

## KAPITTEL 8

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

*Elisabeth Bakke*

Universitetet i Oslo

*Bjarte Folkestad*

Høgskulen i Volda

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

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

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

## Innleiing

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

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

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

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

## Kort om representasjonslitteraturen

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Data og metode

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

---

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

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

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

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



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

## Kandidatutveljing i samanslåtte kommunar

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

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

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

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

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

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

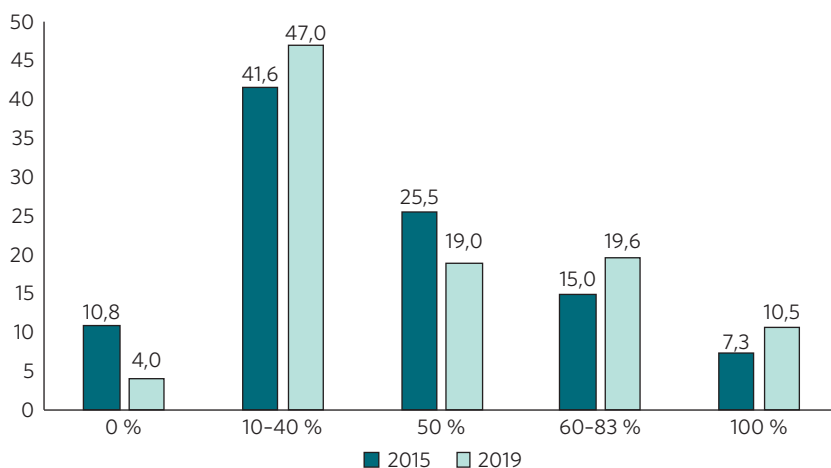
## Korleis handterte partia geografisk representasjon?

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

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

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

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



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

Kjelde: Fiva et al., 2020, N 2015 = 883, N 2019 = 475.<sup>3</sup>

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

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

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

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

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

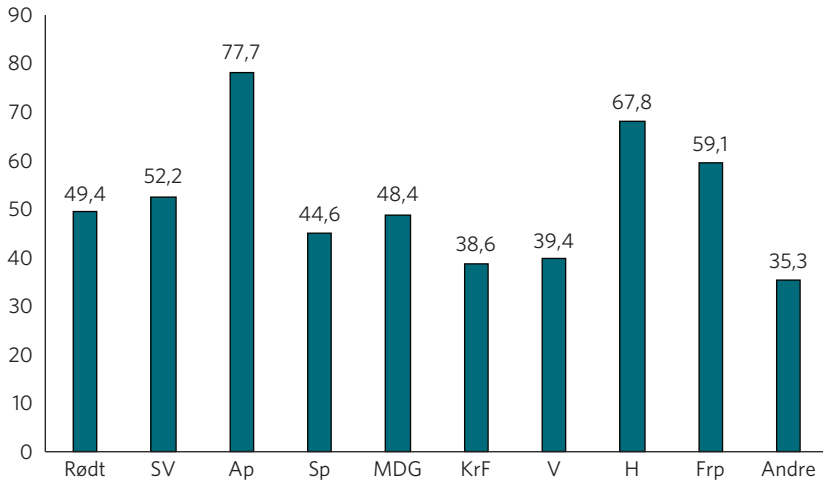
Intervjua illustrerer korleis partia tenkte rundt dette. Felles for dei største partia (Ap og Høgre i nye Asker, og Sp, Høgre og Ap i Indre Østfold og Sunnfjord) er at nominasjonskomiteane var opptatt av å sikre representasjon frå alle dei gamle kommunane. I Indre Østfold gav alle dei tre største partia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

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

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

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

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



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

Kjelde: Fiva et al., 2020.

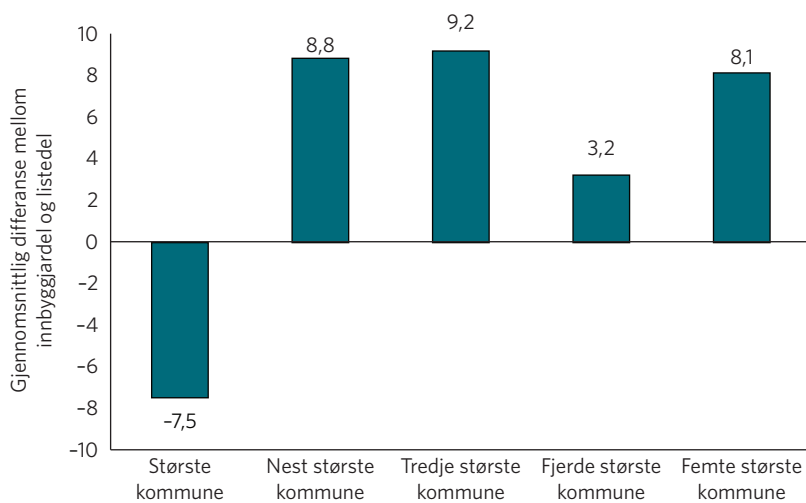
Når partia i større grad brukar retten til å gje stemmetillegg, aukar naturleg nok talet på kommunestyrerepresentantar med stemmetillegg (tabell 8.2). For alle parti sett under eitt var det ein auke på 9 prosentpoeng, og den største auken finn vi i Høgre og KrF, etterfølgd av Ap. Når det gjeld absolutt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

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

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

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

Kjelde: Fiva et al., 2020.

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

Kjelde: SSB kandidatdata.

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

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

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

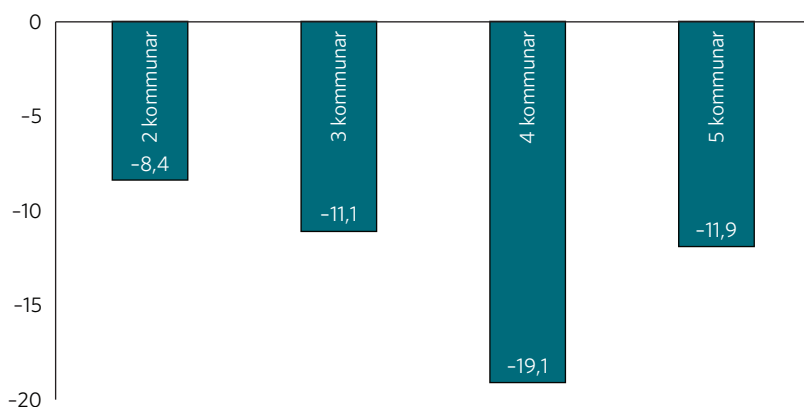
**Tabell 8.3.** Fordeling av kommunestyrerepresentantar (%) mellom gamle kommunar (rangert etter befolkningsstorleik). Partiets rangering og endeleg fordeling etter veljarrettingar

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

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



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



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

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

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

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

## Måtte kjønn og alder vike for geografien?

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

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

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

Kjelde: SSB Kandidatdata.

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

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

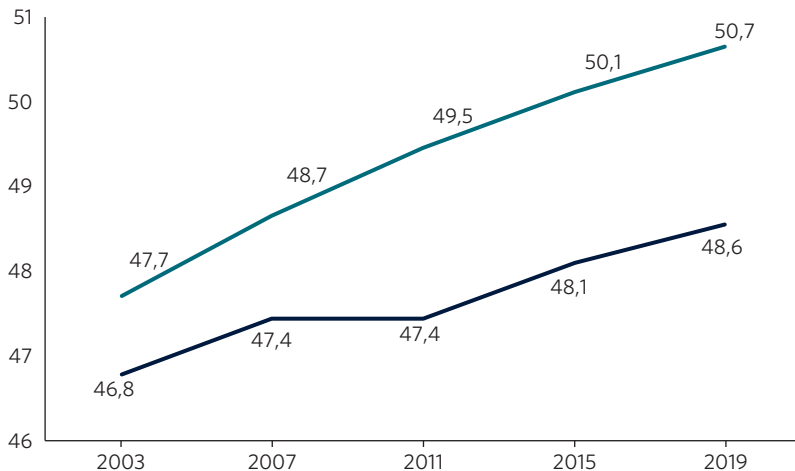
Alderskategori	Samanslåtte kommunar	Ikkje-samanslåtte kommunar	Alle kommunar	N
<b>18-20</b>	2,9	2,9	2,9	1575
<b>21-29</b>	7,8	8,5	8,3	4500
<b>30-39</b>	14,4	15,0	14,8	8052
<b>40-49</b>	19,9	21,2	20,9	11332
<b>50-59</b>	22,9	22,4	22,6	12199
<b>60-69</b>	19,6	18,4	18,7	10138
<b>70+</b>	12,5	11,7	11,9	6460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

Kjelde: SSB Kandidatdata.

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

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

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



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

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

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

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

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

## Kva endra seg i dei samanslåtte kommunane samanlikna med 2015?

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

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

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

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

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

Kjelde: Fiva et al., 2020

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

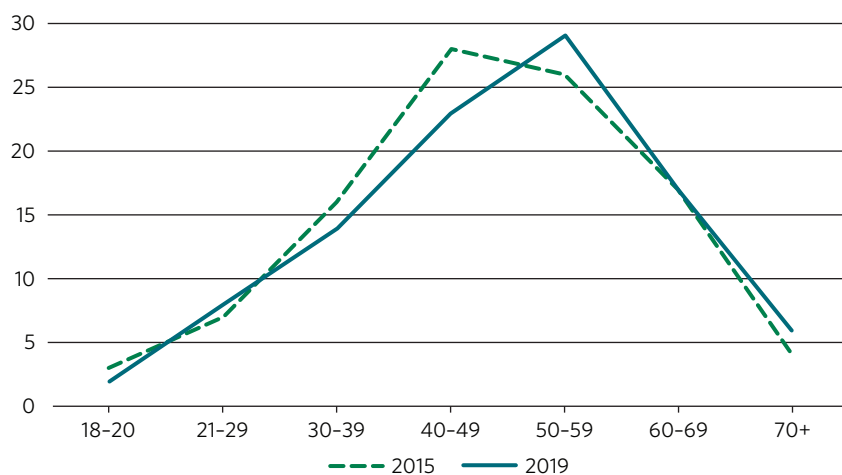
**Tabell 8.7.** Prosent kvinner i kommunestyret etter kommunestorleik. Ikkje-samanslåtte versus samanslåtte i 2019, og gamle kommunar (før samanslåing) i 2015

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

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

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

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



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

Kjelde: SSB Kandidatdata.

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

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

## Konklusjon

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

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

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

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



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

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

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

## Litteratur

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

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

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

## Appendiks

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

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

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

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

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

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