

KAPITTEL 1

Lokalvalget 2019: Et fremoverskuende valg?

Dag Arne Christensen

NORCE Samfunn

Jo Saglie

Institutt for samfunnsforskning

Signe Bock Seggaard

Institutt for samfunnsforskning

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

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

Introduksjon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Norsk lokalvalgforskning: et tilbakeblikk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kapitlene i boken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Datagrunnlag for Lokalvalgundersøkelsen 2019

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

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

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

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

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

Velgerundersøkelsen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konkluderende refleksjoner

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

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

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

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

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

Litteratur

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

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

