

**Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.):  
*Lokalvalg og lokalt folkestyre.***

**Oslo: Gyldendal Akademisk, 2005.**



**Sammendrag**

I den offentlige debatten stilles det stadig spørsmål ved lokaldemokratiets vitalitet. Denne boka belyser spørsmålet fra et medborgerperspektiv: Hvordan ser lokaldemokratiet ut fra innbyggernes synsvinkel? Datamaterialet hentes hovedsakelig fra Lokalvalgsundersøkelsen som ble gjennomført ved kommune- og fylkestingsvalget i 2003.

Et av målene er å rapportere valgets utfall og analysere bakgrunnen for resultatet. Dessuten settes et søkelys på nye trekk ved valget. En ny valgordning ble introdusert i 2003, og direkte valg av ordfører, elektronisk stemmegivning og separat valgdag (Nittedal) ble prøvd ut. Men lokaldemokratiet er mer enn lokalvalg. Flere kapitler tar for seg ulike former for politisk deltakelse i lokalsamfunnet. Medborgernes aktivitet utfolder seg på mange arenaer, gamle som nye. Lokalavisene hører til en gammel arena, internett til en ny. Dessuten settes søkelyset på deltakelsen til en ny sosial gruppe, de ikke-vestlige innvandrerne. Den siste gruppen kapitler dreier seg om lokaldemokratiets legitimitet. Her diskuteres blant annet ulike oppfatninger av lokaldemokratiet, der borgerrollen settes opp mot brukerrollen. Dessuten drøftes den fallende valgdeltakelse med utgangspunkt i normen om borgerplikt. Er den synkende valgdeltakelsen et resultat av at borgerplikten gradvis dør ut med de gamle generasjonene? Endelig analyseres innbyggernes holdninger til ulike stridsspørsmål knyttet til kommunal organisering: kommunesammenslutning, markedsreformer og forholdet mellom stat og kommune.

At valgdeltakelsen ved kommunevalg har sunket nesten uavbrutt de siste 40 årene, er det mest iøynefallende utviklingstrekket ved norsk lokaldemokrati. En rekke tiltak er prøvd ut for å få opp deltakelsen. Direkte ordførervalg og elektronisk stemmegivning i valglokalet er blitt godt mottatt av innbyggerne i forsøkskommunene, men har ikke hatt noen særlig effekt på valgdeltakelsen. Forsøket med egen valgdag i Nittedal førte derimot til et sterkt fall i valgdeltakelsen. Går vi til deltakelse utenom valg, blir ikke bildet særlig lysere ved første blick. Ny teknologi blir ofte omtalt som et redskap for demokratisk fornyelse, men elektronisk deltakelse er hittil en aktivitet for de få. På samme måte er det relativt få som deltar aktivt i debattene i den lokale offentligheten, slik de utspiller seg i lokalavisene. De fleste inntar tilskuerens rolle.

En form for valgdeltakelse er imidlertid økende: Velgerne bruker i større grad muligheten til å stemme på enkeltpersoner. Ved valget i 2003 var dette for første gang mulig også ved fylkestingsvalg. Endringene i valgordningen fikk imidlertid beskjedne konsekvenser for utfallet av personutvelgingen, uansett om man ser på fylkestingsvalget eller kommunevalget. Velgernes personstemmegivning hadde – både før og etter reformen –

betydelig innflytelse over hvem som ble valgt inn i kommunestyrene. Velgerne avgjorde mandattildelingen for seks av ti representanter. Velgernes personstemmegivning har hatt særlig betydning for ikke-vestlige innvandrere.

Er den fallende valgdeltakelsen et tegn på en utbredt misnøye med lokaldemokratiet? Kort sagt er svaret nei. Tvert imot sier de fleste seg nokså fornøyde med måten lokaldemokratiet fungerer på i sin kommune. Selv om deltakelsen synker, er det fortsatt sterk oppslutning om normen om stemmegivning som borgerplikt. Lokaldemokratiets legitimitet kan imidlertid ikke sees isolert; det er viktig å ha sammenligningspunkter: Er tilliten til lokaldemokratiet høyere eller lavere enn tilliten til andre institusjoner? Sammenligner vi med det rikspolitiske nivået, kommer lokaldemokratiet godt ut. Tilliten til lokalpolitikere og lokale politiske institusjoner er høyere enn tilliten til rikspolitikere og nasjonale politiske institusjoner. Opinionsen ser også ut til å ville gi mer makt til det lokale nivået.

Et sentralt argument i debatten om lokalvalgene har vært at det lokale overkjøres av rikspolitikken. Et flertall av velgerne mente likevel at valgkampen i kommunen var mest preget av lokale saker, og rundt halvparten la mest vekt på lokale saker eller personer da de valgte parti. Omfanget av stemmedeling mellom kommunevalg og fylkestingsvalg, og mellom kommunestyrevalg og ordførervalg i kommuner med direkte ordførervalg, peker også på at lokal stemmegivning er langt mer enn en gjenspeiling av rikspolitisk partipreferanse.

Lokaldemokratiet fungerer på ganske forskjellige måter i store og små kommuner. I mindre kommuner oppfattes valgkampen som mer lokal, og lokale forhold blir viktigere for stemmegivningen. Selv om erfaringene fra Nittedal peker på mulige motsetninger mellom lokal valgkamp og høy aktivitet, er det lokale fokuset i de små kommunene slett ikke noe hinder for høy politisk deltakelse. Ikke bare deltakelsen, men også tilliten til kommunestyret, ordføreren, lokalpolitikere generelt og kommuneadministrasjonen, blir høyere dess mindre kommunen er. Den politiske kulturen i små kommuner framstår som konsensusorientert, og dermed blir det lite politisk debatt i lokalpressen. De små kommunenes særpreg kan ha betydning for debatten om kommunesammenslåing. Så lenge det er innbyggerne i mindre kommuner som vurderer sin kommune mest positivt, vil det være vanskelig å samle oppslutning om å slå disse kommunene sammen og danne større enheter.

Det viser seg at det norske lokaldemokratiet i praksis stemmer bedre overens med konkurransedemokratiets normer enn med de mer deltakelsesorienterte alternativene. Kommunene er flinkere til å presentere informasjon på internett enn til å legge til rette for dialog, og de lokalpolitiske avisdebattene bidrar til tydeliggjøring av uenighet og klargjøring av alternativer. Når folk blir spurt om hva slags lokaldemokrati de ønsker, er det viktigste kjennetegnet ved et godt lokaldemokrati at de folkevalgte tar hensyn til innbyggernes meninger.

Har man for høye idealer om deltakelse, blir man skuffet når virkeligheten viser seg ikke å stemme med idealene. I det siste har dette vært særlig tydelig når det gjelder internett, der optimistene har trodd at elektronisk deltakelse skulle revolusjonere demokratiet. Folk har jevnt over neppe noe ønske om å være så aktive – og hvis engasjementet er svakt, hjelper det ikke at nye redskaper for deltakelse blir tilgjengelige. De fleste vil nok ha lydhøre lokalpolitikere som følger folkets vilje, men helst uten at de trenger å engasjere seg så sterkt selv. Derfor bør en være forsiktig med å sette opp høy deltakelse som eneste målestokk når en skal vurdere det norske lokaldemokratiet. Særlig gjelder dette de mer arbeidskrevende deltakelsesformene. Når forventningene er høye – og ikke blir innfridd – kan en lett komme til å undervurdere den deltakelsen som faktisk finner sted. Riktignok er det et mindretall som engasjerer seg aktivt i lokalpolitikken. Men denne innsatsen er, samlet sett, slett ikke liten. Og lokaldemokratiets legitimitet ser ut til å være relativt høy, også blant dem som ikke deltar selv. Lokaldemokratiet i Norge står overfor mange utfordringer, men sett fra innbyggernes synsvinkel er det bedre enn sitt rykte.

# Innhold

1. *Innledning: Honnørordet lokaldemokrati* (Tor Bjørklund)

## **Valgets politiske innhold**

2. *Valgresultatet i 2003: bakgrunn og perspektiver* (Tor Bjørklund og Jo Saglie)

3. *Lokalvalget 2003: på ny et velferdsvalg* (Tor Bjørklund)

## **Valgets institusjonelle rammer: valgordning og forsøk**

4. *Personutvelgingen: Ny ordning – uendret resultat* (Ottar Hellevik og Johannes Bergh)

5. *Uklar diagnose og tvilsam medisin? Erfaringar med eigen valdag i Nittedal i 2003* (Sigrid Skålnes)

6. *Direktevalg av ordfører i 1999 og 2003: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?* (Marcus Buck, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikal Lanes)

7. *Elektronisk stemmegivning – de første norske erfaringer* (Rune Karlsen, Bernt Aardal og Dag Arne Christensen)

## **Politisk deltakelse i lokalsamfunnet**

8. *Lokalavisene som offentlige rom: Befolkningen ytrer, politikerne lytter* (Marte Winsvold og Trine Myrvold)

9. *Elektronisk politisk deltakelse – en aktivitet for de få?* (Jo Saglie og Signy Irene Vabo)

10. *Innvandrerne i lokalpolitikken: en suksesshistorie?* (Tor Bjørklund og Johannes Bergh)

## **Lokaldemokrati: organisering, legitimitet og opinion**

11. *Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet* (Tor Bjørklund)

12. *Lokaldemokrati, brukar og borgar: ideal og realitetar* (Per Stava)

13. *Normer og stemmegivning: Både indre plikt og ytre press?* (Lawrence E. Rose)

14. *Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet* (Per Stava)

15. *Markedsreformer og medborgerskap* (Jo Saglie og Ann-Helén Bay)

16. *Endringer i kommunestrukturen: Hva skiller motstanderne fra de velvillige?* (Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen)

17. *Avslutning: Lokaldemokratiet – bedre enn sitt rykte* (Jo Saglie)

## Sammendrag av enkeltkapitler

### **Kap. 2: Valgresultatet i 2003: Bakgrunn og perspektiver**

Av Tor Bjørklund og Jo Saglie

Fløypartiens seier kjennetegnet lokalvalget i 2003. Både Fremskrittspartiet og SV gikk betydelig fram, og begge oppnådde sitt beste lokalvalgsresultat noensinne. Flere fellestrekk kjennetegner de to partienes framvekst i lokalpolitikken. Begge har hatt langt færre maktposisjoner i lokalpolitikken enn deres velgeroppslutning skulle tilsi. Selv om 2003-valget brakte inn en rekke nye ordførere fra disse to partiene, er de fortsatt klart underrepresentert. Og begge partier har, kanskje som en følge av dette, gjerne prioritert nasjonale standarder framfor lokalt selvstyre. De to partienes velgere legger likevel ikke særlig større vekt på nasjonale forhold enn det andre velgere gjør.

Valgets klareste taper var Kristelig Folkeparti, men det er vanskelig å se noe klart mønster i partiets velgertap. Kristelig Folkeparti avgav velgere i alle retninger: til høyre, til venstre og til de to andre mellompartiene. Tilbakegangen var også geografisk noenlunde likelig fordelt.

Under ett svekkes partienes regionale profil. Fremskrittspartiet begynte som et byparti, men har etter splittelsen på Bolkesjø i 1994 stadig fått bredere appell. Partiet har bygd opp et organisasjonsapparat med lokallag i stadig flere kommuner, og oppslutningen har også gradvis spredt seg ut over landet. SV har derimot, i motsetning til de andre partiene, fått en skarpere geografisk profil. Partiet har nok hatt framgang overalt, men størst har den vært i Oslo.

Av dem som stemte både ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, oppga 21 prosent at de stemte på ulike partier ved de to valgene. Om dette er et høyt eller lavt tall, er avhengig av øynene som ser. Men det innebærer i alle fall at ikke så få velgere har latt ulike overveielser styre sitt partivalg på fylkes- og kommunenivå.

De fleste partiene taper på å sitte i lokale maktposisjoner. Det er likevel forskjeller mellom partiene. Høyre tapte mest, men lokale posisjoner var en klar ulempe ved valget også for Arbeiderpartiet og Venstre. Høyre led trolig, i likhet med Kristelig Folkeparti og Venstre, under en «dobbel regjeringslitasje». Når et parti sitter med makten både i kommunen og i rikspolitikken, kan man vanskelig fraskrive seg ansvaret for politikken som føres. Fremskrittspartiet skiller imidlertid ut i motsatt retning: Det ser ut til at Fremskrittspartiet i 2003 tjente på å ha lokale maktposisjoner.

### **Kap. 3: Lokalvalget 2003: På ny et velferdsvalg**

Av Tor Bjørklund

Lokalvalget i 2003 ble, i likhet med de to foregående valgene, av velgerne oppfattet som klart preget av lokale saker. Det gjaldt både med hensyn til hvordan valgkampen utfoldet seg, og hvilke faktorer som var avgjørende for valg av parti.

Over 60 prosent mente at valgkampen var preget av lokale saker, og jo mindre kommunene var i innbyggertall, dess mer dominerte det lokale. Dessuten var rundt halvparten av velgerne av den oppfatning at lokalt betingede forhold var mest utslagsgivende ved valg av parti. Andelen var størst i kommuner med få innbyggere.

Liksom ved de siste stortingsvalgene var det velferdssaken som stod i fokus, som skole, eldre og ulike sosiale spørsmål. Siden velgerne mener at lokale faktorer i stor grad preget

valget, betyr det at velferdssakene ikke vurderes utelukkende som et utslag av rikspolitikkenes rammevilkår.

Velferdssakene har karakter av såkalte valensspørsmål. Ved valensspørsmål er det *enighet* om målet. Best mulig velferd for alle er et entydig gode som ingen vil bestride. Kampen står om hvem som er best i stand til å gjennomføre en allment akseptert politikk. Dermed kan skillene mellom partiene bli uklare. Partiprofilene tegnes etter grad av *troverdighet*. Hvilket parti kan man stole på, og hvilke er i stand til å følge opp løfter? Eller målestokken kan gå etter hvilket parti som vil bevilge mest penger. I valenspolitikkenes kjølvann følger lett *overbudspolitik*.

Ingen saker er imidlertid av natur utelukkende valensspørsmål. De kan lett omdannes til såkalte posisjonsspørsmål ved at det blir strid om virkemidler for å nå felles mål. Ved posisjonsspørsmål kan der være uenighet om både midler og mål. Veivalgene er ulike. Velferdssakene har utvilsomt elementer av posisjonssaker (jamfør privatisering og valgfrihet), men det sterke innslaget av enighet gjør det ofte vanskelig å skille partiene fra hverandre. I tillegg kommer at partiene i økende grad henvender seg til velgerne i form av *velferdsbrukere* og ikke til bestemte yrkesgrupper eller sosiale klasser. Alt dette bidrar til at forskjellene mellom partiene blir mer uklare enn før. Partilandskapet blir mer uoversiktlig og partienes velgere sosialt mer heterogene. Det viser seg da også at sannsynligheten for at en velger peker på en velferdssak som viktigst for partivalget har liten eller ubetydelig sammenheng med inntekt, alder eller kommunens innbyggertall. I sum bidrar valgkampenes karakter av velferdsvalg til å øke velgervandringene.

#### **Kap. 4: Personutvelgingen: Ny ordning – uendret resultat**

Av Ottar Hellevik og Johannes Bergh

Ved kommune- og fylkestingsvalgene i 2003 ble en ny valgordning tatt i bruk. Den medførte en del endringer i forhold til personutvelgingen; det vil si i hvordan kandidater blir valgt ut til de plassene en liste oppnår. Kapitlet er en analyse av konsekvensene av den nye valgordningen for personutvelgingen.

Ved fylkestingsvalget kan velgerne gi personstemmer til så mange kandidater de ønsker. For kandidater som får over 8 prosent personstemmer, avgjør disse personutvelgingen. Ellers følges som før rekkefølgen på listen. Ved kommunevalget ble velgernes adgang til å stryke kandidater fjernet. Samtidig ble betydningen av partienes prioritering av kandidater (tidligere kalt forhåndskumulering) redusert, og det ble innført begrensninger i hvor mange kandidater partiene kunne prioritere. Den uttalte begrunnelsen for endringene i valgloven var å øke velgerinnflytelsen over personutvelgingen.

Hva skjedde så ved valgene i 2003? Ved *fylkestingsvalget* ble bare 89 av til sammen 728 mandater tildelt på grunnlag av personstemmer. De fleste av disse ville blitt valgt også med den gamle ordningen. Bare 11 av representantene ville ikke blitt valgt uten personstemmer. På ett punkt fikk imidlertid endringene i valgloven større konsekvenser. Den tidligere ordningen med geografiske "utjevningsmandater" ved fylkestingsvalg ble fjernet, fordi den var vanskelig å kombinere med velgerinnflytelse over personutvelgingen. Resultatet er at så mye som 30 prosent av landets kommuner ikke fikk noen representant i fylkestinget i 2003, mot bare 6 prosent etter valget i 1999.

Ved *kommunevalget* i 2003 avga flere velgere enn noen gang tidligere personstemmer, samtidig som den nye valgordningen skulle øke velgerinnflytelsen over personutvelgingen. Likevel viser analysene en bemerkelsesverdig kontinuitet fra tidligere valg. Partienes mulighet til å sikre at bestemte kandidater blir valgt, eller å sikre at andre ("listefyll") ikke blir valgt, er i praksis like god nå som med den gamle ordningen. Ved valget i 2003 hadde

partiene sikret 40 prosent av mandatene. De resterende 60 prosentene ble tildelt som et resultat av velgernes personstemmegivning. De tilsvarende tallene med den gamle ordningen i 1999 var 38 prosent sikret og 62 prosent ”åpne” for velgerne. Det er altså en minimal endring, og i motsatt retning av det som var intendert.

Personstemmegivningen bidrar til at kvinneandelen i kommunestyrene blir mindre enn hva den ville ha vært uten slik velgerinnflytelse. Denne negative effekten er riktignok blitt mindre over tid; en trend som holder seg med den nye ordningen.

## **Kap. 5: Uklar diagnose og tvilsam medisin: Erfaringar med eigen valdag i Nittedal i 2003**

Av Sigrid Skålnes

Kommunevalet 2003 i Nittedal vart avvikla som eit forsøk med eigen valdag i juni. Bakgrunnen var at kommunen ville prøva ut om eigen valdag gjer kommunevalkampen lokal, og om det medverkar til auka valdeltaking. Valet vart lokalt: lokale saker og aktørar stod i fokus for valkampen, og debattane gjekk føre seg på lokale arenaer.

Å vera skjerma for rikspolitiske utspel viste seg å ikkje berre ha positive sider. Nittedal fekk liten oppmerksomhet utanfrå – både frå media og det politiske livet, og dei lokale partia fekk ikkje ekstra draghjelp som det sentrale partiapparatet kan representera. Å fokusera på det lokale gjorde det vanskeleg å sjå samanhengane i politikken, som at kommunen er avhengig av vedtak og rammer frå nasjonalt nivå.

Lokal valdag engasjerte veljarane i liten grad. Mai og juni var ein vanskeleg periode for valkampen. Informasjonen frå kommunen var dårleg, lokalavisa informerte godt. Heller mange oppfatta forsøket som eit prøveval, der det ”ordentlege valet” skulle vera i september. Valdeltakinga på 46,2 prosent vart rekordlåg, med ein nedgang på 16 prosentpoeng frå føre kommuneval. Borgarnormer og ønskje om å støtta spesielle lokale saker og parti var grunnane som best forklarte kvifor folk røysta. Dette er i tråd med det valforskinga elles har vist. Heller få nemnde det å ivareta eigne interesser som avgjerande for valdeltakinga. Uklare politiske skiljeliner lokalt medverka til ikkje-deltaking.

Utan draghjelp frå kommunepolitikarar, lokalavisa og dermed utan den lokale politiske debatten knytt til fylkesnivået, vart fylkestingvalet nærmast ei øving for spesielt interesserte. Tre av ti veljarar viste seg å tilhøyra denne gruppa. Dei politiske partia i Nittedal tenkte nytt med omsyn til valdag og lokalt fokus, men tradisjonelt med tanke på valkampopplegg og presentasjon av partiprogram og eigne prioriteringar. Forma med stor vekt på lokalavisa, folkemøte og stand var tradisjonell. Med det nådde ein dei ein vanlegvis når, og veit frå før at ein vil nå; middelaldrande veljarar med interesse for lokalpolitikk, med borgarnormer som tilseier at valdeltaking er ei borgarplikt, og med tid og høve til å orientera seg om kommunepolitikken og valkampen. Nytenking i forhold til å nå ut med politiske budskap og engasjera nye grupper, karakteriserte ikkje kommunevalet i Nittedal. Å gjera valkampen lokal, og å fokusera på det lokale, kan vera eitt steg i retning av å skapa eit lokalt offentleg rom for samtale. Men dette rommet må utformast slik at ulike grupper vil finna det interessant, mogeleg og ønskjeleg å delta i debatten, og då tyder erfaringane frå Nittedal at det framleis er trong for nytenking i samband med kommunevalet.

## **Kap. 6: Direktevalg av ordfører: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?**

Av Marcus Buck, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikal Lanes

I kapitlet undersøker vi hvorvidt forsøkene med direkte valg av ordfører i 1999 og 2003 kan sies å ha vært vellykkede ut fra intensjonene som var uttalt på forhånd. Forsøkene var ikke et vitenskapelig utformet eksperiment, men en ordning basert på selvseleksjon. De deltakende kommunene hadde en viss frihet til selv å bestemme reglene for valget. Det var derfor store ulikheter i vedtektene fra kommune til kommune med hensyn til krav til valgdeltakelse, krav til antall kandidater, krav i forbindelse med kåring av ordfører og regler for hva som skulle skje hvis kravene ikke ble oppfylt. I praksis gjennomførte kommunene derfor ulike forsøk.

Det sentrale formålet med forsøkene var å øke valgdeltakelsen gjennom økt personfokusering. Hovedkonklusjonen er at målet om økt valgdeltakelse ikke ble oppnådd, og i tråd med internasjonale erfaringer var deltakelsen ved selve ordførervalget lavere enn ved kommunestyrevalget. Som et eksperiment for å øke valgdeltakelsen var forsøkene derfor mislykket.

Derimot fant vi at det var en betydelig personfokusering ved selve ordførervalgene. Antakelsen om at direktevalg ville styrke tendensen til personfokusering ble dermed bekreftet, og som sådan var forsøket vellykket. Problemet var at antakelsen om at økt personfokusering ville føre til økt valgdeltakelse, ikke holdt stikk. Samtidig fant vi at graden av personfokusering og oppslutningen om ordførervalget sammenliknet med kommunestyrevalget varierte med kommunestørrelsen. Jo større kommune, dess mindre fokus på personer og dess større differanse i oppslutning om de to valgene. Direktevalgene styrket dermed tendensen til at lokalvalg i små kommuner allerede i stor grad er personvalg.

De lokale intensjonene med forsøkene var i stort monn fokusert på direktevalget som en demokratisk nyvinning der velgerne skulle få større innflytelse på lokalpolitikken. Ved selve valgene så vi at rundt tre av ti benyttet seg av muligheten til å dele sine stemmer både i 1999 og i 2003. Vi så også at et klart flertall av innbyggerne mente direktevalget ville gi dem økt innflytelse i lokalpolitikken, og et overveldende flertall ville at ordningen skulle bli permanent. På spørsmålet om hvorvidt de lokale intensjonene med direktevalg ble oppfylt, er dermed svaret et klart ja.

På den andre siden førte stemmedeling mellom kommunestyrevalget og ordførervalget til at noen ordførere havnet i mindretall i kommunestyret. I de fleste tilfellene fant man fram til konstruktive samarbeidsløsninger, mens det i noen få tilfeller førte til styringsproblemer og til at ordføreren mistet makt og ble fratatt oppgaver. Likevel synes det også i disse tilfellene som om både lokalpolitikkerne og velgerne evnet å justere sin atferd i forhold til situasjonen som oppsto, og at den kjente konsensusorienteringen fra formannskapsmodellen ble gjort gjeldende i viktige saker.

## **Kap. 7: Elektronisk stemmegivning. De første norske erfaringer**

Av Rune Karlsen, Bernt Aardal og Dag Arne Christensen

Dette kapitlet ser nærmere på hvordan den enkelte samfunnsborger reagerer på at stemmegivningen blir mer teknologisk, enten det er i valglokalet eller via internett utenfor valglokalet. Det tas utgangspunkt i forsøkene med elektronisk stemmegivning som ble gjennomført i tre norske kommuner ved valget i 2003 og ved lokalstyrevalget på Svalbard samme år. Forsøkene gikk ut på at velgerne stemte via pekeskjermer i valglokalet. Ved hjelp av data fra forsøkene belyses spørsmålene: Hvilke holdninger har velgere til bruk av datateknologi i forbindelse med gjennomføringen av valg? Og, hvordan reagerer velgere på muligheten til å stemme elektronisk i valglokalet? Den tredje problemstillingen ser nærmere på velgernes syn på e-stemmegivning i ukontrollerte omgivelser, noe som ikke ble prøvd ut i forsøkene. I hvilken grad ønsker norske velgere å kunne stemme via internett, utenfor

valglokalet? Kan vi forvente økt valgdeltakelse ved innføring av internettvalg, og i hvilken grad kan digitale skiller føre til større forskjeller i deltakelse mellom ulike grupper?

Det var overraskende små problemer knyttet til forsøket med elektronisk stemmegivning ved lokalvalget i 2003. Løsningen var lett å bruke, og velgerne var i stor grad positive til elektronisk stemmegivning i valglokalet.

Når det gjelder stemmegivning via internett, viser analysene at frykten for at internettvalg kan opprettholde og utdype sosiale skiller, er velbegrunnet. Det er grunn til å tro at økt tilgjengelighet og forenkling av valghandlingen kan føre til at ressurssterke grupper vil delta i enda større grad. Resultatet kan bli noe høyere valgdeltakelse, men også større forskjeller mellom ressurssterke og ressursvake grupper. Om forskjeller som følger av utdanning og inntekt forsterkes, ser det ut til at internettvalg kan virke utjevnende på valgdeltakelsen mellom aldersgrupper. Unge velgere ønsker internettvalg i mye større grad enn eldre.

Selv om et flertall i vårt materiale ønsker internettvalg er det en stor andel som ikke vil ha det. Ved en eventuell innføring av elektronisk stemmegivning er det avgjørende at tilliten til valgsystemet opprettholdes. Selv om man er sikker på at ens egen stemme blir talt riktig, er det til syvende og sist sluttresultatet som er avgjørende i et valg. Alle må stole på at sluttresultatet er korrekt, for at tilliten skal opprettholdes.

## **Kap. 8: Lokalavisene som offentlige rom: Befolkningen ytrer, politikerne lytter**

Av Marte Winsvold og Trine Myrvold

I kapitlet analyseres den politiske debatten i syv kommuners lokalaviser i perioden før valget i 2003. Alle leserinnlegg, debattinnlegg og redaksjonelle artikler som handler om lokalpolitiske temaer eller som innbefatter lokale politikere eller innbyggere, er analysert. Redaksjonen, lokale politikere og kommunens befolkning står for omtrent en tredjedel av innleggene hver. Analysen viser at lokalavisene i valgkampinnspurten i stor grad fungerer som arenaer for diskusjon av lokale politiske spørsmål, men at nasjonale temaer også diskuteres i betydelig grad.

Innledningsvis skisseres to ulike demokratimodeller; konkurransedemokratiet som legger vekt på konkurranse mellom politiske eliter, og diskursdemokratiet som vektlegger forståelsesorientert diskusjon mellom politikere og befolkning i det offentlige rom. Ut fra disse to demokratimodellene fremsettes ulike forventninger til hvordan den politiske debatten i lokalavisene vil utspille seg, og spørsmålet stilles: Fyller avisene primært konkurransedemokratiets behov for politisk informasjon og eksponering av politiske alternativer, eller finner vi også konsensuspregede elementer fra det diskursdemokratiske idealet i den politiske debatten i lokalavisene? Analysen viser at den politiske debatten først og fremst underbygger et konkurransedemokratisk ideal. Avisene benyttes til politiske meningsytringer snarere enn til politisk dialog. Debatt deltakerne svarer i liten grad på hverandres innspill, men bruker dem som brekkstang inn i debatten, og skriver så om det de selv synes er viktig. Slik får debatten preg av parallelle monologer heller enn av dialog. I den grad debatt deltakerne snakker om det samme, later det ikke til at de ønsker å komme til enighet, men tvert imot å tydeliggjøre uenighet. Likevel er det, selv i valgkampinnspurten, en del trekk ved debatten som underbygger et diskursdemokratisk ideal. I tråd med hva et slikt ideal foreskriver, er argumentasjonen ofte prinsipiell, og standpunkter begrunnes gjerne med henvisning til "det felles beste", ikke med henvisning til særinteresser. Videre forsøker redaksjonen i noen grad å bringe partene til enighet ved å trekke frem områder der de mener uenigheten ikke er reell. De politikerne som deltar i debatten er dessuten opptatt av å vise at de lytter til argumenter som kommer fra befolkningen. Befolkningen er på sin side ikke



opptatt av å lytte til det politikerne har å si, og dialogen blir derfor skjev: Befolkningen ytrer seg om det de har på hjertet og politikerne lytter.

Alt i alt underbygger debatten i lokalavisene et konkurransedemokratisk ideal. Det er imidlertid rimelig å anta at dette er spesielt tydelig på grunn av det nær forestående valget, og at debatten vil arte seg annerledes i periodene mellom valg.

## **Kap. 9: Elektronisk politisk deltakelse – en aktivitet for de få?**

Av Jo Saglie og Signy Irene Vabo

I første del av kapitlet utforskes omfanget av nettbasert deltakelse i norsk lokalpolitikk. Spørsmålet er i hvilken grad medborgere og kommunestyremedlemmer gis anledning til å bruke, og faktisk bruker, IKT til lokalpolitisk deltakelse – til politiske diskusjoner, til å påvirke politiske beslutninger og til å hente politisk informasjon. Analysene bygger på surveyundersøkelser med innbyggere og lokalpolitikere, samt innholdet på kommunale hjemmesider. Resultatene viser at visjoner om at IKT skal utvide lokaldemokratiet hittil har lite grunnlag i realitetene. Fra kommunenes side er det nettbaserte informasjonstiltak som dominerer. Dette gjenspeiles i befolkningens bruk av internett – den nettbaserte deltakelsen er lav, særlig når aktivitetene blir mer krevende enn å søke etter informasjon.

Vårt andre spørsmål er om IKT utjevner eksisterende forskjeller mellom medborgerne, eller om teknologien forsterker eller skaper nye ulikheter – såkalte ”digitale skiller”. Her ser vi at nettet stort sett bidrar til å aktivisere dem som allerede er aktive på andre måter. Dessuten forsterkes sosiale og demografiske skiller. Det er de fra før av mest aktive og best utdannede som i størst grad tar i bruk de IKT-baserte verktøyene i sin politiske virksomhet. Det kanskje største demokratiske problemet ved bruk av IKT i kommunepolitikken ligger i at en del av befolkningen er avskåret fra denne formen for deltakelse, særlig i den eldre generasjonen. Men selv om IKT kan bidra til å forsterke forskjeller i politisk deltakelse, er unntaket de unge, som vanligvis faller utenfor en del politiske aktiviteter. Vi finner heller ingen geografiske digitale skiller på medborgernivået – innbyggerne i store og små kommuner deltar omtrent like mye på nettet. I små kommuner har innbyggerne et dårligere tilrettelagt tilbud fra kommunens side, og færre har tilgang til internett. Dette oppveies imidlertid av en høyere aktivitet i tradisjonelle deltakelsesformer, som motiverer for elektronisk deltakelse.

Tar vi et mindre visjonært utgangspunkt, blir det lettere å se positive trekk i bildet. Kommunenes innsats for tilrettelegging er slett ikke ubetydelig, og tilbudene blir i noen grad benyttet – spesielt de informasjonsrettede. Mange kommunepolitikere har tatt IKT i bruk som et naturlig arbeidsredskap i sin politiske virksomhet. Slik sett bidrar IKT til å forenkle og effektivisere det representative demokratiet. Det er i seg selv ingen liten vinning.

## **Kap. 10: Innvandrerne i lokalpolitikken: en suksesshistorie?**

Av Tor Bjørklund og Johannes Bergh

Innvandrerbefolkningen øker stadig. Ved lokalvalget i 2003 var 3,6 prosent av de stemmeberettigede ikke-vestlige innvandrere. I Oslo var andelen atskillig større, 12,6 prosent. Så mange hadde det ikke tidligere vært. Ved kommende valg vil dessuten tallene øke, dels fordi det er et stort innslag av unge som ennå ikke har ervervet stemmerett.

Søkelyset settes på omfanget av de etniske minoriteters representasjon i norske kommunestyre og dessuten på valgdeltakelsen. En prosent av de innvalgte kommunestyrerepresentantene ble etter valget i 2003 registrert som ikke-vestlige innvandrere. Det er en klar underrepresentasjon i forhold til den andel de utgjør blant de stemmeberettigede (3,6 prosent). Men i de tre kommunene som har flest innvandrere i forhold til befolkningen -

Oslo, Drammen og Lørenskog - er det imidlertid en klar overrepresentasjon. Til sammen ble det i disse tre kommunestyrene innvalgt 24 ikke-vestlige representanter, som utgjorde 13,5 prosent av kommunestyrenes representanter. Det var åpenbart et resultat av effektiv personstemmegivning. Så mange som 18 av de 24 plassene ble erobret med utgangspunkt fra en ukumulert posisjon på listen, dvs. som følge av kumuleringer og slengerstemmer. I Oslo, Drammen og Lørenskog fikk da også de ikke-vestlige kandidatene dobbelt så ofte personstemmer som de andre kandidatene. For landet under ett fikk imidlertid de etniske minoritetene færre slenger- og kumuleringsstemmer enn de øvrige kandidatene. Sannsynligheten for at en ikke-vestlig kandidat ved valget i 2003 skulle bli begunstiget med personstemmer, var en til to i forhold til de andre kandidatene.

En forutsetning for at de ikke-vestlige kandidatene skal bli løftet fram via personstemmegivning synes å være at de etniske minoritetene utgjør en viss andel i befolkningen. Kommer antall ikke-vestlige innvandrere over en viss terskel, gis det muligheter for organisasjonsdannelser, formelle som uformelle, som kan spille en rolle ved å gi tilstrekkelige pluss-stemmer for å erobre en kommunestyreplass.

Valgdeltakelsen i 2003 blant de ikke-vestlige innvandrerne utpekte seg ved å være lav. Og, den er dessuten fallende i forhold til tidligere valg. Bare 32 prosent av de ikke-vestlige innvandrere med stemmerett deltok i lokalvalget i 2003. Dermed var to av tre hjemmesittere. Deltakelsen var et hakk høyere i Oslo (35 prosent) som har flest innvandrere. Det er dessuten store forskjeller mellom etniske minoriteter. Pakistanerne har høyere valgdeltakelse enn gjennomsnittet og er godt representert i kommunestyrene. Vietnameserne, derimot, har lav valgdeltakelse og ingen representanter i norske kommunestyre.

## **Kap. 11: Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet**

Av Tor Bjørklund

Kapitlet foretar en gjennomgang av Makt- og demokratiutredningens analyse av lokaldemokratiet. Maktutredningene avgrensner lokaldemokratiet til det representative folkestyret. Det tegnes med vel mørke farger. Tendenser som peker i motsatt retning av en forfallshistorie, synes å ha blitt oversett. I en sammenheng kan nevnes at i lokalpolitikken har de landsomfattende partiene i løpet av de siste 30 årene styrket sin posisjon, særlig i utkantkommunene. Antall lister som de landsomfattende partiene har stilt, har økt, ved så godt som ved hvert eneste valg. En annen kurve som viser oppadgående tendens er økningen i bruk av *personstemmegivning* ved kommunevalg, dvs. flere utnytter adgangen til å kumulere, stryke og å gi slengerstemmer. Fra valget i 2003 ble det riktignok ikke lenger adgang til å stryke. Velgerne benytter seg altså oftere enn før av muligheten til å påvirke kommunestyrets personsammensetning.

Selve begrepet lokaldemokrati gir ingen entydig dreining mot en definisjon som tolker lokaldemokratiet i lys av folkestyrets vilkår. Som et honnørord gir det mange assosiasjoner, det peker diffust mot noe positivt og velfungerende. I et lokaldemokrati som fungerer, vises lydhørhet og respekt overfor den jevne kvinne og mann.

I Lokalvalgsundersøkelsen var det opp til den enkelte respondenten selv å definere hva man la i lokaldemokratiet. Uten noen spesifisering av begrepet ble følgende spørsmål stilt: ”Vil du si at du stort sett er meget fornøyd, nokså fornøyd, lite fornøyd eller overhodet ikke fornøyd med den måten lokaldemokratiet fungerer på i din kommune?” I 2003 sa så mye som nærmere 80 prosent seg ”meget” eller ”nokså fornøyd” med lokaldemokratiet. Tallene viser altså en massiv støtte til lokaldemokratiet når det lanseres som en udefinert størrelse.

Om lokaldemokratiet vurderes i forhold til en annen betydningen enn det lokale folkestyret, nemlig som samtale og deltakelse – som også er et alternativ maktutredningene

drøfter, finner vi at former for aktivitet som gjerne benevnes direkte politisk deltakelse (dvs. underskriftskampanjer, aksjoner, henvendelser til politikere m.m.) jamt over viser rekordhøye tall. Ulik vektlegging av hva som er det sentrale ved lokaldemokratiet kan dermed ende med ulike konklusjoner.

## **Kap. 12: Lokaldemokrati, brukar og borgar: Ideal og realitetar**

Av Per Stava

Filosofar og samfunnsforskarar har i 2000 år drøfta kva som kjenneteiknar forholdet mellom veljarar og valde i eit godt demokrati. Noen legg vekt på at rolla til innbyggjarane er i val å avgjere kva elite som skal styre dei (elitedemokrati). Andre legg i tillegg vekt på at dei valde representantane tar omsyn til innbyggjarane sine synspunkt (valdemokrati). Ei tredje gruppe legg vekt på deltaking mellom vala – slik deltaking oppfattast å vera viktigare enn deltaking ved vala (deltakardemokrati). Ei fjerde gruppe legg vekt på ein open og fri diskusjon der alle synspunkt får kome fram og der det er kvaliteten på argumenta som avgjer kva gjennomslag dei får. Mykje av demokratiforskinga i Noreg har tatt utgangspunkt i deltakardemokrati. I dette kapitlet ser vi på kva innbyggjarane meiner. Deira syn på kva som kjenneteiknar eit godt lokalt folkestyre, bør jo vere av interesse når ein skal drøfte korleis folkestyret kan tryggast og utviklast vidare.

Resultata viser at innbyggjarane har lite sans for elitedemokrati. Dei støttar dei andre demokratisyna, men legg aller størst vekt på valdemokrati, dvs. at dei valde tar omsyn til innbyggjarane sine synspunkt. Innbyggjarane synest også det er viktig med høg valdeltaking. Ser vi på kva demokratikjenneteikn som heng saman med om ein samla sett synest lokaldemokratiet i kommunen verkar godt, er det eitt kjenneteikn som er viktig: i kva grad representantane tar omsyn til innbyggjarane sine synspunkt. Dei som meiner representantane gjer det, synest demokratiet i kommunen fungerer godt og har større tiltru til kommunestyret.

Demokratisynet som her er kalla valdemokrati fangar betre opp innbyggjarane sine syn enn deltakardemokrati. Tar ein utgangspunkt i valdemokrati, syner det seg også at demokrati er viktig for vurdering av kommunen. I den samla vurderinga av kommunen er i kva grad representantane tar omsyn til innbyggjarane sine syn vel så viktig som kor nøgd ein er med tenestene kommunen leverer. Innbyggjarane sitt forhold til kommunen er prega av både brukar- og borgarrolla. Demokrati er viktig for innbyggjarane og vurderinga av det har konsekvensar for den samla vurderinga av kommunen.

## **Kap. 13: Normer og stemmegivning: Både indre plikt og ytre press?**

Av Lawrence E. Rose

Hva er det som får folk opp fra sofaen og fram til stemmeurnen? Et sentralt spørsmål for både lekmenn og fagfolk. Befolkningens oppfatninger av stemmegivning som en borgernorm og normens mobiliserende effekt undersøkes. Hovedkonklusjonene er følgende punkter:

- Idéen om at stemmegivning utgjør et viktig kjennetegn ved den gode samfunnsborgeren har en forholdsvis sterk forankring i befolkningen. Dette gir særlig utslag i form av en personlig internalisert borgernorm; å stemme ved valg oppfattes av mange som en *borgerplikt*. I noe mindre grad gjelder dette også en oppfatning av at det å la være å stemme kan medføre kritikk og være pinlig dersom dette skulle innrømmes og bli kjent av andre.
- Oppslutningen om stemmegivning som en borgernorm er rimelig jevnt fordelt blant alle samfunnsgrupper. I den grad det eksisterer forskjeller i analysene presentert her, er det spesielt blant de eldre og de med høy utdanning at oppslutningen om borgernormen er sterkest. I noe mindre grad er det en lignende tendens å registrere blant kvinner, de

gifte/samboende og de med høyere inntekt. Men sett under ett, gir disse sosio-demografiske egenskaper en svært begrenset forklaring på variasjoner i oppfatninger av stemmegivning som en borgernorm. Det gjenstår å identifisere andre forhold som på en fylldigere måte kan forklare forekomsten av slike holdninger.

- Begge holdningsdimensjoner har en viktig mobiliseringseffekt. Desto mer den enkelte opplever stemmegivning som en borgerplikt, både personlig og i det sosiale miljøet, desto større er sannsynligheten for at vedkommende vil avgi sin stemme. Dette gjelder i særdeleshet for den personlige internaliserte borgernormen. Oppfatninger som tilsier at å la være å stemme kan medføre kritikk eller en viss ydmykelse i forhold til andre har også en mobiliseringseffekt, men den er ikke på langt nær av samme styrke som den internaliserte normen.
- Normenes mobiliseringseffekt er imidlertid ikke ubetinget. Effekten har størst utslag i situasjoner der valgdeltakelse for mange ellers ville virke mindre meningsfylt eller rasjonelt – i hvert fall i betydning av det å delta i prosesser der utfallet ikke anses å være særlig viktig.
- Mobiliseringseffekten av positive holdninger til stemmegivning er ingen garanti på at folk vil reise seg fra sofaen for ”å gjøre sin borgerplikt”. Selv for de som gir uttrykk for en sterk oppslutning om stemmegivning som borgernorm, er det mange (10-30 prosent, alt avhengig av hvordan man definerer ”sterk” oppslutning) som ikke avga sin stemme i 2003.

Disse resultater føyer seg inn i en rekke lignende funn fra tidligere undersøkelser. Et kritisk spørsmål er i så henseende om aldersforskjellen i oppslutningen om stemmegivning er et generasjonsbasert fenomen som bebuder enda svakere oppslutning og valgdeltakelse i tiden framover. Hittil er det umulig å gi et mer definitivt svar på spørsmålet; for å gi et velfundert svar er et empirisk materiale som favner over en lengre tidsperiode nødvendig.

Budskapet fra resultatene er ellers entydig. I tillegg til borgernormer, er det oppfatninger av valgenes betydning som er viktigst for å mobilisere velgerne. Hvis valg anses for å være demokratiets prøvestein, da er det betimelig å rette søkelyset spesielt på dette: hva gjør at folk oppfatter valg som viktig, både for seg selv og for det som skjer i kommunen?

## **Kap. 14: Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet**

Av Per Stava

Kva rolle spelar lokaldemokratiet i det norske demokratiet? Er lokalt folkestyre ein viktig del av det norske folkestyret, eller kan det norske folkestyret klare seg like godt – eller betre – utan lokalt folkestyre? Dersom det er ein viktig del, i kva forhold står det til det nasjonale folkestyret? Har den gamle floskelen «skole i demokrati» noko for seg? Kva ligg det i så fall i dette uttrykket? Er det slik at lokaldemokratiet er med å underbygge legitimiteten til det norske folkestyret samla sett?

I det eg har kalla hierarkimodellen er lokalforvaltninga staten sitt tenesteytande organ, men er i liten grad ein del av det norske demokratiet. Det norske demokratiet er i denne modellen statleg. I partnerskapsmodellen er lokaldemokratiet ein viktig del som det norske demokratiet vanskeleg kan klare seg utan. Forsking har vist at staten i stor grad arbeidre ut frå hierarkimodellen. Resultata frå denne undersøkinga viser at innbyggjarane støttar partnerskapsmodellen. 86 prosent er usamde i at norsk demokrati kunne fungert like godt utan lokalt sjølvstyre og 59 prosent er usamde i at lokalt folkestyre ikkje er så viktig berre tenestene blir leverte.

Kva demokratisyn ein har (hierarki eller partnerskap) får særleg konsekvensar for synet på velferdstenestene. I hierarkimodellen utfører kommunane desse på oppdrag frå staten, medan det i partnerskapsmodellen er eit sams oppdrag for stat og kommune. I det første

tilfellet er det berre effektivitets- og kvalitetsomsyn som gjeld, i det andre må tiltak også vurderast ut frå korleis dei påverkar demokratiet.

På viktige velferdsområde som barnehage, grunnskole og eldreomsorg ønskjer fleirtalet at kommunen skal få meir å seie. Det same gjeld saksfelt som arealutnytting, lokal skatt, miljøvern og arbeidsformidling. Tilliten til lokale institusjonar (t.d. kommunestyret) er større enn tilliten til tilsvarande nasjonale institusjonar (t.d. Stortinget). Tilliten til kommunestyret er større i folkefattige enn i folkerike kommunar.

Lokalt sjølvstyre er skole i demokrati både for dei fleste rikspolitikarar, for lokalpolitikarane og for innbyggjarane. Den tiltru til eigen kompetanse til å påverke politiske avgjerder som i stor grad blir bygd opp lokalt, blir nesten automatisk overført til høgare forvaltingsnivå. Den tillit og legitimitet som blir bygt opp lokalt kjem også det samla norske demokratiet til gode. Lokalt sjølvstyre er følgjeleg ein viktig del av norsk demokrati.

## **Kap. 15: Markedsreformer og medborgerskap**

Av Jo Saglie og Ann-Helén Bay

Ifølge Makt- og demokratiutredningen er det politiske medborgerskapet satt under press. Utviklingen kan knyttes til den markedsorienterte reformbølgen som har fått gjennomslag også i mange norske kommuner. Både medborgerskap og holdninger til markedsreformer har fått mye oppmerksomhet i den statsvitenskapelige litteraturen, uten at forholdet mellom dem har blitt nærmere studert. Artikkelen tar sikte på å føre disse debattene sammen. Hovedspørsmålet er i hvilken grad medborgerengasjement og borgernormer kan forklare folks holdninger til markedsreformer i kommunene: Er det engasjerte medborgere, som føler nærhet til kommunen, som foretrekker folkevalgt styring og offentlig tjenesteproduksjon?

Det mest slående fellestrekk ved de empiriske analysene er *forskjellen* mellom holdninger til ulike reformer: konkurranseutsetting, brukervalg og brukerstyring. Ikke bare er de tre holdningen svakt forbundet med hverandre – det er også ganske ulike forhold som bidrar til å forklare folks innstilling til disse formene for kommunal organisering. Disse virkemidlene ser ikke ut til å framstå for opinionen som en enhetlig pakke. Vi bør derfor være forsiktige med å bruke samlebegreper som «New Public Management» på de mange reformene som diskuteres og gjennomføres i norske kommuner.

Spørsmålet om kommunen selv skal produsere tjenester eller slippe til private aktører, er utvilsomt et politisert stridsspørsmål. Vi står overfor en motsetning som både er forankret i et strukturelt grunnlag (sektor), som er institusjonalisert gjennom partier og fagforeninger, og som er bygd på en ideologisk motsetning. Her har borgernormer begrenset betydning. Spørsmålet om fritt brukervalg er også knyttet til denne institusjonaliserte motsetningen, men langt svakere. Spørsmålet om brukerstyring versus folkevalgt styring er på sin side *fullstendig* frikoblet fra partipolitisert konflikt. Det kan gi spillerom for forklaringsfaktorer utenfor partipolitikken. Og det er i spørsmålet om brukerstyring vi ser den klareste støtten til hypotesen om borgernormenes betydning. Det er likevel først og fremst normer om borgerplikt som henger sammen med syn på brukerstyring, og ikke eget medborgerengasjement.

Tanken om at interesse for lokalpolitikken skaper et ønske om kommunal styring og kommunal tjenesteproduksjon har altså lite for seg. I stedet fører lokalpolitisk engasjement til at partipolitiske standpunkter aktiviseres. I den grad partiene fungerer som opinionsledere, betyr en splittet elite at velgernes holdninger blir polarisert. I spørsmålet om brukerstyring, derimot, spiller ikke partiene den samme opinionslederrollen, og da mister partipolitikken sin forklaringskraft.

## **Kap. 16: Endringer i kommunestrukturen: Hva skiller motstanderne fra de velvillige?**

Av Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen

Spørsmålet om endringer i dagens kommunestruktur satte ikke preg på lokalvalgene i 2003. Likevel er dette for tiden et sentralt stridsspørsmål i den offentlige debatt om kommunesektoren. Og så lenge ”frivillighetslinjen” – som forutsetter innbyggernes tilslutning for å gjennomføre kommunesammenslåinger – er gjeldende politikk, vil spørsmålet om hvem som er tilhengere og hvem som er motstandere være av stor betydning. For å belyse dette spørsmål er det gjennomført analysen ut fra ulike tre vinklinger som folk kan ta standpunkt til:

- Et prinsipielt perspektiv: har vi for mange og for små kommuner i Norge?
- Et kontekstuellet perspektiv: hvordan ser den enkelte på ideen om at den kommunen vedkommende selv bor i skulle bli slått sammen med nabokommunen(e)?
- Et kostnadsbetingede perspektiv: dersom folk ønsker å bevare kommunestrukturen som den er, er de i så fall villige til å bidra til den økonomiske belastningen denne løsningen eventuelt medfører?

Resultatene understreker to viktige, om ikke uventede, poeng. For det første varierer holdningene en god del avhengig av hvilket perspektiv som er lagt til grunn. Flere er villig til å akseptere endringer i kommunestrukturen i prinsippet enn å akseptere endringer som berører deres egen kommune. Andres kommuner ja, men ikke min! Det samme gjelder viljen til å betale for eventuelle ekstrakostnader som dagens kommunestruktur medfører: ikke alle som vil bevare sine bostedskommuner er villig til å betale noe ekstra for å opprettholde den eksisterende kommunestrukturen.

For det andre varierer egenskapene som skiller motstanderne fra de velvillige, alt avhengig av hvilket perspektiv på endringer i kommunestrukturen som blir lagt til grunn. Menn, eldre personer, velutdannede og velstående er alle de mest positive med hensyn til det prinsipielle spørsmålet, men slike egenskaper har mindre betydning for de to andre spørsmålene. Når det gjelder det konkrete kontekstuelle spørsmålet er bosted mer framtrødende. Til gjengjeld er yrkessektor (kommunal ansettelse) særdeles vesenlig i tilknytning til betalingsvillighet. Den enkeltes partipreferanser har også klar relevans (resultatene er i så henseende i tråd med partienes allment kjente standpunkter), og dette gjelder med små unntak for den enkeltes holdninger til alle tre spørsmål knyttet til kommunesammenslåing. De eneste andre egenskaper av betydning er å bo i en kommune med under 5000 innbyggere som SSB har utpekt som en sammenslåingskandidat, samt interesse for lokalpolitikk.

I lys av resultatene er det ikke overraskende at forslag om endringer i kommunestrukturen møter motstand, til dels sterk motstand, spesielt blant innbyggerne med en klar forankring i og de mest positive holdninger til sin egen bostedskommune. Den foreløpige konklusjonen er klar: så lenge identitetsfølelser, politisk interesse og positive vurderinger av politisk-administrative egenskaper ved kommunen i størst grad forekommer blant innbyggerne i mindre kommuner, vil det være vanskelig å få et flertall av innbyggerne i disse kommuner til å gå inn for kommunesammenslåinger på et frivillig grunnlag.