngikk i sammenslåingen, kan mange ha opplevd hele sammenslåingen som mindre relevant.

Det politiske perspektivet får også betydelig støtte, særlig ved at stemmegivningen ved kommunevalget slår ganske sterkt og konsistent ut for konsekvensoppfatningene. De som oppga at de stemte Høyre ved kommunevalget i 2023, altså det samme partiet som sto i spissen for kommunereformen, opplever også at sammenslåingen har gitt forbedring av tjenestetilbudet og gjort det enklere å holde seg orientert. De mener også, på alle de fire mulige konsekvensene de ble spurt om, i langt

mindre grad enn andre at sammenslåingen har ført til forverring. Og vi ser at betydelig flere høyrevelgere enn andre velgere mener at sammenslåingen ikke har medført endringer i muligheten til å ta kontakt med politikere eller til å påvirke kommunale beslutninger. Her er det verdt å legge merke til at sammenslåing til en større kommune kanskje i større grad vil bli oppfattet som en risiko for forverring enn som en mulighet for forbedring: Medlemmene av det regjeringsnedsatte ekspertutvalget påpekte selv en risiko for at reformen ville ha negative konsekvenser for lokaldemokratiet (KMD, 2014a, s. 125). Det politiske perspektivet blir dermed styrket ved at høyrevelgerne likevel i mindre grad ser slike konsekvenser.

Det tredje perspektivet fremhever variasjoner i velgernes lokaltilknytning som forklaring på holdninger til kommunesammenslåing. Selv om dette perspektivet ofte har vært fremme i litteraturen om kommunesammenslåinger, finner vi ikke noen slike effekter i vår analyse.

Studien bidrar til den voksende litteraturen om årsaker til variasjoner i støtte til kommunesammenslåinger. Likevel kan det ikke utelukkes at holdningene til kommunesammenslåingen – og endrede oppfatninger om konsekvenser av reformen – kan ha blitt farget av forhold som ikke fanges opp av våre analysemodeller. Undersøkelsen ble sendt ut på et tidspunkt da den samlede belastningen av renteøkning og prisstigning på elektrisitet, matvarer og andre forbruksvarer hadde gitt merkbare konsekvenser for både husholdningenes og kommunenes økonomi. I noen kommuner kan utgiftsveksten ha gitt følbart negative konsekvenser i form av innstramninger i tjenestetilbudet, som helt eller delvis har oppveid eventuelle forbedringer som følge av sammenslåingen. Det kan også tenkes at velgerne i 2023 var preget av en sterkere generell pessimisme enn i 2019, da både rente- og prisoppgang, pandemi og krig i Europa fremdeles lå i fremtiden. I så fall kan økt generell pessimisme også ha gitt utslag i form av mer negative oppfatninger om konsekvensene av reformen.

Forfatterbiografier

Jan Erling Klausen (f. 1967) er førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Klausens forskningsinteresser er først og fremst ulike sider ved lokaldemokrati og lokalpolitikk samt kommunereformer i inn- og utland.

Marte Slagsvold Winsvold (f. 1973) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning. Winsvold forsker på blant annet politisk deltakelse, politisk representasjon og politisk lederskap på lokalt nivå.

Referanser

- Bobbio, L. (2005). Italy: after the storm. I B. Denters & L. E. Rose (Red.), *Comparing local governance: Trends and developments*. Macmillan Education.
- Borge, L.-E., Fiva, J. H., Rattso, J. & Sørensen, R. J. (2017). Frivillig kommunesammenslåing – betydningen av folketall, inntekt og politisk avstand. *Michael*, 14(Supplement 19), 17–28.
- Brunsson, K. & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Cappelen Damm Akademisk.
- Davis, J. A. (1985). *The logic of causal order*. Sage.
- Filer, J. E. & Kenny, L. W. (1980). Voter reaction to city-county consolidation referenda. *Journal of Law and Economics*, 23(1), 179–190. <https://doi.org/10.1086/466958>
- 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>
- Galizzi, G., Rota, S. & Sicilia, M. (2023). Local government amalgamations: State of the art and new ways forward. *Public Management Review*, 25(12), 2428–2450. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2177327>
- Gendźwiłł, A., Kurniewicz, A. & Swianiewicz, P. (2021). The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, 25(1), 37–56. <https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420>
- Gerring, J. & Veenendaal, W. (2020). *Population and politics: The impact of scale*. Cambridge University Press.
- Hansen, S. W. & Kjær, U. (2020). Local territorial attachment in times of jurisdictional consolidation. *Political Geography*, 83, Artikkel 102268. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102268>
- Innst. 386 S (2016–2017) *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen*.
- Jussim, L. (2017). Précis of social perception and social reality: Why accuracy dominates bias and self-fulfilling prophecy. *Behavioral and Brain Sciences*, 40, Artikkel e1. <https://doi.org/10.1017/S0140525X1500062X>
- Kim, S., Rho, E. & Teo, Y. X. J. (2024). Citizen satisfaction research in public administration: A systematic literature review and future research agenda. *American Review of Public Administration*, 54(5), 460–485. <https://doi.org/10.1177/02750740241237477>
- Klausen, J. E., Askim, J. & Christensen, T. (2019). Local government reform: Compromise through cross-cutting cleavages. *Political Studies Review*, 19(1), 111–126.
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen i Norge. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 26–46). Fagbokforlaget.
- 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?* (s. 143–170). Cappelen Damm Akademisk.
- Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2024). What determines citizens' attitudes to municipal mergers? *Policy Studies*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/01442872.2024.2345288>

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a). *Kriterier for god kommunestruktur : delrapport fra ekspertutvalg* (Delrapport I). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). *Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S): Kommunereform*.
- Kübler, D. (2018). Citizenship in the fragmented metropolis: An individual-level analysis from Switzerland. *Journal of Urban Affairs*, 40(1), 63–81. <https://doi.org/10.1111/juaf.12276>
- Lapointe, S. (2018). «Love thy neighbour»? The effect of income and language differences on votes for municipal secessions. *Regional Science and Urban Economics*, 70, 229–245. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2018.04.008>
- Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meligrana, J. (2004). *Redrawing local government boundaries: An international study of politics, procedures, and decisions*. UBC Press.
- Paddison, R. (2004). Redrawing local boundaries: Deriving the principles for politically just procedures. I J. Meligrana (Red.), *Redrawing local government boundaries* (s. 20–37). UBC Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New Public Management, governance, and the Neo-Weberian state* (3. utg.). Oxford University Press.
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) *Statsbudsjettet*
- Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 96 S (2016–2017). *Endringer i kommunestrukturen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rose, L. E., Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2017). Holdninger til kommunereform: Hva er utslagsgivende? I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 267–300). Abstrakt.
- Saglie, J. & Christensen, D. A. (Red.). (2017). *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Abstrakt.
- Soguel, N. & Silberstein, J. (2015). Welfare loss with municipal amalgamations and the willingness-to-pay for the municipality name. *Local Government Studies*, 41(6), 977–996. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1061507>
- Strebel, M. A. (2022). Who supports metropolitan integration? Citizens' perceptions of city-regional governance in Western Europe. *West European Politics*, 45(5), 1081–1106. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1929688>
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Voda, P. & Svačinová, P. (2019). To be central or peripheral? What matters for political representation in amalgamated municipalities? *Urban Affairs Review*, 56(4), 1206–1236. <https://doi.org/10.1177/1078087418824671>

Appendiks

Tabell 8.A1 Deskriptiv statistikk

	Verdier	Fordeling prosent
Seniorpartner	0: junior	35
	1: senior	65
Stemte Høyre (dummy)	0: stemte ikke Høyre	81
	1: stemte Høyre	19
Kommunetilknytning	1: ingen tilknytning	6
	2:	11
	3:	32
	4:	30
	5: svært sterk tilknytning	2
Deltakelsesindeks	Additiv indeks sammensatt av variablene med verdier 0/1:	0: 56
	Deltatt på møte kommunen har invitert til (21 %)	1: 20
	Skrevet under på opprop eller underskriftskampanje (25 %)	2: 13
	Deltatt i aksjon, protestmøte eller demonstrasjon (8 %)	3: 6
	Sendt skriftlig uttalelse om en kommunal sak til kommunen (10 %)	4: 4
	Tatt kontakt med en lokal politiker (21 %)	5: 1
Utdanning	1: barneskole	0
	2: ungdomsskole	14
	3: vgs. grunnutdanning	9
	4: vgs. avsluttende	31
	5: vgs. påbygning	4
	6: universitet/høyskole, lavere nivå	31
	7: universitet/høyskole, høyere nivå	11
	8: forskerutdanning	1
Kjønn	1: mann	51
	2: kvinne	49

Data er uvektet. N 2023 = 570.

KAPITTEL 9

Velgernes preferanse for kommunestyre- og stortingskandidater: betydningen av kandidatenes sosiale bakgrunn

Sveinung Arnesen NORCE

Signe Bock Seggaard Institutt for samfunnsforskning

Abstract: This chapter examines the role of local politicians' social backgrounds in their electability through a conjoint experiment comparing voters' preferences for municipal and parliamentary election candidates. We investigate whether certain personal characteristics matter in local elections and how these differ from parliamentary elections. Voters generally prefer middle-aged candidates, women, and candidates with political experience. Higher education is favored, while candidates with only primary education receive less support. These patterns are similar for both electoral levels, although political experience is more crucial in parliamentary elections. Additionally, voters tend to prefer candidates resembling themselves in age, gender, and education. This chapter contributes by clarifying how voters differentiate between local and national electoral contexts and identifying influential candidate characteristics.

Keywords: municipal and national candidates, voter preference, social characteristics, election, conjoint experiment

Introduksjon

Demokratier organiseres slik at noen av innbyggerne plukkes ut av befolkningen til å ta beslutninger på vegne av alle. I det representative demokratiet blir disse «noen» utvalgt på en måte som i prinsippet gir alle myndige innbyggere like muligheter til å påvirke hvem som skal styre.

På tross av de prinsipielt like mulighetene til å påvirke politikken har det likevel historisk og fortsatt i dag vist seg at enkelte samfunnsgrupper er underrepresentert i folkevalgte organer, mens andre er overrepresentert. Dette kan være et demokratisk problem, da det kan føre til at enkelte samfunnsgrupper får større politisk gjennomslag på bekostning av andre (Butler, 2014; Carnes, 2012; Carnes & Lupu, 2023; Mansbridge, 1999). Bak en slik bekymring ligger det en antakelse om at det er sammenheng mellom spesifikke samfunnsgruppers kjennetegn, og de interesser og holdninger som de vil fronte inn i politiske beslutningsprosesser. I litteraturen snakker man om deskriptiv og holdningsmessig eller substansiell representasjon (Childs & Lovenduski, 2013; Bjørklund & Bergh, 2013; Arnesen et al., 2019).

Med utgangspunkt i at relasjonen mellom velgere og representanter er fundamentet i det representative demokratiet, er et sentralt tema i valgforskningen derfor hvilke faktorer som påvirker hvem som ender opp som politiske representanter for folket. Deler av svaret finnes på etterspørselsiden, altså hvem velgerne selv ønsker skal representere dem. Det er vårt oppmerksomhetspunkt i dette kapittelet når vi belyser kandidatpreferanser blant norske velgere.

Vi presenterer eksperimentelle studier som har vokst fram det siste tiåret for nettopp å belyse denne problematikken innen valgforskning, og vi diskuterer kort funnene fra så vel disse internasjonale og nasjonale studiene som fra annen forskning. I lys av litteraturen gjør vi så et eget eksperiment med søkelys på hvilke egenskaper velgere foretrekker ved kandidater til norske kommunestyrevalg og stortingsvalg.

Ved norske stortingsvalg har velgerne i praksis hatt svært få muligheter for å påvirke direkte hvilke personer som velges til å representere dem på Stortinget. Fram til og med stortingsvalget i 2021 kunne velgerne gi personstemme, men denne muligheten til å gjøre rettelser på valglistene var i praksis proforma, for konsekvensene av personstemmene for valgresultatet var mest teoretisk. Det skyldtes det nærmest umulige kravet om at «slike endringer har bare effekt hvis over halvparten av et partis velgere i et fylke gjør akkurat den samme endringen» (Bergh et al., 2016, s. 219).

Med den nye valgloven, som vil gjelde ved stortingsvalget i 2025, er velgerenes mulighet til å gjøre rettelser på valglistene til stortingsvalg helt borte. Velgerne kan kun gi partistemme, og partienes listeoppsett blir dermed helt avgjørende for den interne konkurransen kandidatene imellom. Dette i motsetning til ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, hvor velgerenes mulighet for personstemmegivning opprettholdes. Velgerenes innflytelse på hvilke personer som velges til kommunestyre og fylkesting gjennom rettelser på valglistene, balanseres imidlertid av partienes mulighet for å gi stemmetillegg til et visst antall listekandidater (for nærmere beskrivelse, se Saglie & Seggaard, 2022). Tallenes tale er tydelig: Mange og stadig flere velgere gir personstemme(r), og en tommelfingerregel sier at rundt 25 prosent av norske kommunestyrerepresentanter er valgt takket være velgerenes rettelser – personstemmer (Matland & Lilliefeldt, 2014; Bergh et al., 2010).

Uansett hvor stor eller liten innflytelse personstemmer reelt har for valgresultatet, er det sannsynlig at velgerne i dag gjør seg noen tanker om hvilke typer kandidater – og ikke bare partier – de foretrekker skal representere dem. I forskningen snakker man om en stadig større grad av personifisering av politikken og valgkampen, der politiske enkeltkandidater og deres individuelle kjennetegn og atferd får mer oppmerksomhet på bekostning av blant annet partiene (Pedersen, 2023; Adam & Maier, 2010; Garzia, 2011; Ferreira da Silva et al., 2019; Seggaard & Shamshiri-Petersen, 2023). I norsk sammenheng er det tidligere forsket på velgerenes etterspørsel etter kandidater på nasjonalt nivå (Arnesen et al., 2019) samt på hvilke personkjennetegn velgere vektlegger når de gir personstemme ved lokalvalg (Seggaard & Rommetvedt, 2021). Det er imidlertid et ubesvart spørsmål om det er forskjell på nasjonalt og lokalt nivå med tanke på velgerenes etterspørsel etter og preferanse for bestemte typer kandidater. Dette vil vi gjøre noe med i denne studien.

I dette kapittelet vil vi dels belyse hvilke egenskaper ved kandidater velgerne foretrekker i norske kommunestyrevalg, og dels undersøke i hvilken grad disse egenskapene samstemmer med hvilke kandidategenskaper velgerne foretrekker i stortingsvalg.

Det har, så vidt vi vet, ikke tidligere vært forsket på dette gjennom ett og samme undersøkelsesopplegg. Mer generelt er det i forskningen – så vel norsk som internasjonal – et hull når det gjelder kunnskap om forskjeller og likheter i velgerenes kandidatpreferanser på lokalt og nasjonalt nivå. Det er nettopp dette kunnskapshullet kapittelet tar sikte på å tette gjennom et eksperimentelt undersøkelsesopplegg.

Generelt og kort fortalt kan vi si at velgerne først og fremst ønsker representanter som deler deres egne politiske holdninger. Men veien fram dit kan i praksis være kronglete. For det første vil de færreste velgere finne politiske kandidater som har akkurat de samme holdningene som de selv har. For det andre går som regel valget gjennom partier, som i sin tur bestemmer hvilke personer som skal stå på valglistene, og som dermed faktisk får posisjonene som folkevalgte. Noen valgordninger gir som nevnt velgerne sterk innflytelse på hvilke personer som faktisk velges, mens i andre valgordninger har velgerne i praksis ingen slik påvirkning.

Det er dessuten sjelden velgerne har full informasjon om de politiske holdningene til kandidatene. Velgerne benytter seg derfor av signaler om kandidaten som er tilgjengelig, og av kjennetegn som de kan gjenkjenne, og trekker sine konklusjoner basert på disse. Hvilket parti de tilhører, er et veldig sterkt signal som forteller mye om kandidatens holdninger. Om valget skulle stå mellom to kandidater fra ulike partier, vil de fleste velgere kunne gjøre seg opp en mening om hvem de foretrekker. Noen ganger er partitilhørighet imidlertid mindre informativt. I flerpartisystemer med mange partier kan partiene og deres holdninger for noen velgere være vanskelige å skille fra hverandre, men spesielt om man sammenlikner kandidater fra samme parti, er det lite informasjon å hente fra partitilhørighet. Da må velgerne støtte seg på annen tilgjengelig informasjon om kandidatene.

Kandidatenes sosiale bakgrunn er i så måte relevant for velgerne. Med sosial bakgrunn tenker vi på deskriptive egenskaper ved individene som knytter dem til politisk relevante samfunnsgrupper. Eksempler her er yrke, utdanning, religion, etnisk bakgrunn, bosted, kjønn og alder. Mye tyder på at velgerne bruker kandidatenes sosiale bakgrunn til å dra slutninger om hvilke politiske holdninger de har (Brady & Sniderman, 1985; Carnes & Sadin, 2015; Arnesen et al., 2019). Kandidatenes bakgrunn er altså viktig fordi velgerne tolker denne som signal på hvilke politiske holdninger de har.

Opplysninger om kandidatenes bakgrunn forteller også velgerne om de deler én eller flere sosiale identiteter. Dette kan være politisk relevant hvis velgerne har ønske om å være deskriptivt representert i folkevalgte organer (Mayne & Peters, 2023; Wüest & Pontusson, 2022). Deskriptiv representasjon kan fungere som en mekanisme for å oppnå substansiell representasjon, altså representasjon av politiske holdninger. Det kan også være andre grunner som ikke har med politiske holdninger å gjøre: Det

kan være psykologiske grunner, som at en velger kan ha positive følelser overfor en kandidat fra samme gruppe. Velgerne kan også tillegge kandidater med felles bakgrunn verdifulle karaktertrekk, som ærlighet, omsorg, målbevissthet eller pålitelighet (Griffin et al, 2020). Velgerne kan videre ha en preferanse for balansert deskriptiv representasjon på mer overordnet aggregert nivå (Campbell & Heath, 2017; Arnesen & Peters, 2018; Wäckerle, 2023). I det siste tilfellet betyr det ikke nødvendigvis at man stemmer på en person som likner på en selv, men på en kandidat med en bakgrunn som oppfattes av velgeren som underrepresentert i det folkevalgte organet.

Empirisk kan det være vanskelig å skille de ulike motivasjonene fra hverandre, men de eksperimenterne som er designet med dette formålet, viser at velgernes preferanser for kandidater med en bestemt sosial bakgrunn skyldes antakelser velgerne gjør om kandidatens politiske holdninger, med andre ord at velgerne går ut fra og forventer at det er en sammenheng mellom deskriptiv og substansiell – holdningsmessig – representasjon. Alt kan likevel ikke forklares med denne mekanismen, og det er holdepunkter for at kandidater med høystatusbakgrunn (høyere utdanning, inntekt) tjener på dette i form av høyere etterspørsel hos velgerne ut over det som forventes fra deres politiske holdninger alene (Arnesen et al., 2025).

Videre i kapittelet gir vi en kort oppsummering av nyere norsk forskning på norske velgeres forhold til deskriptiv representasjon i folkevalgte organer. Det dreier om velgernes *holdninger* – hvilke kjennetegn ved de politiske kandidatene som de synes er viktig(st), og det handler om velgernes *handlinger* i stemmelokalet når de avgir sin stemme – hvilke kjennetegn ved kandidatene som er viktig for deres (person)stemme. Derneft følger en drøfting av den eksperimentelle tilnærmingen til velgernes preferanser før vi presenterer vårt eksperimentelle design og data. Dette som bakgrunn for den empiriske analysen av norske velgeres foretrukne politiske kandidat per 2023, og med en avsluttende diskusjon av funnene med søkelys på om velgere har samme eller ulik kandidatpreferanse når det gjelder kommunestyrevalg og stortingsvalg.

Den norske velgerens foretrukne politiske kandidat

Norsk valgforskning har i motsetning til mye valgforskning i andre land også – eller kanskje i særlig grad – blikket rettet mot det lokale nivået når det gjelder velgernes preferanser for kandidater. Det skyldes det forhold

at personstemmegivning er mulig, ganske utbredt og har stor betydning ved lokalvalg, mens personstemmegivning som nevnt tidligere er mulig, men kun i teorien kan påvirke resultatet ved stortingsvalg. Det kan i den forbindelse bemerkes at Statistisk sentralbyrå (SSB) kun offentliggjør data om personstemmegivning for kommunestyrevalg,¹ ikke for stortingsvalg, hvilket betyr at vi reelt ikke vet hvor mange velgere som gjør rettelser på stemmeseddelen til stortingsvalg. Av disse grunnene er vår kunnskap om den norske velgerens foretrukne politiske kandidat også i hovedsak basert på norsk empirisk lokalvalgforskning, og den er videre i overveiende grad belyst gjennom «vanlige» holdningsspørsmål som surveyrespondenter blir spurt om å ta stilling til. I denne forskningen er det dels anlagt et holdningsperspektiv og dels et handlingsperspektiv på velgeres kandidatpreferanse og syn på representasjon (se f.eks. Seggaard & Rommetvedt, 2021).²

Når det gjelder norske velgeres holdning til hvilke sosiodemografiske kjennetegn ved politiske kandidater som er viktigst, framstår noen kjennetegn som viktigere enn andre. Spesielt – og til sammenlikning med kandidatens kjønn, alder og etnisitet – synes geografisk bosted å være viktig for velgerne når de blir spurt om viktigheten av ulike representasjonstyper (Seggaard & Rommetvedt, 2021, s. 179). Etnisk representasjon tillegges overordnet minst betydning av norske velgere. Dette bildet av velgeres kandidatpreferanse gjør seg generelt gjeldende i alle velgergrupper på tvers av kjønn, alder og utdanningsnivå. Samtidig er det tydelig at kvinner, eldre og velgere med høyere utdanning er mest opptatt av sosiodemografisk og geografisk representasjon på lokalt nivå. Det som imidlertid også er interessant å merke seg, er forskjellen mellom yngre og eldre generasjoner i synet på om kvinner, unge og eldre bør delta mer i kommunepolitikken: Generelt synes de eldste velgere i større grad enn de yngste at eldre og kvinner bør delta mer (Bjørklund & Seggaard, 2017, s. 237).

Men hva så når velgeren står i valgavlukket og lurere på hvem som skal få personstemme; er det da noen kjennetegn ved kandidatene som har forrang som utvelgelseskriterium? Det som først kan konstateres, er at kandidatens kjønn, alder og etniske og yrkesmessige bakgrunn sjelden

1 SSB offentliggjør ikke data om personstemmer ved fylkestingsvalg, selv om personstemmene der har reelle konsekvenser.

2 Det er i forskningen gjort flere analyser av hvilken betydning kontekstuelle bakgrunnskjenntegn – f.eks. kommunestørrelse og kommunereform – har for velgerens vektlegging av ulike kjennetegn hos politiske kandidater. I dette avsnittet avgrensner vi oss imidlertid til å oppsummere de nyeste hovedkonklusjonene med hensyn til betydningen av velgerens sosiodemografiske kjennetegn, da dette er det som er relevant i forbindelse med etterfølgende analyseopplegg.

spiller noen stor rolle for velgernes rettelser på stemmeseddelen: Bare 8–12 prosent av de som ga personstemme ved lokalvalget i 2019, nevnte at disse kjennetegnene spilte en stor rolle (Segaard & Rommetvedt, 2021, s. 185). I motsatt ende finner vi at kandidatens tilknytning til del av kommunen (31 prosent) og dennes politiske erfaring (28 prosent) i tillegg til velgerens personlige kjennskap til kandidaten (31 prosent) og særlig kandidatens standpunkt i viktige saker (42 prosent) spiller en stor rolle for den faktiske valghandlingen det er å gi personstemme. Dette generelle bildet av hva som er viktig for en personstemme – og som også er velkjent fra forskning tilbake i tid (Matland & Lilliefeldt, 2014), dekker imidlertid over noen nyanser mellom velgergrupper: Kvinnelige velgere vektlegger i størst grad kandidatens kjønn og geografiske tilknytning, velgere med lav utdanning legger mest vekt på politisk standpunkt, og eldre velgere betoner i større grad enn yngre velgere kandidatens standpunkt i viktige saker, politisk erfaring samt sin personlige kjennskap til kandidaten (Segaard & Rommetvedt, 2021, s. 189).

Den eksperimentelle tilnærmingen til velgernes preferanser

En framgangsmåte som har vunnet terreng i statsvitenskapelig valgforskning det siste tiåret, er såkalte conjoint-eksperimenter om kandidatvalg (Hainmueller et al., 2014; Kirkland & Coppock, 2018; Vivyan & Wagner, 2015). Eksperimentene gjennomføres som del av spørreundersøkelser, hvor respondentene blir bedt om å velge mellom to politiske kandidater. Kandidatene er oppkonstruert, noe respondentene får beskjed om. De får noen opplysninger om kandidatene, for eksempel alder, yrke, kjønn, utdanning og politisk erfaring. Opplysningene varierer tilfeldig fra respondent til respondent. En respondent kan for eksempel bli bedt om å velge hvem hen foretrekker av to mannlige kandidater som begge er IT-konsulenter, hvor den ene er ung, den andre middelaldrende, begge har mastergrad, og den ene har sittet som folkevalgt tidligere, mens den andre ikke har det. En annen respondent kan bli bedt om å velge mellom en kvinnelig og en mannlig kandidat, hvor begge er eldre, den ene har fullført videregående, den andre har mastergrad, og den ene har sittet som folkevalgt tidligere, mens den andre ikke har det. Bakgrunnsdimensjonene (for eksempel kjønn og alder) er de samme hele tiden, mens verdiene på

dimensjonene (for eksempel mann eller kvinne og 30 år, 50 år eller 70 år) varierer tilfeldig.

Ettersom verdiene varierer tilfeldig, er det mulig å analysere hvilke av verdiene som gjennomsnittlig foretrekkes av respondentene som har svart. Dersom eksperimentet gjøres i en spørreundersøkelse som er representativ for målgruppen man er interessert i å studere (for eksempel velgere i Norge), kan man dermed trekke slutninger om hvilke kjennetegn og karaktertrekk velgerne i størst eller minst grad etterspør hos politiske kandidater. Eksperimentet kan dermed si noe om velgernes gjennomsnittlig foretrukne kandidatprofiler innenfor spekteret av kjennetegn de blir presentert for.

Studien som vekket dette eksperimentdesignet til live innenfor statsvitenskapen, var Hainmueller et al. (2014). De viste hvordan metoden kunne brukes til å estimere effektene av flere dimensjoner og som grunnlag for å vurdere flere årsakshypoteser samtidig. Deres eksempel var fra Sveits, hvor innbyggere ble bedt om å rangere hvilke innvandrere de helst ville slippe inn i landet. Metoden har senere blitt flittig brukt for å måle politiske kandidaters etterspørsel blant velgerne. Ti år etter at studien til Hainmueller et al. ble publisert, er det tilstrekkelig med data fra ulike politiske kontekster til å gjøre solide metastudier av hvilke egenskaper velgere i gjennomsnitt foretrekker, på tvers av kulturer, institusjonelle ordninger og politisk historie. Et fellestrekk som kanskje kan komme som en overraskelse dersom man ser på hvem som faktisk sitter i folkevalgte organer, er at velgere jevnt over foretrekker kvinnelige framfor mannlige kandidater (Schwarz & Coppock, 2022). Til og med i Midtøsten og Nord-Afrika er velgere mer tilbøyelige til å foretrekke kvinnelige kandidater framfor mannlige (Lust & Benstead, 2024). Schwarz og Coppock (2022) argumenterer for at velgere bruker kjønn som et signal på hvilken politikk kandidaten sannsynligvis vil føre når og hvis hen blir valgt, noe som støttes av forskning fra Frankrike, Island, Nederland, Norge, Sverige og Tyskland (Arnesen et al., 2025). Videre har velgere en preferanse for middelaldrende kandidater framfor eldre og til en viss grad framfor yngre kandidater (Eshima & Smith, 2022; McClean & Ono, 2024). Etniske minoriteter blir foretrukket i like stor grad som majoritetsgrupper (van Oosten et al., 2023).

De aller fleste eksperimentelle kandidatstudiene retter imidlertid søkelys på nasjonale valgsituasjoner. Som regel blir respondentene bedt om å se for seg at de skal velge mellom kandidater til sitt nasjonale parlament. Kanskje er dette et paradoks, siden velgernes reelle påvirkningsmuligheter som regel er større i lokale valg. Vi vet lite om

hvorvidt funnene på nasjonalt nivå lar seg overføre til lokalt nivå; altså om velgernes preferanser for kandidater er ulik i en lokal valgkontekst målt opp mot en nasjonal valgkontekst. Ettersom metastudier viser robuste effekter på tvers av land, institusjoner og valgordninger, er vår utgangsføring likevel at resultatene vil være lik dem vi ser i nasjonale kandidatvalgekspesimenter. Dette vet vi imidlertid ikke med sikkerhet før det er undersøkt, og det har nettopp vært vår motivasjon og vårt formål med å designe og gjennomføre kandidatvalgekspesimenter med søkelys på henholdsvis norsk kommunestyrevalg og stortingsvalg i samme spørreundersøkelse.

Vår eksperimentelle surveymetode og data

For å undersøke og sammenlikne hvilke politiske kandidatyper velgerne foretrekker ved henholdsvis kommunestyrevalg og stortingsvalg, har vi brukt et eksperimentelt surveydesign som følger et standard conjoint-oppsett, hvor respondentene får se en beskrivelse av to politiske kandidater. Som beskrivelse av en kandidat har vi i vårt tilfelle valgt å ta med dimensjonene kjønn, alder, fullført utdanning og politisk erfaring med følgende verdier:

Kjønn: mann og kvinne

Alder: 30 år, 50 år og 70 år

Fullført utdanning: grunnskole, videregående skole, allmennfag, videregående skole yrkesfag, fagutdanning, to års høyere utdanning, bachelorgrad fra høyskole, bachelorgrad fra universitet, mastergrad fra høyskole, mastergrad fra universitet samt doktorgrad

Politisk erfaring: henholdsvis «sitter i kommunestyret» og «sitter ikke i kommunestyret» og «sitter i Stortinget» og «sitter ikke i Stortinget»

Til sammen gir disse dimensjonene $2 \times 3 \times 11 \times 2 = 132$ mulige – og ulike – kandidatprofiler. Tabell 9.1 illustrerer hvordan eksperimentet kan se ut for en respondent som får i oppgave å sammenlikne to tilfeldig utvalgte profiler med hverandre til kommunestyrevalg. Dersom profilene til kandidat A og kandidat B tilfeldigvis er identiske, vil surveyprogrammet registrere dette og automatisk trekke nye profiler.

Alder, utdanning og kjønn er inkludert fordi de er blant de oftest inkluderte dimensjonene i denne typen kandidatstudier, mens politisk erfaring har blitt tatt med for å legge til en ekstra dimensjon som kan signalisere

politisk kompetanse. Vi vet som nevnt tidligere fra norsk og internasjonal forskning at politisk erfaring og kompetanse er egenskaper ved kandidater som velgere betoner når de gjør endringer på valglisten, det vil si gir personstemme. Samtidig har det i forbindelse med strukturendringer og opprettelse av større folkevalgte enheter, for eksempel sammenslåing av kommuner eller opprettelse av regionråd i Danmark, vært framført argumenter om at større folkevalgte enheter medfører større kompleksitet og derfor, alt annet likt, forutsetter mer kompetanse hos de folkevalgte. Det er videre en rekke dimensjoner som har vært med i andre liknende studier, eller som kunne være relevante i norsk kontekst, men som ikke har fått plass her i vår undersøkelse. Disse omfatter blant annet etnisk bakgrunn, yrke og geografisk bosted. Vi har imidlertid valgt å holde antall dimensjoner lavt for å hindre kognitiv overbelastning hos respondenten (Bansak et al., 2018). Hensynet til datakvalitet har med andre ord veid tungt. Det er i denne sammenhengen viktig å påpeke at resultatene av eksperimentet vil kunne være påvirket både av de dimensjonene vi presenterer for respondentene, og av de vi *ikke* presenterer (Abramson et al., 2022). Vi må derfor ta høyde for at vi med et annet utvalg dimensjoner kunne ha fått andre resultater.

Vi valgte så mange som elleve verdier på utdanningsdimensjonen for å ha mulighet til å gjøre en mer finkornet analyse av en variabel som ofte deles i to (høyere versus ikke høyere utdanning) eller maksimum tre kategorier. Det vil vi også etter hvert gjøre i analysene, men ikke før vi har analysert de elleve utdanningskategoriene for seg.

Merk at scenarioet i tabell 9.1 beskriver en situasjon hvor respondenten skal ta et valg mellom to kandidater innenfor sitt *foretrukne parti*. Respondenten vet altså på forhånd at begge kandidatene er fra et parti som hen sympatiserer med, og at de to kandidatene har relativt like politiske standpunkter. Parti som bakgrunnsvariabel holdes dermed konstant og kan derfor utelukkes som forklaring på kandidatpreferanse.

Rekkefølgen av dimensjonene varierer tilfeldig i eksperimentet. I illustrasjonen i tabell 9.1 kom alder først, men det kunne like gjerne ha vært politisk erfaring som kom først. Dette gjøres for å utlikne eventuelle rekkefølgeeffekter, der respondenter for eksempel legger mer vekt på den dimensjonen som står øverst på listen (Chrzan, 1994). For å gi respondentene anledning til å skille på politiske kandidater til henholdsvis kommunestyrevalg og stortingsvalg ba vi dem først vurdere kommunestyrevalget og deretter stortingsvalget. På denne måten kan

Tabell 9.1 Illustrasjon av hvordan eksperimentet om kandidatpreferanse til kommunestyrevalg kan framstå for en respondent (egenskapene varierer tilfeldig, dette er kun et eksempel)

Du skal nå se for deg to politiske kandidater som stiller til kommunevalg i din kommune. De kommer begge fra det partiet du har lyst til å stemme på. Basert på informasjonen under, hvilken av kandidatene foretrekker du blir valgt inn i kommunestyret?		
	Kandidat A	Kandidat B
Alder	30	70
Fullført utdanning	Fullført høgskole	Fullført videregående
Kjønn	Kvinne	Mann
Politisk erfaring	Sitter i kommunestyret	Sitter ikke i kommunestyret
Basert på disse opplysningene, hvilken kandidat foretrekker du?		
<ul style="list-style-type: none"> • Kandidat A • Kandidat B 		

vi sammenlikne resultatene fra de to valgkontekstene kommune og storting, og måle om det er noen forskjell når det gjelder hvilke politiske kandidattyper velgerne foretrekker.

At de to kandidatvalgekspementene med søkelys på henholdsvis norske kommunestyrevalg og stortingsvalg gjennomføres i samme spørreundersøkelse, innebærer at den faktiske konteksten for undersøkelsen – både i tid og rom – holdes konstant. Det styrker, alt annet likt, sammenliknbarheten mellom de to eksperimentene og muligheten for å konkludere om velgere har samme eller ulik kandidatpreferanse når det gjelder kommunestyrevalg og stortingsvalg.

Eksperimentet ble gjennomført i Norsk medborgerpanels runde 28 høsten 2023 (Ivarsflaten et al, 2023).³ Norsk medborgerpanel⁴ er en plattform for internettbaserte undersøkelser av norske medborgeres holdninger og holdningsendringer innenfor viktige saksområder i samfunn og politikk. Panelet startet opp i 2013, da 25 000 innbyggere i Norge ble trukket tilfeldig fra folkeregisteret og invitert til å delta. Responsraten var 20,1 prosent. Siden den gangen har panelet hatt åtte runder med nyrekrutteringer, hvor bruttoutvalget har variert fra 14 000 til 34 000 personer. Responsraten

3 I datafilen er det følgende variabelnavn: kommunevalg – r28_dmppmx* og stortingsvalg – r28_dmppsx*

4 Norsk medborgerpanel gikk i felt første gang høsten 2013, og fra og med 2017 gjennomføres spørreundersøkelsene tre ganger i året. Universitetet i Bergen eier og står behandlingsansvarlig for medborgerpanelet. Ideas2evidence står bak den tekniske gjennomføringen. Data lagres og viderefremmes av Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør.

har variert mellom 13,9 prosent og 23,0 prosent. Da runde 28 gikk i felten høsten 2023, hadde panelet 26 944 eksisterende panelmedlemmer. Alle disse fikk undersøkelsen, som i gjennomsnitt tok 18,1 minutter å fylle ut på nett. 10 242 personer tilsvarende 35,1 prosent fullførte undersøkelsen. Ettersom vi ikke trengte så mange respondenter for vårt formål, gikk eksperimentet vårt til et randomisert underutvalg. Totalt 6114 respondenter fikk eksperimentet om kommunestyrekandidater (hvorav 159 ikke svarte), og de samme 6114 fikk deretter eksperimentet om stortingskandidater (hvorav 206 ikke svarte).

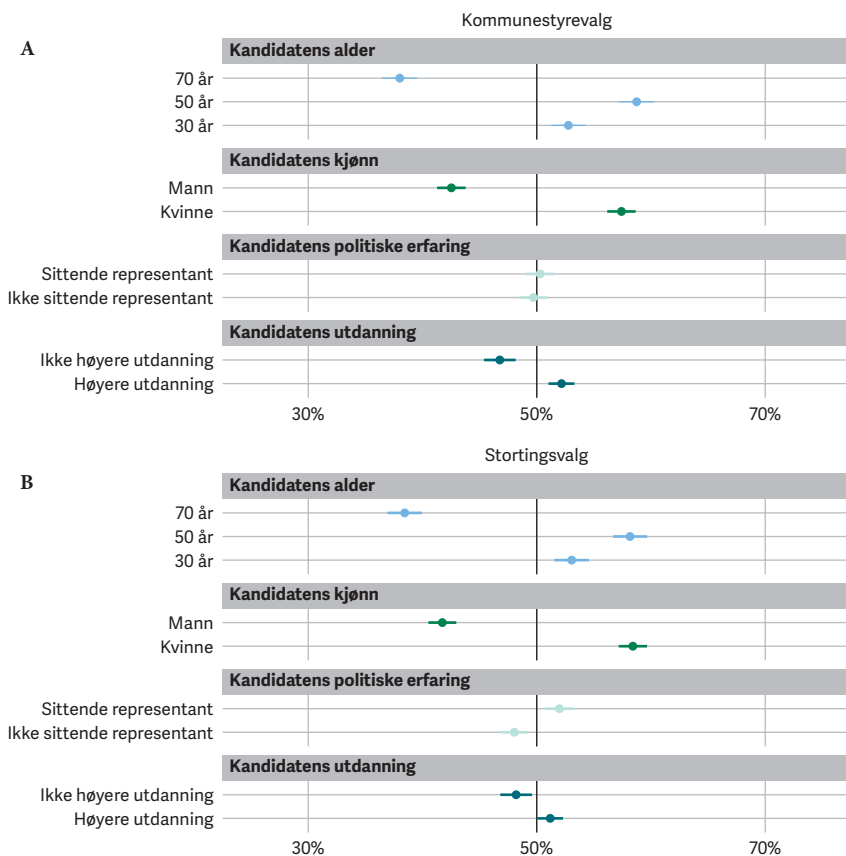
Medborgerpanelet benytter seg av sannsynlighetsbasert uttrekk fra folkerregisteret og har som mål å gjenspeile befolkningen i Norge. På grunn av ulik interesse for å delta i spørreundersøkelser er spesielt deltakere med høyere utdanning og høyere alder overrepresentert i panelet. For å ta høyde for disse skjevhetene brukes det en vektingsvariabel som justerer for så vel utdanning og alder som kjønn og geografisk bosted (region).

Den foretrukne kandidaten – en analyse

I dette avsnittet analyserer vi hvilke egenskaper norske velgere vektlegger når de skal vurdere politiske kandidater til kommunestyrevalg og stortingsvalg. Det handler om deskriptive kjennetegn som kandidatens kjønn, alder og utdanning, i tillegg til den politiske erfaringen kandidaten måtte besitte ved at vedkommende tidligere har sittet henholdsvis i kommunestyre og på Stortinget.

Figur 9.1 viser de samlede resultatene av kandidateksperimentet og velgernes foretrukne politiske kandidat når vi skiller mellom kommunalt (figur 9.1A) og nasjonalt (figur 9.1B) nivå.

Den vertikale aksene i figur 9.1 viser de ulike egenskapene til den politiske kandidaten: alder (30, 50 og 70 år), kjønn (mann, kvinne), politisk erfaring (sittende representant, ikke sittende representant) og utdanning (ikke høyere utdanning, høyere utdanning). Den horisontale aksene viser hvor ofte hver av verdiene ble valgt av respondentene når de ble presentert for dem, og aksene går fra 0 (aldri) til 1 (alltid). Dersom respondentene i gjennomsnitt *ikke* har noen spesifikk preferanse for en gitt egenskap ved kandidaten, vil punktestimatet ligge på 0,5. Det er viktig å ha in mente at respondentene får et valg mellom to egenskaper for hver dimensjon, og at vi altså kan forvente at en egenskap velges én av to ganger dersom det er hipp som happ for respondentene.



Figur 9.1 Velgernes foretrukne kandidater på henholdsvis kommunalt og nasjonalt nivå i Norge

Når det så gjelder hvilke kandidategenskaper velgerne faktisk legger vekt på, leser vi av resultatene i figur 9.1 at de er i tråd med eksisterende litteratur: Middellaldrende kandidater foretrekkes i gjennomsnitt framfor eldre og yngre kandidater, kvinner foretrekkes framfor menn, sittende representanter foretrekkes framfor nye kandidater, og kandidater med høyere utdanning foretrekkes framfor kandidater uten høyere utdanning.⁵

Spørsmålet videre i denne analysen av velgernes foretrukne kandidater er om de konklusjonene som vi så langt har trukket, gjelder generelt, eller

5 Vi skal her legge til at dette er gjennomsnittsverdier for sannsynligheten for at en velger foretrekker en kandidat med en gitt egenskap, og at vi basert på disse analysene ikke kan dra slutninger om hva flertallet av respondentene foretrekker (Abramson et al., 2022). Det gjelder alle resultatene.

om det er forskjeller i de kandidategenskapene velgere foretrekker når man skiller mellom kommunestyrevalg og stortingsvalg.

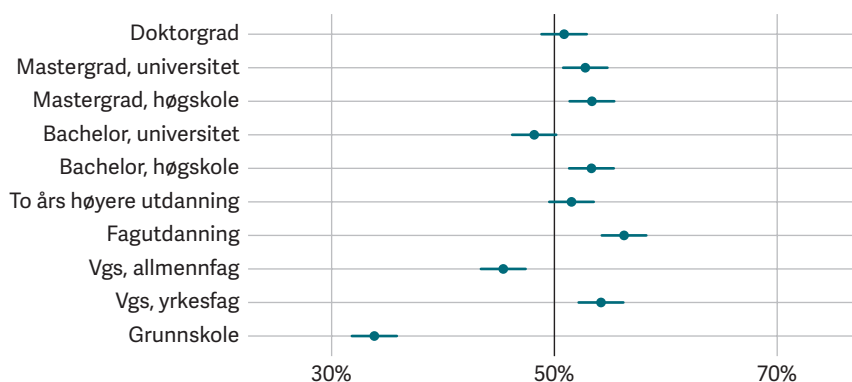
Figur 9.1A viser resultatene hvor respondentene ble bedt om å vurdere kandidater som stiller til kommunestyrevalg, mens figur 9.1B viser resultatene for stortingsvalg. Vi ser at de er ganske like hverandre, noe vi får bekreftet ved å gjøre en signifikanstest på forskjellene mellom resultatene i de to figurene (ikke vist). Estimatene er litt forskjellige, men er i hovedsak ikke signifikant forskjellige fra hverandre, hvilket betyr at det er ganske stort sammenfall i hvilke kandidategenskaper velgerne foretrekker, uavhengig av valg.

Det finnes imidlertid et unntak, og det gjelder politisk erfaring: Velgerne har her en litt sterkere preferanse for sittende kandidater ved stortingsvalg enn ved kommunestyrevalg. Vi hadde på forhånd ingen forventninger om å se en slik forskjell. At vi ikke hadde noen slik forventning om den betydning politisk erfaring tillegges av velgerne, skyldes først og fremst at det som nevnt ikke finnes (så mye) forskningslitteratur som sammenlikner lokalt og nasjonalt nivå. Det er vel etablert at sittende kandidater har en fordel over nye kandidater når de stiller til gjenvalg (se f.eks. Gelman & King, 1990). Litteraturen legger vekt på at sittende representanter som stiller til gjenvalg, har en fordel fordi de har en gjenkjennelsesfaktor, og fordi de har hatt mulighet til å danne nettverk som kan hjelpe dem å bli gjenvalgt, også på lokalt nivå (Trounstine, 2011). Disse faktorene bør imidlertid ikke slå ut på hypotetiske valgscenarier av den typen vi har forelagt respondentene, og de kan uansett ikke forklare hvorfor det er en forskjell mellom lokale og nasjonale nivåer på «politisk erfaring»-dimensjonen. Vi noterer oss likevel resultatet, og oppfordrer til videre forskning som eventuelt kan (eller ikke kan) gjenskape resultatene, og som i så fall kan undersøke hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende. Når det er sagt, ser vi også at det at politisk erfaring tillegges ulik betydning, kan gi mening i en norsk kontekst og kanskje likevel ikke bør framstilles som et overraskende funn. Det kommer vi tilbake til i den avsluttende drøftingen.

Generelt ser vi altså at resultatene for hvilke kandidater velgere foretrekker ved kommunestyrevalg og stortingsvalg, i det store og det hele er temmelig like. Den kanskje viktigste implikasjonen av dette funnet er at den rike eksperimentlitteraturen om etterspørsel etter kandidater med gitte egenskaper på nasjonalt nivå nå med større trygghet kan antas å gjelde også for kandidater på lokalt nivå.

Når vi studerer utdanningsdimensjonen mer finmasket i figur 9.2 samlet for kommunalt og nasjonalt nivå, ser vi at den aggregerte egenskapen

«ikke høyere utdanning» – som er satt sammen av grunnskole, videregående yrkesfag, videregående allmennfag og fagutdanning – skjuler ganske store interne forskjeller. Kandidater med kun grunnutdanning – det vil si ingen utdanning ut over grunnskole – blir straffet hardt av velgerne, og dette er den egenskapen som i hovedsak driver forskjellen i velgerne preferanse for kandidater med og uten høyere utdanning. Vi noterer oss også at det ikke har noen ekstra positiv effekt for en kandidat å ha doktorgrad sammenliknet med å ha bachelorgrad.

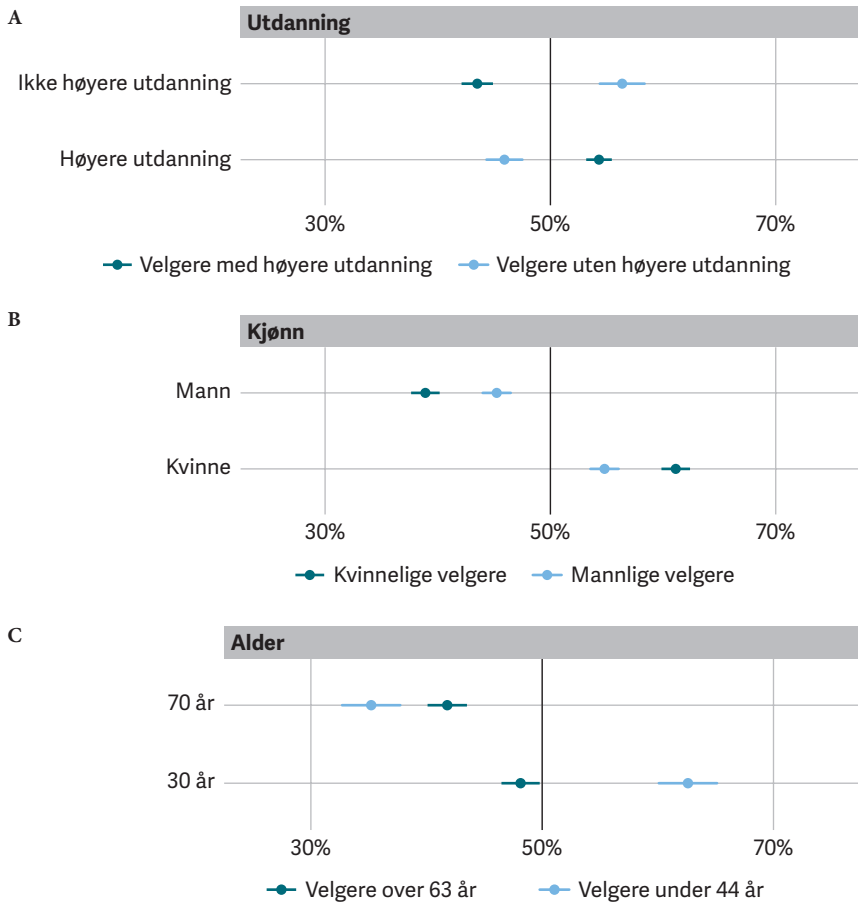


Figur 9.2 Velgerne preferanser for kandidaters utdanningsnivå brutt ned på alle utdanningsnivåer (kommunalt og nasjonalt nivå samlet)

I analysen har vi så langt stort sett betraktet utdanning fra et nivåperspektiv framfor å se på innretningen og innholdet i utdanningene, og på hvorvidt slike mer substansielle nyanser kan påvirke velgerne preferanser. Den måten utdanning er målt på i undersøkelsen, gir begrenset mulighet for å si noe om innhold, men generelt tyder tallene på at velgere foretrekker kandidater med mer praksisnær utdanning, som fagutdanning og yrkesfag, og i mindre grad teoretiske utdanninger, som nok særlig forbindes med universiteter. Vi ser jo blant annet også at – gitt samme utdanningsnivå – velgere foretrekker kandidater med høyskoleutdanning, som ofte er yrkes- og profesjonsrettet, framfor universitetsutdanning. Når vi i de etterfølgende analysene, av hensyn til enkelhet og med den hensikt å tegne opp et overordnet bilde, «bare» skiller mellom nivå, «høyere utdanning» versus «ikke høyere utdanning», er det derfor verdt å ha in mente at «innhold» også er et viktig, men annet aspekt ved utdanningsegenskapen som kan influere velgerne kandidatpreferanser.

Kandidatprofilen som speilbilde av velgeren?

Nå beveger vi oss over til å se nærmere på hvorvidt velgerne har en preferanse for deskriptiv representasjon, i betydningen at velgere foretrekker kandidater med samme sosiale bakgrunn som dem selv. Vi har data på respondentenes alder, kjønn og utdanningsnivå, og vi bruker denne informasjonen til å analysere hvorvidt respondentenes egen bakgrunn – for eksempel utdanningsbakgrunn – påvirker hvilken (utdannings)bakgrunn de foretrekker hos kandidaten som stiller til valg. I analysene skiller vi ikke mellom kommunestyre- og stortingsvalg, men inntar et samlet perspektiv på velgernes kandidatpreferanser, uavhengig av valgnivå (figur 9.3).



Figur 9.3 Velgernes preferanser for politiske kandidaters bakgrunn, etter velgernes egen bakgrunn, samlet for kommunestyrevalg og stortingsvalg

Figur 9.3 viser hvilke preferanser velgerne har for politiske kandidaters bakgrunn, delt opp etter velgerne egen bakgrunn. Vi utelater her politisk erfaring, da det er for få respondenter i utvalget med politisk erfaring til å gjøre meningsfulle analyser. Videre inkluderer vi bare to alderskategorier og utelater for enkelhets skyld middelaldrende kandidater og velgere. Dette gjør vi fordi tre alderskategorier ville ha medført sammenlikning mellom ni kategorier i stedet for fire, noe som ville ha gjort sammenlikningen ganske komplisert og uoverskuelig.

Resultatene er slående: Det er en tydelig indikasjon på at velgerne foretrekker kandidater med samme bakgrunn som dem selv. Velgere med høyere utdanning foretrekker kandidater med høyere utdanning, mens velgere uten høyere utdanning foretrekker kandidater uten høyere utdanning (figur 9.3A). Likeledes for kjønn (figur 9.3B) observerer vi at preferansen for kvinnelige og mannlige kandidater er signifikant forskjellig mellom kvinnelige og mannlige velgere. Interessant her er imidlertid at begge kjønn foretrekker kvinnelige kandidater, men kvinnelige velgere foretrekker kvinnelige velgere i enda større grad enn mannlige velgere. Et liknende mønster finnes for alder, der både yngre og eldre velgere foretrekker en 30-årig kandidat framfor en 70-årig kandidat (figur 9.3C), men vi ser også at preferansen for yngre kandidater er sterkere hos de yngre enn hos de eldre velgerne.

Oppsummering og diskusjon

Hvem foretrekker velgerne skal representere dem og ivareta deres interesser i kommunepolitikken? Hvilke egenskaper og kjennetegn har den foretrukne politiske kandidaten? Er den ønskede kandidatprofilen et speilbilde av velgeren? Dette er spørsmål som nok stilles mange ganger rundt om i de norske kommuner og lokale lister og partiforeninger når nominasjonsarbeidet opp mot neste valg nærmer seg og arbeidet med å finne kandidater og sette opp valglister begynner. Flere partier og lister har retningslinjer for kandidatprofiler når det gjelder for eksempel kjønn, alder og geografi, men det er likevel her også plass til skjønn. For partiene handler det om å appellere til (kjerne)velgerne, men også om å nå nye velgergrupper. Svarene på spørsmålene har imidlertid ikke kun praktisk og strategisk betydning for lokale lister og partier. De er også relevante i et større perspektiv. Det handler om vårt representative demokrati, om folket og ulike befolkningsgrupper og ikke bare om den enkelte kandidaten og velgeren.

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan lokalpolitikeres sosiale bakgrunn påvirker deres valgbarhet som kandidater, med spesifikt søkelys på velgernes kandidatpreferanser ved kommunestyrevalg. For å sette velgernes preferanser i perspektiv har vi undersøkt om den foretrukne lokale kandidaten avviker fra den kandidaten velgerne foretrekker at stiller til stortingsvalg. Dette har vi gjort gjennom bruk av conjoint-eksperimenter hvor vi kan studere hvilke egenskaper velgerne vektlegger hos kandidater, for så å sammenlikne preferansene mellom de to valgnivåene.

Våre resultater viser at velgerne generelt foretrekker kandidater med visse egenskaper, uavhengig av om det er snakk om personer som stiller til kommunestyre- eller stortingsvalg. Spesielt ser vi at middelaldrende kandidater, kvinner og kandidater med politisk erfaring er mer attraktive for velgerne. Utdanningsnivå spiller også en rolle, der kandidater med høyere utdanning foretrekkes, mens kandidater med kun grunnskoleutdanning får mindre støtte. Når det gjelder kandidatenes utdanning, handler det nok likevel ikke kun om nivå, men også om innretningen på og innholdet i utdanningen. Analysene tyder nemlig på at velgere foretrekker kandidater med mer praksisnær utdanning, som fagutdanning og yrkesfag, framfor kandidater med utdanning fra universitet, som gjerne oppfattes som mer teoretisk.

Disse funnene om hvilke kandidatprofiler velgerne foretrekker, er i tråd med eksisterende litteratur, som dog sjelden har satt søkelys på det lokale nivået, men heller på kandidater som stiller til nasjonale valg. Men nettopp derfor er en viktig implikasjon av vår undersøkelse at den rikholdige eksperimentlitteraturen om etterspørsel etter kandidater med gitte sosiale egenskaper på nasjonalt nivå også kan antas å gjelde for kandidater på lokalt nivå.

Det viser seg imidlertid å være en viktig forskjell i velgernes foretrukne kandidatprofil for henholdsvis kommunestyrevalg og stortingsvalg: Politisk erfaring vektlegges tyngre i stortingsvalg enn i kommunestyrevalg. Kanskje indikerer dette at velgerne ser på nasjonal politikk som mer kompleks, og at den derfor krever mer politisk erfaring enn lokalpolitikk. Nasjonal politikk oppfattes nok av mange velgere som mer komplisert og vevd inn i et større politisk spill, og dermed som at den også er beheftet med mer ansvar enn kommunepolitikk. Dersom det er tilfellet, er det ikke unaturlig at velgere mener det er ekstra viktig med politisk erfaring hos stortingskandidater; kjennskap til det politiske spillet, systemet og det politiske nettverket betraktes som viktig(ere) i nasjonal politikk. Samtidig kan det

at politisk erfaring tillegges mindre betydning i vurderingen av kandidater til kommunestyrevalg, ses i sammenheng med at velgerne er klar over at lokalpolitikk ofte er første skritt og rekrutteringskanal inn i den politiske verdenen. Det er i kommunepolitikken de uerfarne kandidatene får sin første politiske erfaring, og det er i de lokale partiene de (ut)dannes som politikere. Videre er det en kjensgjerning at de fleste stortingspolitikere har vært aktive i lokalpolitikken før de blir valgt til Stortinget (Allern et al., 2014, s. 313). At politisk erfaring tillegges ulik vekt, kan også ha å gjøre med at erfaring er noe annet for stortingsrepresentanter enn for kommunestyrerepresentanter. Å være sittende stortingsrepresentant betyr at man har heltidsjobb og dermed har bygd opp mye kompetanse. Å være kommunestyrerepresentant betyr vanligvis ikke at man er heltidspolitiker, så det gir ikke den samme erfaringen, noe velgerne nok heller ikke forventer.

Hva som mer presist ligger bak velgernes betoning av politisk erfaring som egenskap ved politiske kandidater, kan vi på bakgrunn av vår studie ikke si noe bastant om, men funnet er interessant – og et bidrag til forskningen – ikke bare fordi det gir mening i praksis, men også fordi det viser at norske velgere på dette kjennetegnet skiller mellom de to valgnivåene, og at de gjør seg noen tanker om hvilke egenskaper hos politikere som er viktige avhengig av hvilket valg de stiller til. I så måte er vårt bidrag til forskningen ny innsikt i hvordan velgere skiller mellom lokale og nasjonale valgkontekster, og i hvilke faktorer som påvirker deres valg av politiske kandidater.

Avslutningsvis tyder våre analyser på at velgere foretrekker kandidater som likner dem selv når det gjelder sentrale sosiale egenskaper som alder, kjønn og utdanning. Dette at noen stemmer på «sitt speilbilde», kan ha å gjøre med «gjenkjennelse» og at det er lettere å ha tillit til det kjente og til kandidater som likner en selv. Men det også kan være knyttet til et mer generelt ønske om substansiell og holdningsmessig representasjon, der velgeren antar at en kandidat som likner på velgeren selv, også har og vil forfekte de samme politiske holdninger og verdier som velgeren har. At analysene også viser at det er noen avvik fra samsvar mellom egenskaper ved velgeren og den foretrukne kandidaten, kan i et representasjonsperspektiv tolkes som et ønske om representasjon – så vel deskriptiv som substansiell – på mer overordnet nivå. Altså at velgeren gjør seg noen betraktninger om hvordan sammensetningen i et folkevalgt organ på mer overordnet plan bør være, og gir sin stemme på bakgrunn av disse. Det kan for velgeren handle om et «idealistisk syn» på at alle borgere har rett til å bli hørt og representert, og at man har en forpliktelse til å bidra til det, om

ikke gjennom egen deltakelse, så på vegne av andre – for eksempel dem med mindre politiske ressurser enn en selv.

Vi kan ikke med vårt design komme nærmere på hva som ligger bak, og på hvilke motivasjoner velgerne har, men en tidligere norsk studie (Arnesen et al., 2019) viser at det meste av preferansene for kandidater med gitte sosiale egenskaper skyldes ønsket om substansiell representasjon. Det er imidlertid ønskelig og en oppfordring til framtidig forskning om å se nærmere på hva velgernes ønsker om deskriptiv representasjon bygger på. Det kan være noen idealer som ligger bak, men er det idealer for en enkelt representant, eller tar velgerne utgangspunkt i hvordan representasjonen i et folkevalgt organ er «i dag», og svarer ut fra et ønske om å få inn dem som i dag er underrepresentert? Ønsket om flere kvinner og mer yrkesfag kan tyde på det siste; et ønske om mer overordnet representasjon som likner på samfunnet generelt. Men i så fall burde man vel ønsket seg flere eldre også?

Når det gjelder kjønnsrepresentasjon, ser vi at kvinnelige kandidater generelt foretrekkes over mannlige, og dette er spesielt tydelig blant kvinnelige velgere. Det samme mønsteret finner vi for alder, der både yngre og eldre velgere foretrekker en 30-årig kandidat framfor en 70-årig kandidat, men preferansen for yngre kandidater er sterkere hos de yngre enn hos de eldre velgerne. Dette funnet, sammen med den økende personaliseringen av politikken, bekrefter at individuelle egenskaper spiller en stadig viktigere rolle i politiske valg. Det er videre et funn som tidligere norsk lokalvalg-forskning også har vist gjelder: At unge velgere foretrekker unge politikere, og at unge kvinnelige kandidater vinner på personstemmegivning, men at kvinner generelt og særlig eldre kvinnelige kandidater taper på velgernes personstemmer (Segaard & Saglie, 2021). Vi skal like fullt huske på, som vi har diskutert tidligere, at litteraturen på feltet viser at det er kandidatenes politiske ståsted som er viktigst. Det er politiske saker som i størst grad mobiliserer velgerne til valglokalet, og det er partienes og kandidatenes politiske standpunkter som i størst grad avgjør hvem velgerne stemmer på. Konteksten resultatene våre må tolkes i, er at respondentene velger mellom to kandidater *innenfor sitt foretrukne parti*, så det kan antas at de ikke har veldig store politiske ulikheter. De blir også bedt om å velge mellom to kandidater som kun atskilles med tanke på bakgrunn, så respondentene får ikke anledning til å uttrykke hvor viktig disse bakgrunnstrekkene er for deres stemmegivning målt opp mot andre faktorer. Det er viktig å ha in mente, for partiene spiller en stor rolle i det norske politiske landskapet. Det er partiene som former det overordnede landskapet, men samtidig

kan det framholdes at det er de enkelte kandidatene som skaper konturene over bakken. Norske velgere forholder seg til både partiene og politikerne. Det har skjedd en personifisering også i norsk politikk, ikke minst gjennom stadig mer direkte politisk kommunikasjon i sosiale medier. Mange velgere velger bevisst hvem de vil følge, og hvilken informasjon de vil ha. Politiske partier og politikere velger også bevisst hvilke velgere de målretter sin kommunikasjon mot.

Forfatterbiografier

Sveinung Arnesen (f. 1978) har doktorgrad i sammenliknende politikk (2012) og er forsker I ved NORCE Samfunn og professor II ved Universitetet i Bergen. Hans forskningsinteresser dreier seg omkring aspekter ved politisk atferd, herunder valg, opinion, representasjon og legitimitet. Han leder for tiden et forskningsprosjekt om holdninger til bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor og er Norges nasjonale koordinator for Den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS ERIC).

Signe Bock Seggaard (f. 1975) er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning og har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. 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 *Lokalvalgundersøkelsen 2023* (sammen med Jo Saglie), et prosjekt om tillit til forskning og *Valgdagbokprosjektet* som er knyttet til *Stortingsvalgundersøkelsen 2025*.

Referanser

- Abramson, S. F., Koçak, K. & Magazinnik, A. (2022). What do we learn about voter preferences from conjoint experiments? *American Journal of Political Science*, 66(4), 1008–1020.
- Adam, S. & Maier, M. (2010). Personalization of politics: A critical review and agenda for research. *Annals of the International Communication Association*, 34(1), 213–257. <https://doi.org/10.1080/23808985.2010.11679101>
- Allern, E. H., Karlsen, R. & Narud, H. M. (2014). Stortingets sosiale sammensetning. I H. M. Narud, K. Heidar & T. Grønlie (Red.), *Stortingets historie 1964–2014* (s. 298–316). Fagbokforlaget.
- Ansolahehere, S. & Snyder Jr., J. M. (2002). The incumbency advantage in US elections: An analysis of state and federal offices, 1942–2000. *Election Law Journal*, 1(3), 315–338.

- 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. Duell, D., Johannesson, M.P. & Peters, Y. (2025, april). *Upward representation bias: Socio-economic disparities in voter preferences for political candidates*. Paper til presentasjon på Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.
- 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.
- Bansak, K., Hainmueller, J., Hopkins, D. J., & Yamamoto, T. (2018). The number of choice tasks and survey satisficing in conjoint experiments. *Political Analysis*, 26(1), 112–119.
- Bergh, J., Bjørklund, T. & Hellevik, O. (2010). Personutvelgingen i norske valg. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(2), 105–129.
- Bergh, J., Christensen, D. A., Folkestad, B., Karlsen, R. & Saglie, J. (2016). Personvalg ved stortingsvalg?. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 32(3), 217–242. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2016-03-01>
- Bjørklund, T. & Bergh, J. (2013). *Minoritetsbefolkningens møte med det politiske Norge: partivalg, valgdeltakelse, representasjon*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bjørklund, T. & Segaaard, S. B. (2017). Representasjon av eldre i lokalpolitikken: Parti- versus velgerinnflytelse ved valget i 2015. I J. Saglie & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 223–242). Abstrakt.
- Brady, H. E. & Sniderman, P. M. (1985). Attitude attribution: A group basis for political reasoning. *American Political Science Review*, 79(4), 1061–1078.
- Butler, D. M. (2014). *Representing the advantaged: How politicians reinforce inequality*. Cambridge University Press.
- Campbell, R., & Heath, O. (2017). Do women vote for women candidates? Attitudes toward descriptive representation and voting behavior in the 2010 British election. *Politics & Gender*, 13(2), 209–231.
- Carnes, N. (2012). Does the numerical underrepresentation of the working class in congress matter? *Legislative Studies Quarterly*, 37(1), 5–34.
- Carnes, N. & Lupu, N. (2023). The economic backgrounds of politicians. *Annual Review of Political Science*, 26, 253–270.
- Carnes, N. & Sadin, M. L. (2015). The «mill worker's son» heuristic: How voters perceive politicians from working-class families – and how they really behave in office. *Journal of Politics*, 77(1), 285–298.
- Childs, S. & Lovenduski, J. (2013). Political representation. I G. Waylen, K. Celis, J. Kantola & S. L. Weldon (Red.), *The Oxford handbook of gender and politics* (s. 489–513). Oxford University Press.
- Chrzan, K. (1994). Three kinds of order effects in choice-based conjoint analysis. *Marketing Letters*, 5, 165–172.
- Eshima, S. & Smith, D. M. (2022). Just a number? Voter evaluations of age in candidate-choice experiments. *Journal of Politics*, 84(3), 1856–1861.
- Ferreira da Silva, F., Garzia, D. & De Angelis, A. (2019). From party to leader mobilization? The personalization of voter turnout. *Party Politics*, 27(2), 220–233. <https://doi.org/10.1177/1354068819855707>
- Garzia, D. (2011). The personalization of politics in Western democracies: Causes and consequences on leader-follower relationships. *Leadership Quarterly*, 22(4), 697–709. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2011.05.010>
- Gelman, A. & King, G. (1990). Estimating incumbency advantage without bias. *American Journal of Political Science*, 34(4), 1142–1164.
- Griffin, J. D., Newman, B., & Buhr, P. (2020). Class war in the voting booth: Bias against high-income congressional candidates. *Legislative Studies Quarterly*, 45(1), 131–145

- 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.
- Ivarsflaten, E., Dahlberg, S., Storelv, S., Løvseth, K., Auerbach, E., Bjånesøy, L., Broderstad, T. S., Bye, H., Böhm, G., Gregersen, T., Knudsen, E., Nordø, Å., Schakel, A. & Tvinnereim, E. (2023). *Norsk medborgerpanel runde 28 (juni 2023)* [Datasett]. Data tilgjengelig fra Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. <https://doi.org/10.18712/NSD-NSD3189>
- Kirkland, P. A. & Coppock, A. (2018). Candidate choice without party labels: New insights from conjoint survey experiments. *Political Behavior*, 40(3), 571–591.
- Lust, E. & Benstead, L. J. (2024). Is the future female? Lessons from a conjoint experiment on voter preferences in six Arab countries. *Comparative Political Studies*, 57(14), 2376–2413.
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent «yes». *Journal of Politics*, 61(3), 628–657.
- Matland, R. E. & Lilliefeldt, E. (2014). The effect of preferential voting on women's representation. I M. Escobar-Lemmon & M. M. Taylor-Robinson (Red.), *Representation and women's interests* (s. 79–102). Oxford University Press.
- Mayne, Q., & Peters, Y. (2023). Where you sit is where you stand: education-based descriptive representation and perceptions of democratic quality. *West European Politics*, 46(3), 526–549.
- McClellan, C. T., & Ono, Y. (2024). Too young to run? Voter evaluations of the age of candidates. *Political Behavior*, 1–23.
- Pedersen, H. H. (2023). Personalisation and political parties. I N. Carter, D. Keith, G. M. Sindre & S. Vasilopoulou (Red.), *The Routledge handbook of political parties* (s. 254–266). Routledge.
- Saglie, J., Bergh, J., Gitlesen, J. P. & Rommetvedt, H. (2021). Hva skjedd ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 27–61). Cappelen Damm Akademisk.
- Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2022). Norway: local democracy by trial (and error). I A. Gendźwiłł, U. Kjaer & K. Steyvers (Red.), *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*. (s. 51–61). Routledge & CRC Press
- Schwarz, S., & Coppock, A. (2022). What have we learned about gender from candidate choice experiments? A meta-analysis of sixty-seven factorial survey experiments. *The Journal of Politics*, 84(2), 655–668.
- 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?* (s. 171–200). Cappelen Damm Akademisk <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch7>
- Seggaard, S. B. & Saglie, J. (2021). 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>
- Seggaard, S. B. & Shamshiri-Petersen, D. (2023). Valgdagboken: Velgernes fortellinger om veien til det riktige valget. I J. Bergh & A.H. Haugsgjerd (Red.), *Politikk i urolige tider*. (s. 75–102). Cappelen Damm Akademisk.
- Trounstine, J. (2011). Evidence of a local incumbency advantage. *Legislative Studies Quarterly*, 36(2), 255–280.
- Van Oosten, S., Mügge, L., & van der Pas, D. (2024). Race/ethnicity in candidate experiments: A meta-analysis and the case for shared identification. *Acta Politica*, 59(1), 19–41.
- Wäckerle, J. (2023). The end of the all-male party? Voter preferences for gender representation in political parties. *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties*, 33(4), 726–745.
- Wüest, R., & Pontusson, J. (2022). Voter preferences as a source of descriptive (mis) representation by social class. *European Journal of Political Research*, 61(2), 398–419.

KAPITTEL 10

Skal vi krympe kommunestyret? Folkevalgtes argumenter for og imot reduksjon av kommunestyrets størrelse

Bjarte Folkestad Høgskulen i Volda

Dag Arne Christensen NORCE

Jacob Aars Universitetet i Bergen

Abstract: Norwegian municipal councils themselves determine the number of members in a municipal council. From 1979 to 2019, the number of municipal council representatives has been reduced by more than 4,000 representatives. Ahead of the 2023 election, 39 municipalities chose to reduce the size of their councils, while 3 opted to increase the number of representatives. We examine a) how local politicians justify the size reduction and b) what reduction means for female representation and local party diversity. The analysis is based on qualitative data such as municipal council minutes and meeting documents, media clips, and statistical material showing the development of representation over time. We find that arguments supporting the reduction primarily concern economic efficiency (meeting allowances and similar expenses) and so-called 'deliberative' efficiency (slower and more cumbersome decision-making). Counterarguments are more focused on issues related to democracy and representation. In our analysis of how the reduction affects representation, we find that reducing the size of municipal councils does not appear to have affected the proportion of women in the councils or the number of parties represented in the councils in 2023.

Keywords: council size, municipal elections, representation, efficiency, policy debate

Sitering: Folkestad, B., Christensen, D. A. & Aars, J. (2025). Skal vi krympe kommunestyret? Folkevalgtes argumenter for og imot reduksjon av kommunestyrets størrelse. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalgene 2023: maktforskryvning og normalisering* (Kap. 10, s. 255–290). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.251.ch10>
Lisens: CC-BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Forholdet mellom størrelse og organisering kan omtales som et klassisk tema innen statsvitenskapen.¹ Som Rose (2016, s. 160) skriver, er spørsmålet om størrelsen på lokale politisk-administrative enheter noe «lekmenn og filosofer, politikere og byråkrater [har] strevet med» siden antikken. Dette kapittelet ser nærmere på endringer av kommunestyrets størrelse. Kommunene fastsetter selv kommunestyrestørrelsen etter gitte kriterier. Kommuneleken § 5-5 angir kommunestyrets sammensetning etter fem befolkningsintervaller, hvor de minste kommunene (under 5000 innbyggere) må ha minst elleve kommunestyrerepresentanter, og de største (over 100 000) må ha minst 43 representanter.² Fra 1979 til 2015 har tallet på kommunestyrerepresentanter blitt redusert med litt over 3000. Tallet ble ytterligere redusert fra 10 621 i 2015 til 9336 representanter i 2019. Antallet kandidater er redusert fra ca. 99 500 i 1979 til 53 300 i 2023. Foran valget 2023 var det i alt 39 kommuner som reduserte antallet kommunestyrerepresentanter, mens tre kommuner økte antallet representanter. Langtidstendensen er med andre ord klar. Stadig færre innbyggere deltar i lokalpolitisk arbeid som kommunestyrerepresentanter, og en konsekvens av dette er at stadig færre blir nominert til en plass på en kommunestyreliste.

En del av årsaken til nedgangen i antall kommunestyrerepresentanter kan tilskrives en reduksjon i antall kommuner. Imidlertid er det, som vi skal se, også en relativ utvikling over tid som ikke utelukkende skyldes færre kommuner, men som også kan tilskrives beslutninger tatt i kommunestyrene. Det er altså i selve kommunestyrene man treffer avgjørelsene om å endre antallet kommunestyremedlemmer. Beslutningene kan potensielt ha stor betydning for hvordan det lokale demokratiet fungerer i den enkelte kommune, og de berører noen av de mest sentrale spørsmålene for det lokale representative demokratiet. Kontaktflaten mellom velgerne og de valgte blir,

1 En tidligere versjon av dette kapittelet ble presentert på den 20. Nordic Political Science Congress (NoPSA) i Bergen 25.–28.juni 2024. Vi vil takke deltakerne for gode tilbakemeldinger og endringsforslag.

2 Intervallene er delt inn som følger: 1) Kommunestyret skal ha minst 11 medlemmer i kommuner som ikke har over 5000 innbyggere; 2) kommunestyret skal ha minst 19 medlemmer i kommuner med over 5000, men ikke over 10 000 innbyggere; 3) kommunestyret skal ha minst 27 medlemmer i kommuner med over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere; 4) kommunestyret skal ha minst 35 medlemmer i kommuner med over 50 000 innbyggere, men ikke over 100 000 innbyggere; 5) kommunestyret skal ha minst 43 medlemmer i kommuner med over 100 000 innbyggere (Kommuneleken, 2018, § 5-5).

alt annet likt, mindre når antall folkevalgte reduseres, og antallet som får lokalpolitisk erfaring gjennom nominasjon og verv, blir mindre. Endringer i kommunestyrestørrelsen kan også påvirke den effektive sperregrensen, for eksempel ved at færre plasser i kommunestyret vil heve terskelen for at de mindre partiene skal få mandater. Vi antar at lokalpolitikere vil ønske å rettferdiggjøre sine standpunkter ved å gi ulike typer begrunnelser. Det er derfor viktig å få innsikt i hvilke typer argumenter som blir brukt i debattene forut for en beslutning om å endre størrelsen på kommunestyrene. Ettersom tendensen over tid er at kommunene kutter størrelsen på kommunestyrene, vil vi rette oppmerksomheten mot de folkevalgtes beslutninger om å redusere antallet kommunestyremedlemmer. Vårt kapittel anlegger et *legitimitetsperspektiv* på spørsmålet om endringer av kommunestyrestørrelse, og vi spør: Hva er argumentene de folkevalgte bruker for å krympe kommunestyrene – og hvilke konsekvenser har beslutningene for kommunestyrenes sammensetning?

Kapittelet er organisert i fire deler: Først går vi gjennom ulike typer begrunnelser for lokalpolitikernes beslutninger om å endre på kommunestyrets størrelse. Et hovedskille går mellom begrunnelser knyttet til input-legitimitet og output-legitimitet. Deretter ser vi nærmere på hvordan utviklingen i antallet kommunestyrerepresentanter har vært i norske kommuner siden 2003. I kapittelets tredje del ser vi på de kommunene som valgte å redusere tallet på kommunestyrerepresentanter fra 2019 til 2023. Her studerer vi hva slags argumentasjon som ble benyttet i kommunene. Med utgangspunkt i argumentene for og imot kutt i antallet representanter ser vi til slutt på om reduksjon faktisk har hatt betydning for representativitet (kvinneandelen i kommunestyrene) og lokale partisystemer (antallet partier som ble valgt inn i kommunestyrene).

Kommunestyrestørrelse og legitimitet: Hvordan rettferdiggjøres endringsbeslutningene?

Ettersom avgjørelsen om å endre kommunestyrets størrelse kan ha stor betydning for kommuneorganisasjonen internt og for forholdet til omgivelsene, vil vi anta at denne typen beslutninger kan være omstridt. En endring av kommunestyrets størrelse er ikke umerkelig eller glidende; den er et valg med stor grad av synlighet. De som treffer beslutningen, vil formodentlig søke støtte og aksept for en slik avgjørelse. Dette vil være

avgjørende for at beslutningen skal få flertall, men også for at den skal kunne bli gjennomført og fungere etter sin hensikt. Sagt på en annen måte: Vi vil konsentrere oss om *legitimitetsaspektet* ved beslutningen om å endre på kommunestyrestørrelsen. Legitimitetsperspektivet er viktig fordi det framhever hvordan beslutninger må ha aksept hos dem de berører, men også hvordan begrunnelsen kommuniseres til omverdenen. Helt konkret vil vi undersøke begrunnelsene for endring: Hvilke argumenter bruker kommunestyrerepresentantene for og imot å redusere antallet medlemmer?

Argumentene som kommunestyrerepresentantene selv bruker for å begrunne eller rettferdiggjøre endringen, trenger å ha en viss gjenklang blant velgerne. Men argumentene kan være ulike og legge vekt på ulike faktorer. Litteraturen om legitimitet tar ofte utgangspunkt i Fritz Scharpfs (1999) inndeling i ulike legitimitetstyper. Scharpf baserer seg igjen på David Eastons (1965) systemmodell der han skiller mellom systemets inntaksside (input) og dets uttaksside (output). Scharpfs legitimitetstyper legger til grunn at legitimiteten kan ha ulike kilder. På den ene siden kan endringsforslag rettferdiggjøres med begrunnelser som er input-orientert. Input-legitimitet vil kunne dreie seg om innbyggernes deltakelsesmuligheter i kommunepolitikken, enten direkte eller gjennom valg (Strebel et al., 2019, s. 489), men det kan også dreie seg om det politiske systemets representative kvalitet, for eksempel hvor godt de folkevalgte gjenspeiler velgerne. Input-legitimitet kan i tillegg uttrykkes gjennom hvor responsivt det politiske systemet er overfor velgernes signaler (Vetter & Kersting, 2003, s. 11).

På den andre siden vil innbyggernes aksept for reformer og andre policy-beslutninger også kunne bygge på det politiske systemets output-side. Output-legitimitet tar utgangspunkt i at innholdet i den politikken som blir ført av de folkevalgte, og som settes ut i livet gjennom forvaltningen, er i tråd med innbyggernes preferanser. For eksempel kan det politiske systemet bygge legitimitet gjennom å levere gode tjenester til innbyggerne. Output-legitimitet kan videre hvile på god ressursbruk, altså effektiv tjenesteproduksjon. Styringskapasitet er også en form for output-legitimering. Her er argumentet at organisasjonen må utformes på en slik måte at input kan omsettes mest mulig effektivt til output.

Disse to legitimitetstypene kan vi betrakte som komplementære ved at det kan antas at gode deltakelsesmuligheter og høy responsivitet (input) leder til gode tjenester (output). Men de kan også til en viss grad stå i motsetning til hverandre. For eksempel vil noen være mer opptatt av det

politiske systemets deltakelseskvaliteter, mens andre vil verdsette sluttproduktet i form av innholdet i den politikken som blir ført. Så lenge systemet leverer gode og riktige tjenester, opplever ikke innbyggerne noe stort behov for å delta og påvirke (Strebel et al., 2019; Hibbing & Theiss-Morse, 2002). Motsatt vil enkelte mene at et for sterkt effektivitetsfokus vil svekke mulighetene for at flere ulike grupper kommer til orde. I tillegg til input- og output-orientert legitimitet har Scharpfs inndeling blitt supplert med begrepet «throughput-legitimitet» (Papadopoulos, 2003, s. 482ff). Vi kan kalle det prosedyrelegitimitet. Grunnlaget for beslutningsaksept her er ikke påvirkningsmuligheter eller tjenesteleveranser, men at det politiske systemets prosedyrer oppfattes som rimelige eller rettferdige.

Når det gjelder beslutninger om å endre antallet representanter i et kommunestyre, kan disse legitimeres på forskjellig vis. Input-legitimerting vil typisk ta utgangspunkt i trekk ved det lokale demokratiet, enten muligheter for velgerpåvirkning, folkevalgtes representativitet eller partimangfold. Output-legitimerting vil dreie seg om effektivitet, ressursbruk, beslutningskapasitet eller styringskapasitet. Når det gjelder prosedyrelegitimerting, vil dette dreie seg om rettssikkerhet og sikre prosedyrer for behandling av politiske saker i kommunen.

I diskusjonene om hva som er den rette størrelsen på en folkevalgt forsamling, møter vi argumentene om input- og output-hensyn i litt ulike varianter (Elklit & Kjær, 2013). Representativitetshensynet er knyttet til input-siden. Elklit og Kjær (2013) nevner tre varianter av dette argumentet: For det første et proporsjonalitetsargument, som går ut på at en større folkevalgt forsamling, for eksempel et kommunestyre, vil være mer treffsikkert med tanke på å gjenspeile velgerpreferansene slik de er uttrykt i valg; for det andre et argument som handler om skranker for representasjon. Nærmere bestemt er argumentet at mindre tallrike folkevalgte forsamlinger vil medføre en høyere effektiv sperregrense, altså at det vil være vanskeligere for mindre partier å vinne mandat. For det tredje presenterer Elklit og Kjær (2013) et argument om deskriptiv (sosiodemografisk) representativitet. Sjansen for at de folkevalgte gjenspeiler velgerne på slike variabler som utdanning, kjønn, alder og geografi, øker dersom størrelsen på kommunestyret øker.

Effektivitetshensynet er knyttet til output-legitimiteten. Også her presenterer Elklit og Kjær (2013) tre varianter. Det første argumentet kaller de for «deliberativ effektivitet». Her bygger de på Dahl og Tufes (1973) poeng om at flere folkevalgte øker behovet for samordning og styring av

en debatt. Derfor vil beslutningsprosesser også ta lengre tid. Det andre effektivitetsargumentet omtaler de som «beslutningsmessig effektivitet». Dette dreier seg om kostnader knyttet til utfallet av beslutningene. Når flere deltakere ønsker å sette sitt preg på beslutningsutfallet, vil kostnadene ved policy-tiltakene tendere til å gå opp. Det tredje argumentet kaller de for «økonomisk effektivitet». Dette er også knyttet til kostnader, men til de mer direkte kostnadene ved å lønne eller honorere de folkevalgte. Kostnader knyttet til møtegodtgjørelse vil rimeligvis bli mindre hvis kommunestyret krympes.

Vi antar at begrunnelser *for* å redusere antallet representanter i hovedsak vil bygge på output-orienterte argumenter, mens begrunnelser *mot* å redusere antallet representanter hovedsakelig vil bygge på input-orienterte argumenter. Sagt på en annen måte: Vi antar at ulike varianter av effektivitetsbegrunnelser vil bli brukt som argument for å kutte i antallet representanter, mens representativitetsbegrunnelser vil bli brukt til forsvaret for å unngå kutt. I den grad argumentasjonen bygger på prosedyrefaktorer, har vi ikke noe klart grunnlag for å anta om disse vil bli brukt for eller mot kutt.

En begrensning ved vår tilnærming er at vi ikke fanger opp aktørenes eventuelle strategiske begrunnelser for å innnta bestemte standpunkter. For eksempel kan enkelte partier ønske å heve terskelen for å bli representert i kommunestyret, for derved å kvitte seg med «bryssomme» småpartier. Begrunnelsen for eller imot reduksjon av kommunestyrets størrelse er dermed å styrke egen stilling innad i kommunestyret. Denne typen motivasjon blir sjelden artikulert fra talerstolen i kommunestyresalen. Den blir i stedet ikledd andre typer begrunnelser som aktørene antar vil ha større allmenn aksept.

Utvikling i kommunestyrets størrelse

Kommunestyrets størrelse er som nevnt regulert i kommuneloven § 5-5, som fastsetter minsteantallet et norsk kommunestyre kan ha, etter gitte intervaller. Dagens intervaller har vært uforandret siden kommuneloven 1992. Tidligere versjoner av lovgivning (eksempelvis kommuneloven 1954) hadde mer detaljerte innbyggerintervall (ni intervaller fra kommuner under 3000 til kommuner over 100 000) og fastsatte *både* minimumskrav og maksimumskrav. De minste kommunene opp til 3000 innbyggere kunne for eksempel ikke ha færre enn 13 representanter og ikke flere enn 21. I tabell 10.1 vises utviklingen i størrelsen på norske kommunestyrer siden 2003.

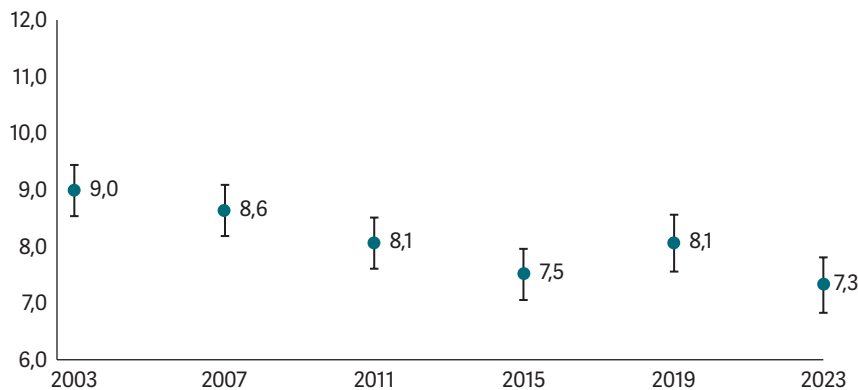
Tabell 10.1 Utvikling i antall folkevalgte i norske kommunestyrer 2003–2023

År	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
2003	434	25,7	10,2	11	85
2007	430	25,5	10,0	11	85
2011	428	25,1	9,7	11	67
2015	428	24,8	9,6	11	67
2019	356	26,2	11,5	11	77
2023	357	25,5	10,6	11	67

Kilde: Fiva et al. (2024)

Som tabellen viser, ligger norske kommunestyrever på et relativt stabilt gjennomsnitt på rundt 25 kommunestyrerepresentanter. Fram til 2015 var det likevel en nedgang i gjennomsnittet, før 2019 viste en oppgang som i stor grad skyldtes kommunesammenslåingene, da mange kommuner hadde et høyere antall kommunestyrerepresentanter. Ålesund kommune, som i perioden 2019–2023 var sammenslått av fem tidligere kommuner, hadde for eksempel landets største kommunestyre med 77 representanter.

Som nevnt innledningsvis har endringen av kommuneloven i 1992 ført til at kommunene har et minimumsnivå for antall representanter etter kommunestørrelse, men ikke noe maksimumstak slik kommuneloven av 1954 fastslo. De færreste kommuner holder seg til minimumskravene. Figur 10.1 viser den gjennomsnittlige differansen mellom minimumskravet og det faktiske antallet kommunestyrerepresentanter over tid, alle kommunene sett under ett.



Figur 10.1 Utvikling i gjennomsnittlig differanse mellom minimumskrav og faktisk antall kommunestyrerepresentanter for alle landets kommuner sett under ett (2003–2023)

Kilde: Fiva et al. (2024). Figuren er trunkert for å synliggjøre utvikling over tid.

Figuren viser noe av den samme tendensen som i tabell 10.1, nemlig at det er en nedadgående trend fra 2003 til 2015 etterfulgt av et «hopp» i 2019 og nedgang i 2023. Ved det siste kommunevalget i 2023 kan vi observere en nedgang, da kommuner i snitt hadde 7,3 kommunestyrerepresentanter over minimumskravet. På samme måte som det er en viss utvikling over tid når vi ser kommunene under ett, er det også variasjoner mellom kommunene. Tabell 10.2 viser den gjennomsnittlige differansen mellom minimumskravene og faktisk antall kommunestyrerepresentanter for 2023, etter de ulike størrelseskategoriene som kommuneloven deler kommunene inn i.

Tabell 10.2 Gjennomsnittlig differanse mellom minimumskrav og faktisk antall kommunestyrerepresentanter, etter kommunestørrelse (2023)

Kommunestørrelse	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Under 5000	174	6,7	2,9	0	14
5001–10 000	70	5,9	3,1	0	16
10 001–50 000	93	8,1	5,8	0	22
50 001–100 000	13	12,9	5,3	4	20
Over 100 000	7	17,7	6,4	8	24

Kilde: Fiva et al., 2024

Tabellen viser at det er kun i kommuner med opptil 50 000 innbyggere vi finner kommuner som legger seg på minimumskravene. Det vil for eksempel si at vi i kommunekategorien under 5000 innbyggere finner kommunestyre med elleve medlemmer, som da er minstekravet for denne kommunestørrelsen. For kommunekategorien som ligger mellom 50 001 og 100 000 innbyggere, finner vi derimot ingen kommuner som har 35 medlemmer i kommunestyret, hvilket er minstekravet for denne kommunekategorien. Det minste kommunestyret vi finner her, er på 39 medlemmer, altså fire medlemmer over minstekravet.

Hvilke kommuner endret kommunestyrets størrelse?

Fra 2019 til 2023 valgte 42 kommuner å endre kommunestyrets størrelse. Blant disse valgte et klart flertall, 39 kommuner, å redusere kommunestyret, mens de tre kommunene Ringebu, Trysil og Hattfjelldal valgte å øke antallet representanter. Kommunene Ålesund og Haram er ikke med i denne oversikten, siden disse er resultatet av en kommune som ble delt i to i 2023. Ålesund kommune hadde i perioden 2019–2023 landets største kommunestyre med sine 77 medlemmer. Siden kommuneoppsplittingen i

2024 er Ålesund kommunestyre redusert til 47 representanter. «Gjenoppståtte» Haram kommune er med sine 27 kommunestyrerepresentanter like stor som kommunen var i perioden før sammenslåingen. I appendikstabell 10.A1 finner vi en oversikt over de 42 kommunene som endret kommunestyrets størrelse fra 2019 til 2023.

Appendikstabellen er rangert etter hvilke kommuner som har størst absolutt endring i antall folkevalgte. Som tabellen viser, er det kommunene Kristiansand og Senja som har kuttet flest antall representanter, med reduksjoner på 14 representanter. Målt i prosent er det Senja som har den største reduksjonen (31 prosent). De fleste kommuner som gjorde endringer, reduserte med to eller fire representanter.

Vi har gjort en analyse for å undersøke om det er noen sentrale kjennetegn ved de kommunene som vedtok reduksjon av kommunestyrene før 2023-valget. Resultatet ligger i appendikstabell 10.A2. I korte trekk viser analysene at det ikke er noen store forskjeller mellom kommuner som vedtok reduksjon, og kommuner som ikke gjorde det. Unntaket er ved kommunesammenslåing. Her viser resultatene at det er mer sannsynlig at kommuner som ikke gjennomførte en sammenslåing i forrige periode, vedtok en reduksjon i kommunestyrets størrelse, sammenliknet med de kommunene som iverksatte en sammenslåing. Med andre ord: Det er lite som skiller kommunene som vedtok reduksjon, sammenliknet med dem som ikke vedtok reduksjon (eller som hadde spørsmålet oppe til debatt). Verken kommunestørrelse, ordførerens partitilhørighet eller valgdeltakelsen i 2019 er med på å forklare hvorvidt kommunene gjennomførte eller ikke gjennomførte reduksjon.

Hvordan argumenterer kommunene for en reduksjon av kommunestyrets størrelse?

I denne delen av kapittelet ser vi nærmere på hvordan kommunene argumenterte for og imot reduksjon av kommunestyrets størrelse, slik det kommer fram i møtedokumenter. Siden denne analysen innebærer å analysere store mengder tekst, som blant annet møteprotokoller, saksframlegg og medieklipp, har vi benyttet kunstig intelligens (KI) for å kunne hente ut komprimert informasjon på relativt kort tid. Da dette er en forholdsvis ny framgangsmåte, bruker vi først litt plass på å beskrive framgangsmåten og diskutere svake og sterke sider ved denne, før vi presenterer resultatet og ser

nærmere på argumentasjonen for og imot reduksjon av kommunestyrets størrelse. Vi starter derfor denne delen med å gå igjennom datainnsamlingsfasen og bruk av KI som forskningsverktøy.

Hvordan identifisere argumenter for og imot reduksjon av kommunestyret?

For å finne ut hvordan kommunene har argumentert for reduksjon av kommunestyret, har vi hentet ut protokoller og saksframlegg fra vedtakene i kommunestyrene. Vi identifiserte kommunene som hadde gjennomført vedtak om endringer (som vist i tabell 10.3 ovenfor), og hentet ut saksframlegg og protokoller fra hjemmesidene til disse 41 kommunene. Dette ble gjort ved at vi gjennomgikk sakslistene til kommunenes møtekalender manuelt. De aller fleste kommunestyremøtene som vedtok endringer, gjorde det i november–desember 2022. Grunnen til at de fleste kommunestyrene beslutter spørsmålet om reduksjon eller økning i denne tidsperioden følger av kommuneloven § 5–5, hvor det heter: «Hvis kommunestyret eller fylkestinget vil endre medlemstallet, må de selv vedta dette innen utgangen av desember i nest siste år av valgperioden. Endringen gjelder fra neste valgperiode.»

For å skaffe en oversikt over argumentene benyttet vi kunstig intelligens (Copilot³) til å lese igjennom protokollene og oppsummere argumentene. Følgende ledetekst (prompt) ble benyttet:

Tekstboks 10. 1 Eksempel på ledetekst (prompt) benyttet for å få Copilot til å identifisere argumenter i kommuneprotokoller, møtedokumenter m.m.

Hei,

Eg skal skrive ein forskingsartikkel om argumentasjon knytt til kommunestyrets størrelse i norske kommunestyre. Eg er på jakt etter argument for og i mot reduksjon av kommunestyret. Kan du basert på denne PDFen gjere ein analyse der du identifiserer dei viktigaste argumenta for og i mot å redusere kommunestyrets størrelse? Gå gjennom PDF-en paragraf for paragraf og noter ned dei argumenta du finn knytt til reduksjon av kommunestyrets storleik. Kan du organisere oppsummeringa i tabellsform slik at eg kan lime det inn i excel og samanlikne svara med andre kommunar?

3 Copilot er et KI-drevet assistentsystem som bruker avanserte språkmodeller for å tilby brukerstøtte gjennom naturlig språkforståelse og generering, og som er designet for å forbedre brukerproduktiviteten ved å tilby informasjon, svare på spørsmål og assistere med kreative oppgaver (Microsoft Copilot, 2024).

Svaret fra Copilot kunne se slik ut:

 Copilot

Klart det! Eg har gått gjennom PDF-en og identifisert dei viktigaste argumenta for og i mot reduksjon av kommunestyrets størrelse. Her er ei oppsummering i tabellform:

Paragraf	Argument for reduksjon	Argument mot reduksjon
Kommunestyret 15.06.2022	- Færre representanter gjer møtene meir effektive.	- Større representasjon frå alle delar av kommunen.
Eldreråd 13.06.2022	- Reduksjon i antall medlemmer frå 21 til 17 vil spare kostnader.	- Sikrar brei representasjon frå alle skolekretser, kjønn og alder.
Kommunedelsutvalg Kongsvik 12.06.2022	- Kan bli ein propp i systemet som forsinkar saksbehandlninga.	- Viktig bindeledd mellom kommunal forvaltning og innbyggjarane.
Kommunedelsutvalg Grov/Sandstrand 07.06.2022	- Mange underorgan forsinkar vedtaksprosessane.	- Representerer bygdene og fremmer utviklingsprosjekt.
Formannskapet 02.06.2022	- Effektiviserer saksgangen og reduserer ressursbruk.	- Mindre partier kan miste representasjon.
Levekårsutvalget 30.05.2022	- Reduksjon i kostnader til politisk verksemd.	- Viktig for å sikre gjennomgåande representasjon i kommunestyret.

Denne tabellen kan du enkelt lime inn i Excel for å samanlikne med andre kommunar. Lykke til med forskingsartikkelen din! Har du fleire spørsmål eller treng meir hjelp, er det berre å seie ifrå. 😊

Tekstboks 10.2 Eksempel på et svar fra Copilot som har lest igjennom kommunedokument.

For hver kommune limte vi disse argumentene inn i et samlet dokument og organiserte dem etter kommuner og argumentasjon (for og imot).

Bruken av KI-verktøy som forskningsverktøy kan være nyttig for raskt å kunne innhente informasjon, og for å sette seg inn i hva slags argumenter som ble benyttet i en større mengde dokumenter. Samtidig har verktøyet også noen begrensninger. I noen av protokollene var det ingen informasjon eller argumenter for eller imot reduksjon av kommunestyret. Noen protokoller hadde for eksempel bare informasjon om hvem som kom med forslag til vedtak, og om utfallet av avstemningen. I slike tilfeller kunne det skje at KI-verktøyet benyttet seg av mer generelle argumenter som det hadde hentet fra andre steder på nettet. Resultatet fra spørringen må derfor vurderes kritisk.⁴ En annen begrensning ved bruk av KI-verktøy er at teknologien utvikler seg raskt. Forfatterne av dette kapitlet erfarte at KI-verktøyet var mer presist og effektivt mot slutten av perioden (fra høsten 2023 til vinteren 2024–2025). Dette gjør også at muligheten til etterprøvbarehet og retesting av materialet er en utfordring. I korte trekk betyr dette at vi ikke baserer analysen på KI-verktøyet alene, men heller benytter det som et supplement til å

⁴ Man kunne også benyttet seg av mer presise ledetekster som ber KI om å henvise til hvilke deler av et dokument den har hentet argumentene fra. Etter hvert som teknologien utviklet seg, gjorde Copiloten nettopp det.

analysere politiske dokumenter, slik Safaei og Longo (2024) anbefaler. I vårt kapittel har vi for hvert dokument sett igjennom og vurdert om KI-verktøyet har fanget opp innholdet tilstrekkelig. I starten av perioden (høsten 2023) måtte vi av og til stille oppfølgingsspørsmål (som hvor i dokumentet KI-verktøyet hadde funnet argumentet). Dette erfarte vi ble mer treffsikkert utover i analyseperioden.

I tillegg til grepet med å bruke KI til å summere opp innholdet i kommunale dokumenter er det også trekk ved selve datagrunnlaget som må vurderes kritisk. Protokollene og saksframleggene som legges fram for kommunestyrene, varierer i både omfang og innhold. Av det som ligger ute på kommunenes nettsider og møtekalender, er det klart at noen kommuner hadde mer omfattende vurderingsgrunnlag, mens andre hadde kortere saksframlegg. For å eksemplifisere kan vi se på Senja kommune, som hadde en 39 sider lang rapport med tittelen *Utredning – ny politisk styringsstruktur i Senja kommune fra 2023*, som ble utarbeidet av et ad hoc-utvalg. Denne rapporten tar riktignok for seg mer enn «bare» tallet på representanter, men den har likevel egne deler som er viet vurderinger og beregninger knyttet til reduksjon av representanter. Tydal kommune er et eksempel på en kommune med et kortere saksframlegg. Her finner vi et tre sider langt dokument som primært viser beregninger av hvor mange representanter hvert parti vil få. Tydal kommune har ved de siste tre kommunevalgene kun hatt to partier som har stilt liste. Så konklusjonen i saksframlegget er (Tydal kommune, 2022): «En reduksjon til både 15, 13 og 11 vil fortsatt sikre bred representasjon i kommunestyret så lenge det bare er to partier representert som inneværende valgperiode.»

Et annet aspekt ved de kommunale dokumentene er at det i mange tilfeller vil være snakk om vurderinger som er ført i pennen ved administrasjonen eller av kommunedirektøren. Analysegrunnlaget her er derfor ikke basert på hva folkevalgte har sagt i kommunestyremøtene, eller på mediedebatten – hvis det i det hele tatt fantes noe slikt – rundt vedtaket.

Hva var argumentene for og imot færre folkevalgte?

Selv om det er begrensninger ved bruk av KI som analyseverktøy samt ved kvaliteten på datamaterialet, mener vi at vi kunne identifisere noen tydelige argumenter for og imot kommunestyre-reduksjon. I appendikstabell 10.A3 finner vi den fulle oversikten over argumentene som er identifisert. I tabell 10.3 vises de første radene i dokumentet:

Tabell 10.3 Eksempler på argumentasjoner i protokoller i tre kommuner, hentet fra KI-analyse (Copilot)

Kommune	Argument for reduksjon	Argument imot reduksjon
Brønnøy	Økonomisk besparelse: Reduksjon til 23 representanter vil spare ca. kr 13 000, - i møtegodtgjørelser.	Representasjon: Risiko for at mindre partier mister representasjon ved færre seter.
	Effektivitet – Færre representanter kan føre til raskere beslutningsprosesser.	Arbeidsbelastning: Færre representanter kan øke arbeidsbelastningen på de gjenværende.
	Administrative endringer: Driftsutvalgene legges ned, og saker flyttes til formannskapet og planutvalget.	Saksmengde: Reduksjon kan føre til at viktige saker får mindre oppmerksomhet.
	Møtefrekvens: Ordføreren får fullmakt til å redusere antall møter for å holde budsjettammene.	Demokratisk bredde: Færre møter kan redusere muligheten for bred demokratisk deltakelse.
Fjord	Økonomisk besparelse	Reduserer lokaldemokratiet
	Effektivitet i beslutninger	Minker mangfold
	Mindre administrasjon	Taper bygderepresentasjon
Heim	Færre representanter reduserer kostnader til møtegodtgjørelse og annet.	Større kommunestyre gir rom for flere partier og geografisk spredning.
	Mindre formannskap kan ha flere møter til samme kostnad.	Spredt bosetting kan tale for økt representasjon.
	Raskere politisk behandling med færre representanter.	Godtgjørelser må ikke motvirke rekruttering til politiske verv.
		Politisk arbeid er tidkrevende og bør kompenseres tilstrekkelig.
	Geografisk spredning og bosettingsmønster kan kreve større representasjon.	

Argumentene for kommunestyre-reduksjon kan tydelig deles i to grupper. Den første handler om økonomi – nærmere bestemt økonomiske besparelser. Kort oppsummert er posisjonen her at færre representanter vil spare penger i form av møtegodtgjørelser og andre utgifter.

Det er altså først og fremst møtegodtgjørelser som blir trukket fram som den besparende faktoren ved å redusere kommunestyret. I tillegg blir det gjerne trukket fram at færre representanter også kan bety kortere møter (som igjen kan knyttes til argumentet om effektivitet), som også reduserer møteutgifter. Dette kjenner vi igjen som det økonomiske

effektivitetsargumentet fra Elklit og Kjær (2013). Flere av dokumentene maler et bilde av en stram kommuneøkonomi der det er nødvendig å kutte utgifter. Noen kommuner trekker også fram den symbolske handlingen overfor befolkningen, slik som i Midtre Gauldal der det heter:

Kommuneøkonomien er stram, og i mange kommuner gjennomføres det omfattende omstillings-/effektiviseringsprosesser for å kunne gi lovplagte tjenester innenfor tilgjengelige økonomiske rammer. Det har i denne sammenheng fra politisk hold blitt vurdert som en viktig symbolsk handling overfor befolkningen å redusere pengebruken til folkevalgt arbeid. (Midtre Gauldal kommune, 2022)

Samtidig er det flere kommuner som påpeker at det er vanskelig å beregne de økonomiske innsparingene. Senja kommune skriver blant annet:

Våre skjønnsmessige beregninger vil selvfølgelig være beheftet med usikkerhet. Vi har som metode delt kostnadene på antallet representanter, noe som gir et godt estimat, men ikke blir helt presist. Vi legger derfor til grunn som anslag at årlig besparelse vil utgjøre omtrent 1 million kroner eller omtrent 14% av gjennomsnittskostnaden for årene 2020 og 2021. (Senja kommune, 2022)

Andre kommuner, som Trysil kommune, som økte tallet på representanter, påpeker at den økonomiske innsparingen ved endringer er av mindre betydning:

I forhold til kommunestyret og økonomi så har det ikke all verden å si om det er 23 eller 25 medlemmer i kommunestyret. Representantene får møtgodtgjørelse og i noen grad tapt arbeidsfortjeneste for kommunestyremøtene. Det har større betydning om møtene, slik det er i en del andre kommuner, blir avholdt på kveldstid. Da sparer man tapt arbeidsfortjeneste. (Trysil kommune, 2022)

Det andre hovedargumentet knyttet til reduksjon er det Elklit og Kjær (2013) kaller deliberativ effektivitet. Her er argumentet at et mindre kommunestyre kan føre til raskere beslutningsprosesser og mer effektive møter. Lange møter samt behov for ekstra møter som følge av at man ikke blir ferdig med de opprinnelige møtene, blir vurdert som ineffektivt. Som det står i sakspapirene til Kristiansand kommune:

Når det gjelder effektivitet i den politiske saksbehandling, vil et stort bystyre ofte føre til lange møter og behov for flere møter. Under bystyremøtene er det ofte slik

at flere representanter fra samme parti/ gruppering ber om ordet i en og samme sak. Dette medfører i mange saker svært lange talerlister. Med taletid på tre minutter per bystyremedlem vil en sak ta lang tid å debattere. Selv om det er mange representanter er det ikke nødvendigvis slik at alle talere har nye argumenter. (Kristiansand kommune, 2022)

I tillegg til lange (ineffektive) møter pekes det i Kristiansand på at mange medlemmer også krever mer administrativ oppfølging. De administrative endringene som følge av redusert kommunestyre (og andre endringer i utvalgsstrukturen) kombinerer gjerne økonomiske argumenter og effektivitetsargumenter.

I Narvik kommune argumenterer man for eksempel med at en reduksjon vil «... gi mindre arbeidsbelastning på administrasjonen knyttet til organisering av de ulike politiske møtene. Dette er i tråd med bestillingen som er gitt til rådmannen fra kommunestyret om øvrig drift av kommunen» (Narvik kommune, 2022).

Argumenter som går imot kommunestyre-reduksjon, er knyttet til temaer som representativitet, demokrati og engasjement. Her kjenner vi igjen alle variantene av representativitetsargumentet fra Elklit og Kjær (2013). Et større kommunestyre sikrer bredere representasjon av ulike partier, geografiske områder og aldersgrupper. En reduksjon vil dermed kunne føre til at mindre partier og lokalsamfunn får svekket sin representasjon. Her er frykten at reduksjon kan føre til dårligere representasjon av mindre partier og grupper samt økt arbeidsbelastning på gjenværende medlemmer. Også frykten for at den geografiske representasjonen blir dårligere, er trukket fram av flere kommuner. Molde kommune, som er en sammenslått kommune, skriver:

Skjev geografisk fordeling av folkevalgte i kommunestyret kan bli en problemstilling, spesielt hvis flere av bygdene, tettstedene og distriktene ikke får lokal representasjon inn i kommunestyret etter en kommunesammenslåing, eller en redusering av antall medlemmer i kommunestyret. Mange kan fortsatt identifisere seg mer med sin tidligere kommune enn den nye storkommunen. (Molde kommune, 2022)

Demokrati, innflytelse og engasjement blir også trukket fram av flere kommuner. Noen kommuner trekker blant annet fram at de minste partiene står i fare for ikke å bli representert ved en reduksjon av kommunestyret. I Leka kommune argumenterer man for eksempel slik:

En negativ konsekvens ved å redusere antall representanter er at de minste partiene kan få større utfordringer med å få nok stemmer til et mandat i kommunestyret. Dermed vil mangfoldet kunne svekkes noe. Partiene må derfor være bevisst på representativitet i nominasjonsarbeidet. (Leka kommune, 2022)

Imidlertid peker også Leka kommune på at færre representanter kan skape større engasjement:

En reduksjon i antall medlemmer vil sannsynligvis føre til at det blir større kamp fra de mest engasjerte politikerne for å få plass i kommunestyret, og med det gi en vitalisering av kommunestyret. Det kan gjøre det mer interessant være lokalpolitikker. (Leka kommune, 2022)

Også i Kristiansand argumenteres det for at et redusert bystyre kan øke engasjementet:

Høyt antall bystyrepolitikere kan gjøre det vanskelig for innbyggerne å få oversikt over hvem deres folkevalgte er, noe som igjen kan skape [sic.] gjøre det vanskelig å følge beslutningsprosesser. Hvis bystyret er mindre, kan det bli lettere for velgerne å få oversikt over hvem politikerne er og hva de står for. Hvis både lengden og hyppigheten på bystyremøtene går ned, kan det føre til at flere innbyggere og interessenter følger med på møtene, og den politiske debatten kan oppleves mer vital. (Kristiansand kommune, 2022)

Samlet sett er det likevel to tydelige motpoler i debatten rundt kommunestyrets størrelse. Økonomi og effektivitet knyttes til pro-reduksjon, mens demokrati og representativitet knyttes til anti-reduksjon. Dersom vi ser på det samlede materialet, er det klart at argumentene knyttet til effektivitet som argument for reduksjon er klart mer framtreddende enn øvrige argumenter. Effektivitetsargumentene kan igjen sorteres i to grupper; én som handler om økonomisk effektivitet og særlig kostnader knyttet til møtegodtgjørelse, og én som handler om beslutningsmessig effektivitet i politisk saksbehandling.

I tillegg er det også en del argumenter som ikke like enkelt kan plasseres som for- eller motargumenter. Noen kilder peker på at det er viktig å vurdere hele den politiske organiseringen, ikke bare størrelsen på kommunestyret, og at det er viktig å ha en helhetlig tilnærming og vurdere effekten av en reduksjon på andre politiske organer, som formannskap og utvalg. Det er viktig å sikre gode arbeidsvilkår for politikerne, uavhengig av kommunestyrets størrelse.

Hva med kommuner som ikke vedtok reduksjon?

Et spørsmål som melder seg, er om kommuner der en reduksjon av kommunestyret ble diskutert, men ikke vedtatt, argumenterte annerledes enn i de kommunene der reduksjon ble vedtatt. Siden det ble for omfattende å gå gjennom hjemmesidene til de resterende 314 kommunene (som ikke har vedtatt endring), valgte vi å benytte oss av et medietekstsøk i Retriever.⁵ Her benyttet vi søkestrengen «antall kommunestyrerepresentanter» i perioden 1. januar til 31. desember 2022. Mediesøket ble avgrenset til året 2022, da de fleste kommuner fattet vedtak om valggjennomføring og politisk organisering dette året (jmfør regelen om at endringer må vedtas året før kommunestyrevalget). Dette gir selvsagt ikke noe representativt utvalg, hvilket kan ha flere årsaker: For det første er strengen på bokmål og vil dermed ikke inkludere medietreff fra medier eller kommuner som benytter nynorsk som språk. For det andre er det ikke sikkert at lokalmedia har dekket spørsmålet om kommunestyre-reduksjon. For det tredje kan det være andre formuleringer som ble benyttet for å dekke debatten. Når vi likevel gjennomfører dette søket, er det for raskt å kunne identifisere kommuner der man debatterte endringer i kommunestyrets størrelse, men der man ikke vedtok endring, for dermed å finne ut om disse har andre typer argumenter i debatten enn kommunene som vedtok endring. Totalt ga mediesøket 119 treff, der ni kommuner ble identifisert.⁶

Oppsummert kan vi slå fast at debatten i disse kommunene kretser rundt de samme argumentene som ble benyttet i kommuner som vedtok reduksjon. Argumentene for og imot reduksjon av kommunestyret handler i stor grad om en avveining mellom hensynet til økonomi og effektivitet på den ene siden og hensynet til et bredt og representativt lokaldemokrati på den andre siden. I de kommunene som ikke vedtok reduksjon, var det tydelig at hensynet til lokaldemokratiet veide tyngst. Et eksempel er Notodden kommune, der man diskuterte en reduksjon fra 41 til rundt 30 representanter, og der administrasjonen argumenterte for en reduksjon og mente det «vil kunne innebære et mer tillitsskapende, effektivt

5 <https://www.retriever.no/tag/atekst/>

6 Disse kommunene er: Gjemnes, Tynset, Holmestrand, Sel, Melhus, Risør, Røros, Notodden og Færder. Vi viser til appendikstabell 10.A5 for en kort oppsummering av argumentasjonen i disse kommunene basert på en oppsummering fra KI-verktøyet Google Notebook LM. Dette er et KI-verktøy som utelukkende baserer seg på opplastet materiale (som pdf-filer).

og samarbeidende kommunestyre. Det vil gjøre det langt mer interessant å være lokalpolitiker, bidra til bedre rekruttering, tillit og omdømme» (Holmquist, 2022). Kommunestyret fulgte ikke anbefalingen fra administrasjonen. Ut fra vårt materiale tyder det på at kommuner som valgte ikke å vedta kutt i kommunestyrestørrelsen, baserte seg på de samme typene argumenter som kuttkommunene, men med den forskjell at de falt ned på en annen konklusjon. Argumentene var de samme, men prioriteringene var forskjellige.

I neste del av kapittelet ser vi kort på hva slags mulige effekter endringer i kommunestyrets størrelse medførte med tanke på representasjon. Helt konkret ser vi på om antall partier som stilte liste i 2023, og kvinneandelen i kommunestyrene i 2023, ble påvirket som følge av endringene i kommunestyrets størrelse.

Mindre kommunestyre – mindre mangfold?

Vår gjennomgang av debatten om færre representanter i kommunestyrene viser at motargumentene dreier seg om ulike aspekter ved lokaldemokratiet. Det gjelder argumenter som «mindre mangfold» og «mindre partier mister representasjon» (se over). Spørsmålet er om disse argumentene har noe for seg. For å undersøke om det kan være tilfellet allerede nå i det første valget etter endringene, ser vi nærmere på to mulige utfallsmål: a) Kvinneandelen i kommunestyrene i 2023 sammenliknet med 2019-valget og b) antallet partier som ble valgt inn i kommunestyrene i de to samme valgene. Hvis bekymringene har hold i seg, skulle vi forvente at både kvinneandelen og antallet innvalgte partier ble redusert i 2023 sammenliknet med 2019-valget.

I tabell 10.4 gjennomfører vi separate enkle regresjonsanalyser av betydningen av å redusere størrelsen på kommunestyret for de to utfallsmålene, I regresjonene sammenliknes kommuner som har redusert kommunestyret (kodet 1), med kommuner som har beholdt samme antall som i 2019 (kodet 0 og dermed er referansekategori). Det kontrolleres i tillegg for henholdsvis kvinneandelen og antallet partier representert i kommunestyret i foregående valg (2019). Det framgår at koeffisientene for reduksjonsvariabelen i tabell 10.4 er positiv for kvinneandelen og negativ for antallet partier i kommunestyrene. Ingen av koeffisientene er signifikante, og de kunne dermed like gjerne ha vært null. I dette første

valget etter endringene er det dermed ikke mulig å etterspore noen effekter av å redusere antallet kommunestyrerepresentanter når vi sammenlikner med kommuner med samme antall representanter som i 2019.

Tabell 10.4 Kvinneandel (2023) og antallet partier innvalgt i kommunestyret (2023) etter reduksjon i antallet kommunestyrerepresentanter (OLS-regresjon)

	Kvinneandel 2023
Kvinneandel 2019	0,235** (0,051)
Redusert (0/1)	0,285 (1,332)
Konstant	30,958** (2,077)
N	352
Justert R ²	0,05

** p < 0,01, * p < 0,05. Standardfeil i parentes.

	Kommunestyrepartier 2023
Kommunestyrepartier 2019	1,050** (0,024)
Redusert (0/1)	-0,052 (0,173)
Konstant	-0,004 (0,163)
N	352
Justert R ²	0,85

** p < 0,01, * p < 0,05. Standardfeil i parentes.

Appendikstabell 10.A4 viser kvinneandelen og antall partier i 2019 og 2023 kun for de 42 kommunene som har endret kommunestyrets størrelse. Tabellen er sortert etter absolutt endring, der de med størst negativ endring ligger øverst, mens de tre kommunene som har økt antallet representanter, finnes i de tre siste radene. Tabellen viser kvinneandelen for både 2023- og 2019-valget etterfulgt av differansen mellom de to valgene. Er differansen negativ, betyr det at det var høyere kvinneandel i 2019 mot 2023. De tre siste kolonnene viser tilsvarende tall for antallet innvalgte partier. Når det gjelder kvinneandelen, har den i snitt økt med 0,17 prosentpoeng blant

de 39 kommunene som har redusert antall plasser i kommunestyret. Her skal det understrekes at det er store variasjoner mellom kommunene. I Stad kommune opplevde man en nedgang på 16 prosentpoeng. Stange kommune fikk derimot en økning i kvinneandelen på 17 prosentpoeng, fra 34 prosent i 2019 til 52 prosent i 2023. Kommunene har til felles at de reduserte kommunestyret med to representanter. Dette illustrerer at kvinneandelen (prosentandelen) er sensitiv i den forstand at få kvinner inn eller få kvinner ut kan slå sterkt ut. Mer overraskende er det at det ikke er blitt færre partier som ble valgt inn i kommunestyrene i 2023 i disse kommunene. Også her er det en del variasjon, der velgerne i noen reduksjonskommuner har fått to–tre flere partier i kommunestyret i 2023, sammenliknet med hvor mange de hadde i 2019, mens andre kommuner har økt med ett–to partier.

Oppsummering og diskusjon

I dette kapittelet har vi undersøkt lokalpolitikeres argumenter i forbindelse med kommunestyrebeslutninger om å redusere antallet kommunestyrerepresentanter. I tillegg har vi undersøkt hvilke konsekvenser slike beslutninger har for kommunestyrets representativitet. Her har vi konsentrert oss om henholdsvis kjønn og partirepresentasjon. I kapittelet har vi anlagt et legitimitetsperspektiv på diskusjonene om å endre antallet representanter i kommunestyrene. Vi har vært opptatt av hvordan beslutningene om å redusere antallet representanter rettfærdiggjøres, samt av hvilke konsekvenser disse endringene har for kommunestyrenes representativitet.

I kapittelets første del undersøker vi hvordan utviklingen i norske kommunestyrrers størrelse har vært. Trenden er negativ, det vil si at det kommunestyrene blir mindre over tid. I forkant av kommunestyrevalget i 2023 var det 42 kommunestyrrer som endret størrelse. I 39 av disse valgte man å redusere antallet kommunestyremedlemmer. I det store flertallet av kommunene der man velger å endre kommunestyrestørrelsen, velger man altså å redusere antallet representanter.

Gjennom å analysere politiske møtedokumenter (protokoller og/eller sakspapirer til kommunestyrrer) har vi avdekket noen tydelige mønstre i hva slags argumentasjon som ble benyttet i debatten. Vi finner igjen flere av de begrunnelsestypene vi skisserte innledningsvis. Argumenter som understøtter reduksjon, handler primært om økonomisk effektivitet

og såkalt deliberativ effektivitet. Det første dreier seg om omkostninger til møtgodtgjørelse o.l., mens det siste går ut på at den politiske saksbehandlingen blir tregere og mer omstendelig med flere representanter. Det vi kalte beslutningseffektivitet, finner vi i mindre grad igjen i materialet. Forventningen som ligger i argumentene, er at mindre kommunestyre er kostnadsbesparende og mer effektive. Blant de argumentene som betoner økonomisk effektivitet, finner vi en spesiell kategori med et klart symbolsk element. Dette går ut på at kommunestyret vanskelig kan skjære ned på tjenestetilbudet til innbyggerne uten samtidig å kutte kostnadene til de folkevalgte. Denne typen argumentasjon viser tydelig at kommunestyrerepresentantene er opptatt av legitimitetshensyn når de skal treffe beslutninger om endring av kommunestyrets størrelse. Samtidig illustrerer våre observasjoner at kilder til legitimitet vil variere avhengig av situasjon eller kontekst. Argumenter som var negative til kommunestyreduksjon, var mer orientert rundt spørsmål knyttet til demokrati og representasjon. Det er disse motargumentene vi har satt søkelys på i vår analyse av betydningen av reduksjon i antallet representanter.

I de kommunene som ikke har endret størrelsen på kommunestyret, later man til å diskutere de samme typene argumenter som i kuttkommunene, men man prioriterer annerledes. Det er med andre ord ikke store forskjeller i typer argumenter som dominerer debatten, men konklusjonene er forskjellige.

Analysene av det første valget etter disse endringene viser at det ikke ser ut til at reduksjonen i størrelsen på kommunestyrene har påvirket verken andelen kvinner i kommunestyrene eller antallet partier som ble innvalgt i kommunestyrene i 2023. Det ser ikke ut til at reduksjonen har gjort nålovet trangere på kort sikt. Mest overraskende er det kanskje at vi ikke finner effekter på partisystemene i de kommunene som reduserer antallet representanter. Ettersom kutt i kommunestyrestørrelsen medfører en høyere effektiv sperregrense, ville det være grunn til å forvente en slik effekt. Dette betyr samtidig at eventuelle forventninger om effekter i form av mindre partifragmentering ikke – i alle fall foreløpig – har materialisert seg.

Vår studie viser at det er behov for forskning som følger dette temaet over flere valg for å avdekke eventuelle langsiktige effekter. Det er også behov for undersøkelser som supplerer med data om innbyggernes holdninger til denne typen institusjonelle endringer.

Forfatterbiografier

Bjarte Folkestad (f. 1981) er statsviter med doktorgrad fra Universitetet i Bergen og professor ved Høgskulen i Volda. Folkestad sine forskningsinteresser er lokaldemokrati, kommunal organisering, politisk deltaking og politiske partier.

Dag Arne Christensen (f. 1961) er statsviter med doktorgrad (dr.philos.) fra Universitetet i Bergen og er forsker I ved NØRCE Samfunn i Bergen. Hans forskningsfelt og faglige interesser er velferdspolitik, politisk deltakelse, valgsystemer, offentlig opinion, integrering og forskningsmetoder. Han har ledet flere større og mindre forskningsprosjekter innenfor disse forskningsområdene.

Jacob Aars (f. 1964) er professor ved Institutt for politikk og forvaltning ved Universitetet i Bergen. Aars har arbeidet med temaer som lokalpolitikk og -demokrati, offentlig forvaltning og reformer.

Referanser

- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.
- Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. Prentice-Hall.
- Elklit, J. & Kjær, U. (2013). Hvor stor skal en kommunalbestyrelse være?. I J. Elklit & U. Kjær (Red.), *KV09; analyser af kommunalvalget 2009* (s.103–121). Syddansk Universitetsforlag.
- Fiva, J. H., Sørensen, R. J. & Vølle, R. (2024). Local candidate dataset. Hentet fra www.jon.fiva.no/data.htm
- Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge University Press.
- Holmquist, T. (2022, 1. desember). Flere kommuner kutter i antall politikere. *Kommunal Rapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/politikk/flere-kommuner-kutter-i-antall-politikere/468414>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Kristiansand kommune. (2022). *Bystyrets størrelse og politisk struktur* [Saksframlegg 2022008903-1].
- Leka kommune. (2022). *Antall representanter i kommunestyret* [Saksframlegg 2022/154-4].
- Midtre Gauldal kommune. (2022). *Endringer i den politiske styringsstrukturen* [Saksframlegg 2022/487-1].
- Molde kommune. (2021). *Fastsetting av antall kommunestyrerepresentanter etter kommunestyrevalget 2023* [Saksframlegg 21/10162-1].
- Narvik kommune. (2022). *Politisk organisering – valgperiode 2023–2027* [Saksframlegg 22/839].
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473–501.

- Rose, L. E. (2016). Kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo, (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 160–177). Fagbokforlaget.
- Safaei, M. & Longo, J. (2024). The end of the policy analyst? Testing the capability of Artificial Intelligence to generate plausible, persuasive, and useful policy analysis. *Digital Government: Research and Practice*, 5(1), 1–35.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?*. Oxford University Press.
- Senja kommune. (2022). *Utredning – ny politisk styringsstruktur i Senja kommune fra 2023*.
- Strebel, M. A., Kübler, D. & Marcinkowski, F. (2019). The importance of input and output legitimacy in democratic governance: Evidence from a population-based survey experiment in four West European countries. *European Journal of Political Research*, 58(2), 488–513.
- Trysil kommune. (2022). *Antall medlemmer i kommunestyre og formannskap og politisk organisering etter valget 2023* [Saksframlegg 2022/4054].
- Vetter, A. & Kersting, N. (2003). Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. I N. Kersting & A. Vetter (Red.), *Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency* (s. 11–28). Springer Fachmedien Wiesbaden.

Appendiks

Appendikstabell 10.A1 Kommuner som har endret kommunestyrets størrelse fra 2019 til 2023 (sortert etter absolutt endringstall)

Kommunenavn	Antall 2019	Antall 2023	Endring (absolutt)	Endring (prosent)
Kristiansand	71	57	-14	-20
Senja	45	31	-14	-31
Molde	59	49	-10	-17
Narvik	41	31	-10	-24
Nærøysund	37	27	-10	-27
Vestby	35	27	-8	-23
Lillehammer	47	39	-8	-17
Sunnfjord	45	37	-8	-18
Steinkjer	47	39	-8	-17
Indre Fosen	37	29	-8	-22
Heim	31	23	-8	-26
Orkland	51	43	-8	-16
Namsos	42	35	-7	-17
Tingvoll	25	19	-6	-24
Tønsberg	49	43	-6	-12
Lyngdal	35	29	-6	-17
Alver	47	41	-6	-13
Sogndal	37	31	-6	-16
Hammerfest	35	29	-6	-17
Fjord	23	19	-4	-17
Brønnøy	27	23	-4	-15
Nordre Land	27	23	-4	-15
Holtålen	15	11	-4	-27
Tydal	17	13	-4	-24
Meråker	21	17	-4	-19
Stjørdal	41	37	-4	-10
Ørland	35	31	-4	-11
Åfjord	27	23	-4	-15
Lebesby	17	13	-4	-24
Tjeldsund	21	17	-4	-19

Kommunenavn	Antall 2019	Antall 2023	Endring (absolutt)	Endring (prosent)
Hustadvika	37	33	-4	-11
Nore og Uvdal	23	21	-2	-9
Stange	35	33	-2	-6
Fedje	15	13	-2	-13
Stad	33	31	-2	-6
Midtre Gauldal	25	23	-2	-8
Leka	15	13	-2	-13
Ibestad	19	17	-2	-11
Sør-Varanger	27	25	-2	-7
Trysil	23	25	2	9
Ringebu	21	23	2	10
Hattfjelldal	11	15	4	36

Appendikstabell 10.A2 Resultat fra logistisk regresjon. Avhengig variabel skiller mellom kommuner som endret kommunestyret, og de som ikke gjorde det (N = 355)

		b.	Standardfeil	Sig
Kommunestørrelse (under 5000=ref)				
	5001–10 000	0,5	0,633	
	10 001–50 000	0,533	0,636	
	50 001–100 000	-1,073	1,35	
	Over 100 000	-0,98	1,365	
Kommunereform (0/1)				
	Nei	-3,238	0,521	***
Ordførers parti (1 = kommune med Høyre-ordfører)				
	Høyre-ordfører	-0,05	0,511	
Valgdeltakelse 2019	Valgdeltakelse 2019	0,082	0,046	*
	Konstant	-5,416	3,287	*

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Appendikstabell 10.A3 Argumenter for og imot reduksjon av kommunestyret, etter kommune (basert på KI-analyse med Copilot)

Kommune	Argument for reduksjon	Argument imot reduksjon
Alver	Mangler protokoll	Mangler protokoll
Brønnøy	Økonomisk besparelse: Reduksjon til 23 representanter vil spare ca. kr 13 000,- i møtegodtgjørelse.	Representasjon: Risiko for at mindre partier mister representasjon ved færre seter.
Brønnøy	Effektivitet: Færre representanter kan føre til raskere beslutningsprosesser.	Arbeidsbelastning: Færre representanter kan øke arbeidsbelastningen på de gjenværende.
Brønnøy	Administrative endringer: Driftsutvalgene legges ned, og saker flyttes til formannskapet og planutvalget.	Saksmengde: Reduksjon kan føre til at viktige saker får mindre oppmerksomhet.
Brønnøy	Møtefrekvens: Ordføreren får fullmakt til å redusere antall møter for å holde budsjettammene.	Demokratisk bredde: Færre møter kan redusere muligheten for bred demokratisk deltakelse.
Fedje	Mangler protokoll	Mangler protokoll
Fjord	Økonomisk besparelse	Reduserer lokaldemokratiet
Fjord	Effektivitet i beslutninger	Minker mangfold
Fjord	Mindre administrasjon	Taper bygderepresentasjon
Hammerfest	Mangler protokoll	Mangler protokoll
Hattfjelldal	Mangler protokoll	Mangler protokoll
Heim	Færre representanter reduserer kostnader til møtegodtgjørelse og annet.	Større kommunestyre gir rom for flere partier og geografisk spredning.
Heim	Mindre formannskap kan ha flere møter til samme kostnad.	Spredt bosetting kan tale for økt representasjon.
Heim	Raskere politisk behandling med færre representanter.	Godtgjørelser må ikke motvirke rekruttering til politiske verv.
Heim		Politisk arbeid er tidkrevende og bør kompenseres tilstrekkelig.
Heim		Geografisk spredning og bosettingsmønster kan kreve større representasjon.
Holtålen	Effektivitet: reduserte kostnader	Representativitet: redusert demokratisk deltakelse
Holtålen	Heldagsmøter: bedre forberedelse og gjennomføring	Arbeidstid: Kan ekskludere dem som ikke kan møte i arbeidstiden.
Holtålen	Delegerte oppgaver: raskere beslutninger	Færre perspektiver: mindre mangfold i beslutningsprosessen
Ibestad	Mangler protokoll	Mangler protokoll

Kommune	Argument for reduksjon	Argument imot reduksjon
Indre Fosen	PDF – har ikke argumentasjon. Bare votering.	PDF – har ikke argumentasjon. Bare votering.
Kristiansand	Effektivitet: Mindre bystyre kan gi mer fleksible styringsorganer med større saksbehandlingskapasitet.	Representativitet: Et større bystyre kan sikre bred politisk deltakelse og bedre representasjon av befolkningen.
Kristiansand	Kostnadsbesparelser: Færre medlemmer kan redusere utgifter til godtgjørelser og administrasjon.	Geografisk representasjon: Et større bystyre kan sikre at flere deler av kommunen blir representert og unngå negative oppfatninger om at ens eget sted blir forbigått.
Kristiansand	Tillitsskapende: Et mindre bystyre kan oppfattes som mer effektivt og tillitsskapende blant innbyggerne.	Partimessig representasjon: Et større bystyre kan tillate flere partier å være representert, noe som kan øke mangfoldet i politiske beslutninger.
Lebesby	Folketallsnedgang: Det har vært en betydelig nedgang i folketallet, noe som kan rettferdiggjøre en reduksjon i antall medlemmer.	Valgr prinsippet: Selv om valgene foregår etter forholdstallsprinsippet, kan en reduksjon i antall medlemmer ha noen effekter på det politiske styrkeforholdet.
Lebesby	Folkevalgt representasjon: Det har vært nødvendig å velge inn medlemmer ut over dem som sto på listene ved siste valg, noe som kan påvirke folkevalgt representasjon	Mangfold: Mindre partier kan få utfordringer med å få nok stemmer til et mandat, noe som kan svekke mangfoldet.
Leka	Vitalisering: Reduksjon kan føre til større kamp blant engasjerte politikere, noe som kan vitalisere kommunestyret.	Representativitet: Partiene må være bevisst på representativitet i nominasjonsarbeidet for å sikre bredde.
Leka	Interesse: Det kan bli mer interessant å være lokalpolitiker.	
Leka	Kostnadsbesparelse: reduserte utgifter til møtegodtgjørelse og tapt arbeidsfortjeneste	
Lillehammer	Økonomisk innsparing: Reduksjon kan frigjøre midler til f.eks. frikjøpsordninger for folkevalgte.	Representasjon/mangfold: ønske om å opprettholde god representasjon og mangfold i kommunestyret
Lillehammer	Mulighet for frikjøp: Frikjøp kan gi bedre arbeidsvilkår og økt kapasitet til politisk virksomhet.	Gjennomgående representasjon: Reduksjon kan medføre endringer i utvalgsstrukturen og antall medlemmer i utvalgene.

Kommune	Argument for reduksjon	Argument imot reduksjon
Lillehammer	Størrelse sammenliknet med andre kommuner: Lillehammer har flere medlemmer enn minimumsstørrelsen og andre kommuner med liknende innbyggertall.	
Lyngdal	Intensjonsavtalen: målet om å redusere fra 35 til 29 representanter for å oppfylle intensjonsavtalen for «Nye Lyngdal» kommune	Folkevalgtes arbeid: Reduksjon kan påvirke de folkevalgtes arbeid og representasjon av innbyggernes interesser.
Lyngdal	Effektivitet: mulig økt effektivitet i kommunestyrets arbeid med færre medlemmer	Partienes nominasjonsprosess: Geografisk representasjon avhenger av partienes nominasjonsprosess, som kan bli mer utfordrende med færre plasser.
Lyngdal	Geografisk representasjon: Tidligere valg viser at geografisk representasjon kan opprettholdes selv med færre representanter.	Valgdeltakelse: Høyere valgdeltakelse i noen områder kan kreve tilstrekkelig representasjon for å reflektere befolkningens vilje.
Meråker	Økonomisk besparelse: redusere kostnader ved færre representanter	Demokratisk underskudd: risiko for dårligere politiske prosesser
Meråker	Effektivisering: potensial for mer effektiv ressursbruk	Sektortenkning: Fare for at tverrfaglig utvikling hindres.
Meråker	Redusert sektorfokus: begrense «silotenkning» og fremme helhetlig tenkning	Representasjon av små partier: Små partier kan miste representasjon i kommunestyret.
Midtre Gauldal	Økonomi for: redusere pengebruken til folkevalgt arbeid som en symbolsk handling overfor befolkningen.	Økonomi mot: økte kostnader ved møter på dagtid på grunn av godtgjørelse for tapt arbeidsfortjeneste
Midtre Gauldal	Kompleksitet: Færre representanter med mer tid kan håndtere komplekse saker mer effektivt.	Risiko for at politikken blir forbeholdt dem som har tid og er ekstra engasjert.
Midtre Gauldal	Gjennomgående representasjon, for: bedre kunnskap om helhet og sammenheng, vanskeligere å stemme mot seg selv	Gjennomgående representasjon, mot: Mer tidkrevende for folkevalgte, makten fordeles på færre representanter.
Midtre Gauldal	Rekruttering, for: Færre representanter kan bety større forpliktelse for hver enkelt og muligens bedre kvalitet.	Rekruttering, mot: Vanskelig å rekruttere unge lokalpolitikere pga. tidkrevende arbeid og lange prosesser.
Molde	Redusert antall kan føre til mer strategisk fokus og effektivitet.	Større antall sikrer representasjon fra små partier og distrikter.
Molde	Et mindre kommunestyre kan være mer styringsdyktig.	Et større kommunestyre kan gi bedre kontaktflate mellom innbyggere og folkevalgte.

Kommune	Argument for reduksjon	Argument imot reduksjon
Molde	Økonomi: Reduksjon gir besparelser i politiske godtgjørelser.	Geografisk skjevfordeling kan bli et problem ved færre representanter.
Namsos	Kostnadsbesparelser ved å redusere antall representanter fra 41 til 35. Mulighet for partiene til fortsatt å fordele representanter geografisk over hele kommunen.	Ingen spesifikke argumenter mot reduksjon nevnt i dokumentet.
Namsos	Reduksjon fra 11 til 9 medlemmer for å effektivisere arbeidet.	
Namsos	Oppdeling av utvalg, for folk i to mindre utvalg for bedre fokus og effektivitet.	
Narvik	Økonomisk besparelse: Reduksjonen i antall representanter fører til en økonomisk besparelse for kommunen, noe som er et sterkt argument for å redusere størrelsen på kommunestyret.	Politisk representasjon: Et argument mot reduksjon kan være at færre representanter kan føre til mindre representativitet og bredde i politisk representasjon.
Narvik	Administrativ effektivitet: Et mindre kommunestyre kan føre til mindre arbeidsbelastning for administrasjonen og mer effektiv organisering av politiske møter ¹ .	Kontinuitet og erfaring: Det kan argumenteres for at en reduksjon kan påvirke kontinuiteten og den samlede erfaringen i kommunestyret, noe som kan ha en negativ effekt på kvaliteten på politisk arbeid.
Nordre Land	Økonomiske besparelser på politiske godtgjørelser.	Mindre partirepresentasjon i kommunestyret.
Nordre Land	Redusert behov for administrativ bistand og tilrettelegging.	Færre politiske mandater for mindre partier.
Nordre Land	Forventet reduksjon i politiske godtgjørelser.	Møteutgifter forventes å være relativt upåvirket.
Nordre Land	Årlig utgift per medlem anslått til ca. 25.000 kr.	
Nordre Land		Økt minste antall stemmer for å få mandat, som kan ekskludere mindre partier.
Nore og Uvdal	Forenklet nominasjonsprosess: En reduksjon i antall folkevalgte vil forenkle nominasjonsprosessen og gjøre det enklere å oppnå det nødvendige antall kandidater.	Smalere kontaktflate: For få folkevalgte kan føre til at innbyggerne opplever politikerne som mindre tilgjengelige og mindre synlige i lokalmiljøet.
Nore og Uvdal	Økonomisk innsparing: Færre representanter betyr lavere utgifter til godtgjørelser, tapt arbeidsfortjeneste, kjøring og bevertning.	Dårligere representasjon: Forskning viser at færre medlemmer i kommunestyret kan føre til at ulike grupper, som ungdom og kvinner, blir dårligere representert.
Nærøysund	Juridisk: overholder minimumskrav basert på folketall	Ingen øvre grense for antall representanter satt av loven

Kommune	Argument for reduksjon	Argument imot reduksjon
Nærøysund	Kan oppnås gjennom nominasjoner og valg	Mindre geografisk spredning og representasjon
Nærøysund	Ingen forskningsbaserte sammenhenger som viser negativ effekt på alderssammensetning.	Kan føre til svakere representasjon blant ungdom og eldre
Nærøysund	Kan forbedre effektiviteten i beslutningsprosesser	Kan redusere antall mandater og politisk mangfold
Orkland	Lavere møtekostnader	
Orkland	De fleste gruppelederne mente at kommunestyret har for mange representanter og for mange utvalg.	
Ringebu	Mangler protokoll	Mangler protokoll
Senja	Kostnadsbesparelser: Reduksjon antas å gi en årlig besparelse på ca. 1 million kroner.	Representasjon: Reduksjon kan påvirke representasjonen av mindre partier og grupper.
Senja	Effektivitet: Færre representanter kan føre til mer effektive møter og beslutningsprosesser.	Lokaldemokrati: Et større kommunestyre kan sikre bedre representasjon og lokaldemokrati.
Senja	Rekrutteringsutfordringer: Det er utfordrende å rekruttere nok medlemmer til alle posisjoner.	Innflytelse: Mindre partier kan få økt innflytelse, noe som kan være både positivt og negativt.
Sogndal	Økonomisk besparelse Færre representanter kan føre til økonomiske besparelser.	Geografisk representasjon: Et større kommunestyre sikrer representasjon fra alle deler av kommunen.
Sogndal	Effektivisering: Reduksjon kan føre til mer effektive politiske prosesser.	Demokratisk spredning: Et større antall representanter kan sikre en bredere demokratisk representasjon.
Sogndal	Administrativ belastning: Færre utvalg kan redusere belastningen på administrasjonen.	Gjennomgående representasjon: Et større kommunestyre sikrer at alle medlemmer deltar i behandlingen av saker i underliggende organer.
Sogndal	Styrket politisk styring: Færre medlemmer kan gi mer inngående kunnskap om politiske saker.	Unngå politisk lagdeling: Et større kommunestyre unngår situasjoner der noen representanter ikke har kjennskap til saker før de kommer til behandling.
Stad	Økonomiske besparelser. Redusert behov for administrative ressurser. Effektivisering av politisk arbeid. Bedre tilpasning til Lovens minimumskrav	Behov for å opprettholde engasjement blant kommunestyremedlemmer. Viktigheten av å ha tilstrekkelig representasjon i utvalgene
Stange	Økonomisk besparelse: Reduksjon kan føre til lavere kostnader i møtegodtgjørelse.	Demokratisk representasjon: Mindre partier frykter å miste representasjon ved færre medlemmer.

Kommune	Argument for reduksjon	Argument imot reduksjon
Stange	Effektivitet: Færre medlemmer kan gi mer effektive møter og sterkere evne til å opptre som kollegium.	Mangfold: Et bredt og mangfoldig kommunestyre anses som viktig for å reflektere politisk mangfold.
Stange	Omstillingsprosess: Reduksjon viser at politikere også bidrar til nødvendige innsparinger.	Geografisk representasjon: Opprettholdelse av medlemstall sikrer geografisk og demografisk mangfold.
Stange	Styringsdyktighet: En reduksjon står ikke i motsetning til målet om en styringsdyktig organisasjon.	Interesse for politikk: Det kan bli mindre interessant å være politiker hvis små grupper får mindre mulighet til å opprettholde et helhetlig blikk på politikken.
Steinkjer	Økonomisk effektivitet: Reduksjon kan føre til besparelser i politisk virksomhet og redusere kostnader knyttet til møter og godtgjøringer.	Representasjon: Reduksjon kan påvirke representasjonen av mindre partier og redusere mangfoldet i kommunestyret.
Steinkjer	Administrativ effektivitet: Færre politikere kan redusere arbeidspresset i administrasjonen og tilpasse seg nedbemanning.	Arbeidsbelastning: Færre medlemmer kan øke arbeidsbelastningen for de gjenværende representantene.
Steinkjer	Tilpasning til økonomi: Kommunens økonomiske situasjon kan nødvendiggjøre tilpasninger i politisk organisering.	Politisk eierskap: Spesialiserte utvalg kan sikre sterkere politisk eierskap og engasjement i viktige saker.
Stjørdal	Økonomiske besparelser: Reduksjon kan bidra til å møte budsjettmål ved å kutte kostnader til politisk arbeid.	Lokaldemokrati: Reduksjon kan oppfattes som en svekkelse av lokaldemokratiet ved at flere innbyggere står bak hver folkevalgt.
Stjørdal	Effektivitet: Færre medlemmer kan føre til mer effektive møter og beslutningsprosesser.	Variabilitet: Størrelsen på kommunestyret varierer nasjonalt, og en reduksjon er ikke nødvendigvis representativ for alle kommuner.
Stjørdal	Representasjon: Modifisert Sainte-Laguës metode sikrer at reduksjonen hovedsakelig påvirker større partier, og representativiteten opprettholdes.	
Sunnfjord	Økonomisk innsparing: Reduksjon av antall medlemmer fører til lavere godtgjørelser og kostnader.	Representasjon: Det er viktig at kommunestyret speiler representasjonen i befolkningen for å sikre legitimitet.
Sunnfjord	Effektivitet: Et mindre kommunestyre kan potensielt forbedre effektiviteten i beslutningsprosessen.	Arbeidsfordeling: Et større kommunestyre tillater en bredere arbeidsfordeling og spesialisering.
Sunnfjord	Evalueringskjema: Flertallet av respondentene (74,3 %) var enige i at det var for mange medlemmer i kommunestyret..	

Kommune	Argument for reduksjon	Argument imot reduksjon
Sør-Varanger	<i>Mangler data</i>	<i>Mangler data</i>
Tingvoll	Tingvoll kommune har flere politikere og utvalg enn nabokommunene, noe som fører til høyere kostnader. Reduksjon i antall representanter vil frigjøre administrativ kapasitet og redusere kostnader.	Bred demokratisk representasjon og likestilling kan bli påvirket negativt ved reduksjon.
Tjeldsund	Færre representanter gjør møtene mer effektive. Forslag om 17 representanter. Reduksjon i antall representanter vil gi mer effektiv beslutningsstruktur og redusere kostnader.	Større representasjon fra alle deler av kommunen med 21 representanter. Bred demokratisk representasjon er viktig, og mange representanter bidrar til dette.
Trysil	Reduksjon i antall medlemmer kan gi mer effektiv beslutningsstruktur.	Større representasjon fra flere partier med flere medlemmer.
Tydal	Alle alternativene [til reduksjon] vil sikre bred representasjon i kommunestyret så lenge det bare er to partier representert, slik som i inneværende valgperiode.	<i>Ingen argumenter mot reduksjon</i>
Tønsberg	<i>Ingen argumenter i protokoll</i>	<i>Ingen argumenter i protokoll</i>
Vestby	<i>Mangler protokoll</i>	<i>Mangler protokoll</i>
Ørland	Økonomisk innsparing: Reduksjon av antall representanter kan føre til økonomiske besparelser i godtgjørelser og andre relaterte utgifter.	
Åfjord	Et mindre kommunestyre kan fortsatt sikre geografisk representasjon med færre medlemmer.	Et større kommunestyre bidrar til bredere representasjon geografisk, partimessig og interessentmessig.
Åfjord	Reduksjon kan føre til mer effektiv politisk hverdag og bedre oversikt for medlemmene.	Et større antall medlemmer skaper politisk engasjement og involvering i ulike utvalg.
Åfjord	Mindre medlemstall kan spare kostnader for kommunen.	Tradisjonen og ambisjonene for framtidig vekst og utvikling kan kreve et større medlemstall.
Åfjord	Et mindre kommunestyre kan bidra til et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon.	Et godt og velfungerende lokaldemokrati kan kreve et større antall medlemmer for inkludering.

Appendikstabell 10.A4 Kvinneandel (prosent) og antall partier som ble innvalgt i kommunestyrene i kommuner med endret kommunestyrestørrelse, fra 2019 til 2023

Kommune	Endring	Kvinneandel 2023	Kvinneandel 2019	Differanse (prosent- poeng)	Partier 2019	Partier 2023	Differanse (antall)
Kristiansand	-14	38,6	42,3	-3,7	14	13	1
Senja	-14	35,5	40	-4,5	8	8	0
Narvik	-10	38,7	48,8	-10,1	8	8	0
Molde	-10	38,8	32	6,8	10	9	1
Indre Fosen	-10	29,6	27	2,6	9	9	0
Nærøysund	-10	37	37,8	-0,8	7	8	-1
Heim	-8	43,5	41,9	1,6	7	7	0
Vestby	-8	48,1	42,9	5,2	10	9	1
Lillehammer	-8	43,6	51,1	-7,5	11	10	1
Sunnfjord	-8	32,4	40	-7,6	9	9	0
Steinkjer	-8	41	44,7	-3,7	9	8	1
Orkland	-8	44,2	43,1	1,1	11	11	0
Namsos	-7	48,6	59,5	-10,9	9	9	0
Midtre Gauldal	-6	47,4	48	-0,6	6	6	0
Sogndal	-6	45,2	45,9	-0,7	9	8	1
Tønsberg	-6	48,8	46,9	1,9	10	9	1
Hammerfest	-6	41,4	48,6	-7,2	9	8	1
Alver	-6	36,6	42,6	-6	10	10	0
Lyngdal	-6	37,9	28,6	9,3	7	7	0
Holtålen	-4	36,4	40	-3,6	3	4	-1
Brønnøy	-4	47,8	48,1	-0,3	6	7	-1
Tydal	-4	38,5	41,2	-2,7	2	2	0
Meråker	-4	52,9	47,6	5,3	5	6	-1
Tjeldsund	-4	29,4	38,1	-8,7	6	6	0
Åfjord	-4	47,8	44,4	3,4	6	6	0
Stjørdal	-4	43,2	36,6	6,6	11	9	2
Ørland	-4	41,9	28,6	13,3	9	6	3
Nordre Land	-4	39,1	44,4	-5,3	7	5	2
Tingvoll	-4	38,1	40	-1,9	6	7	-1
Hustadvika	-4	39,4	32,4	7	8	8	0
Fjord	-4	36,8	34,8	2	5	6	-1
Stad	-2	32,3	48,5	-16,2	9	7	2
Kinn	-2	45,9	38,5	7,4	8	9	-1
Nore og Uvdal	-2	38,1	43,5	-5,4	6	5	1
Fedje	-2	53,8	40	13,8	3	3	0

Kommune	Endring	Kvinneandel 2023	Kvinneandel 2019	Differanse (prosent- poeng)	Partier 2019	Partier 2023	Differanse (antall)
Stange	-2	51,5	34,3	17,2	12	10	2
Leka	-2	23,1	33,3	-10,2	4	4	0
Sør-Varanger	-2	44	33,3	10,7	6	7	-1
Ibestad	-2	35,3	31,6	3,7	3	3	0
Midt- Telemark	0	40	31	9	8	9	-1
Gjøvik	0	43,2	46,3	-3,1	8	9	-1
Hasvik	0	40	42,9	-2,9	3	3	0
Trysil	2	48	39,1	8,9	6	5	1
Ringebu	2	39,1	47,6	-8,5	5	5	0
Hattfjelldal	4	40	45,5	-5,5	2	3	-1

Appendikstabell 10.A5 Identifisering av kommuner som ikke vedtok reduksjon, samt argumentasjon for og imot basert på medietekstanalyse

- **Gjemnes:** Kommunedirektøren i Gjemnes foreslo å redusere antallet representanter i kommunestyret fra 17 til 11 for å spare penger, men politikerne stemte enstemmig for å beholde dagens ordning.
- **Tynset:** Kommunedirektøren i Tynset foreslo i en prøveperiode å redusere antall representanter i kommunestyret fra 27 til 23, men forslaget fikk ikke flertall.
- **Holmestrand:** Flere i Holmestrand ønsket å redusere antallet representanter i kommunestyret, men det ble ikke vedtatt.
- **Sel:** Kommunedirektøren i Sel foreslo å redusere antall representanter i kommunestyret fra 25 til 19, men forslaget fikk ikke flertall.
- **Melhus:** Rådmannen i Melhus foreslo å redusere antall representanter i kommunestyret fra 37, men kommunestyret vedtok å ikke redusere antallet.
- **Risør:** Kommunedirektøren i Risør ønsket å redusere antall representanter i kommunestyret fra 29, men flertallet i kommunestyret stemte for å beholde dagens løsning med 29 representanter.
- **Røros:** Kommunedirektøren i Røros foreslo å redusere antall representanter i kommunestyret fra 27 til 19, men formannskapet sa nei til forslaget.
- **Notodden:** Rådmannen i Notodden argumenterte for en reduksjon i antall representanter fra 41, men ble nedstemt av kommunestyret.
- **Færder:** I Færder ble det diskutert å øke antall representanter fra 39 til 47, men forslaget fikk ikke flertall.

Argumentasjon for reduksjon:

- **Økonomi:** Kommunedirektøren i Gjemnes argumenterte for at reduksjon fra 17 til 11 representanter ville spare kommunen for 150 000 kroner årlig. Dette argumentet ble også brukt i andre kommuner, eksempelvis i Lebesby, der en reduksjon fra 17 til 13 representanter ble foreslått for å spare penger.
- **Effektivitet:** I Lillehammer argumenterte Ole Henrik Grønn (Ap) for at lange kommunestyremøter var et argument for å redusere antall representanter, og han mente at kortere møter ville gjøre arbeidet mer effektivt.
- **Kapasitet:** Rådmannen i Lebesby pekte på at det hadde vært vanskelig å fylle alle plassene i kommunestyret ved noen møter, og på at dette kunne være et argument for reduksjon.

Argumentasjon imot reduksjon:

- **Lokaldemokrati og representasjon:** Dette var det vanligste argumentet mot reduksjon. I Gjemnes fryktet politikere at en reduksjon fra 17 til 11 representanter ville svekke representasjonen fra utkantstrøkene. De mente at et mindre kommunestyre ville gi formannskapet for mye makt, og at interessen for å engasjere seg politisk ville bli mindre. I Risør argumenterte Rødt for at en reduksjon fra 29 representanter ville svekke det representative demokratiet og redusere kontaktflaten mellom folkevalgte og befolkningen. Man fryktet også at det ville gå ut over mangfoldet i kommunestyret.
- **Arbeidsmengde:** I Risør mente man at en reduksjon ville føre til en for stor arbeidsmengde for de gjenværende representantene.
- **Småpartienes representasjon:** I Holtålen fryktet man at en reduksjon fra 15 til 11 representanter ville gå ut over mangfoldet, og at de minste partiene ville få større utfordringer med å få nok stemmer til et mandat. I Røros mente man at det var viktig å ivareta mangfold, representasjon og deltakelse, og at en reduksjon i antall representanter ville svekke dette.
- **Økonomi ikke avgjørende:** I Risør argumenterte Rødt for at de økonomiske besparelsene ved en reduksjon var minimale sammenliknet med de negative konsekvensene for demokratiet. Dette argumentet ble også brukt i andre kommuner, blant annet av SV i Færder, som mente at demokrati koster, og at man heller burde se på muligheten for å redusere godtgjørelsen til politikerne.

Andre momenter:

- **Tidsriktig struktur:** I Holtålen mente man at man burde fokusere på å finne en god og tidsriktig modell for den politiske strukturen i kommunen, framfor bare å kutte i antall representanter.
- **Fokus på nominasjonsprosessen:** I Melhus argumenterte man for at det viktigste for å sikre et representativt kommunestyre var en god nominasjonsprosess der partiene sørger for bredde på listene sine.
- **Utredning:** I flere kommuner valgte man å utsette en endelig avgjørelse om reduksjon for å utrede saken nærmere. I Våler ble det foreslått å sette ned et utvalg for å vurdere både antall representanter og antall hovedutvalg.

KAPITTEL 11

Geografisk representasjon i samanslåtte kommunar og fylkeskommunar – framleis rause sentrumskommunar?

Elisabeth Bakke Universitetet i Oslo
Bjarte Folkestad Høgskulen i Volda

Abstract: The chapter focuses on geographic representation in 47 amalgamated municipalities and four amalgamated counties in Norway after the 2023 local elections. Historically, geography, and especially the centre-periphery dimension, has played a significant role in Norwegian politics. A study from 2021 showed that in the first election after the mergers, the largest of the original municipalities was underrepresented among list candidates as well as in municipal councils, compared to their population size. The primary objective of the chapter is to explore the changes in geographic representation since 2019; whether these changes arise from party nomination processes or voter interventions; and whether the parties prioritize geographic representation differently. We find that the senior partner in each merger generally increased its representation since 2019, but also that preference voting mattered more in 2023 than in 2019, and that voters counteracted party level changes in geographic emphasis. There were no substantial overall changes in the gender and age profile of the municipal councils; however, a tendency towards a gender-generation gap between centre and periphery in the amalgamated municipalities could be observed.

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

Innleiing

Geografi – og særleg forholdet mellom sentrum og periferi – har alltid spelt ei viktig rolle i norsk politikk. Dette kjem til uttrykk i valordninga, i politiske skiljeliner (Rokkan, 1967), i nominasjonsprosessar og til og med i plasseringa av representantane i stortingssalen. Ved stortingsval er geografi viktig for å balansere lista i alle fylke unntatt Oslo, og det er ein tendens til at den geografiske fordelinga følgjer grensene for dei gamle fogderia (Narud & Valen, 2007, s. 79–80). Det har likevel vore forska mindre på geografisk representasjon i lokalval, kanskje også fordi det har mangla landsdekkjande statistikk om dette (Segaard & Rommetvedt, 2021, s. 175).

Geografisk representasjon internt i fylke og kommunar har vorte aktualisert etter dei mest omfattande kommunesamanslåingane i Noreg sidan 1960-talet. I det første valet i dei 47 nye storkommunane og sju storfylka i 2019 stod geografisk representasjon høgt på dagsordenen. Geografi var viktig både for partia når dei sette opp listene, og for veljarane når dei skulle gje personstemmer. Resultatet var at den største kommunen i samanslåinga (heretter sentrumskommunen) i dei fleste tilfella var underrepresentert på partilistene og i kommunestyret i høve til folketalet (Bakke & Folkestad, 2021).

Internasjonalt er konsekvensar av kommunesamanslåing – for kommunøkonomi, servicetilbod, administrasjon og demokrati – eit forskingsfelt i vekst (Tavares, 2018; Galizzi et al., 2023). Forskinga på geografisk representasjon i samanslåtte kommunar er likevel relativt avgrensa både i norsk og internasjonal samanheng.

Dette kapitlet handlar om geografisk representasjon i samanslåtte kommunar og fylke etter valet i 2023, dvs. etter at dei nye samanslåtte kommunane/fylka hadde fått verke i ein periode. Vi finn at i alle samanslåtte kommunar sett under eitt auka sentrumskommunen sin representasjon samanlikna med 2019-valet, og i 11 kommunar er sentrumskommunen nå overrepresentert. I 2019 gjaldt dette tre kommunar. Vi undersøker også endringar i geografisk representasjon i dei fire samanslåtte fylka som framleis eksisterer, og finn eit mindre eintydig bilde. Den overordna problemstillinga er om endringane i geografisk representasjon først og fremst skuldast at partia har nominert færre representantar for utkantane i den nye storkommunen høgt på lista, eller at veljarane i mindre grad har stemt på utkantkandidatar. Er det systematiske forskjellar mellom partia i vekta dei legg på geografisk representasjon? Hovudvekta ligg dermed på

geografisk representasjon, men vi ser avslutningsvis på korleis kjønns- og aldersfordeling i samanslåtte kommunar og fylke har endra seg sidan 2019.

Kapittelet byggjer i hovudsak på analysar av kvantitative registerdata for kandidatane som stilte ved kommune- og fylkestingsvalet 2023, men vi supplerer med kvalitative intervjudata frå tre samanslåtte kommunar (Asker, Indre Østfold og Sunnfjord) gjort etter vala i 2019 og 2023 (sjå Bakke & Folkestad, 2021).

Teoretisk innfallsvinkel: deskriptiv representasjon

I kva grad representantane speglar den sosiale bakgrunnen til veljarane, blir i faglitteraturen omtalt som deskriptiv representasjon (Pitkin, 1967). Den underliggjande ideen er at representantar som liknar på veljarane er betre i stand til å ta vare på interessene deira (Folkestad et al., 2017). I kva grad dette er tilfelle, er ikkje tema her (sjå kap. 9 i denne boka).

Den internasjonale forskingslitteraturen handlar mest om nasjonale val og nasjonale politiske elitar, og viser at folkevalde forsamlingar utan unntak er sosialt skeivt samansett. Det er særleg høgt utdanna, middelaldrande menn i høgstatusyrke som er overrepresenterte, samtidig som den sosiale samansetjinga av den parlamentariske eliten varierer over tid, mellom land og mellom parti (Hellevik, 1969; Best & Cotta, 2000, s. 497–498). Ein generell trend sidan 1970-talet er likevel at det har vorte fleire kvinner i politikken, og ein god del av forskinga i seinare år har fokusert på det (Valdini, 2012; Clark & Kroska, 2024).

Forskinga på parlamentariske elitar har ein viss overføringsverdi til lokalval. Som i parlamentsval spelar dei institusjonelle rammene ei rolle: Vallova regulerer kven som har stemmerett, kven som kan stille til val, valordning og utrekningsmetode, og om veljarane kan endre på lista. I forholdstalsval med lukka lister bestemmer partia både kven som står på lista, og rangeringa av kandidatane. I forholdstalsval med opne lister bestemmer veljarane rangeringa og dermed kven som blir valt. I system med fleksible lister (som i norske kommune- og fylkestingsval) set partia opp ei rangert liste, men kandidatar kan rykke oppover på lista viss dei får mange nok personstemmer (Gallagher & Mitchell, 2017; Jaklič & Setnikar, 2022, s. 199). Dette gjev ein viss konkurranse mellom kandidatar på same liste, avhengig av kor mykje som skal til for å endre rekkefølga på lista (Crisp et al., 2013).

I norske fylkestingsval vil kandidatar som har fått personstemmer frå minst 8 prosent av dei som stemte på lista, rykke opp; for alle andre gjeld rangeringa til partiet. I kommuneval kan partia gje stemmetillegg til fire–ti kandidatar, avhengig av storleiken på kommunestyret. Desse får eit påslag i talet på personstemmer som tilsvare 25 prosent av stemmetalet til lista (vallova, § 6–2), og dette kjem i tillegg til eventuelle personstemmer frå veljarane. Kandidatane blir så rangert etter personstemmer, og dei med høgast stemmetal får representere partiet i kommunestyret. Kommunepartia må vedta kven og kor mange som skal få stemmetillegg før dei leverer lista. Stemmetillegg er viktig både for å sikre representasjon av bestemte grupper og for å sikre at dei som kjem inn i kommunestyret, er motivert for det (Bakke & Folkestad, 2021, s. 210).

Den internasjonale forskinga syner ein klar tendens til at i PR-system med opne eller fleksible lister får toppkandidaten og andre høgt plasserte kandidatar fleire personstemmer enn dei som står lenger ned på lista (Marcinkiewicz & Stegmaier, 2015). Dette er fordi veljarar bruker partiets rangering som rettesnor, særleg når dei ikkje har tilstrekkeleg kjennskap til kandidatane. Ein annan velkjent tendens er «vennar-og-naboar»-effekten: Folk stemmer på den lokale kandidaten, og det er ein fordel å ha geografisk avstand til andre kandidatar på same liste (Put et al., 2020).

Som i parlamentsval er dei politiske partia portvaktarar: Dei bestemmer kven som stiller til val, og dermed kven veljarane kan velja mellom. Noreg hadde fram til 2002 som eitt av få land ei eiga nominasjonslov som partia måtte følgje for å få refundert utgiftene til nominasjon, (Narud & Valen, 2007, s. 79). 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. Nominasjonsmøtet vedtar lista, og ein må vanlegvis vera partimedlem for å delta (Ringkjøb & Aars, 2007). Ein viktig forskjell mellom 2019- og 2023-valet er at i 2019 fann nominasjonsprosessane stad medan dei gamle kommunane – og ofte dei gamle lokallaga – framleis eksisterte, dvs. at det fanst eit institusjonelt feste for geografisk representasjon (Bakke & Folkestad, 2021, s. 209). I 2023 skjedde nominasjonane derimot innafor rammene av den nye storkommunen. Det same gjeld i hovudsak fylkesnivået.

Kandidatutveljing blir gjerne framstilt som ei trakt, der universet av kvalifiserte og villige kandidatar (aspirantane) blir snevra inn gjennom nominasjonsprosessen og veljarane har siste ordet. Aspirantane er dei som fyller dei formelle krava, og som har nok politisk interesse, ambisjonar, tid

og/eller pengar til å satse på ein politisk karriere (Norris & Lovenduski, 1993, s. 381). Tradisjonelt har partimedlemskap vore ein føresetnad for å stå på lista, og sidan korkje partimedlemskap eller vilje til å stille til val er jamt fordelt, utgjer aspirantane ein lite representativ og svært avgrensa del av veljarane. For det første utgjer talet på partimedlemar ein låg og fallande del av veljarane – i Noreg så vidt over 5 prosent i 2008 (Van Biezen et al., 2011, s. 28). For det andre er kvinner, unge, lågt utdanna og folk i lågstatusyrke konsekvent underrepresenterte blant partimedlemene i vestlege demokrati (Heidar & Wauters, 2019, s. 171–172). I Noreg er gjennomsnittsalderen for partimedlemar høg og aukande. Ytterpunktta når det gjeld kjønn er FrP og Høgre (over 70 prosent menn) og SV (58 prosent kvinner) (Heidar, 2019, s. 135–136). For det tredje ønskjer dei færreste å gjera politisk karriere. Danske tal viser at berre 11 prosent av partimedlemene ville stille til val til parlamentet viss dei vart oppmuntra til det, og desse var enda mindre representative for veljarane enn vanlege partimedlemar, med eit lite unntak for alder (Kosiara-Pedersen, 2019, s. 162–163).

Skeiv sosial (eller geografisk) samansetjing av den politiske eliten kan dermed skuldast sjølvseleksjon – at dei som er villige til å ta på seg folkevalde verv, skil seg systematisk frå folk flest – eller at partia (og eventuelt veljarane) legg vekt på eigenskapar som er sosialt skeivt fordelt. For eksempel vil krav til kunnskapar og kommunikasjonsevne typisk favorisere kandidatar med høgare utdanning, og krav til partimedlemskap og politisk erfaring vil typisk favorisere godt vaksne menn, med mindre partia aktivt motverkar det via listebalansering.

Traktmodellen byggjer på at partia har mange aspirantar å velja mellom, og at det er konkurranse om å bli nominert, men slik er det ikkje alltid. For det første finst det parti som har færre medlemar enn listekandidatar sjølv i parlamentsval (Bakke, 2022, s. 345). For det andre har ikkje alltid aspirantane dei eigenskapane som partiet etterspør. I begge tilfelle kan det vera aktuelt å stille færre/kortare lister eller rekruttere kandidatar utanfor egne rekkjer (Bolleyer, 2013, s. 8, 11). For det tredje er det ikkje alltid rift om plassane; i valdistrikt der sjansen for å koma inn er liten, er det snarare slik at nokon må «ofre seg» for at partiet skal kunne stille (Reiser, 2022, s. 7). Når det ikkje er konkurranse om å stå på lista, må partia ta dei kandidatane dei får, og sjølvseleksjon vil langt på veg avgjera den sosiale samansetjinga.

I Noreg har ingen av dei etablerte partia så få medlemar at dei har problem med å stille liste ved stortingsval eller fylkestingsval. Her er det derfor konkurranse, særleg om dei øvste plassane. I kommuneval er det

større variasjon. Nominasjonen i store partilag i større kommunar er ikkje nødvendigvis veldig forskjellig frå nominasjonen ved fylkestingsval og stortingsval, men alle partia har større eller mindre «kvite flekkar» på kartet der dei ikkje stiller liste i det heile,¹ ikkje kjem inn eller står svakt. Der stortingspolitikarar har politikken som leveveg, er dessutan dei fleste kommunepolitikarar – bortsett frå ordføraren og nokre få til – fritidspolitkarar, og dette er ikkje alltid lett å kombinere med jobb og familieliv. I mange lokale partilag er det altså ingen kø av folk som vil bruke fritida si på kommunepolitikk (sjå også Aars & Christensen, 2011). Ein må derfor vera forsiktig med å tolke sosialt skeiv samansetjing av kommunestyret som uttrykk for partiprioriteringar.

Det er forska mindre på sosial bakgrunnsrepresentasjon i lokalval enn i nasjonale val, og i Noreg har mykje handla om kvinnerepresentasjon. Ei hovudforklaring på kjønnsbalansen i norske kommunestyre er at vekt på tidlegare politisk erfaring slår ut til fordel for menn, men med variasjonar mellom parti: SV, Ap og Venstre har hatt fleire kvinner (høgt) på listene enn Høgre og særleg FrP (Folkestad et al., 2017, s. 88–89, 93). Segard og Saglie (2021) finn eit interessant kjønns-generasjonsgap i norske kommunal: Det er først og fremst eldre kvinner som er underrepresenterte. Unge kvinner er representerte 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.

I dette kapitlet fokuserer vi på geografisk representasjon internt i samanslåtte kommunar. Dette er framleis ei mindre utforska side ved deskriptiv representasjon, sjølv om det finst ein god del internasjonal forskning på konsekvensane av kommunesamanslåing (Tavares, 2018; Galizzi et al., 2023). Forskinga på konsekvensar for demokratiet viser at kommunesamanslåing svekker lokal tilknytning og minskar tilliten (særleg når det skjer ved tvang), fører til lågare valdeltaking (særleg når fleire kommunar av same storleik blir slått saman), aukar avstanden mellom representant og veljar (fordi talet på representantar går ned) og gjev meir makt til kommunale toppleiarar og administrativ leining (Galizzi et al., 2023, s. 2437–2439; Tavares, 2018, s. 12).

1 I 2023 stilte Ap liste i alle unntatt 8 kommunar og Sp i alle unntatt 18. Dette inkluderer fire småkommunar der ingen av dei etablerte partia stilte liste. I motsett ende finn vi MDG (stilte ikkje i 194 kommunar) og Raudt (187 kommunar). Sjå tabell 2.2. i denne boka.

Basert på nederlandske data for perioden 1986–2018 fann Allers et al. (2021) at kommunesamanslåingar reduserte valdeltakinga varig både ved kommuneval og (i mindre grad) ved parlamentsval, og at dette særleg heng saman med kommunestorleik. Bolgherini og Mollisi (2024) fann derimot basert på italienske data at kommunesamanslåingar auka valdeltakinga i første val etter samanslåingar der motstanden mot samanslåinga (målt ved nei-stemmer i folkeavstemmingar) var stor. I ein artikkel basert på data frå 1200 samanslåtte kommunar i ti europeiske land fann Bolgherini og Paparo (2023) at effekten på valdeltaking varierte etter graden av tvang, den relative storleiken på kommunane og om kommunesamanslåinga var ein del av ei større reform eller ikkje. Det var særleg tvangssamanslåing som påverka deltaking negativt. I Noreg fann Bergh et al. (2021) ein tendens til mobilisering berre i gamle periferikommunar.

Forskinga på eliterekuttering i samanslåtte kommunar er relativt avgrensa. 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. Dette skuldast mobilisering i periferien. I Finland fann Saarimaa og Tukiainen (2016) at veljarane i mindre kommunar (før samanslåinga) konsentrerte stemmene om færre kandidatar enn før, trass i at dei hadde fleire kandidatar og parti å velja mellom etter samanslåinga. Forskarane fann dessutan at stemmekonsentrasjonen auka med aukande geografisk avstand til kommunesenteret i den samanslåtte kommunen (Saarimaa og Tukiainen, 2016, s. 41–42).

I Noreg fann vi at i det første valet etter samanslåinga, altså i 2019, var geografisk representasjon høgt oppe på dagsordenen, og både parti og veljarar la meir vekt på geografi enn vanleg. Intervjudata stadfesta at partia prioriterte representasjon frå alle delar av den nye storkommunen både på lista som heilskap og når dei gav stemmetillegg. Den største av dei gamle kommunane var derfor underrepresentert både på listene og i kommunestyret. Effekten av personstemmer frå veljarane varierte derimot etter talet på opphavlege kommunar i samanslåinga. I kommunar som var samanslått av tre gamle kommunar, korrigerte veljarane underrepresentasjonen av den største kommunen. I alle andre typar av samanslåingar forsterka veljarane overrepresentasjonen av dei mindre kommunane. Derimot gjekk ikkje geografisk representasjon på kostnad av kvinnerepresentasjon. Det verkar snarare som geografi kom inn som eit tilleggskriterium. Dette kan skuldast at mange av partia har vedtektsfesta reglar om kjønnskvotering (Bakke & Folkestad, 2021, s. 207, 222).

I dette kapittelet følger vi opp funna frå 2019-valet, med hovudvekt på geografisk representasjon. Det er rimeleg å anta at fokuset på gamle kommunegrenser, og dermed på geografisk representasjon, blir mindre over tid. Vi forventar derfor at den største av dei gamle kommunane (sentrumskommunen) ville vera mindre underrepresentert enn i 2019. Ei hovudproblemstilling er om dette skuldast at partia i mindre grad har sett kandidatane frå dei minste kommunane høgt på listene, eller at veljarane i mindre grad har stemt desse kandidatane inn. Vi ser også på endringar i kjønns- og aldersfordelinga i kommunestyre og fylkesting. Sidan mange av partia har vedtektsfesta kjønnskvotering, reknar vi ikkje med å finne noko dramatisk nytt når det gjeld kvinnerepresentasjon. Sidan snittalderen på medlemmar i partia aukar, er det derimot rimeleg å vente at også snittalderen på representantane aukar.

Data og metode

Det viktigaste datagrunnlaget for dette kapittelet er eit datasett utarbeidd av Statistisk sentralbyrå, som har informasjon om kandidatane ved kommune- og fylkestingsvalet i 2023. Datasettet inneheld blant anna informasjon om den sosiale bakgrunnen til kandidatane, parti og geografisk plassering. Den sistnemnde variabelen måler i kva for kommune kandidaten høyrer til. Her har vi informasjon med gamle kommunenummer frå 2016, som gjer det mogleg å analysere den geografiske bakgrunnen til kandidatane i samanslåtte kommunar (sjå også kapittel 1).

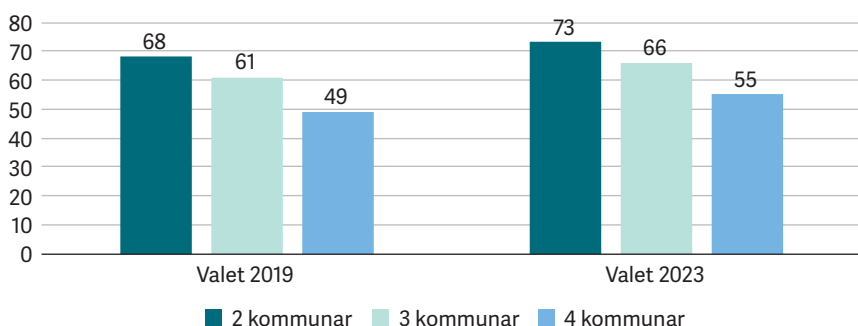
I samband med valet i 2019 gjorde vi intervju med representantar for partilag i tre samanslåtte kommunar: nye Asker, Indre Østfold og Sunnfjord. Vi har gjort nokre få supplerande intervju i nye Asker og Sunnfjord etter valet i 2023. Intervjua bruker vi primært til å illustrere korleis partia har tenkt rundt listebalansering og særleg geografisk representasjon.

Er sentrumskommunen mindre underrepresentert i 2023?

Vi startar med å sjå på geografisk representasjon i dei samanslåtte kommunane under eitt. Her venta vi å finne at sentrumskommunen var mindre underrepresentert i 2023 enn i 2019. Med sentrumskommunar meiner vi i denne samanhengen den største av dei gamle kommunane. La oss ta

den nye storkommunen Lillestrøm som eksempel. Denne består av dei tre gamle kommunane Skedsmo, Fet og Sørum. Skedsmo var den klart største med litt over 55600 innbyggjarar i 2019 (nesten to tredjedelar av innbyggjarane i den nye storkommunen), medan Sørum hadde 18200 og Fet 11800 innbyggjarar. Skedsmo blir dermed sentrumskommunen. Sørum og Fet blir periferikommunar og kan rangerast som kommune nummer 2 og kommune nummer 3 etter folketal.

I 2019 var sentrumskommunen underrepresentert i høve til folketalet, og dette gjeld særleg samanslåingar av fire gamle kommunar (Bakke & Folkestad, 2021, s. 215, 217). Figur 11.1 viser at sentrumskommunen som venta auka sin del av kommunestyrepreressantane i 2023-valet. Auken er på 5–6 prosentpoeng og gjeld enten det var to, tre, eller fire gamle kommunar i samanslåinga.² I reine tal vil dette i mindre kommunar dreie seg om éin representant. Det er likevel ein klar tendens til at sentrumskommunane styrkar sin representasjon.



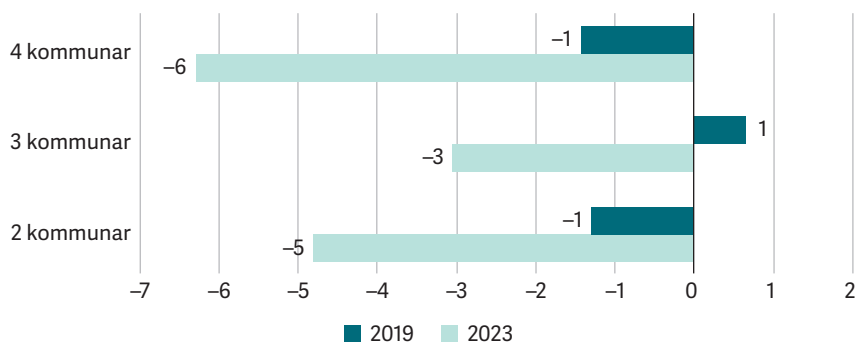
Figur 11.1 Prosentdel innvalde kandidatar frå sentrumskommune etter kommuneval og tal på kommunar som inngjekk i samanslåinga
Kjelde: SSB kandidatdata.

Spørsmålet er så om dette skuldast at veljarane i mindre grad enn i 2019 har favorisert kandidatar frå periferien når dei har gjeve personstemmer, og det korte svaret på det er nei. Her samanliknar vi korleis kommunestyret kunne ha sett ut dersom partia aleine hadde bestemt, med korleis kommunestyret ser ut etter at veljarane har sagt sitt. La oss bruke storkommunen Indre Fosen som eksempel: Denne kommunen består av tidlegare

2 Etter at Haram vart skilt ut, er nye Ålesund kommune redusert til fire gamle kommunar. I 2023 er det dermed berre éin kommune som er samanslått av fem kommunar: Indre Østfold. Vi har ikkje tatt med desse to kommunane i framstillingane her.

Rissa og Leksvik. Etter dei opphavelige listeoppsetta til partia i denne kommunen skulle kommunestyret i 2023 ha bestått av om lag to tredjedelar frå Rissa og ein tredjedel frå Leksvik. Den endelege samansetjinga vart 59 prosent til Rissa og 41 prosent til Leksvik. Veljarane klarte altså gjennom personstemmer å få valt inn to fleire representantar frå Leksvik, som dermed vart overrepresentert.

I 2019 korrigerste veljarane underrepresentasjonen av sentrumskommunen i samanslåingar av tre kommunar noko, men forsterka han i alle andre typar samanslåingar (Bakke & Folkestad, 2021). Figur 11.2 viser derimot at alle endringar som følgje av personstemmer i 2023 gjekk i disfavør av sentrumskommunen, enten det var to, tre eller fire kommunar i samanslåinga. Personstemmer betyr dessutan meir for den geografiske samansetjinga av kommunestyret i 2023 enn i 2019.



Figur 11.2 Differanse mellom partirangering og faktisk representasjon for sentrumskommunar, etter kommuneval 2019 og 2023 og tal på kommunar som inngjekk i samanslåinga. Tal i prosentpoeng
Kjelde: SSBs kandidatdata. Ein negativ verdi indikerer at representasjonen frå sentrumskommunar vart redusert etter at veljarane endra på listene.

Når sentrumsdominansen aukar i alle samanslåtte kommunar sett under eitt, skuldast det med andre ord at nominasjonsprosessane i partia har resultert i fleire kandidatar frå sentrumskommunen og færre frå periferien på valbar plass. I 2023 fanst det ikkje lenger noko institusjonelt feste for geografisk representasjon, i og med at nominasjonsprosessane skjedde innafør eitt samla partilag, og etter fire år i same kommune hadde politikarane betre oversikt over heile den nye kommunen. Færre utkantkandidatar kan dermed skuldast at partia har lagt mindre vekt på geografi i det andre valet etter samanslåinga. Alternativt kan det skuldast sjølvseleksjon; at det

har vore vanskeleg å få folk til å stille (eller at nominasjonskomiteen ikkje har prøvd hardt nok). I dei samanslåtte kommunane vi har intervjudata for, stilte ingen parti fulle lister (= talet på representantar + 6) i 2023, og eit fleirtal nominerte under halvparten av det tillatne talet. Intervjudata tyder på at partia sleit med å få nok folk. Fordelinga av stemmetillegg var dessutan styrt like mykje av kven toppkandidatane var, som av kvar dei budde. I Asker gav MDG stemmetillegg til to erfarne kandidatar frå dei to minste gamle kommunane Røyken og Hurum i 2023, medan resten av lista var dominert av kandidatar frå gamle Asker. Sp gav på si side stemmetillegg berre til to frå gamle Asker, fordi «desse to var dei einaste som ville inn i kommunestyret» (partiintervju, MDG og Sp, 2023). I 2019 gav partiet derimot stemmetillegg til ein frå kvar av dei gamle kommunane.

Færre kandidatar frå periferien kan også vera noko av forklaringa på at personstemmer har større innverknad på den geografiske samansetjinga av kommunestyret i 2023 enn i 2019. «Vennar og naboar»-effekten gjer at folk stemmer på lokale kandidatar. Når det er færre kandidatar å stemme på, er det også færre kandidatar å konsentrere personstemmene om, og dermed aukar sjansen for at desse kandidatane rykker oppover på lista. Dette var likevel ikkje nok til å nulle ut effekten av endringar i nominasjonspraksisen til partia.

Sentrum dominerer, men med betydelege kommunale variasjonar

Vi har til nå sett på korleis representasjonen har utvikla seg i dei samanslåtte kommunane sett under eitt. Tendensen er altså at sentrumskommunane har auka sin representasjon, sjølv om veljarane har favorisert periferikandidatar. Men samanslåtte kommunar varierer i storleik. I nokre tilfelle har to små kommunar slått seg i hop, slik som Stordal og Norddal som vart til Fjord, med i underkant av 2500 innbyggjarar. Andre består av ein stor og ein liten kommune, slik som Trondheim og Klæbu, der sentrumskommunen dominerer. For å samanlikne representasjon på tvers av samanslåtte kommunar bruker vi periferirepresentasjonsindeksen (PRI) som vart utvikla av Jakobsen og Kjær (2016). Kort fortalt er denne indeksen laga ved å dele prosentdelen representantar som bur i ein periferikommune, med prosentdelen innbyggjarar i periferikommunen. Verdien 1 betyr at prosentdelen representantar frå periferien speglar prosentdelen innbyggjarar

frå periferien. Er talet høgare enn 1, er periferikommunen overrepresentert, og er det lågare enn 1, er sentrumskommunen overrepresentert.³

Tabell 11.1 syner korleis denne indeksen varierer mellom ulike kommunetypar og val. Her har vi kategorisert dei ulike samanslåtte kommunane langs ein sentrum–periferidimensjon (kalla samanslåingstype) som er basert på Jakobsen og Kjær (2016) si inndeling. Dei fleste samanslåtte kommunane fell innanfor kategorien «ein stor kommune» (i alt 35 kommunar). Kriteriet er at sentrumskommunen er meir enn dobbelt så stor som den nest største kommunen i samanslåinga. Trondheim er eit eksempel. I typen «miks» dominerer sentrumskommunen ikkje i like stor grad. Sentrumskommunen er meir enn dobbelt så stor som den minste, men mindre enn dobbelt så stor som den nest største. Dette gjeld Indre Østfold, Holmestrand og Alver. I kommunetypen «jamstilt» er den største kommunen mindre enn dobbelt så stor som den minste. Dette er i alt ni kommunar, som for eksempel Fjord og Indre Fosen.

Tabell 11.1 Gjennomsnittstal for periferirepresentasjonsindeksen etter kommunekategori og årstal

	Periferirepresentasjonsindeks (PRI)	
	2019	2023
Ein stor kommune	2,2	1,5
Miks	1,2	0,7
Jamstilt	1,1	0,9

Kjelde: SSBs kandidatdata 2019 og 2023.

Tabellen syner at i 2019 var periferikommunane i snitt overrepresenterte i alle tre kommunetypane. Størst overrepresentasjon finn vi der ein stor kommune dominerer. Dette endra seg i 2023. I dei to kommunetypane «miks» og «jamstilt» er periferikommunar i snitt underrepresenterte. I kommunekategorien «ein stor kommune» er representantar busett i ein periferikommune framleis overrepresentert, men PRI går ned frå 2,2 i 2019 til 1,5 i 2023. Resultata samsvarer berre delvis med funna til Jakobsen og Kjær (2016) frå dei danske kommunesamanslåingane på 2000-talet. Både i Danmark og Noreg hadde kommunetypen «ein stor kommune» høgast PRI, og i begge land skjedde ei endring i favør av sentrumskommunane

³ For å rekne ut PRI har vi basert oss på folketal frå 2017. Dette gjer at PRI blir noko upresis, da han ikkje tek høgde for endring i folketallet etter 2017. Sjå appendiks 11.1 for oversikt over alle dei 47 samanslåtte kommunane.

i det andre valet. Men i Danmark hadde ingen av kommunetypane sett under eitt underrepresentasjon av periferikommunane i det andre valet etter samanslåinga.

Som appendikstabell 11.1 syner, skjuler gjennomsnittstala ein del variasjon. For Sandnes går for eksempel PRI ned frå 8,8 i 2019 til 1,2 i 2023. Dette skuldast ein markant tilbakegang for periferikommunen Forsand: I 2023 har gamle Forsand berre éin representant i kommunestyret, medan dei i 2019 hadde sju representantar. Vidare syner appendikstabellen at sjølv om trenden er tilbakegang for periferikommunane, finst det eksempel på samanslåtte kommunar der periferikommunane har ein stabilt høg overrepresentasjon. Dette gjeld kommunane Aurskog-Høland og Lyngdal, som i 2023 hadde ein PRI på høvesvis 3,5 og 4,1. For å undersøkje om det er kommunesamanslåingstype eller verdiane på PRI frå førre val som best forklarar variasjon i PRI 2023, gjennomførte vi ein regresjonsanalyse. Her er PRI 2023 avhengig variabel (det som skal forklarast), og kommunetype (ein stor kommune, miks eller jamstilt) og PRI 2019 er uavhengige variablar (det som forklarar variasjonen).⁴

Tabell 11.2 Resultat frå regresjonsanalyse av PRI 2023. Ustandardiserte koeffisientar

	PRI 2023
Kommunetype: miks ^a	-0,301
Kommunetype: jamstilt ^a	-0,049
PRI 19	0,963***
PRI 19*PRI 19	-0,091***
Konstant	0,005
N =	47

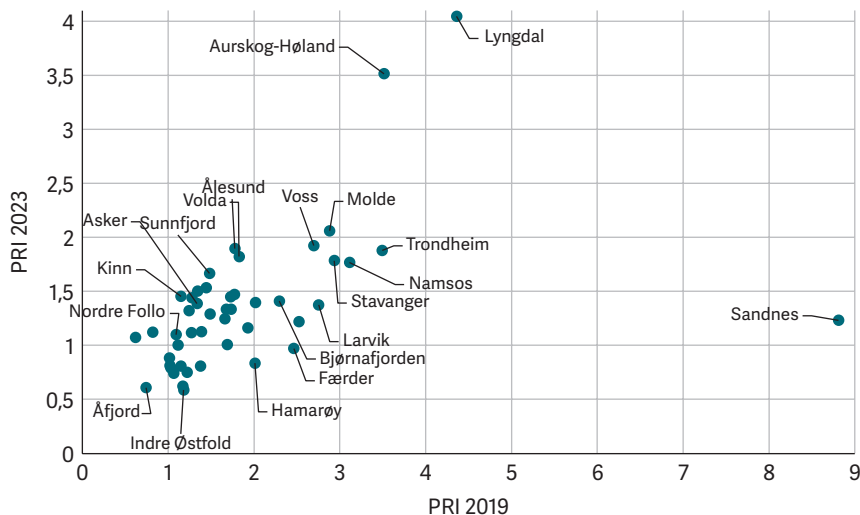
^a Kommunetype: «Ein stor kommune» er referansekategori.

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Tabell 11.2 syner resultatet frå regresjonsanalysen: Kommunetypane «miks» og «jamstilt» har ein lågare PRI enn kommunetypen «ein stor kommune», men funna er ikkje statistisk signifikante, noko som tyder på at PRI-talet for 2019 forklarar mest av variasjonen mellom dei 47 ulike kommunane. Her har vi lagt inn ein sjekk for kurvelinearitet, altså om effekten endrar seg som ei

4 Vi har også sjekka effekten av kommunestorleik (innbyggjartalet totalt) og endring i prosentdelen stemmer til Senterpartiet. Ingen av desse variablane var statistisk signifikante (sjå appendikstabell 11.2 for resultat). Grunnen til å undersøkje om nedgang i periferirepresentasjon kunne skuldast nedgang i støtte til Senterpartiet, er at Senterpartiet har markert seg som tydeleg motstandar av kommunesamanslåingar generelt. I tillegg var vi interessert i å finne ut om endringar i geografisk representasjon kan skuldast endringar i partistemmer.

kurve heller enn ei rett line. Tala er signifikante og positive, noko som betyr at kommunar som hadde overrepresentasjon av periferikommunar i 2019, i større grad har det i 2023. At tala gjev utslag for kurvelinearitet, skuldast særleg den bråe endringa i Sandnes, men også to andre uteliggjarar. Dette ser vi av Figur 11.3 nedanfor.⁵



Figur 11.3 Punktdiagram for PRI 2023 og PRI 2019 etter kommune

Er det skilnad mellom partia?

Til nå har vi sett på geografisk representasjon med utgangspunkt i typar av kommunesamanslåingar. Spørsmålet i denne delen er om partia handterer geografisk representasjon ulikt, og om enkelte parti er meir utsett for veljarmobilisering enn andre.

Vi startar med fordelinga av *listekandidatar* mellom sentrumskommunar og periferikommunar. Tabell 11.3 viser at sentrumskommunen dominerer på listene til alle parti i kommunar som er samanslått av to gamle

⁵ Vi har også gjennomført regresjonsanalyser der vi ekskluderer dei tre uteliggjarane i Figur 11.3: Sandnes, Aurskog-Høland og Lyngdal (alle tre er av typen «ein stor kommune»). Resultata kan tolkast slik: PRI 2019 forklarar framleis korleis PRI 2023 ser ut, men forma på samanhengen er nå meir lineær. Hovudmønsteret er at høg PRI 2019 gjer høg PRI 2023 meir sannsynleg. Men når vi ser vekk ifrå Sandnes, Aurskog-Høland og Lyngdal, er det ein signifikant negativ samanheng mellom PRI 2019 og PRI 2023 i miks-kommunar. Dette er i samsvar med funnet i tabell 11.1 om at periferikommunar i snitt er underrepresenterte i miks-kommunar i 2023. Det er likevel viktig å understreke at når ein analyserer eit materiale med få einingar (i dette tilfellet 47 kommunar), så vil analysane vera sårbare både for ekstreme verdiar og manipulasjon av materialet (trekke frå og legge til einingar). Sjå appendikstabell 11.3 for detaljar.

kommunar (dei to øvste radene), men er overrepresentert berre i Raudt og MDG. Når talet på kommunar som inngår i samanslåinga, aukar til tre og fire, er det særleg Senterpartiet som skil seg ut: Partiet har ei langt jamnare fordeling av kandidatar frå dei gamle kommunane enn dei andre partia. For alle kommunetypar sett under eitt (nedste rad) er sentrumskommunen overrepresentert berre i Raudt. Når det gjeld dei andre partia, er sentrumskommunen minst underrepresentert på listene til Venstre, MDG og SV og mest på listene til Sp. Dette trur vi handlar om at Senterpartiet står sterkast i periferien, og at Raudt (og Venstre, MDG og SV) er meir utprega byparti.

Tabell 11.3 Fordeling av kandidatar etter parti, kommunerangering og tal på kommunar som inngjekk i samanslåing. Tal frå 2023. Prosent

Tal på kommunar samanslått	Kommune-rangering 1 = størst	Raudt	SV	Ap	Sp	MDG	KrF	V	H	FrP	Folketal i %
2	1	86	82	73	75	85	72	79	77	74	84
	2	14	18	27	25	15	29	21	23	26	16
3	1	81	72	70	47	71	61	78	72	66	75
	2	14	22	19	33	20	25	13	16	23	17
	3	5	7	11	20	9	14	9	11	11	8
4	1	55	59	56	41	53	57	67	59	68	67
	2	17	24	23	26	33	14	26	14	21	16
	3	14	6	12	19	13	16	5	23	3	10
	4	14	10	10	14	3	14	2	5	8	8
Samla	1	81	75	70	61	76	65	77	73	70	79

Kjelde: SSB kandidatdata, Prop. 96 S (2016–2017) for folketal.

Partiintervjua frå 2019 kan tyde på at dei største partia prøvde å sikre representasjon frå alle dei gamle kommunane gjennom stemmetillegg, medan småpartia prioriterte å bli representert frå gamle kommunar der partiet stod sterkt og dei hadde gode kandidatar (Bakke & Folkestad, 2019, s. 213). Vi forventar derfor at særleg større parti ville ha ei jamnare fordeling mellom dei gamle kommunane på valbar plass enn på lista som heilskap. Men om vi samanliknar listekandidatar som heilskap med *listetoppen* (dei som ville ha vorte valt viss partiet bestemte), ser vi at dette varierer både med talet på kommunar i samanslåinga og mellom parti (tabell 11.4). I kommunar samanslått av to gamle kommunar hadde dei fleste partia ei jamnare fordeling på valbar plass enn på lista som heilskap. Unntaka er KrF, Høgre og FrP. I kommunar samanslått av tre gamle kommunar hadde

derimot eit fleirtal av partia ein meir sentrumsdominert listetopp enn det som var tilfelle for lista som heilskap. Her er Raudt, MDG og FrP unntaka.

Tabell 11.4 Representasjon frå sentrumskommunar dersom partia hadde bestemt og faktisk representasjon etter parti, og kor mange kommunar som inngår i samanslåinga. Prosent

Parti	To kommunar		Tre kommunar	
	Dersom partiet bestemte	Faktisk valde	Dersom partiet bestemte	Faktisk valde
Raudt	77	77	79	80
SV	81	82	74	73
Ap	72	71	72	72
Sp	70	68	50	36
MDG	81	74	61	57
KrF	81	81	64	67
V	69	69	83	81
H	79	74	72	73
FrP	78	75	59	60

Kjelde: SSBs kandidatdata. Tal for samanslåingar av fire kommunar er utelatne pga. låg N.

Kva med *faktisk representasjon*? Er det parti som er meir utsett for veljarmobilisering enn andre? Det korte svaret på det er ja. I kommunar samanslått av to gamle kommunar førte personstemmer i 2023 til størst endringar i MDG (7 prosentpoeng) og Høgre (5 prosentpoeng). I kommunar samanslått av tre gamle kommunar er det særleg Sp-veljarane som har endra den geografiske representasjonen til partiet (14 prosentpoeng), med MDG-veljarane på ein god andreplass (4 prosentpoeng). I alle fire tilfella gjekk endringane i disfavour av sentrumskommunen – mest dramatisk i Sp. Det siste kan skuldast at Sp etter partiintervjua å dømme har hatt lite tradisjon for å bruke stemmetillegg (Bakke & Folkestad, 2019, s. 2013). I KrF, derimot, auka veljarane sentrumsrepresentasjonen. At dei partia som opplever store endringar samanlikna med det opphavlege listeoppsettet, er mindre parti, handlar nok også om at det er små justeringar som skal til for at endringane blir prosentvis relativt sett store.

Er det spor av geografiske skilnader på fylkesnivået?

I samband med regionreforma vart 15 gamle fylke slått saman til 7. Tre av desse vart oppløyst med verknad frå 1. januar 2024. For dei resterande fire

samanslåtte fylka (Innlandet, Agder, Trøndelag og Vestland) var fylkestingsvalet i 2023 det andre valet etter samanslåinga. Alle fire er samanslåingar av to gamle fylke, men medan Hedmark og Oppland er nesten like store målt i folketal, utgjer Sogn og Fjordane berre 12 prosent av det samla folketalet i Vestland. Ei første problemstilling er her om vi kan sjå ein liknande tendens i samanslåtte fylke som i samanslåtte kommunar, dvs. at dei minste gamle fylka er overrepresenterte.

Tabell 11.5 viser den geografiske fordelinga av fylkestingsrepresentantar på dei gamle fylka ved vala i 2019 og 2023. Som det går fram av tabellen, var periferirepresentasjonsindeksen (PRI) ikkje overraskande lågast for Innlandet (der forskjellen i folketal var minst) i begge val. Nord-Trøndelag var mest overrepresentert i 2023, men for begge val sett under eitt var Sogn og Fjordane mest overrepresentert – dei fekk meir enn dobbelt så mange representantar som det som tilkjem dei i høve til folketalet. Eit siste poeng er at tre av fire samanslåtte fylke hadde høgare PRI enn dei aller fleste samanslåtte kommunar.

Om vi ser på endringane frå 2019 til 2023, er det derimot ikkje noko eintydig bilde. To av dei minste gamle fylka (Oppland og Nord-Trøndelag) vart meir overrepresenterte, medan dei andre to (i tråd med utviklinga i samanslåtte kommunar) vart mindre overrepresenterte. Dette førte i sin tur til at Nord-Trøndelag overtok plassen til Sogn og Fjordane som det mest overrepresenterte gamle fylket. Men endringane for Innlandet og Vestland var heilt marginale: Det dreier seg om eitt mandat. I Trøndelag fekk juniorpartner Nord-Trøndelag derimot fire ekstra mandat, og i Agder fekk juniorpartner Aust-Agder tre færre. For alle fire samanslåtte fylke under eitt er det marginale endringar (+0,4 prosentpoeng til det minste gamle fylket).

Ei neste problemstilling er kva dette skuldast, og da ser vi først på kvifor det minste gamle fylket er (til dels mykje) overrepresentert. I motsetnad til i samanslåtte kommunar påverka ikkje *veljarane* fordelinga av mandat mellom dei gamle fylka i det heile. I Agder vart to representantar valde på tvers av rangeringa til partia i 2019: I partiet Raudt erstatta ein mann frå Risør ei kvinne frå Kristiansand, og i partiet De Kristne erstatta ei kvinne frå Kristiansand ein mann frå Arendal. Desse to endringane nulla kva- randre ut. Det same gjeld endringane i Innlandet. I 2019 fekk KrF inn ei kvinne frå Hamar på kostnad av ei kvinne frå Lillehammer – i SV erstatta ein mann frå Gjøvik ein mann frå Hamar. I 2023 fekk Venstre inn ein mann frå Hamar i staden for ei kvinne frå Ringsaker (begge kommunane ligg i Hedmark). I Trøndelag og Vestland var det ingen endringar i samansetjinga av fylkestinget som følgje av personstemmer korkje i 2019 eller 2023.

Tabell 11.5 Geografisk representasjon i samanslåtte fylke for 2019 og 2023

		Del av innbyggjartal 2023. Prosent	Mandat 2019. Prosent	Mandat 2023. Prosent	Periferi- representasjons- indeks 2019	Periferi- representasjons- indeks 2023
Innlandet	Oppland	46	49	51	1,07	1,11
	Hedmark	55	51	49		
Agder	Aust- Agder	24	49	43	2,04	1,79
	Vest- Agder	76	51	57		
Trøndelag	Nord- Trøndelag	19	36	42	1,89	2,21
	Sør- Trøndelag	81	64	58		
Vestland	Sogn og Fjordane	12	28	26	2,33	2,17
	Hordaland	88	72	74		
Alle fire	Minste fylke		40	40		
	Største fylke		60	60		

Kjelde: SSBs kandidatdata, Valldirektoratet og ulike medieklipp. Vestland N = 65; Trøndelag N = 59; Innlandet N = 57; Agder N = 49.

Fordelinga av fylkestingsrepresentantar mellom dei gamle fylka i samanslåingane er dermed eit resultat av nominasjonsprosessane i *partia*. Organisatorisk skil Senterpartiet seg ut ved at det framleis har separate fylkesparti i Innlandet og Vestland, medan resten av partia har slått saman fylkeslaga i alle fire fylke.

Om vi først tar for oss fylkesting med tilnærma lik fordeling mellom dei to gamle fylka (Innlandet i 2019 og 2023 og Agder i 2019), finn vi eit slåande mønster. I 2019 hadde alle parti som vann mandat i Innlandet fylkesting, ei jamn fordeling mellom dei to gamle fylka øvst på lista. Viss førstekandidaten var frå Hedmark, var andrekandidaten frå Oppland, og viss førstekandidaten var kvinne, var andrekandidaten mann (og omvendt). Men fordi partia ikkje kunne ha berre menn frå det eine fylket og berre kvinner frå det andre fylket, var mønsteret deretter typisk annankvar mann og kvinne frå kvart av fylka. I Arbeidarpartiet var for eksempel mønsteret mann frå Oppland, kvinne frå Hedmark, mann frå Hedmark, kvinne frå Oppland, etc. Det same mønsteret gjentok seg i 2023, men berre for stortingspartia, medan både Pensjonistpartiet og Industri- og Næringspartiet hadde to hedmarkingar på topp. I Agder hadde

stortingspartia ei jamn fordeling av kandidatar frå dei gamle fylka i 2019-valet, men her hadde Demokratane tre menn frå Kristiansand (Vest-Agder) på topp. For dei mindre partia her (Pensjonistpartiet, INP og Demokratane) handlar mønsteret truleg om sjølvseleksjon.

I 2023-valet endra derimot fleire av partia i Agder nominasjonspraksis til fordel for Vest-Agder. Sp og Høgre hadde overvekt av representantar frå Aust-Agder i begge val, men alle andre parti hadde overvekt av kandidatar frå Vest-Agder høgt på lista, og det vart derfor valt inn tre fleire representantar frå Vest-Agder i dette valet, trass i at Demokratane ramla ut.

I Vestland og Trøndelag var det større variasjon mellom nominasjonspraksisen til partia. Senterpartiet og Venstre hadde lik fordeling mellom dei gamle fylka i toppen av lista i begge desse samanslåtte fylka i 2019, og i Trøndelag i 2023, trass i den store forskjellen i befolkningsstorleik. Dei andre stortingspartia (minus Raudt) i Vestland plasserte minst ein kandidat frå Sogn og Fjordane på valbar plass i 2019, medan Bompengepartiet (nå Folkets Parti) og Pensjonistpartiet berre hadde hordalendingar i toppen av lista. Det same gjeld Industri- og Næringspartiet og Bergenslista i 2023. Forholdstalet mellom kandidatar frå Sogn og Fjordane og kandidatar frå Hordaland varierte mellom parti i begge val: frå ein tredjedel i Høgre og KrF til ein femtedel i FrP og MDG.

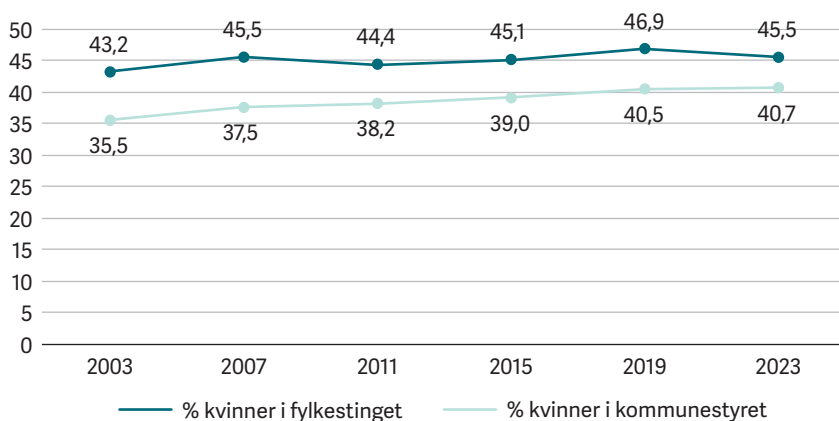
Den største endringa mellom 2019- og 2023-valet finn vi i Trøndelag, der Nord-Trøndelag auka sin representasjon med fire mandat. Her er det først og fremst Høgre og Raudt som driv endringa. Høgre gjekk fram med fem – av desse var tre frå Nord-Trøndelag. Dersom Høgre hadde fått like mange representantar som i 2019, ville det vore fire færre nordtrønderar på fylkestinget. I 2019 kom alle tre Raudt-representantar i Trøndelag frå Sør-Trøndelag, og i 2023 kom begge frå Nord-Trøndelag. Nominasjonspraksisen i andre parti endra seg ikkje vesentleg.

Senterpartiet hadde ikkje overraskande jamnast fordeling mellom det største og det minste gamle fylket for alle samanslåtte fylke og begge val sett under eitt.

Har kjønns- og alderspresentasjonen endra seg i kommunane og fylka?

Ved førre kommuneval i 2019 var det lite som tydde på at kommunesamanslåingane hadde ført til meir ujamn kjønnsbalanse på listene og i

kommunestyra. Dette heng blant anna saman med dei langsiktige trendane i norsk lokalpolitikk, der kvinnerepresentasjonen aukar jamt med vel 1 prosentpoeng frå det eine valet til det neste. På grunn av reglar om kjønnskvoltering gjekk ikkje auka vekt på geografi på kostnad av kvinnerepresentasjon i samanslåtte kommunar i det første valet. Det var marginale forskjellar mellom samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar, og kvinnerepresentasjonen i samanslåtte kommunar auka faktisk litt samanlikna med 2015-valet i dei gamle kommunane (Bakke & Folkestad, 2021).

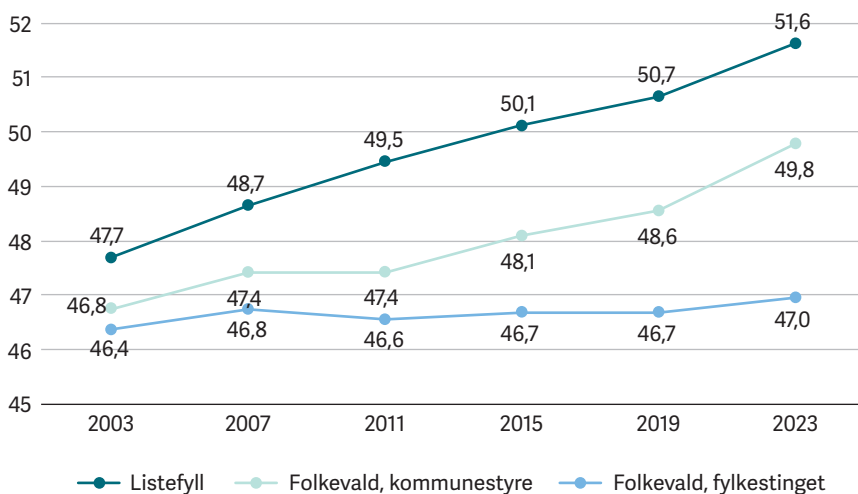


Figur 11.4 Utvikling i kvinnerepresentasjon for kommunestyra og fylkestinga 2003-2023. Tal i prosent
Kjelde: Fiva et al., 2024.

Som Figur 11.4 viser, auka kvinnerepresentasjonen i norske kommunestyre i 2023, men gjekk litt ned i fylkestinga. Det var framleis marginale forskjellar mellom samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar når det gjeld kjønnsfordeling på listene, men samanslåtte kommunar hadde 1 prosentpoeng fleire kvinner i kommunestyret (41,4 versus 40,4 prosent) i 2023 (tabell ikkje vist). Tendensen er den same for dei fire samanslåtte fylka som framleis eksisterer: Her er kvinnerepresentasjonen for alle fire sett under eitt litt høgare enn gjennomsnittet for alle fylke (0,9 prosentpoeng i 2019 og 0,6 prosentpoeng i 2023). Det er altså ingenting som tyder på at geografisk representasjon går på kostnad av kvinnerepresentasjon her heller.

Forskjellen i kvinnerepresentasjon mellom fylkesting og kommunestyre er meir interessant, sjølv om han har vorte mindre over tid. Ulik grad av «veljarinnblanding» er utan tvil noko av forklaringa. I og med at ein kandidat til fylkestinget treng personstemmer frå meir enn 8 prosent av dei som

brukte lista for å rykke opp, har veljarane i praksis marginal innverknad på kven som kjem inn. Det var som vi har sett, få rokeringar i samanslåtte fylke i 2019 og 2023, og dei nulla kvarandre stort sett ut. I kommuneval kjem det derimot inn færre kvinner enn rangeringa på listene skulle tilseia, fordi veljarane er meir tilbøyelege til å gje personstemmer til menn (Segaard & Saglie, 2021). Ei mogleg tilleggsforklaring er at problemet med sjølvseleksjon / mangel på villige kandidatar er mindre på fylkesnivået. Mønsteret for listeoppsett i dei samanslåtte fylka i 2019 og 2023 tyder på at dei fleste etablerte partia har nok dyktige og villige kvinner til å få til ei nokolunde jamn fordeling i toppen av lista. Det er likevel forskjell på partia også på fylkesnivå. Ved sidan av nye og/eller små parti som Demokratane, INP og Pensjonistpartiet er det særleg FrP som trekker ned gjennomsnittet. Det er ikkje urimeleg, gjeve at FrP har ein veldig mannstung medlemsbase. Motsett trekker særleg Ap og Sp snittet opp (mange representantar og over 50 prosent kvinner).



Figur 11.5 Gjennomsnittsalder for innvalde kommunestyrerepresentantar og fylkestingsrepresentantar etter årstal

Kjelde: Fiva et al. (2024). Figuren er trunkert for å syne utvikling over tid.

Det er ein enda meir slåande forskjell mellom kommunestyre og fylkesting når det gjeld alder. Figur 11.5 viser at medan gjennomsnittsalderen for fylkestingsrepresentantar har lege mellom 46,4 og 47 år sidan 2003, aukar alderen både på innvalde i kommunestyra og på lista som heilskap (tal for listefyllet – listekandidatar som ikkje vart valt inn – er ikkje synt i figuren, men desse er enda eit par år eldre i gjennomsnitt). Forskjellen skuldast mest sannsynleg

sjølvseleksjon: I mindre lokallag vil ein ofte vera avhengig av å setja store delar av medlemsstokken på lista, og når snittalderen på partimedlemar aukar, vil også snittalderen på listefyllet auke. Partiintervjua tyder dessutan på at det er særleg vanskeleg å få folk (særleg kvinner) i småbarnsfasen til å engasjere seg (intervju Sunnfjord Ap, Asker Sp). I fylkespolitikken har dei etablerte partia fleire villige og dyktige kandidatar å velja mellom.

Regresjonsanalysar (ikkje synt her) tyder på at det ikkje er statistisk signifikante skilnader mellom samanslåtte og ikkje-samanslåtte kommunar når det gjeld snittalderen på dei innvalde kommunestyremedlemane. Det er heller ikkje nokon signifikante skilnader mellom partia utover at gruppa «andre politiske parti/lister» har ein signifikant høgare snittalder. Det skuldast sikkert delvis Pensjonistpartiet. Det ser likevel ut til å vere ein viss skilnad innan dei samanslåtte kommunane mellom sentrum på den eine sida og periferikommunane på den andre. Dette er synt i tabell 11.6, der gjennomsnittsalder og kvinnedel er vist etter kor mange kommunar som inngjekk i kommunesamanslåinga, og kommunerangering.

Tabell 11.6 Snittalder og kvinnedel på lister og innvalde kommunestyremedlemar etter tal på kommunar som inngjekk i kommunesamanslåing og kommunerangering

Tal kommunar i samanslåing	Kommunerangering (1=største kommune)	Snittalder kandidatliste	Snittalder innvalde	Kvinnedel kandidatliste	Kvinnedel innvalde
2	1	51,9	49,1	42,3	43,3
2	2	53,3	49,8	40,3	36,1
3	1	51,9	48,2	43,2	44,5
3	2	52,7	50,2	39,1	40,0
3	3	53,6	49,9	40,0	35,3
4	1	53,2	51,6	43,3	44,1
4	2	52,5	49,2	43,3	38,5
4	3	52,0	52,8	47,8	42,9
4	4	52,7	52,6	34,9	0,0

Kjelde: SSBs kandidatdata 2023.

Tabellen syner at det er relativt få skilnader mellom kommunedelane på kandidatlista. For dei innvalde representantane er det derimot ein tydelegare tendens til at representantar frå sentrumskommunen i større grad er kvinner og unge, medan menn og eldre i større grad dominerer representasjonen frå periferikommunane. Når vi analyserer dette meir systematisk

ved hjelp av t-testar, finn vi signifikante skilnader for kvinnerepresentasjon etter sentrum–periferidimensjonen, men ikkje for alder. Dette tyder nok på at partia i større grad rekrutterer og får valt inn kvinner frå sentrumskommunane, medan alderssamansetjinga til dei innvalde er meir jamt fordelt mellom dei gamle kommunane.

Oppsummering og konklusjon

Dette kapittelet viser at sjølv om sentrumskommunane framleis er underrepresenterte i kommunestyret i høve til folketal, har dei styrkt stillinga si overfor dei meir perifere delane av storkommunen sidan 2019. Dette skuldast at partia i mindre grad har nominert periferi-kandidatar høgt på listene, enten fordi dei har lagt mindre vekt på geografi i 2023, eller også fordi det har vore vanskelegare å få folk frå utkantane til å stille. Fråvær av institusjonelt feste for geografisk representasjon i form av lokale partilag er ei mogleg delforklaring. Veljarane har derimot til ein viss grad korigert utfallet av nominasjonsprosessane i partia ved å stemme inn fleire periferikandidatar i kommunestyra. Det har altså skjedd ei mobilisering. Dette er i tråd med erfaringane frå Finland (Saarimaa & Tukiainen, 2016). Paradoksalt nok kan færre kandidatar frå periferien ha gjort det lettare for «vennar og naboar» i periferien å samle stemmene om kandidatar som har ein sjanse til å koma inn.

Når vi dykkar ned i detaljane og undersøker meir systematisk korleis representasjonen for dei mindre kommunane har endra seg, finn vi nokre nyansar. For det første ser vi at periferikommunane framleis er overrepresenterte i samanslåtte kommunar med ein dominerande sentrumskommune, målt i folketal. For det andre ser vi at i kommunesamanslåingstypar der sentrumskommunen ikkje dominerer like mykje i folketal, er periferikommunane i snitt underrepresenterte. Dette tyder på at jo meir samansett ei kommunesamanslåing er, jo mindre grunn er det til å vente at partimedlemar busett i den største kommunen skal vere «rause» overfor partifellar frå dei mindre gamle kommunane. Her viser norske kommunar eit annleis mønster enn det som Jakobsen og Kjær (2016) fann i danske kommunar.

Når vi samanliknar geografisk representasjon på tvers av parti, finn vi at kandidatar frå sentrumskommunen dominerer på listene til alle parti, og når talet på kommunar i kommunesamanslåinga aukar, går både prosentdelen innbyggjarar som bur i sentrumskommunen, og prosentdelen kandidatar frå sentrumskommunen ned. Sentrumskommunen er overrepresentert

på listene til Raudt og MDG i samanslåingar av to kommunar og på listene til Raudt og Venstre i samanslåingar av tre kommunar, men berre på listene til Raudt i alle samanslåtte kommunar sett under eitt. Motsett er sentrumskommunen (ikkje overraskande) mest underrepresentert i Senterpartiet. Dette skuldast både at partiet har ei jamnare fordeling på listene (inkludert i listetoppen) mellom dei gamle kommunane, særleg i samanslåingar av tre og fire kommunar, og at endringar i faktisk representasjon på grunn av personstemmer gjekk i favør av periferien. Ved sidan av Senterpartiet har MDG størst prosentvis endring i faktisk representasjon på grunn av personstemmer. I dei fleste partia gjekk endringane i favør av periferikommunen, men det finst også eksempel på parti der prosentdelen representantar frå sentrumskommunar auka som følge av personstemmegjeving.

I fylkestingsval er det derimot partia som i praksis bestemmer, så her er ikkje veljarane noko korrektiv på same måten som i kommunane. Når vi ser på den geografiske representasjonen i dei samanslåtte fylka, finn vi ikkje noko eintydig mønster. I Vestland og Agder auka sentrumsdominansen i 2023, medan dette ikkje er tilfelle i Trøndelag og Innlandet. Endringar i geografisk representasjon skuldast til ein viss grad fram- og tilbakegang for enkeltparti.

Med tanke på sosial representasjon, nærmare bestemt kjønn og alder, finn vi i dette kapittelet at det er små endringar frå valet i 2019. Kvinnerepresentasjonen auka marginalt, og representantane vart eldre. Det er likevel nokre nyansar mellom anna ved at kjønns- og alderssamansetjinga er jamnare over tid i fylkestinga, og at sentrumskommunane i større grad har unge kvinner som representantar, medan perifere område i større grad er representert av eldre menn. Dette kan ha noko med sjølvseleksjon å gjera. Dei etablerte partia har fleire å velja mellom på fylkesnivå enn på kommunenivå. Både i kommunar og fylke ser sjølvseleksjon (som venta) ut til å spela ei sterkare rolle i små og/eller mindre etablerte parti.

Forfatarbiografiar

Elisabeth Bakke (f. 1962) har ein doktorgrad i statsvitskap frå Universitetet i Oslo og er nå professor same stad. Forskingsinteressene hennar omfattar blant anna demokrati, demokratisering og demokratiske tilbakeslag, nasjonalisme og overnasjonale identitetar, parti og parlamentariske elitar og tsjekkisk og slovakisk politikk.

Bjarte Folkestad (f. 1981) er statsvitar med doktorgrad frå Universitetet i Bergen og professor ved Høgskulen i Volda. Folkestad sine forskingsinteresser er lokaldemokrati, kommunal organisering, politisk deltaking og politiske parti.

Referansar

- 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. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102284>
- Bakke, E. (2022). New, but not more diverse? The effect of new parties on the social bias of the Czech parliamentary elite since 2010. *Czech Journal of Political Science*, 29(3), 334–356.
- Bakke, E. & Folkestad, B. (2021). Representasjon i nye storkommunar: Forgubbing og sentrumsdominans eller status quo?. I J. Saglie, S. B. Seggaard og 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>
- 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?* (s. 87–115). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch4>
- Best, H. & Cotta, M. (Red.). (2000). *Parliamentary representatives in Europe, 1848–2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford University Press.
- Bolgherini, S., & Mollisi, V. (2024). Dissent is the word: New evidence on municipal turnout after amalgamation. *Political Geography*, 113, 103157. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2024.103157>
- Bolgherini, S. & Paparo, A. (2023). Process matters: the variegated effects of municipal amalgamation features on voter turnout revealed in a 10-country comparative investigation. *European Political Science Review*, 15(3), 313–331. <https://doi.org/10.1017/S175577392300005X>
- Bolleyer, N. (2013). *New parties in old party systems. Persistence and decline in seventeen democracies*. Oxford University Press.
- Clark, R. & Kroska, A. (2024). Free to represent you and me: Gender attitudes and women's share of parliament, 1995–2021. *Social Science Research*, 122, 103051. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2024.103051>
- Crisp, B. F., Olivella, S., Malecki, M. & Sher, M. (2013). Vote-earning strategies in flexible list systems: Seats at the price of unity. *Electoral Studies*, 32(4), 658–669.
- Fiva, J. H., Sørensen, R. J. & Vølle, R. (2024). 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.
- Gallagher, M. & Mitchell, P. (2017). Dimensions of variation in electoral systems. I E. S. Herron, R. J. Pekkanen & M. S. Shugart (Red.), *The Oxford handbook of electoral systems* (s. 23–40). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190258658.013.4>
- Galizzi, G., Rota, S. & Sicilia, M. (2023). Local government amalgamations: state of the art and new ways forward. *Public Management Review*, 25(12), 2428–2450. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2177327>
- 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.

- Heidar, K. & Wauters, B. (Red.). (2019). *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>
- Jaklič, K. & Setnikar, M. (2022). Personalization of Elections. In Search of the Sound Conception. In D. Schultz & J. Toplak (Red.), *Routledge Handbook of Election Law*. Routledge.
- Kosiara-Pedersen, K. (2019). A skewed channel of participation in Denmark – and an even more skewed recruitment pool. In K. Heidar & B. Wauters (Red.), *Do parties still represent? An analysis of the representativeness of political parties in Western democracies*. Routledge.
- Marcinkiewicz, K. & Stegmaier, M. (2015). Ballot position effects under compulsory and optional preferential-list PR electoral systems. *Political Behavior*, 37(2), 465–486.
- Narud, H. M. & Valen, H. (2007). *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem*. Damm.
- 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.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Put, G. J., Von Schoultz, Å. & Isotalo, V. (2020). Fighting over friends and neighbors: The effect of inter-candidate geographic distance on intra-party competition. *Political Geography*, 81, 102219. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102219>
- Reiser, M. (2022). Strategies of the party selectorate: the two-level game in district selections in Germany's mixed member electoral system. *Frontiers in Political Science*, 3, 780235. <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.780235>
- Ringkjøb, H.-E. & Aars, J. (2007). Partidemokrati uten deltakere? Om partienes nominasjonsprosesser i lokalpolitikken. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 48(3), 319–348.
- 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*. Free Press.
- Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2016). Local representation and strategic voting: Evidence from electoral boundary reforms. *European Journal of Political Economy*, 41, 31–45. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.10.008>
- Segaard, S. B. & Saglie, J. (2021). A gender-generation gap in political representation? The contingent impact of preference voting in Norwegian municipal elections. *Local Government Studies*, 47(1), 145–165.
- Segaard, S. B. & Rommetvedt, H. (2021). Hvem skal bestemme for oss? Velgernes syn på lokalpolitisk representasjon. I J. Saglie, S. B. Segaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 171–200). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch7>
- Tavares A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica. Sciendo*, 22(1), 5–15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- 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.
- Valdirektoratet. <https://www.valg.no/om-valg/valgdata/lister-og-kandidater/>
- Van Biezen, I., Mair, P. & Poguntke, T. (2012). Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51(1), 24–56. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x>
- Aars, J. & Christensen, D. A. (2011). Hvis bare flere kunne stille! Kjønn og politisk motivasjon. *Tidsskrift for kjønnsforskning* 3, 234–252.

Appendiks

Appendikstabell 11.1 Representasjon av periferikommunar i dei samanslåtte kommunane for 2019 og 2023. Utvalde måltal

Kommunenamn	Samanslåingstype	Prosentdel innbyggjarar i periferikommunar (2017)	Prosentdel valde frå periferikommunar 2023	PRI 2023	PRI 2019
Moss	Ein stor kommune	32,7	20,4	0,6	1,2
Åfjord	Jamstilt	49,9	30,4	0,6	0,7
Indre Østfold	Miks	64,1	37,8	0,6	1,2
Alver	Miks	45,5	34,1	0,7	1,2
Holmestrand	Miks	53,8	40,0	0,7	1,1
Sandefjord	Ein stor kommune	28,1	22,2	0,8	1,0
Tjeldsund	Ein stor kommune	29,1	23,5	0,8	1,1
Lindesnes	Ein stor kommune	31,8	25,6	0,8	1,4
Hamarøy	Jamstilt	35,1	29,4	0,8	2,0
Ørland	Jamstilt	47,7	38,7	0,8	1,0
Midt-Telemark	Jamstilt	40,7	36,0	0,9	1,0
Færder	Ein stor kommune	18,5	17,9	1,0	2,5
Senja	Ein stor kommune	22,4	22,6	1,0	1,7
Drammen	Ein stor kommune	31,5	31,6	1,0	1,1
Indre Fosen	Jamstilt	34,4	37,0	1,1	0,6
Lillestrøm	Ein stor kommune	35,4	40,0	1,1	1,4
Fjord	Jamstilt	37,7	42,1	1,1	1,3
Nærøysund	Jamstilt	46,2	51,9	1,1	0,8
Nordre Follo	Jamstilt	46,8	53,2	1,1	1,1
Sandnes	Ein stor kommune	1,6	2,0	1,2	8,8
Hammerfest	Ein stor kommune	8,9	10,3	1,2	1,9
Steinkjer	Ein stor kommune	10,3	12,8	1,2	1,7
Narvik	Ein stor kommune	15,9	19,4	1,2	2,5
Tønsberg	Ein stor kommune	17,4	23,3	1,3	1,7
Heim	Ein stor kommune	30,3	39,1	1,3	1,5
Orkland	Ein stor kommune	33,9	45,2	1,3	1,7
Ullensvang	Ein stor kommune	39,0	51,5	1,3	1,2
Larvik	Ein stor kommune	5,3	7,3	1,4	2,8
Hitra	Ein stor kommune	6,0	8,3	1,4	2,0
Bjørnafjorden	Ein stor kommune	16,2	22,9	1,4	2,3

Kommunenamn	Samanslåingstype	Prosentdel innbyggjarar i periferikommunar (2017)	Prosentdel valde frå periferikommunar 2023	PRI 2023	PRI 2019
Sogndal	Ein stor kommune	31,3	45,2	1,4	1,3
Øygarden	Ein stor kommune	32,2	46,7	1,4	1,7
Asker	Ein stor kommune	34,1	47,3	1,4	1,3
Kristiansand	Ein stor kommune	16,7	24,6	1,5	1,8
Hustadvika	Ein stor kommune	26,2	39,4	1,5	1,3
Stad	Ein stor kommune	31,5	48,4	1,5	1,4
Kinn	Jamstilt	33,4	48,6	1,5	1,1
Sunnfjord	Ein stor kommune	40,5	67,6	1,7	1,5
Stavanger	Ein stor kommune	5,8	10,3	1,8	2,9
Volda	Ein stor kommune	11,6	21,2	1,8	1,8
Namsos	Ein stor kommune	14,5	25,7	1,8	3,1
Trondheim	Ein stor kommune	3,1	5,8	1,9	3,5
Voss herad	Ein stor kommune	6,0	11,6	1,9	2,7
Ålesund	Ein stor kommune	27,1	51,4	1,9	1,8
Molde	Ein stor kommune	15,8	32,7	2,1	2,9
Aurskog- Høland	Ein stor kommune	4,1	14,3	3,5	3,5
Lyngdal	Ein stor kommune	17,0	69,0	4,0	4,4
<i>Gjennomsnitt</i>		27	30,5	1,3	1,8

Kjelde: SSB kandidatdata.

Appendikstabell 11.2 Regresjonstabell med PRI 2023 som avhengig variabel. Modell med flere kommunevariablar

	PRI 2023
Kommunetype: miks ^a	-0,306 (0,294)
Kommunetype: jamstilt ^a	0,0347 (0,213)
PRI 2019	0,981*** (0,178)
PRI 2019*PRI 2019	-0,0913*** (0,0195)
Sp-differanse 2019–2023	0,000159 (0,0107)
Folketal 2017 (totalt)	-1,90e-06 (1,85e-06)
Konstant	0,0526 (0,297)
N	47
R-squared	0,546

^a Kommunetype: «Ein stor kommune» er referansekategori, Standardfeil i parentes,
^{*} $p < 0,10$, ^{**} $p < 0,05$, ^{***} $p < 0,01$.

Appendikstabell 11.3 Regresjonstabell med PRI 2023 som avhengig variabel. Modellar utan utvalde kommunar

	Modell utan Sandnes, Aurskog-Høland og Lyngdal (sjekk for kurvelineær effekt av PRI 19)	Modell utan Sandnes, Aurskog-Høland og Lyngdal (sjekk for lineær effekt av PRI 19)
Kommunetype: miks ^a	-0,465**	-0,462**
Kommunetype: jamstilt ^a	-0,138	-0,133
PRI 19	0,273	0,299***
PRI 19*PRI 19	0,006	
Konstant	0,835**	0,811**
N =	44	44

KAPITTEL 12

Hvor mye skal man egentlig tåle? Lokalpolitikeres opplevelse og håndtering av negativ oppmerksomhet, hets og sjikane

Marte Winsvold Institutt for samfunnsforskning

Mads Thau Institutt for samfunnsforskning

Ragnhild Muriaas Universitetet i Bergen

Vibeke Wang Chr. Michelsens institutt

Abstract: The chapter examines how Norwegian local politicians experience and deal with negative attention, harassment and abuse, and how this affects their political work and motivation. While most local politicians enjoy their role as elected representatives, a significant proportion of them have faced unwanted negative attention such as harassment, personal attacks and threats from citizens, political colleagues or the media. Around half of those who have experienced such unwanted attention report that it has affected their motivation, with some even considering withdrawing from politics. Politicians use various strategies to deal with negative attention. The most common response is to withdraw, either by limiting their public presence or reducing their visibility, for example by avoiding social media. In addition, politicians cope with unpleasant situations by changing their perspective — for example, by viewing such experiences as an inevitable part of political life that must be endured. The study underlines the importance of motivation and support in dealing with negative experiences. Commitment to political issues helps many politicians to cope with the pressure, and social support from colleagues and the local community is crucial. However, the study also points out that many politicians feel a lack of support from their parties and organizations, which can exacerbate feelings of isolation.

Keywords: local politicians, harassment, coping mechanisms

Sitering: Winsvold, M., Thau, M., Muriaas, R. & Wang, V. (2025). Hvor mye skal man egentlig tåle? Lokalpolitikeres opplevelse og håndtering av negativ oppmerksomhet, hets og sjikane. I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalgene 2023: maktforskryvning og normalisering* (Kap. 12, s. 321–349). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.251.ch12>

Lisens: CC-BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Ved lokalvalget i 2023 ble flere enn 9000 norske kvinner og menn valgt inn i kommunestyre rundt om i landet. Undersøkelser viser at et flertall av de lokale folkevalgte trives godt i rollen: De synes vervet er meningsfullt, de opplever at de får være med å påvirke hvordan lokalsamfunnet utvikler seg, og de synes de har et godt forhold både til innbyggere og til de andre politikerne i kommunestyret (Brandtzæg et al., 2022; Winsvold & Vabo, 2024; Winsvold, 2023). Samtidig har en del politikere også negative erfaringer: Noen opplever at medlemmene i kommunestyret behandler hverandre respektløst, at samarbeidsklimaet politikerne imellom er dårlig, eller at tonen i den offentlige debatten er for hard (Brandtzæg et al., 2022; Winsvold, 2023). En betydelig andel har i tidligere undersøkelser rapportert at de er blitt utsatt for hets, sjikane eller annen uønsket oppmerksomhet fra innbyggere (Ipsos, 2019; Jupskås, 2021; Brandtzæg et al., 2022). Det å være lokalpolitiker innebærer med andre ord ikke bare å utvikle lokalsamfunnet og å kjempe for de politiske sakene en synes er viktig, men også en risiko for mistenkeliggjøring, personangrep, krangling og sjikane og – i ytterste konsekvens – direkte trusler eller fysiske angrep.

Studier fra både Norge og andre land har vist at politikere oppfatter og reagerer ulikt på slik uønsket oppmerksomhet (Pedersen et al., 2024). Mens noen tilsynelatende rister de ubehagelige erfaringene av seg, trekker andre seg tilbake eller slutter i politikken, eller de blir forsiktige med hva de uttaler seg om, og hvilke saker de involverer seg i (Celuch et al., 2023; Jupskås, 2021; Brandtzæg et al., 2022; Erikson et al., 2023). Frafall eller tilbaketrekning grunnet hets, sjikane og annen uønsket oppmerksomhet er et demokratisk problem. Hvis «kun politikere med elefanthud» (Ruud, 2022, s. 3) tør å ytre seg eller orker å stå i vervet over tid, går lokaldemokratiet ikke bare glipp av politisk talent, det går også glipp av det mangfoldet av stemmer og erfaringer som gjør for eksempel et kommunestyre i stand til å målbære preferansene til den befolkningen de er satt til å representere. Det er derfor viktig å undersøke om noen politikere opplever mer negativ oppmerksomhet enn andre, og å utforske hvorfor noen politikere i særlig grad tåler denne negative oppmerksomheten. Slik kunnskap er nødvendig for å vite hvordan man kan tilrettelegge for at flere skal håndtere den negative oppmerksomheten de blir utsatt for, og hvor man skal sette inn tiltak for å bekjempe hets og sjikane av politikere.

I dette kapittelet undersøker vi hvordan lokalpolitikere håndterer negative erfaringer med innbyggere og andre politikere. Selv om det de siste årene er publisert flere studier om politisk vold og erfaringer med uønskede hendelser, er det gjort relativt lite forskning på hvordan politikere håndterer slike uønskede hendelser. I vår studie er vi først og fremst opptatt av hvordan hendelsene oppleves og håndteres, og vi skiller ikke skarpt mellom ulike former for uønsket oppmerksomhet. Overordnet definerer vi «uønsket oppmerksomhet» som handlinger eller kommunikasjon politikere opplever som ubehagelig, og som de anser *ikke* å være innenfor rammen av det vervet som folkevalgt bør innebære. Det kan spenne fra verbale angrep, som baksnakking, utskjelling, utfrysning og sjikane, til trusler, vandalisme, fysiske angrep og vold. Få saker er av en slik karakter at de blir meldt til politiet, heller ikke i valgkampen. I forbindelse med dette bokkapittelet har vi henvendt oss til samtlige nasjonale partisekretariater, og samlet rapporterer de om kun en håndfull anmeldelser i løpet av valgkampen i 2023. Men selv om saker ikke er grove nok til at de anmeldes til politiet, kan opplevelsen av det som har skjedd, være skjellsettende og opprivende for dem som utsettes for det, og hvordan partiene – eller kommuneadministrasjonen – håndterer en hendelse, kan være viktig for hvor dramatisk situasjonen oppleves.

Gjennom dybdeintervjuer med et utvalg politikere i norske kommunestyre undersøker vi hva som karakteriserer politikeres negative erfaringer, hvordan disse erfaringene håndteres, og hvordan håndteringen avhenger av kjennetegn ved situasjonen, hvem som er involvert, sosiale og individuelle faktorer samt hvilken støtte politikere opplever at de får. I tillegg rapporteres de seneste tallene fra Norsk representantpanel, som er en undersøkelse blant norske politikere på alle nivåer angående omfanget av uønsket oppmerksomhet, herunder hets, personangrep og direkte trusler.

Kapittelet gir først en oversikt over eksisterende kunnskap om uønsket oppmerksomhet, hets og sjikane og presenterer så de nyeste tallene om omfanget av problemet. Basert på teorier om håndtering av negative erfaringer presenterer vi et rammeverk for analyse av håndteringsmekanismer for uønsket oppmerksomhet som vi deretter bruker til å analysere intervjuer gjort med kommunestyrepolitikere. Vi diskuterer til slutt implikasjoner av våre funn for det norske demokratiets helse, og hvordan utfordringen med politisk sjikane kan imøtegås.

Hva vet vi om politikeres erfaringer med uønsket oppmerksomhet?

Politikerrollen innebærer å fronte og argumentere for politiske saker og løsninger det er uenighet om, men også å skape konsensus rundt saker og fremme forståelse for de beslutninger som er tatt. Politikere må være dyktige til å formidle informasjon, bygge allianser og forhandle for å sikre bred støtte for tiltakene de fremmer. For å bli valgt må politikere stikke hodet frem og si hva de mener, og de må stå til ansvar for hvordan de har håndtert – eller neglisjert – ulike utfordringer i samfunnet. I mange sammenhenger vil politikere måtte fatte beslutninger i saker som betyr mye for folk, og som det er stor uenighet om. Dette krever kommunikasjonsevner, politisk innsikt og evnen til å håndtere motstand. Å være politiker innebærer med andre ord å stå i vedvarende konflikt, og å ta ansvar for beslutninger som kan gjøre livet vanskelig for innbyggerne. Dette gjør at politikere er svært utsatt for negativ oppmerksomhet.

Uønsket oppmerksomhet kan ha forskjellig karakter. Den kan for eksempel være verbal eller fysisk, og den kan være av ulik alvorlighetsgrad – fra ufine karakteristikk til trusler og vold. Studier som har kartlagt uønsket oppmerksomhet, har vært rettet mot litt forskjellige fenomener. Noen studier har sett på straffbare henvendelser, som hatytringer, trusler og vold (Nadim & Fladmoe, 2016), mens andre studier har sett bredere på ulike former for uønsket oppmerksomhet og inkludert former som ikke nødvendigvis er ulovlig, men som like fullt oppleves som belastende, som hets, sjikane, ondsinnet omtale og personkarakteristikk (se f.eks. Håkansson, 2021, 2023, Ipsos, 2019, 2023).

I det videre vil vi kort gjøre rede for forskning på uønsket oppmerksomhet mot politikere, gjennomført i Norge og i andre land. De fleste studiene er basert på spørreundersøkelser, og spørsmålsformuleringene varierer såpass mye at tallene ikke alltid er direkte sammenliknbare. Samlet gir undersøkelsene likevel en indikasjon på omfanget av uønsket oppmerksomhet.

Omfanget av uønsket oppmerksomhet

I norsk sammenheng ble uønsket oppmerksomhet mot politikere for første gang systematisk kartlagt i 2013 av Bjelland og Bjørgo (2014). Deres undersøkelse av rikspolitikere viste at en betydelig andel av dem hadde opplevd trusler og plagsomme henvendelser. Spesielt var det vanlig å motta

plagsomme brev, e-poster eller fakser (!), men det var også vanlig å bli offer for ondsinnet ryktespredning og å få plagsomme telefonoppringninger eller henvendelser via sosiale medier. Oppfølgingsstudier har senere vist en økning i uønskede henvendelser på sosiale medier, og i 2021-undersøkelsen var dette den mest vanlige formen for uønsket oppmerksomhet (Bjørge & Silkoset, 2017; Bjørge et al., 2022). Samlet sett viser disse studiene at trusler og sjikane har blitt en stadig mer utbredt problemstilling for rikspolitikere, noe som reiser viktige spørsmål om hvordan demokratiet kan beskyttes mot slike former for uønsket påvirkning.

Den første kartleggingen av uønsket oppmerksomhet blant lokalpolitikere ble gjennomført av KS i 2014. Samtlige folkevalgte i 41 kommuner tok stilling til følgende påstand: «Som folkevalgt har jeg blitt utsatt for ubehagelige hendelser fra innbyggere.» Omtrent én av fire politikere sa seg helt eller delvis enig i denne påstanden. Liknende påstander ble presentert for et utvalg politikere i KS' lokaldemokratiundersøkelser i 2018 og 2022, og de ga omtrent samme resultat, selv om spørsmålsstillingen varierte noe. KS-undersøkelsen gjennomføres blant et selvrekruttert utvalg av kommuner, og tallene er dermed ikke nødvendigvis representative for alle lokalpolitikere i Norge. Samtidig har undersøkelsene den fordel at svarprosenten er på nesten 100, fordi undersøkelsen gjennomføres i forbindelse med et kommunestyremøte. En bredere, representativ kartlegging av uønsket oppmerksomhet (hets og sjikane) mot lokalpolitikere ble gjennomført av Ipsos i 2019 og 2023. Videre undersøkte Jupskås (2021) norske lokalpolitikeres erfaringer med trusler, hatytringer og ubehagelige henvendelser i 2020, mens Brandtzæg og kollegaer (2022) undersøkte tilsvarende temaer i 2022 i sin rapport om lokale folkevalgtes arbeidsvilkår. Undersøkelsene fra Ipsos viste at flere enn fire av ti lokalpolitikere var blitt utsatt for hatefulle ytringer eller konkrete trusler. Tallene i de ulike undersøkelsene varierer en del, og antakelig har det med utvalgsskjevheter, spørsmålsformuleringer og måten resultatene er presentert på, å gjøre. Samlet antyder de uansett at en betydelig andel, men dog et mindretall av lokalpolitikere, utsettes for uønsket oppmerksomhet fra innbyggere.

Selv om politikere alltid har vært utsatt for uønsket oppmerksomhet fra innbyggere, antas det at omfanget av slik oppmerksomhet har økt som følge av sosiale medier, fordi disse tilbyr kanaler der folk lett og tilsynelatende konsekvensfritt kan ytre seg negativt (Rossini, 2021; Esposito, 2023, s. 94). Studier fra ulike land viser at mesteparten av den uønskede oppmerksomheten kommer fra innbyggere (Håkansson, 2021, 2023; Collignon & Rüdig,

2021; Thomas et al., 2019; Thomas & Herrick, 2023), men en del rapporterer også om uønsket oppmerksomhet fra andre politikere. Både i undersøkelsen til Brandtzæg et al. (2022) og i undersøkelsen til Ipsos (2023) oppgir omtrent én av tre av dem som har blitt utsatt for hatefulle ytringer, at disse ytringene har kommet fra andre politikere. Også undersøkelser fra andre land viser at andre politikere er den gruppen flest oppgir at de blir hetset eller sjikanert av, nest etter innbyggere (Håkansson, 2023, s. 170; Buckley et al., 2023; Collignon, 2023).

Når har uønskede henvendelser uønskede konsekvenser?

Undersøkelsene blant rikspolitikere indikerer at det har vært en økning i andelen som rapporterer om negative konsekvenser av den uønskede oppmerksomheten (Bjelland & Bjørge, 2014; Bjørge & Silkoset, 2017; Bjørge et al., 2022). Blant dem som hadde opplevd uønskede henvendelser, var betydelig flere (opp mot 40 prosent) i 2021 sammenliknet med 2017 og 2013 redd for egen sikkerhet og sikkerheten til sine nærmeste, og betydelig flere (opp mot 20 prosent) lot seg begrense med hensyn til hva de uttalte seg om, hvilke saker de engasjerte seg i, og hvilke meninger de ga uttrykk for. Samlet sett viser altså undersøkelsene av norske rikspolitikere at uønsket oppmerksomhet har økt, og at konsekvensene er større. Tallene for Norge samsvarer med studier fra andre land. Studier blant parlamentspolitikere i europeiske land tyder for eksempel på at omtrent 60 prosent har blitt utsatt for uønsket oppmerksomhet i sosiale medier (Celuch et al., 2022).

Blant lokalpolitikere har man ikke sett en tilsvarende endring over tid i andelen som oppgir at hatefulle ytringer eller trusler har hatt negative konsekvenser, men andelen som oppgir slike konsekvenser, er uansett betydelig. Blant dem som har vært utsatt for hatefulle ytringer eller trusler, svarte om lag 40 prosent at hendelsene har ført til endret atferd eller innføring av tiltak (Ipsos, 2019, 2023). Den vanligste atferdsendringen var selvsensur, som kommer til uttrykk ved at politikerne begrenser sin talefrihet rundt et politisk tema, at de unnlater å engasjere seg eller uttale seg i en spesiell sak eller et sakfelt, eller at de nøler med å stå frem med et bestemt standpunkt (Ipsos, 2019, 2023; Jupskås, 2021; Brandtzæg et al., 2022). Også internasjonal forskning finner at politikere som har blitt utsatt for sjikane, har en tendens til å sensurere seg selv (Celuch et al., 2022; Celuch et al. 2023; Erikson et al., 2023).

I Ipsos' undersøkelser (2019, 2023) oppga én av fem at de hadde bestemt seg for å slutte som politikere som følge av uønsket oppmerksomhet. Mellom 10 og 20 prosent gjorde ytterligere tiltak som å øke sikkerheten hjemme eller endre daglige rutiner. Fem prosent oppga i 2023 at de hadde blitt påvirket til å ta en annen beslutning enn de opprinnelig hadde tenkt. Studier fra Nederland antyder tilsvarende tall (Marijnissen et al., 2020). Også blant dem som ikke selv hadde opplevd hatefulle ytringer og trusler, var det opp mot én av fire som oppga at de hadde blitt påvirket av å ha observert andre bli utsatt for slike hendelser, som hadde latt være å uttale seg i en bestemt sak, eller som hadde vurdert eller bestemt seg for å slutte som politiker. Hatefulle ytringer og trusler har altså alvorlige personlige og demokratiske konsekvenser både for dem som selv utsettes, og for dem som observerer at andre utsettes for det.

Hets, sjikane eller andre former for uønsket oppmerksomhet har altså alvorlige konsekvenser. Forskning viser imidlertid at konsekvensene – grad av selvsensur, tilbaketrekning og nedgang i motivasjon til å stille til gjenvalg – avhenger av faktorer som opplevd støtte og forståelse (Jupskås, 2021), om den er gjentakende (Jupskås, 2021; Ipsos, 2023.), og av om den er verbal eller fysisk (Bjørge & Silkoset, 2017; Bjørge et al., 2022). Forskning har også vist at sosial støtte er avgjørende for å håndtere stressende situasjoner. Celuch et al. (2023) finner for eksempel at det å få støtte fra nære politikerkollegaer er svært viktig i håndteringen av online-sjikane.

Mens forskningen har gitt mye oppmerksomhet til konsekvensene og håndteringen av hets, sjikane og uønsket oppmerksomhet fra innbyggere, har det vært forsket mindre på konsekvenser og håndtering av hets og sjikane utøvet av andre politikere. Selv om de ikke har undersøkt dette direkte, gir undersøkelsen til Brandtzæg og kollegaer (2022) en pekepinn på hva uønsket oppmerksomhet fra andre politikere kan bety. De finner for eksempel at en av de vanligste årsakene til mistriivsel hos lokalpolitikere er at samarbeids- og debattklimaet internt blant politikerne oppfattes som dårlig. Funn fra KS' lokaldemokratiundersøkelse viser at vurdering av hvorvidt politikerne i kommunestyret behandler hverandre med respekt, samt vurdering av samarbeidsklimaet, er de faktorene som i størst grad er assosiert med hvorvidt politikerne trives i rollen som folkevalgt (Winsvold, 2023). Studier fra Nederland antyder at når politikere ser hverandre som konkurrenter, har lav tillit til hverandre og samarbeider i liten grad, vil de ha en tendens til å skjule egen sårbarhet og til å unngå å dele bekymringer eller søke hjelp og støtte (Huberts, 2014; de Graaf & Huberts, 2008; Flinders

et al., 2020). Dette vil gjøre dem mindre rustet til å håndtere negative erfaringer og øke sannsynligheten for at de trekker seg tilbake eller slutter i politikken.

Mens det i Norge er forsket en del på når uønsket oppmerksomhet får negative konsekvenser, er det forsket mindre på hvilke mekanismer som tas i bruk for å håndtere og tåle slik oppmerksomhet. Et unntak er masteroppgaven til Ruud (2022), som undersøker hvorfor politikere som blir utsatt for sjikane, velger henholdsvis å fortsette eller å trekke seg fra politikken. Ruud (2022) skiller i sin studie mellom det han kaller de uanfektede, de delvis anfektede og de anfektede politikere. Han finner at de uanfektede kjennetegnes ved at de forventer at den politiske debatten skal være hard og røff, og dette gjør at de er forberedt og klarer å la være å ta krasse angrep innover seg. De har også en tendens til å bagatellisere den uønskede oppmerksomheten. Selv de uanfektede rapporterer imidlertid at de blir stående nokså alene om å håndtere uønsket oppmerksomhet, og de opplever at det tapper dem for krefter og energi. Flere av de uanfektede påpeker at det særlig er det generelle debattklimaet som svekker motivasjonen til å stille til gjenvalg, fordi man ikke kan trekke seg ut av den politiske debatten som politiker, mens man derimot kan ignorere enkeltstående ubehagelige kommentarer eller henvendelser fra innbyggere. At de som kommer fra uønsket oppmerksomhet uten synlige skrammer, også opplever den som belastende, tyder på at negativ oppmerksomhet kan ha konsekvenser for alle politikere.

Uønsket oppmerksomhet har en kjønnsdimensjon

Antatte årsaker til hatefulle ytringer og konkrete trusler er at man har frontet enkeltsaker i offentligheten (Ipsos, 2023) eller i det politiske partiet man representerer. De enkeltsakene som tilsynelatende oftest fører til ubehagelige henvendelser, er regulering og andre byggesaker, nedleggelse av offentlige institusjoner og kommunesammenslåing (Jupskås, 2021; Brandtzæg et al. 2022). En del oppgir også personlige kjennetegn som antatt årsak til slike henvendelser: kjønn, alder, religiøs bakgrunn, etnisitet, seksuell orientering og funksjonsnedsettelse. I forskningslitteraturen fremheves særlig betydningen av kjønn som viktig.

Både norske og utenlandske studier finner at uønskede opplevelser rammer kvinnelige og mannlige politikere ulikt, både i omfang og i form. Undersøkelsen fra Ipsos (2023) finner for eksempel at kvinner oftere enn

menn opplever hets og sjikane. Dette kan selvsagt handle om at kvinner blir mer utsatt for sjikane. Men det kan også handle om at kvinnelige politikere i gjennomsnitt har et annet syn enn menn på når negative henvendelser oppfattes som uakseptable, slik det er vist i en nylig dansk studie (Pedersen et al., 2024). Når det gjelder sjikanes form, finner Midtbøen (2017) i en studie av ungdomspolitikere at mens unge, hvite menn opplever hets som knyttet til deres politiske standpunkter, opplever kvinner og minoritetsungdom oftere at hets er knyttet til gruppetilhørighet. En svensk studie finner at kvinnelige politikere som har blitt utsatt for online-sjikane, sensurerer seg selv i større grad enn menn, mens mannlige politikere på sin side er mer tilbøyelige til å vurdere å slutte i politikken (Erikson et al., 2023). Forskning fra Storbritannia avdekker kjønnsforskjeller i hvordan kvinnelige og mannlige politiske kandidater endrer atferd som følge av uønskede hendelser. Kvinnelige kandidater rapporterte i større grad at de etter slike opplevelser unngår dør-til-dør-kampanjer, sosiale medier og folkemøter. Denne modereringen av valgkampaktiviteter kan redusere deres sjanser for å vinne valg (Collignon & Rüdig, 2021).

Internasjonalt sett er forskningen imidlertid ikke helt entydig når det gjelder i hvilken grad det finnes universelle kjønnsforskjeller i eksponering for sjikane. Mens studier blant politikere fra land som Sverige, Danmark, Storbritannia, Irland og USA finner at kvinnelige politikere opplever et større omfang av uønskede hendelser enn menn (Håkansson, 2021, 2023; Kosiara-Pedersen, 2024; Collignon & Rüdig, 2020; Collignon et al., 2022; Buckley et al., 2023; Herrick et al., 2019; Thomas et al., 2019), finner man i Norge ikke at kvinnelige rikspolitikere er mer utsatt for uønskede hendelser enn sine mannlige kollegaer (Bjørge & Silkoset, 2017; Belschner et al., 2023). Man finner derimot at kvinnelige *lokalpolitikere* er mer utsatt enn mannlige lokalpolitikere for slike hendelser (Ipsos, 2023).

Når det gjelder eksisterende forskning på feltet, er hovedtendensen at det finnes noen kjønnsforskjeller i formen for uønsket oppmerksomhet rettet mot politikere. Kvinnelige politikere opplever ofte mer kjønnet og seksualisert trakassering (Bjarnegård & Zetterberg, 2023, s. 245; Kosiara-Pedersen, 2024), mens mannlige politikere er mer utsatt for fysisk vold (se Bjarnegård, 2018; Collignon & Rüdig, 2021, s. 438; Håkansson, 2023). Selv om mønstrene ikke er helt entydige, viser studier fra Norden at unge kvinnelige politikere er spesielt sårbare for trakassering (Belschner et al., 2023; Kosiara-Pedersen, 2024).

Mekanismer for håndtering av uønsket oppmerksomhet

Uønsket oppmerksomhet – som hets, sjikane, mobbing, trusler og vold – er negative erfaringer, og i forskningslitteraturen finnes det ulike modeller for å belyse hvordan mennesker håndterer slike negative erfaringer. Med *håndteringsstrategi* viser vi i tråd med Lazarus og Folkman (1984) til de kognitive og atferdsmessige tiltak individer gjør for å takle situasjoner som oppleves som ekstra utfordrende. En håndteringsstrategi vurderes som effektiv dersom personen handler som han eller hun ville ha gjort i en situasjon der vedkommende ikke følte seg truet, presset, stresset eller utsatt (Marijnissen et al., 2020).

Lazarus og Folkman (1984) beskriver i sin teori om «cognitive appraisal» sammenhengen mellom vurdering av egen evne til å håndtere situasjonen en står overfor, og valg av håndteringsstrategi. I tilfeller der individer vurderer at de har de ressursene som skal til for å endre situasjonen, er det større sannsynlighet for at de handler på en problemløsningsorientert måte (Ajzen, 2002; Marijnissen et al., 2020). Dette gjelder i særlig grad dem som har høy mestringstro, altså tro på egne evner til å påvirke eget liv (Bandura, 1977). Dersom den som står i en stressende situasjon, vurderer at lite kan gjøres for å endre situasjonen, vil vedkommende heller forsøke å kontrollere sin egen emosjonelle respons gjennom emosjonsorienterte strategier (Carver et al., 1989). Dette gjelder i større grad folk med lav mestringstro (Connor-Smith & Flachsbart, 2007). Folks generelle mestringstro er imidlertid ikke nok til å forutsi hvordan vanskelige situasjoner håndteres, fordi trekk ved situasjonen individet står oppe i, vil påvirke både faktisk og opplevd mulighet for å påvirke situasjonen (Marijnissen et al., 2020).

Relevant for forståelsen av hvordan politikere håndterer uønsket oppmerksomhet, er også skillet mellom første- og andrehåndshåndtering av stressende situasjoner (Connor-Smith & Flachsbart, 2007). Førstehåndshåndtering av stressende situasjoner beskriver hvordan folk, som en respons på stressende situasjoner, velger enten å forsøke å adressere og endre det som forårsaker stresset, eller aktivt tar kontroll over egne følelser knyttet til situasjonen, for eksempel ved å søke støtte. Andrehåndshåndtering innebærer at man tilpasser seg den situasjonen og de følelsene som situasjonen avstedkommer, for eksempel ved passivt å akseptere situasjonen, ved å distrahere seg selv eller ved å drive med kognitiv restrukturering (å erstatte skadelige tanker med nye tanker) eller positiv tenkning. Personer som ikke opplever at de har evne eller

ressurser til første- eller andrehåndshåndtering, vil forsøke å dissosiere seg fra situasjonen de er oppe i, for eksempel ved å late som om situasjonen er uviktig eller ikke angår dem.

Både individuelle og situasjonsbaserte faktorer er med på å bestemme hvordan en stressende eller truende situasjon vurderes, og hvilken håndteringsstrategi som velges. Blant de individuelle faktorene er særlig individuell mestringstro trukket frem som viktig (Marijnissen et al., 2020). For politikere har det dessuten vist seg personlighet og politisk motivasjon er viktig for deres evne til å håndtere negative erfaringer (Celuch et al., 2022; Celuch et al., 2023; Marijnissen et al., 2020). Av kontekstuelle faktorer er det vist at form for negativ opplevelse, dens historikk og alvorlighetsgrad er viktig, samt i hvilken grad individene opplever støtte fra dem rundt seg (Celuch et al., 2022; Celuch et al., 2023; Marijnissen et al., 2020). På dette området mangler det også forskning i Norge. Selv om det er gjort en del kartlegging av omfang og form for uønskede hendelser i politikken, vet vi mindre om hvordan partiene håndterer saker – selv de sakene som ikke anmeldes til politiet.

Omfang og konsekvenser blant norske lokalpolitikere

Vi starter med å se på oppdaterte tall for omfanget av uønsket oppmerksomhet blant norske folkevalgte. Her trekker vi på runde 10 av Norsk representantpanel (NRP) gjennomført i perioden februar til april 2024 (Muriaas et al., 2024). NRP er en internettbasert undersøkelse av folkevalgte i Norge på alle politisk valgte nivåer (storting, sameting, fylkesting, kommunestyre og bydelsutvalg i Oslo) og er en del av Kjernefasilitet for digital samfunnsvitenskap ved Universitetet i Bergen, Digital Social Science Core Facility (DIGSSCORE). Universitetet i Bergen eier og har behandlingsansvar for representantpanelet, og Ideas2evidence står for den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen. I alt 2954 respondenter deltok i runde 10 av NRP. Av dem som deltok, var 2435 respondenter i hovedundersøkelsen for alle sittende folkevalgte (svarprosent på om lag 25), mens 519 respondenter deltok i en studie for utgående folkevalgte. De aller fleste av respondentene var kommunestyrerepresentanter.¹ Vi skiller i dette kapittelet ikke mellom

1 Noen av respondentene har verv på flere nivåer. Når de blir bedt om å svare på hva som er det høyeste politiske nivået hvor de er representert, svarer 2295 (+ 274 vara) kommunestyre, 196 (+27 vara) fylkesting, 22 (+3 vara) Storting, 39 (+8 vara) bydelsrepresentanter og 4 (+2 vara) sametingsrepresentanter.

politikere fra ulike nivåer, fordi det i denne runden av NRP var en særskilt rekrutteringskampanje overfor kommunestyrerepresentanter valgt inn høsten 2023, og fordi vi i datamaterialet ikke har funnet noen klare forskjeller mellom politikere fra ulike nivåer.

Politikernes opplevelse av uønsket oppmerksomhet: status i 2023–2024

Tabell 12.1 viser norske politikeres svar på hvor ofte de har vært utsatt for fem typer uønskede hendelser. Konkret spurte vi: «I løpet av de siste 12 månedene, har du opplevd følgende former for uønsket atferd knyttet til ditt virke som folkevalgt?». Det angitte tidsrommet inkluderer lokalvalget i høsten 2023. Både politikere som ble og som ikke ble (gjen)valgt, er med i tallene.²

Et første funn er at langt fra alle jevnlig blir utsatt for uønsket oppmerksomhet. Selv når det gjelder den mest utbredte formen for uønsket oppmerksomhet, uønskede henvendelser på telefon, e-post eller sosiale medier, sier nesten to av tre politikere at de ikke har mottatt slike henvendelser det seneste året (svarer «aldri»).

Samtidig er det en betydelig andel som faktisk har opplevd ulike uønskede henvendelser (se tabell 1 for hyppighet), men bildet er veldig forskjellig på tvers av typene henvendelser. Det går for eksempel et skille mellom den digitale og den fysiske arenaen. Det er henholdsvis 22 prosent som har mottatt uønskede henvendelser, og 17 prosent har fått formidlet ondsinnet informasjon om seg selv i aviser, blogger eller på sosiale medier flere enn to ganger det siste året, mens det er bare 8 prosent som flere enn to ganger har opplevd uønskede kontaktforsøk eller tilnærmelser på arbeidsplassen, hjemme eller på offentlige steder. Imidlertid er det også klar forskjell på ulike episoder i den fysiske sfæren. Mens uønskede kontaktforsøk ikke er ualmennelige, er grovere episoder som fysiske angrep på en selv eller en nærstående eller skadeverk på for eksempel hus eller bil svært sjeldne (98 prosent sier «aldri»). Til tross for at prosentandelen som oppgir at de har vært utsatt for grovere fysiske angrep, er på bare 2 prosent, er dette to prosent for mye, og andelen utgjør mange enkeltindivider: Det er et vesentlig og bekymrende

² Resultatene endrer seg ikke nevneverdig om man ser på bare de politikerne som er valgt for inneværende valgperiode.

funn at 47 av deltakerne i spørreundersøkelsen svarer at de selv eller noen nær dem har vært forsøkt fysisk angrepet innenfor de seneste tolv måneder, mens 31 politikere svarer at de har vært utsatt for skadeverk. Dersom tallene er representative, vil dette gjelde flere enn 200 politikere per år.

Tabell 12.1 Type og hyppighet av uønsket oppmerksomhet, 2024 (prosent)

	Mottatt uønskede henvendelser (f.eks. SMS, anrop, e-poster, brev, sosiale medier)	Fått formidlet ondsinnet informasjon om seg (f.eks. avisinnlegg, blogginnlegg, svertetekampanjer på nettet eller i sosiale medier)	Vært utsatt for ubehagelige eller uønskede kontaktforsøk eller tilnærmelser (f.eks. hjemme, på arbeid eller på offentlige steder)	Vært utsatt for fysisk angrep eller forsøk på angrep overfor seg eller personer som står en nær	Vært utsatt for skadeverk på eiendom eller gjenstander som tilhører seg (f.eks. hus eller bil)
Aldri	66,9	71,6	82,7	97,6	98,1
Én gang	10,7	10,3	8,3	1,6	1,0
2–5 ganger	15,1	11,3	6,8	0,4	0,4
Flere enn 5 ganger	6,5	5,1	1,6	0,0	0,0
Vet ikke / vil ikke svare	0,9	1,6	0,6	0,4	0,6
N	2319	2313	2315	2312	2314

Vi har undersøkt om noen politikere opplever uønsket oppmerksomhet oftere enn andre. Konkret har vi sett på opplevelsene avhengig av politikernes kjønn, alder og bosted. Som nevnt har den internasjonale forskningen de seneste årene satt søkelys på om kvinnelige politikere kanskje er mer utsatt for sjikanerende atferd enn sine mannlige kollegaer. Basert på representantpanelet finner vi imidlertid ikke noen særlige forskjeller blant menn og kvinner i typer eller omfang av uønsket oppmerksomhet. For eksempel er det 29 prosent av de mannlige politikerne som har fått spredt ondsinnet informasjon om seg, mens tallet for kvinnene er 28 prosent. Og hva angår uønskede henvendelser, er andelene 32 prosent for menn og 35 prosent for kvinner. Vi finner altså ingen statistisk signifikante kjønnsforskjeller.

Forskjellene er tydeligere når det kommer til alder og bosted. Deler man politikerne opp i tre aldersgrupper – de yngre (født etter 1990), de eldre (født før 1959) og resten (født mellom 1960 og 1989) – er særlig opplevelsene til

de yngre og de eldre ganske ulike. For de yngre politikerne er det 44 prosent som har mottatt uønskede henvendelser, og 33 prosent har fått delt ondsinnet informasjon om seg. For de eldre politikere er de tilsvarende tallene 27 prosent (henvendelser) og 23 prosent (ondsinnet informasjon). Også for fysiske kontaktforsøk eller tilnærmelser ser vi ulike opplevelser: 22 prosent av yngre politikere sier at de har opplevd dette minst én gang det seneste året, mens kun 12 prosent av de eldre har opplevd dette. For de grovere og sjeldne episodene ser man imidlertid ikke noen klare aldersforskjeller.

Bosted betyr også noe. Vi har delt politikerne inn etter om de bor i en storby, i en forstad eller i utkanten av en storby, i en liten eller mellomstor by, i et bygdesentrum eller i et spredtbygd strøk. Det er konsekvent slik at storbypolitikere oftest opplever uønsket oppmerksomhet, mens politikere som bor i et bygdesentrum eller i spredtbygde strøk, sjeldnest opplever dette. For eksempel sier 48 prosent av storbypolitikere at de har fått uønskede henvendelser, mens bare 31 prosent av politikerne bosatt i spredtbygde strøk sier det samme. For spredning av ondsinnet informasjon er prosentandelene på 37 i storbyen og 27 i spredtbygde strøk. Vi ser samme forskjeller når det gjelder om man har opplevd uønskede kontaktforsøk eller tilnærmelser, mens grove episoder med angrep eller skadeverk er sjeldne uansett bosted. Undersøkelsen gir ikke svar på hvorfor det er forskjeller mellom storbyer og andre områder. En mulig forklaring kan være at politikken i storbyer er mer politisert langs partipolitiske skillelinjer, eller det kan være at den større avstanden mellom innbyggere og politikere gjør at det oppleves som «lettere» å angripe politikere i store byer enn på små steder der folk i større grad kjenner hverandre. Forskjellene kan også skyldes at storbypolitikere representerer langt flere velgere enn politikere fra mer spredtbygde strøk; det er altså flere som vil mene noe om politikken de står for.

Hvem utøver den uønskede oppmerksomheten?

Blant om lag tusen politikere som har vært utsatt for minst ett tilfelle av uønsket oppmerksomhet (se tabell 12.1), har vi spurt hvem som sto bak den uønskede henvendelsen. Som tabell 12.2 viser, er det ifølge de utsatte politikerne primært helt alminnelige privatpersoner eller innbyggere som står bak hendelsene (77 prosent). Men det er også nesten en tredjedel som peker på politikere fra andre partier eller lister som kilder, og 7 prosent peker på kollegaene fra eget parti eller egen liste. En betydelig del av den uønskede oppmerksomheten sirkulerer altså blant politikerne selv. Ytterligere er det en femtedel som

peker på representanter for interessegrupper som opphav til den uønskede oppmerksomheten. De andre kildene vi har spurt var journalister og medier (10 prosent) og administrativt ansatte i egen organisasjon (3 prosent).

Tabell 12.2 Kilder til de uønskede hendelsene som norske politikere har opplevd de siste 12 måneder. 2024

	Prosent
Privatperson(er)	77
Politikere fra andre partier/lister	29
Politikere fra eget parti/liste	7
Representant(er) for interessegrupper	21
Journalister eller andre representanter fra media	10
Administrativt ansatte i min organisasjon	3
N	1045

Hva er konsekvensene ifølge politikerne selv?

De politikerne som hadde opplevd uønsket oppmerksomhet, ble spurt om hvordan denne påvirket dem, både følelsesmessig og med tanke på deres videre virke som politikere. På spørsmål om det å bli utsatt for slike uønskede hendelser gjorde dem mer redde eller engstelige i sitt virke som politiker, svarte flertallet – tre av fire – nei, mens én av fire svarte ja.

Ifølge politikerne selv kan opplevelsene med uønskede hendelser også i noen tilfeller smitte av på lysten til å bli værende i politikken. Tabell 12.3 viser svarfordelingen på dette spørsmålet: «I hvor stor grad har slike uønskede hendelser bidratt til at du har vurdert å trekke deg som folkevalgt?»

Tabell 12.3 Vurdering av om man vil trekke seg fra politikk som følge av opplevelsene av uønskede hendelser. 2024

	Prosent
I stor eller svært stor grad	10
I noen grad	15
I liten grad	27
Ikke i det hele tatt	48
N	1038

Omtrent halvparten (48 prosent) sier at uønskede hendelser ikke i det hele tatt har fått dem til å vurdere å trekke seg, mens 27 prosent svarer at det i liten grad har påvirket lysten til å være politiker.

Samtidig er det 15 prosent som sier at slike hendelser i noen grad har fått dem til å vurdere politikerkarrieren. Og endelig er det 10 prosent av dem som har opplevd uønsket oppmerksomhet, som mener at denne oppmerksomheten i stor eller svært stor grad har bidratt til at de har vurdert å trekke seg som folkevalgte.

Opplevelse og håndtering

For å undersøke politikeres strategier for å håndtere uønsket oppmerksomhet gjennomførte vi intervjuer med lokalpolitikere i to kommuner. Av hensyn til informantenes anonymitet oppgir vi ikke kommunenes navn eller hvilke utvalgsriterier vi har basert oss på. Det var vanskelig å få folk til å stille til intervju om dette temaet. Vi henvendte oss til 25 informanter. Etter flere omganger med purring fikk vi avtalt ni intervjuer. Åtte av disse ble gjennomført på Teams og ett per telefon. Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert, og både lydfiler og transkripsjoner er slettet før publisering for å ivareta personvern hensyn. Sitater er plassert i løpende tekst og uten referanse til intervjuobjekt. Mangelen på gjennomsliktighet i forskningsprosessen har vært en betingelse for å kunne gjennomføre disse intervjuene. I tråd med forskningens krav til repliserbarhet vil andre som ønsker å etterprøve funnene, derfor måtte foreta egne undersøkelser med andre studieobjekter og vurdere hvorvidt funnene peker i samme retning.

Vårt utgangspunkt for undersøkelsen var en antakelse om at hets og sjikane fra velgere ville kunne øke i omfang og kanskje anta en annen karakter i valgkamp enn ellers i perioden. Vi ønsket å undersøke om dette var tilfellet, og hvordan politikerne håndterte slik uønsket oppmerksomhet i forbindelse med valgkamp. Av de ni politikerne vi intervjuet, var det imidlertid ingen som hadde opplevd ubehagelige hendelser *under* valgkamp. I analysen av intervjuene har vi derfor undersøkt håndteringsstrategier anvendt for ubehagelige henvendelser *utenom* valgkamp. At våre informanter ikke rapporterte om ubehagelige hendelser under valgkamp, er antakelig tilfeldig og betyr ikke at slike hendelser ikke forekommer under valgkamp. Vi antar at håndteringsmekanismene politikerne selv rapporterte om, også er gyldige for uønskede hendelser som skjer under valgkamp.

Typer uønskede henvendelser

Informantene i studien beskriver hets og sjikane fra både innbyggere og politikere. Flere trekker også frem det de opplever som hets fra media, eller at det

er et samspill mellom hets fra for eksempel innbyggere og media. Politikerne opplever for eksempel å bli kritisk omtalt i media, og at innbyggerne hiver seg på – eller motsatt: At de opplever at innbyggere er sinte og truende over grensen til det som er akseptabelt, og at media «hiver bensin på bålet».

Når det gjelder ubehagelige henvendelser fra innbyggere, kommer disse i ulike former. Som beskrevet i litteraturen kan hets og sjikane typisk formidles gjennom sosiale medier, så også i vårt utvalg: Flere av politikerne beskriver hvordan de blir hengt ut eller utsatt for «drittsslenging fra anonyme nettroll». Litt overraskende for oss beskriver flere politikere også en annen form for uønsket oppmerksomhet fra innbyggere, nemlig «utidige» henvendelser fra folk som ønsker å påvirke utfallet i en sak som er viktig for dem. Disse er ikke nødvendigvis sinte eller truende, men fortvilet og frustrert, og de «kommer med fæle livshistorier som vi [politikerne] må bære». Det oppleves som belastende når slike innbyggere er pågående og ikke gir seg, tar kontakt privat og til alle døgnets tider, og at politikerne må stå til rette for saker «til evig tid ... det er ikke over når man går ut av kommunestyresalen». Selv om denne typen oppmerksomhet ikke faller inn under forståelsen av hets eller sjikane, oppleves den som belastende, utidig og invaderende for dem som utsettes for den. Det er viktig å bemerke at politikerne selv ikke ser på slik oppmerksomhet som hets eller sjikane, og at de er samstemt i at denne typen henvendelser er «noe man må tåle», og som hører med til vervet som politiker. De ser likevel på gjentatte, pågående og insisterende henvendelser som belastende og «utmattende», og de bruker dels de samme strategiene for å håndtere denne typen henvendelser som de bruker for å håndtere henvendelser som faller inn under det man tenker på som hets og sjikane.

Negativ oppmerksomhet fra andre politikere, som går ut over det som kommer naturlig med politisk konflikt, handler i stor grad om å bli baksnakket, bli mistrodd eller bli utsatt for rykter eller konplotter; mye av det samme som Ipsos-rapporten fra 2023 rapporterer om. Våre politikerinformanter forteller om episoder der store deler av kommunestyret vender seg imot dem, der de opplever at de blir feiltolket og oppfattet i verste mening, eller der intensjonene deres blir trukket i tvil. Hard ordbruk fra andre politikere ble ikke opplevd som sjikane eller over streken for hva politikerne må kunne tåle, men ble bagatellisert med bruk av bilder som «litt hard i klypa» eller «det blåser litt hardt på talerstolen». Politikerne er, som vi skal komme tilbake til, opptatt av at «man må tåle en del når man har valgt å være politiker».

Til sist var det flere som oppga at de var blitt utsatt for hets, sjikane og «heksejakt» fra media. Dette opplevde de som belastende, blant annet fordi de ble plaget av tanken på hvordan innbyggere og andre oppfattet dem når det ble skrevet stygt om dem i pressen. Håndtering av negativ medioppmerksomhet var ikke i utgangspunktet ment som en del av studien, men siden flere trakk dette frem som belastende, har vi valgt å ta det med. Også her er imidlertid informantene nøye med å understreke at de ønsker en kritisk presse, og at de tåler å bli kritisert. Flere mener likevel at de har blitt utsatt for omtale og anklager fra media som «er over streken», eller som «grenser til sjikane».

På spørsmål om hvem det er verst å bli utsatt for hets og sjikane fra – innbyggere, politikere eller medier – svarte de fleste at det var verst med hets fra innbyggere. Dette både fordi de opplevde hets og sjikane fra innbyggere, som truende og som noe utrygt, og fordi negativ oppmerksomhet fra innbyggere ble tatt som en indikasjon på at de ikke klarte å gjøre jobben sin som folkets representanter. Samtidig antyder intervjuene at politikerne synes det er lettere å beskytte seg mot hets fra innbyggere enn mot hets fra andre politikere: Det var verre å «bli dolket i ryggen av sine egne». Blant dem vi har intervjuet, var negativ oppmerksomhet fra andre politikere det som gjorde at de «gikk i kjelleren», og som fikk dem til å vurdere om de skulle slutte med politikk. Gitt det lave antallet informanter har vi ikke grunnlag for å si om dette er en generell trend, men intervjumaterialet indikerer at det å bli utsatt for hets fra politikerkollegaer gjør politikerne utrygge i rollen sin på en annen måte enn dersom de blir utsatt for hets fra innbyggere, som er noe de i større grad forventer.

Håndteringsstrategier

Ingen av informantene var upåvirket av de ubehagelige situasjonene de hadde blitt utsatt for. Samtlige beskrev at de på en eller annen måte hadde tilpasset seg, og at de var i politikerrollen på en litt annen måte enn de hadde vært før hendelsen: mer forbeholdne, tilbaketrukne og forsiktige. Mange mente at de tidligere hadde vært «naive», og blant samtlige informanter lot det til at tilliten deres – til innbyggere, politikerkollegaer eller media – hadde fått et skudd for baugen. Mange beskrev seg som mindre trygge eller mindre frie i rollen enn før. Ingen ga inntrykk av at de hadde kommet styrket ut av erfaringer med hets og sjikane. Samtidig var det heller ingen av dem vi intervjuet, som hadde bestemt seg for å slutte som politikere som

følge av det de hadde opplevd, selv om flere sa at de hadde vurdert det. Alle hadde håndtert opplevelsene sine på en måte som gjorde at de orket å stå i vervet, og de fleste planla å ta gjenvalg. I det videre skal vi beskrive hvilke strategier politikerne beskrev at de brukte for å unngå eller orke og tåle å stå i den hetsen og sjikanen de ble utsatt for.

Tilbaketrekning

I tråd med hva som er observert i litteraturen, var tilbaketrekning en mye brukt strategi for å håndtere ubehagelig oppmerksomhet. Overfor media og andre politikere handlet det om å være mindre tydelig og mindre synlig. Flere oppga at de «dempet seg» mer enn tidligere når de uttalte seg i media. Andre lot være å snakke med media, eller de gjorde det bare for eksempel «når det er hun snille journalisten som ber om et intervju». Flere rapporterte også at de var forsiktige med hva de sa på talerstolen i kommunestyremøtet, eller de lot være å gå på talerstolen dersom de forutså negative reaksjoner av en art de ikke trodde de kunne takle. En informant beskrev det slik: «Nå legger jeg bånd på meg, fordi jeg ikke har rygg til å bære det som følger med å være helt ærlig.». Vedkommende beskrev hvordan hun nå sa ting på forsiktige måter som gjorde at hun fikk frem budskapet, men «kanskje litt indirekte». En av dem som hadde blitt utsatt for sjikane fra andre politikere, oppga å «gå på tå rundt dem» og samtidig i all hemmelighet å «ønske dem alt vondt». To andre oppga at de unngikk å være alene med politikerne som hadde utsatt dem for sjikane, og at de unngikk situasjoner der disse politikerne var til stede, fordi det «kostet mye» og var «emosjonelt krevende å holde maska og late som ingenting».

Blant informantene våre var det ingen som oppga at de var blitt utsatt for seksualisert hets eller sjikane, men kjønn var likevel et tema for et par av de kvinnelige informantene. I møtet med andre politikere var det for eksempel en av de kvinnelige informantene som problematiserte det at kvinner lettere ble utsatt for sanksjoner enn menn. Hun mente det var «lite rom for å være sint, som kvinne, så jeg lar være å være kjerring».

Når det gjaldt sjikane fra innbyggere, var tilbaketrekningsstrategien som ble beskrevet av politikerne, ikke å dempe seg, men å ta seg selv ut av situasjonen. En informant som tidligere hadde vært svært politisk aktiv på sosiale medier, beskrev det slik: «Jeg mistet all motivasjon og var nær ved å møte veggen, men jeg løste det ved å snu ryggen til. Jeg vet at alt

det drittet er der på nettet, men jeg bare lar være å se.» Vedkommende beskrev det å trekke seg ut av sosiale medier som «en helt nødvendig overlevelsesstrategi». Alle som hadde blitt utsatt for hets og sjikane på nett fra innbyggere, oppga at de hadde sluttet å følge med på det som skjedde på nett. Selv om det ble beskrevet som «en lettelse» ikke å være på nett, ble det også beskrevet som et tap fordi politikerne jo er avhengig av å nå ut til folk og «diskutere med dem der de er». Hets og sjikane førte dermed til at de mistet sosiale medier som arena for innbyggerkommunikasjon. Mens noen syntes dette var synd, var andre opptatt av at det uansett bare var «dritt å få» på disse arenaene, og at det var bedre å møte folk ansikt til ansikt. En politiker beskrev også hvordan hun var modigere når hun så hvem hun snakket til: «På nettet ser du jo ikke hvem du snakker med. Når jeg møter folk ansikt til ansikt, så er det lettere å si: ‘Vet du hva, dette holder, dette er nok.’»

Tilbaketrekning kan være en måte å håndtere uønsket oppmerksomhet på som har uheldige demokratiske konsekvenser, fordi politiske meninger ikke blir godt representert eller brutt mot hverandre i et klima der politikere av redsel for negativ oppmerksomhet ikke tør å si hva de mener. Tilbaketrekning var imidlertid ikke dominerende i fortellingene til politikerne når det gjaldt hvordan de levde med og levde videre etter at de hadde opplevd hets og sjikane. Mens alle beskrev noen grad av tilbaketrekning, gjorde de dette i kombinasjon med andre mer offensive strategier. Særlig tre faktorer trådte frem som viktige for å forklare hvordan lokalpolitikerne håndterte de uønskede situasjonene de kom opp i. To av disse var interne håndteringsmekanismer, sterkt knyttet til mestringsstro: politisk motivasjon og forestillinger om politikerrollen. En tredje strategi, som også er mye omtalt i litteraturen, var ekstern, nemlig støtte.

Politisk motivasjon som beskyttelse mot hets og sjikane

Et par av politikerne som ble intervjuet, fremsto som nærmest immune mot hets og sjikane. De beskrev situasjoner de hadde vært utsatt for, som andre sannsynligvis ville ha tatt svært tungt, men som de selv la liten vekt på. I intervjuet var de også mest opptatt av å snakke om at det de opplevde som vanskeligst ved å være politiker, var når man ikke fikk sine saker igjennom. Etter nærmere refleksjon kom disse frem til at det å ha noe de ønsket å oppnå, politisk sett, var så viktig for dem at det overdøvet negativ oppmerksomhet både fra innbyggere og fra politikerkollegaer. En

politiker beskrev for eksempel hvordan «[d]et var fælt å stå i dette, men så fikk jeg igjennom [en bestemt sak] – min stemme var den som telte!». Ubehagelige henvendelser ble i verste fall oppfattet som støy, men de tok ikke henvendelsene personlig eller innover seg, og det var også vanskelig for dem å huske disse situasjonene. De kategoriserte ikke minnet som et minne om hets og sjikane, men som et minne om hva som skulle til for å få en sak igjennom. Også politikere som i større grad tok hets og sjikane innover seg, mente at noe av det som fikk dem til å holde ut og til å fortsette med politikk, var at de brant for sakene de jobbet med. De rapporterte altså at de tålte ubehag bedre fordi de var sterkt motivert. Det så dermed ut til at engasjement og motivasjon kunne være beskyttende mot hets og sjikane, i hvert fall inntil et visst punkt. En politiker mente selv å klare å riste sjikane av seg, men opplevde det som u håndterlig når sjikanen gikk ut over familien.

Selv om informantene beskrev motivasjon som en beskyttende faktor, er det ikke nødvendigvis motivasjonen i seg selv som forklarer variasjoner i hvordan politikere håndterer uønsket oppmerksomhet. De aller fleste politikere er motivert for å gjøre en forskjell (Winsvold, 2023), og det gjaldt også dem vi intervjuet i denne studien. Og motivasjon lot til å beskytte alle, men i ulik grad. En forklaring på hvorfor motivasjon virker ulikt beskyttende, kan være tilstedeværelsen av andre former for sårbarhet, for eksempel selvtillit, mestringsfølelse og måten man tenker om politikerrollen på, som vi skal diskutere i neste avsnitt. Det kan altså være at motivasjon beskytter alle, men at beskyttelsesbehovet varierer mellom politikerne.

Forestillinger om hva man må tåle som politiker

Mange av informantene beskriver kognitive beskyttelsesmekanismer i form av ting de sier til seg selv – sannheter eller leveregler de gjentar – når de blir utsatt for ubehagelige situasjoner. Hva de sier til seg selv i slike situasjoner, viser hva slags forestillinger de har om hva en politiker bør tåle, og om hvordan en politiker bør takle motgang. Samtidig vil slike omkved kunne bidra til å forsterke de forestillingene de allerede har. En gjennomgående forestilling og «sannhet» politikerne gjentok for seg selv, var den om at man som politiker må forvente, være forberedt på og tåle «en tøff tone». Det å stå i uenighet ble beskrevet som en del av det å være politiker, og det kunne noen ganger utarte mer enn man kunne ønske.

Dette var «en del av spillet». Når politikere beskrev hvordan de tenkte om det de hadde opplevd, sa de ting som: «Det var forferdelig, men som politiker må man tåle det.» Denne måten å tenke på utelukker langt på vei det å gi opp eller å ta ubehagelige henvendelser veldig tungt som mulige reaksjonsmåter.

En beslektet strategi var å sammenlikne seg med dem som har det verre. Noen av politikerne beskrev at når de hadde det veldig tungt og hadde lyst til å gi seg, så tenkte de på andre som måtte tåle mer enn dem selv. En politiker holdt seg oppe ved å tenke på krigen i Ukraina. Flere informanter reflekterte imidlertid rundt det at antakelsen om at andre tenker at man må tåle en del som politiker, gjør det vanskelig å snakke med andre om at man synes slike hendelser er vanskelige. Noen opplevde det ekstra tyngende å måtte bære på opplevelsene alene, og de opplevde at det også gjorde dem mer sårbare. Intervjuene pekte mot at strenge normer med hensyn til hva en burde tåle, langt på vei var internalisert og gjorde det vanskelig for politikere å innrømme – også for seg selv – at de synes hets og sjikane er tungt å stå i. Forestillingen om at politikere må tåle en del opplevdes altså både beskyttende og – helt motsatt – svekkende.

Visse typer forestillinger om dem som angriper, lot også til å være beskyttende ved at de fratok angriperne injurierende kraft. Flere av politikerne snakket om at de forsonet seg med ubehagelige opplevelser fordi de som angriper, selv «har problemer». Det ble for eksempel antatt at innbyggere kunne oppføre seg dårlig fordi de var «fortvilet og desperate». Politikere som oppførte seg dårlig, ble avskrevet som dårlige mennesker med dårlige normer. De fulgte ikke spillereglene som alle andre er enige om, og det var dermed egentlig angriperne som var svake og dummet seg ut. De angrepne fremsto i kontrast som store, edle og med normene på plass. De som oppførte seg dårlig, ble altså avskrevet som irrelevante, og det var dermed ingen grunn til å ta det de sa, innover seg. Særlig de unge (tidlig i 20-årene) informantene vi har snakket med, hadde det tydelig for seg og understreket sterkt hvordan de som angriper, ikke forholder seg til normer og regler for akseptabel atferd.

Noen politikere formidlet også at de opplevde at de var beskyttet av forpliktelsen som ligger i rollen de har som folkevalgt. De er valgt inn av sitt parti, og de må gjøre jobben de har blitt satt til, uansett hvor mye det stormer rundt dem. Rollen som politiker krever noe av dem som gjør at de ikke kan legge seg ned og fortvile; de har en jobb å gjøre. Et par av dem vi intervjuet som hadde politiske lederverv, var spesielt opptatt av dette: «Som [en med dette vervet] går det ikke an å bare legge seg ned. Jeg har et ansvar.»

Støtte

Som observert i litteraturen later det til at støtte er veldig viktig for at politikere skal håndtere uønsket oppmerksomhet. Og tilsvarende trekkes mangel på støtte frem som en årsak til at politikerne bukker under i møte med sjikane. Særlig oppleves manglende støtte fra partikolleger eller politikerkollegaer fra samme koalisjon som krevende og sårende. To av dem vi intervjuet, var eneste representant for sitt parti i kommunestyret og følte seg ekstra alene og sårbare for kritikk fra andre politikere. For begge disse var støtte fra familie, venner og innbyggere «når det stormer som verst», svært viktig. Samtlige trakk frem hvor viktig det er å ha noen å snakke med og noen som bryr seg. En politiker fortalte hvordan han hadde «buret seg inne i dagevis» etter en ubehagelig episode, og hvordan det som fikk ham til å komme ut igjen, var tekstmeldinger fra innbyggere og noen få andre politikere. Slik støtte opplevde han som helt avgjørende for å tåle det som hadde skjedd.

Saglie et al. (2022) finner i sin spørreundersøkelse til lokale partiorganisasjoner at litt under halvparten av lokale partilag har erfaringer med trusler og hatytringer, men at bare 28 prosent har rutiner for å håndtere slike hendelser. Kun én av informantene i vår studie sa noe om partiets støttestruktur i slike saker. Hun fortalte at hun selv, som partileder, var opptatt av å støtte de andre partimedlemmene dersom de opplevde noe ubehagelig, og at hun ba om at alle ubehagelige henvendelser «sendes til meg, så kan jeg ta meg av dem. Jeg har rygg til det». Ellers nevnte ikke informantene støtte fra partiet uoppfordret, og da vi spurte direkte, var det ingen som hadde opplevd at de hadde fått spesiell støtte i partiet, eller at partiet hadde noen rutiner for hva som bør gjøres i slike saker. Vårt utvalg av informanter er svært lite og er heller ikke representativt, men indikerer uansett at det ikke er en utbredt forventning om at partiet skal ha en støttestruktur i slike situasjoner.

Avsluttende diskusjon

Mange norske lokalpolitikere opplever ubehagelige henvendelser, hets og sjikane. Tall fra representantpanelet i 2024 viser at flere enn én av tre politikere i løpet av det siste året hadde opplevd en eller annen form for ubehagelig henvendelse. Heldigvis er det få, men likevel noen som opplever de alvorligste formene for negative henvendelser, som trusler, skadeverk og vold. En del politikere har blitt redde av slike hendelser, og omtrent halvparten rapporterer at disse henvendelsene har påvirket deres motivasjon.

Tallene bekrefter det man har sett i tidligere undersøkelser: Det å være politiker kommer med en risiko. Dette er et demokratisk problem, fordi det kan gjøre at folk trekker seg fra politikken, eller at de ikke ønsker å stille til valg, og dermed får vi et fattigere og mindre representativt folkestyre. I tillegg kan hets, sjikane og uønskede henvendelser ha store omkostninger og være svært belastende for dem som blir utsatt for det. Her kan det være viktig å ta høyde for at sjikane treffer politikerne ulikt. Vi ser for eksempel i tallene fra 2024 at politikere fra den yngre generasjonen og i storbyen oftest rapporterer om ubehagelige hendelser.

Samtidig bekrefter tallene også det tidligere undersøkelser viser, nemlig at mange politikere *ikke* rapporterer om store belastninger som følge av slike hendelser. Om ikke de lever godt med det, så lever de tilsynelatende videre med de negative erfaringene. I dette kapittelet har vi spurt hva som gjør at politikere klarer å stå i slike situasjoner. Intervjuer med en håndfull lokalpolitikere som har opplevd slike hendelser, viser at de har ulike mekanismer for å håndtere det de opplever.

Samtlige politikere vi intervjuet, rapporterte om at de møtte ubehagelige og uønskede hendelser med det man omtaler som strategier for *andrehåndshåndtering* (Connor-Smith & Flachsbart, 2007). I stedet for å adressere årsaken til problemet (førstehåndshåndtering) aksepterte og tilpasset de seg situasjonen på ulike måter. Særlig vanlig var *tilbaketrekning*. Et flertall av politikerne vi snakket med, sa at de var blitt mer forsiktige, eller at de unngikk visse typer situasjoner. Ved å ta seg selv ut av situasjonen fikk politikerne sjikane til å stoppe, og de løste dermed problemet de sto i. Man kunne tenke seg sterkere strategier – førstehåndshåndteringsstrategier – der politikerne konfronterte de uønskede henvendelsene direkte, for eksempel ved å snakke med innbyggerne, politikerne eller media de følte seg hetset av. Kun én politiker rapporterte om direkte problemløsende strategier (hun som sa ifra om hva som ikke var greit, men bare dersom hun møtte mennesker fysisk). Ellers forholdt politikerne seg som om situasjonen var gitt – sjikane forekommer – og istedenfor å forsøke å få sjikane til å stoppe, tilpasset de seg. Ifølge teorier om håndteringsstrategier indikerer slik tilpasning lav grad av mestringstro (Connor-Smith & Flachsbart, 2007; Marijnissen et al., 2020), og på mange måter er det et inntrykk man får av informantenes fortellinger om hendelser med hets og sjikane: Politikerne håndterer slike hendelser på et vis, men ingen gir uttrykk for at de mestrer akkurat denne typen situasjoner, og veldig få beskriver hvordan de møter en slik situasjon direkte og forsøker å bli kvitt årsakene til problemet. For

de fleste av politikerne vi har snakket med, later det til at hets og sjikane representerer en slags yttergrense for hva de kan tåle i rollen som politikere.

I tillegg til å trekke seg tilbake velger mange politikere å akseptere og tilpasse seg situasjonen og følelsene den avstedkommer, for eksempel gjennom emosjonsorienterte strategier, som innebærer at de, istedenfor å forsøke å få kontroll på situasjonen, prøver å få kontroll på følelsene sine (Carver et al., 1989). Denne passive formen for aksept ble ledsaget av tiltak for kognitiv restrukturering: De erstattet skadelige tanker med nye og mer positive tanker som gjorde det lettere å akseptere situasjonen. Politikerne sa for eksempel til seg selv at hets og sjikane var noe de måtte tåle, og at det er noe som hører politikerrollen til, eller de forsøkte å «tenke positivt» ved å rette oppmerksomheten på dem som har det verre. Det positive her ligger i at de har det bedre enn de kunne ha hatt det. Særlig beskyttende var forestillingene om hva det innebærer å være politiker. Politikere oppfattet det som en «sannhet» som de gjentok for seg selv, at man som politiker må «tåle en del». Det syntes som om denne repeteringen av hva det innebærer å være en politiker, påvirket deres selvoppfatning og lot dem se seg selv som noen som tålte en del, nettopp fordi de var politikere. Ideen om at man som politiker må tåle en del, understreket for dem at det de sto i, var et valg de hadde tatt, og ikke noe de bare passivt ble utsatt for. De unngikk dermed å se seg selv som ofre. Det lot til at denne håndteringsmekanismen forutsetter en viss grad av mestringstro, men den bidro også til å styrke egen mestringstro gjennom en form for etterrasjonalisering. Det implisitte resonnementet flere politikere fremførte, var at når de hadde valgt å være politikere, som de visste ville innebære at de ble utsatt for ubehagelige hendelser, ja så måtte det bety at de tålte slike hendelser. Det lå dermed en beskyttelse i det at de selv hadde valgt politikerrollen og alt det de visste at den ville føre med seg.

Mens studien vår kan si noe om hva politikere kan gjøre for å tåle sjikane, sier den ikke noe om hva man kan gjøre for å hindre at sjikane skjer. Vårt utgangspunkt er på sett og vis defensivt: Vi erkjenner at hets og sjikane skjer, og vi spør hva politikere kan gjøre for å tåle slik oppmerksomhet. Det er imidlertid åpenbart at man parallelt med å identifisere beskyttelsesstrategier også må forsøke å arbeide for å redusere omfanget av sjikane – ikke bare av hensyn til politikerne, men også for å motvirke den demobiliserende effekten det kan tenkes at hets og sjikane kan ha på vanlige borgeres politiske deltakelse og engasjement (Pedersen et al., 2025). Strategier for å få til dette kan handle om å jobbe med tonen i den offentlige debatten,

å forhindre politikerforakt og, i de verste tilfellene, å straffeforfølge dem som utsetter politikere for slike hendelser. Så ser vi også at hets fra andre politikere har et nokså stort omfang, og at slik oppmerksomhet oppfattes som veldig belastende. Det bør derfor jobbes med holdninger internt i kommunestyret, med måten man snakker med hverandre på, og med hva som oppfattes som akseptabel oppførsel. I tillegg ligger det i funnene våre en oppfordring til handling fra partier og kommunestyrer: Funnene viser at støtte er veldig viktig for politikere som utsettes for uønskede og negative hendelser. Partier og kommunestyrer kan etablere rutiner for hvordan man i disse skal hjelpe folk som blir utsatt for slike ting.

Forfatterbiografier

Marte Slagsvold Winsvold (f. 1973) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er forsker I ved Institutt for samfunnsforskning. Winsvold forsker på blant annet politisk deltakelse, politisk representasjon og politisk lederskap på lokalt nivå.

Mads Thau (f. 1986) er forsker II ved Institutt for samfunnsforskning og har sin doktorgrad i statsvitenskap fra Aarhus universitet. Tidligere har han vært forsker på VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd i Danmark. Thau interesserer seg for demokrati, sivilsamfunn og offentlig forvaltning. Han har for eksempel forsket på sjikane av politikere, valgkampeffekter på velgere, inkludering og representativitet i frivillige organisasjoner og brukertilfredshet i offentlige organisasjoner

Ragnhild Muriaas (f. 1973) er professor i statsvitenskap ved Institutt for politikk og forvaltning ved Universitetet i Bergen. Hun er leder av Norsk representantpanel, som driftes av Kjernefasilitet for digital samfunnsvitenskap (DIGSSCORE) ved samme institusjon. Hennes forskningsinteresser omfatter demokratisering, politisk representasjon og likestilling.

Vibeke Wang (f. 1976) har en doktorgrad i sammenliknende politikk fra Universitetet i Bergen og er forskningsleder ved Chr. Michelsens institutt. Hennes forskningsinteresser omfatter blant annet kjønn og politikk med søkelys på politisk representasjon, lovreform, inkludering og ekskludering i politikken.

Referanser

- Ajzen, I. (2002). Perceived behavioral control, self-efficacy, locus of control, and the theory of planned behavior. *Journal of Applied Social Psychology*, 32(4), 665–683.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84(2), 191–215.
- Belschner, J., Muriaas, R. & Wang, V. (2023). *Stortingskandidaters møter med vold: Er norsk politikk et trygt rom?* (CMI Brief nr. 2023: 8). Chr. Michelsens Institutt.
- Bjarnegård, E. (2018). Making gender visible in election violence: Strategies for data collection. *Politics & Gender*, 14(4), 690–695.
- Bjarnegård, E. & Zetterberg, P. (2023). Conclusion and ways forward. I E. Bjarnegård & P. Zetterberg (Red.), *Gender and violence against political actors* (s. 241–247). Temple University Press,
- Bjelland, H. F. & Bjørge, T. (2014). *Tusler og trusselhendelser mot politikere: en spørreundersøkelse blant norske stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer* (PHS Forskning 2014: 4). Politihøgskolen.
- Bjørge, T. & Silkoset, E. (2017). *Trusler og trusselhendelser mot politikere: En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer* (PHS Forskning 2017: 5). Politihøgskolen.
- Bjørge, T., Thomassen, G. & Strype, J. (2022). *Harassment and threats towards politicians: A survey of Norwegian parliamentarians, cabinet ministers and executive committee members of political parties and their youth wings* (PHS Forskning 2022: 4). Politihøgskolen.
- Brandtzæg, B. A., Magnussen, E., Vike, H., Heian, M. T., Kvernenes, M. S., Jupskås, A. R. & Ruud, S. S. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår: motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid* (TF-rapport nr. 636). Telemarksforskning.
- Buckley, F., Keenan, L. & Mariani, M. (2023) *The cost of doing politics in Ireland: What does violence against politicians look like and how is it gendered?* (CMI Brief nr. 2023: 6), Chr. Michelsens Institutt.
- Carver, C. S., Scheier, M. F. & Weintraub, J. K. (1989). Assessing coping strategies: A theoretically based approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, 56(2), 267–283.
- Celuch, M., Oksa, R., Ellonen, N. & Oksanen, A. (2023). Self-censorship among online harassment targets: The role of support at work, harassment characteristics, and the target's public visibility. *Information, Communication & Society*. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2289978>
- Celuch, M., Savela, N., Oksa, R., Latikka, R. & Oksanen, A. (2022). Individual factors predicting reactions to online harassment among Finnish professionals. *Computers in Human Behavior*, 127, Artikkel 107022.
- Collignon, S. (2023). Harassment and intimidation of parliamentary candidates in the United Kingdom. I E. Bjarnegård & P. Zetterberg (Red.), *Gender and violence against political actors* (s. 132–147). Temple University Press.
- Collignon, S., Campbell, R. & Rüdiger, W. (2022). The gendered harassment of parliamentary candidates in the UK. *Political Quarterly*, 93(1), 32–38.
- Collignon, S. & Rüdiger, W. (2020). Harassment and intimidation of parliamentary candidates in the United Kingdom. *Political Quarterly*, 91(2), 422–429.
- Collignon, S. & Rüdiger, W. (2021). Increasing the cost of female representation? The gendered effects of harassment, abuse and intimidation towards parliamentary candidates in the UK. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(4), 429–449.
- Connor-Smith, J. K. & Flachsbarth, C. (2007). Relations between personality and coping: A meta-analysis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 93(6), 1080–1107.
- de Graaf, G. & Huberts, L. W. C. J. (2008). Portraying the nature of corruption using an explorative case-study design. *Public Administration Review*, 68(4), 640–653.

- Erikson, J., Håkansson, S. & Josefsson, C. (2023). Three dimensions of gendered online abuse: Analyzing Swedish MP's experiences of social media. *Perspectives on Politics*, 21(3), 896–912.
- Esposito, E. (2023). Online violence. I E. Bjarnegård & P. Zetterberg (Red.), *Gender and violence against political actors* (s. 93–104). Temple University Press.
- Flinders, M., Weinberg, A., Weinberg, J., Geddes, M. & Kwiatkowski, R. (2020). Governing under pressure? The mental wellbeing of politicians. *Parliamentary Affairs*, 73(2), 253–273.
- Herrick, R., Thomas, S., Franklin, L. D., Godwin, M. L., Gnabasik, E. & Schroedel, J.R. (2019). Physical violence and psychological abuse against female and male mayors in the United States. *Politics, Groups, and Identities*, 9(4), 681–698.
- Huberts, L. (2014). *The integrity of governance: What it is, what we know, what is done and where to go*. Palgrave Macmillan
- Håkansson, S. (2021). Do women pay a higher price for power? Gender bias in political violence in Sweden. *Journal of Politics*, 83(2), 515–531.
- Håkansson, S. (2023). Violence against Swedish local-level politicians. I E. Bjarnegård & P. Zetterberg (Red.), *Gender and violence against political actors* (s. 161–174). Temple University Press.
- Ipsos. (2019). *Hat og trusler mot folkevalgte. Rapport for Kommunesektorens organisasjon* (KS). Ipsos. <https://www.ks.no/contentassets/87402cb121fa4cf08a6bb0b466c03c43/FoU-hets-og-trusler.pdf>
- Ipsos. (2023). *Hatytringer, trusler og desinformasjon mot folkevalgte*. KS. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Hatytringer-trusler-og-desinformasjon-mot-folkevalgte.pdf>
- Jupskås, A.R. (2021). *Norske lokalpolitikeres erfaringer med trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser: noen resultater fra en spørreundersøkelse i november 2020* (Rapport nr. 2/2021). Telemarkforskning; C-REX – Senter for ekstremismeforskning.
- Kosiara-Pedersen, K. (2024). Single ladies and freedom of speech: gendered explanations for, and effects of, violence in politics. *European Journal of Politics and Gender*, 7(2), 221–238.
- Lazarus, R. S. & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal, and coping*. Springer.
- Marijnissen, D., Kolthoff, E. & Huberts, L. (2020). Coping with threats and harassment in politics. *Public Integrity*, 22(5), 485–506.
- Midtbøen, A. H. (2017). Boundaries of free speech in the political field. I A. Midtbøen, K. Steen-Johnsen & K. Thorbjørnsrud (Red.), *Boundary struggles: Contestations of free speech in the Norwegian public sphere* (s. 195–227). Cappelen Damm Akademisk.
- Muriasa, R., Christensen, D.A., Stein, J. & Thesen, G. (2024). *Runde 10: Norsk representantpanel* [Datasett]. Universitetet i Bergen.
- Nadim, M. & Fladmoe, A. (2016). *Hate speech, report 1: Research on the nature and extent of hate speech* (Rapport 2016: 20). Institutt for samfunnsforskning.
- Pedersen, R. T., Petersen, N. B. G. & Thau, M. (2024). Online abuse of politicians: Experimental evidence on politicians' own perceptions. *Political Behavior*, 47, 119–139.
- Pedersen, R. T., Thau, M. & Petersen, N. B. G. (2025). Exposure to online abuse of politicians does not scare citizens away from politics. *Journal of Experimental Political Science*, 1–14. <https://doi.org/10.1017/XPS.2024.20>
- Rossini, P. (2021). More than just shouting? Distinguishing interpersonal-directed and elite-directed incivility in online political talk. *Social Media + Society*, 7(2), 1–14.
- Ruud, S. S. (2022). *Tre inn eller tre av? En kvalitativ undersøkelse av hva som påvirker hvorvidt den hetsede lokalpolitiker ønsker å stille til gjenvalg* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Saglie, J., Hansen, V. W., Mjelde, H. & Segaaard, S. B. (2022). *Lokale partilag og lister: organisasjon, aktiviteter og økonomi* (Rapport 2022: 8). Institutt for samfunnsforskning.
- Thomas, S., Herrick, R., Franklin, L. D., Godwin, M. L., Gnabasik, E. & Schroeder, J. R. (2019). Not for the faint of heart: Assessing physical violence and psychological abuse against U.S. mayors. *State and Local Government Review*, 51(1), 57–67

- Thomas, S. & Herrick, R. (2023). Physical and psychological violence among U.S. mayors and state senators. I E. Bjarnegård & P. Zetterberg (Red.) *Gender and violence against political actors* (s. 148–160). Temple University Press.
- Winsvold, M. (2023). *KS' lokaldemokratiundersøkelse: oversikt for 2021 og 2022*. <https://www.ks.no/contentassets/8078cfe605694379a2e9b448c08aa689/Samlerapport-KS-Lokaldemokratiundersokelse-2021-2022.pdf>
- Winsvold, M. & Vabo, S.I. (2024). How well do participatory governance arrangements serve political leadership? *Governance* 37(4), 1061–1079.

