Jo Saglie og
Tor Bjørklund (red.)

Lokalvalg og lokalt folkestyre

GYLDENDAL
AKADEMISK

JO SAGLIE OG TOR BJØRKLUND (RED.)

LOKALVALG OG LOKALT FOLKESTYRE

GYLDENDAL
AKADEMISK

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2005
1. utgave

ISBN: 978-82-05-44515-4

Sats: Laboremus Prepress AS
Brødtekst: Minion 10/14 pkt
Layout: Laboremus Prepress AS & Modest Design

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Akademisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk
akademisk@gyldendal.no

Utgivelsen har fått støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

Ved lokalvalget i september 2003 gjennomførte Institutt for samfunnsforskning en landsomfattende og representativ velgerundersøkelse. Prosjektet føyer seg inn i rekken av instituttets lokalvalgsundersøkelser, som begynte i 1995. Med utgangspunkt i materialet fra Lokalvalgsundersøkelsen 2003 og de tidligere undersøkelsene, presenterer vi i denne boka analyser av norsk lokaldemokrati. To hovedtemaer står sentralt. For det første selve lokalvalget høsten 2003: det politiske utfallet av valget, valgordningen og ulike forsøk som ble gjennomført. For det andre ulike sider ved det lokale folkestyret og da også utenom valget: medborgernes deltakelse og engasjement i lokaldemokratiet, lokaldemokratiets legitimitet og holdninger til stridsspørsmål knyttet til det lokale selvstyret.

Lokalvalgsundersøkelsen 2003 har, som sine forgjengere, hovedbase ved Institutt for samfunnsforskning. Prosjektet er likevel et samarbeid mellom ulike forskningsmiljøer og ble ledet av en styringsgruppe med fire forskere. Ved siden av bokas redaktører, besto styringsgruppa av Lawrence Rose (Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo) og Per Stava (KS). Rose og Stava har lagt ned et betydelig arbeid i undersøkelsen. Ikke minst har de – med sin lange erfaring fra surveyforskning om lokaldemokrati – gitt viktige bidrag til utformingen av spørreskjemaet. Dette arbeidet blir ofte usynlig, men er av fundamental betydning for prosjektet og for framtidige brukere av datamaterialet. Morten Rosenkvist har vært forskningsassistent på prosjektet. Vi takker ham for en utmerket jobb, som strakk seg fra å klargjøre og bearbeide datamaterialet til å kommentere kapittelutkast.

Statistisk sentralbyrå sto for den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen – trekking av utvalg og gjennomføring av telefonintervju og postenquête. Vi vil takke Aina Helen Sætre, Nina Buskoven og deres medarbeidere i Seksjon for intervjuundersøkelser for solid innsats og godt samarbeid.

I tillegg til analyser av data fra Lokalvalgsundersøkelsen 2003 inneholder boka flere bidrag som stammer fra andre prosjekter. Det gjelder studier av egen valgdag i Nittedal, av direkte ordførervalg, av elektronisk stemmegivning og av politisk debatt i lokalavisene. Disse casestudiene går inn på politiske forhold i *enkelte* kommuner og kommer nærmere de lokale faktorenes betydning enn hva en landsomfattende survey evner.

I en del av kapitlene er dessuten andre, riksdekkende datasett brukt. To bør nevnes spesielt. For det første Statistisk sentralbyrås valgstatistikk, som er gjort tilgjengelig gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. På Institutt for samfunnsforskning har IT-leder Nils-Eivind Naas gjort et betydelig arbeid med å tilrettelegge dette materialet for analyser. For det andre en datafil med opplysninger om listekandidater og personstemmegiv-

ning, som er samlet inn og tilrettelagt av ErgoEphorma, Rokkansenteret og Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Arbeidet med Lokalvalgsundersøkelsen 2003 er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet, som også har engasjert seg i arbeidet underveis og bidratt med forslag til spørsmål. Kommunal- og regionaldepartementet har dessuten bevilget penger til de andre prosjektene som har bidratt til boka, med unntak av studien av politisk debatt i lokalavisene, som er økonomisk støttet av KS. KS har dessuten finansiert Per Stavas forskningstid, mens Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, har finansiert deler av Lawrence Roses og Tor Bjørklunds forskningstid.

Når forskningsresultater skal formidles til allmennheten, er forlagets innsats viktig for sluttproduktet. Vårt manuskript har vært i gode hender hos Gyldendal Akademisk, og vi vil takke forlagets redaktør Vibeke Høegh-Omdal for raske tilbakemeldinger og et utmerket samarbeid.

Oslo, juni 2005
Jo Saglie og Tor Bjørklund

Innhold

KAPITTEL 1 INNLEDNING

HONNØRORDET LOKALDEMOKRATI 15
Tor Bjørklund

DEL 1 VALGETS POLITISKE INNHOLD 21

KAPITTEL 2 VALGRESULTATET I 2003

BAKGRUNN OG PERSPEKTIVER 22
Tor Bjørklund og Jo Saglie

Vinnere og tapere i det korte og lange perspektiv 22
Fløypartienes seier og partiblokkenes stabilitet 25
Kristelig Folkeparti: valgets taper 26
Mot et ensartet regionalt valgmønster? 28
Fremskrittspartiet 2003: illustrasjon på deregionalisering 29
SVs vekst – nye skiller mellom sentrum og periferi 30
Region og kommunestørrelse: et samlet perspektiv 31
Det lokale og det rikspolitiske 34
Stemmedeling 38
Ordførerslitasje? 39
Avslutning 41

KAPITTEL 3 LOKALVALGET 2003

PÅ NY ET VELFERDSVALG 42
Tor Bjørklund

Lokalpolitikk versus rikspolitikk 43
Valgkampens saker i 2003 45
Velferd på frammarsj 47
Valens- og posisjonssak 49
Pressens dagsorden 54
Avslutning 56

DEL 2 VALGETS INSTITUSJONELLE RAMMER

VALGORDNING OG FORSØK 57

KAPITTEL 4 PERSONUTVELGINGEN

NY ORDNING – UENDRET RESULTAT 58
Ottar Hellevik og Johannes Bergh

Endringene i valgordningen 59
Fylkestingsvalg 59
Kommunevalg 60
Personutvelgingen ved fylkestingsvalget 62
Velgernes personstemmegivning 63
Geografisk representasjon 64
Personutvelgingen ved kommunevalget 64
Personstemmegivning 64
Partienes listestrategier 65
Begrensningen for antall stemmetillegg 66
Sikring av valg 67
Betydningen av mandatplass 69
Kupp 70
Partienes og velgernes kandidatpreferanser: Hva forteller samsvaret? 72
Kvinnerepresentasjonen i kommunestyrene 74
Konsekvenser av mulige endringer i opplegget for personutvelgingen 78
Endringer i fylkestingsvalgordningen 78
Endringer i kommunevalgordningen 79
Konklusjon 80

KAPITTEL 5 UKLAR DIAGNOSE OG TVILSAM MEDISIN?

ERFARINGAR MED EIGEN VALDAG I NITTEDAL I 2003 83
Sigrid Skålnes

Om Nittedal kommune og datamaterialet 84
Lokaldemokrati, riksdominans og politisk deltaking 85
Lokalval og valdeltaking 86
Forsøket i Nittedal 87
Lokale saker 89
Lokale aktørar 91
Lokal arena 94
Kva får innbyggarane til å bli veljarar? 96
Eit lokalt val og deltaking 99

KAPITTEL 6 DIREKTEVALG AV ORDFØRER

DEMOKRATISK NYVINNING ELLER MISLYKKET EKSPERIMENT? 102
Marcus Buck, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikal Lanes

Prosedyrene for valget 103
Krav om valgdeltakelsen ved ordførervalget sammenliknet med kommunevalget 104
Krav om valgdeltakelse ved ordførervalget 104
Krav om et visst antall kandidater 105
Vilkår for å kåre ordfører 105
Stemmelikhet 107
Førte direktevalget til økt valgdeltakelse? 107
Førte direktevalgene til økt personfokusering? 111
Stemmedeling 112
Person, sak eller parti? 113
Ordførere i mindretallsposisjon 115
Lyngen 115
Ibestad 116
Førte ordførervalget til økt interesse for lokalvalget? 117
Lokaldemokratisk nyvinning? 118
Konklusjon: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? 120

KAPITTEL 7 ELEKTRONISK STEMMEGIVNING

DE FØRSTE NORSKE ERFARINGER 122
Rune Karlsen, Bernt Aardal og Dag Arne Christensen

Hva er et elektronisk valg? 124
Forsøkene i 2003 125
E-velgere og valgdeltakelse 127
Velgere og e-valg 129
Papir eller skjerm? 130
Lett eller vanskelig? 132
Holdninger til e-valg 132
Valg på internett – hva vil velgerne? 134
Internettvalg og digitale skiller 135
Diskusjon og konklusjon 139

DEL 3 POLITISK DELTAKELSE I LOKALSAMFUNNET 143

KAPITTEL 8 LOKALAVISENE SOM OFFENTLIGE ROM

BEFOLKNINGEN YTRER, POLITIKERNE LYTTER 144
Marte Winsvold og Trine Myrvold

Ulike demokratiteoriers syn på deltakelse i offentlige rom 145
Det diskursdemokratiske ideal 145
Konkurransedemokratiet 145

Diskursdemokratiske og konkurransedemokratiske forventninger til deltakelse i offentlige rom ... 146
Lokalavisene som offentlige rom ... 148
Avisdebattene – diskurs eller konkurranse? ... 150
Sabotasjeargumenter – et konkurranseelement ... 150
Konstateringer – retorisk argumentasjon ... 151
Respons – komme hverandre i møte eller motbevise? ... 152
Innarbeiding – konkret eller prinsipielt? ... 153
Normer – åpen eller lukket diskusjon? ... 154
Overskridelser – særinteresser eller allmenninteresser? ... 155
Konsensus – komme til enighet eller tydeliggjøre uenighet? ... 157
Avsluttende drøfting ... 159

KAPITTEL 9 ELEKTRONISK POLITISK DELTAKELSE
EN AKTIVITET FOR DE FÅ? ... 161
Jo Saglie og Signy Irene Vabo

Hva fremmer og hemmer nettbasert lokalpolitisk deltakelse? ... 162
Kommunal elektronisk deltakelse: Hva slags demokrati? ... 164
Hvor utbredt er elektronisk deltakelse? ... 165
Kommunenes tilrettelegging ... 165
Medborgernes nettbaserte deltakelse ... 166
De folkevalgtes bruk av IKT ... 168
Hvor alternativ er elektronisk deltakelse? ... 170
Politiske ressurser: alder, utdanning, kjønn ... 170
Geografiske skiller: sentrum og periferi ... 171
Nettbasert og annen deltakelse: Alternativ eller supplement? ... 172
Hva forklarer mest? Multivariate analyser ... 174
Digitale skiller – og hva så? ... 176

KAPITTEL 10 INNVANDRERNE I LOKALPOLITIKKEN
EN SUKSESSHISTORIE? ... 178
Tor Bjørklund og Johannes Bergh

Fra fremmedarbeidere til innvandrere og etniske minoriteter ... 179
Politisk deltakelse: rettigheter ... 181
Valgdeltakelse og representasjon ... 181
Partipreferanse blant representantene ... 185
Enkeltsaksdeltakelse ... 186
Individuell og kollektiv mobilisering ... 187
Kollektiv mobilisering og Tingstens lov ... 189
Innvandrerorganisasjoner som kollektiv mobilisering ... 189
Listeretting og valgte representanter i 2003 ... 191
Politisk integrasjon: en suksesshistorie? ... 193

DEL 4 LOKALDEMOKRATI

ORGANISERING, LEGITIMITET OG OPINION 195

KAPITTEL 11 MAKTUTREDNINGENS DIAGNOSE AV LOKALDEMOKRATIET .. 196
Tor Bjørklund

Hva er lokaldemokrati? 196
Maktutredningens diagnose 198
Videre definisjon av lokaldemokratiet? 205
Lokaldemokratiprisene 206
Oppsummering 208

KAPITTEL 12 LOKALDEMOKRATI, BRUKAR OG BORGAR

IDEAL OG REALITETAR 209
Per Stava

Kva kjenneteiknar eit godt demokrati? 209
Demokratimodellar 210
Demokratioppfatningar der valdeltakinga er det sentrale 210
Demokratimodellar med deltaking mellom vala 212
Kva form for demokrati ønskjer innbyggjarane? 212
Innbyggjarane ønskjer ikkje elitedemokrati 214
I kva grad oppfyller kommunane demokratiideala? 218
Har vurderinga av lokaldemokratiet konsekvensar? 219
Avslutning 224
Spørsmål som er nytta 226
Postsende spørsmål 226
Telefonintervju 227

KAPITTEL 13 NORMER OG STEMMEGIVNING

BÅDE INDRE PLIKT OG YTRE PRESS? 228
Lawrence E. Rose

Stemmegivning – hvilken status har den? 229
Stemmegivningens to normative sider – forskjeller i oppfatninger blant folk? 234
Normenes mobiliserende effekt – et første spadestikk 237
Normenes mobiliserende effekt – en nærmere gransking 241
Første trinn 243
Annet trinn 243
Tredje trinn 245
Oppsummering og diskusjon 247
Appendiks: Operasjonalisering av variablene 250

KAPITTEL 14 LOKALT SJØLVSTYRE OG DET NORSKE DEMOKRATIET 252
Per Stava

Modellar for lokalt sjølvstyre innanfor norsk demokrati 253
Modell 1: Lokaldemokratiet er i all hovudsak ein reiskap for dei nasjonale folkevalde organa (hierarkimodellen) 253
Modell 2: Lokaldemokratiet er ein viktig del av det norske demokratiet (partnarskapsmodellen) 254
Modellval har konsekvensar 254
Staten praktiserer hierarkimodellen 255
Innbyggjarane ønskjer partnarskapsmodellen 255
Velferd og lokaldemokrati 260
Lokaldemokratiet – skule i demokrati 262
Lokalt folkestyre byggjer legitimitet og tillit 265
Oppsummering 268

KAPITTEL 15 MARKEDSREFORMER OG MEDBORGERSKAP 269
Jo Saglie og Ann-Helén Bay

Markedsreformer: anbudskonkurranser og fritt brukervalg 270
Velgerholdninger til markedsreformer: perspektiver og funn fra tidligere forskning 272
Elitedrevne reformer? 272
Velferdskoalisjonens betydning 272
Ideologisk forankrede holdninger? 273
Kan medborgerengasjement og medborgernormer forklare holdninger til markedsreformer? 274
Konkurranseutsetting og brukerstyring – en enhetlig pakke? 276
Hva forklarer holdninger til markedsreformer? 279
Medborgerskap 279
Interesseforklaringer: sektor, fagorganisering og brukerstatus 280
Partipolitisk polarisering 281
Er holdningene preget av den kommunale politikken eller av kommunale særtrekk? 282
Multivariat analyse 284
Konklusjon: Markedsreformenes mangfoldighet 286

KAPITTEL 16 ENDRINGER I KOMMUNESTRUKTUREN
HVA SKILLER MOTSTANDERNE FRA DE VELVILLIGE? 288
Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen

Holdninger til kommunestrukturen – oppfatninger beror på problemstillingen! ... 289
De sentrale tendensene er stabile 292
Hvem er for, og hvem er mot? 296
Grunnmodellen – sosiodemografiske egenskaper og landsdel 297
Partipreferanser og holdninger til kommunestruktur 301
Kommunestørrelse og utsatthet 301
Tilknytning til kommunen 304

Kommunens plass i hverdagen 305
Det kommunale omdømme 306
Lokalt engasjement 309
Oppsummering og diskusjon 309
Appendiks I: Operasjonalisering av variablene 313
Appendiks II: Om tolkning av koeffisienter fra Probit-regresjon 317

KAPITTEL 17 AVSLUTNING

LOKALDEMOKRATIET – BEDRE ENN SITT RYKTE 319
Jo Saglie

Deltakelse i lokaldemokratiet 319
Lokaldemokratiets legitimitet 321
Bør det lokale være det sentrale? 322
Smått er godt 323
Idealer og realiteter 324

APPENDIKS 327

TALL OG TRENDER 328
Valgkanalen 328
Personstemmegivning 329
Aksjonskanalen 332
Tillit 333

LOKALVALGSUNDERSØKELSEN 2003 334

LITTERATUR 336

OM FORFATTERNE 347

KAPITTEL 1

Innledning
Honnørordet lokaldemokrati

Tor Bjørklund

Lokaldemokratiet er kommet i fokus. Rett før valget i 2003 gjorde Makt- og demokratiutredningen opp status, og resultatet var så nedslående at man besluttet å oppnevne en egen Lokaldemokratikommisjon. Men hva legges i begrepet lokaldemokrati? Det er åpenbart mange versjoner, og det hersker ingen allmenn enighet om hva som er det sentrale ved et demokrati og det lokale folkestyre. La oss umiddelbart slå fast at lokaldemokrati er et honnørord som det lett gripes til. Det gir assosiasjoner i mange retninger. Det forbindes med noe velfungerende; respekt og lydhørhet vises overfor den enkelte; grasrota blir ikke overkjørt. Lokaldemokratiet kan dessuten lett forbindes med et annet honnørord, selvstyre – retten til selv å bestemme. Selvstyre kan ha et feste i ulike nivåer. Et skille går mellom et kollektivt og et individuelt nivå, som igjen kan uttrykkes på andre måter: et samfunnsorientert versus et individorientert nivå, lokalt folkestyre versus individets mulighet til selv å kunne velge.

Maktutredningen knytter lokaldemokratiet til det lokale folkestyre, til kommunestyrene, til det kollektive nivået. En motsetning tegner seg mellom folkevalgt styre og rettsliggjøring i form av lovfestede rettigheter, siden rettsliggjøring begrenser kommunestyrets handlingsrom. Maktutredningen understreker at de siste års utvikling har vært preget av en økende grad av individuell rettighetsfesting fastsatt på nasjonalt, og til dels internasjonalt, nivå. Den enkelte skal ha de samme lovfestede rettigheter uansett bostedskommune. Overfor kommunene blir den enkelte dermed lett en bruker, og rollen som borger underbetones. Dessuten skifter borgerrollen gradvis fokus fra kommune til stat fordi kommunen blir dirigert av statlige pålegg.

Begrepet borger blir dermed satt opp som en motsetning til bruker. Borgeren er knyttet til et offentlig fellesskap, brukeren til individuelle rettigheter og interesser. For maktutrederne er lokaldemokratiet knyttet til borger- og ikke brukerrollen. Borgerrollen påkalles ikke minst ved de ordinære valgene, og lokalvalgene er – uansett definisjon av lokaldemokratiet – sentrale. Lokalvalgene må nødvendigvis vies plass i en drøfting av lokaldemokratiet.

Den umiddelbare bakgrunn for denne boka er lokalvalgsundersøkelsen.[1] Ved valget i 2003 ble den gjennomført for tredje gang, slik at alle valgene fra 1995 til 2003, er dekket. Lokalvalgsundersøkelsene med sine representative utvalg av befolkningen, og med en utvalgsdesign som overrepresenterer de små kommunene, gir et viktig bidrag til analyser av både lokalvalgene og ulike trekk ved det lokale folkestyre. Et utgangspunkt gis for å betrakte lokaldemokratiet, i dets ulike betydninger, fra innbyggernes ståsted.

Et valgs formål er å utpeke et lokalt lederskap, men ikke bare det. Et valg er også, eller skal også være, en bekreftelse av et demokratisk system med frie valg. I tillegg kan et valg betraktes som en stor sosiologisk undersøkelse. Lokalvalgsundersøkelsene og valgresultatene – med opplysninger om partivalg og frammøte langt tilbake – åpner for muligheter til ikke bare å stille, men også forsøksvis å besvare, spørsmål om de store sammenhengene i samfunnet. Det kan dreie seg om bakgrunnen for de landsomfattende partienes gradvise erobring av lokalpolitikken. Eller det kan handle om partiers etablering, deres oppgang og nedturer, slitestyrke og tilpasningsevne. Noen av bevegelsene har preg av pendelsvingninger, der tilbakegang etterfølges av framgang. Andre bevegelser har derimot en entydig retning. Et eksempel på det sistnevnte er valgdeltakelsen, som med få unntak har vært fallende i 40 år.

Trass i at et valg gir resultater som alltid mer eller mindre avviker fra det foregående, er det også trekk som er stabile. En analyse av et valg vil således alltid ha et visst preg av repetisjon, en gjentakelse av de funn som det forrige valget avdekket. Uansett er det et krav om variasjon og fornyelse i analysen av et nytt valg. I denne boka rettes søkelyset på en *ny* valgordning samt diverse *forsøk* som ble gjennomført ved lokalvalget i 2003. Dernest vies internett oppmerksomhet, det nye mediet som på bemerkelsesverdig kort tid er blitt en del av manges hverdag.

Et av målene med denne boka er å rapportere valgets utfall og analysere bakgrunnen for resultatet. Kapittel 2 og 3, som redaktørene har ansvaret for, dekker dette temaet: «Valgresultatet i 2003: bakgrunn og perspektiver» og «Lokalvalget 2003: på ny et velferdsvalg». Dessuten undersøkes *nye trekk* ved valget. Det siktes til flere forhold. En ny valgordning ble praktisert i 2003. Ved fylkestingsvalget ble det for første gang åpnet for å angi kandidatpreferanse, og ved kommunevalget – der den muligheten hadde foreligget så lenge listevalg har eksistert – ble reglene endret. Ifølge den informasjon Kommunal- og regionaldepartementet sendte ut til alle norske husstander, var reglene for å endre på stemmesedlene blitt enklere, og: «Velgernes endringer på stemmesedlene vil ha mer å si for hvem som blir valgt, og partienes innflytelse er redusert.» Stemmer det for kommunevalgene? Dette, og andre konsekvenser av den nye valgordningen, blir drøftet i kapittel 4: «Personutvelgingen: Ny ordning – uendret resultat», av Ottar Hellevik og Johannes Bergh. Den nye valgordningen var ingen forsøksordning, men den kan selvfølgelig revideres om den viser seg ikke å fun-

1 Nærmere opplysninger om lokalvalgsundersøkelsen fins i appendiks samt i dokumentasjonsrapport fra Statistisk sentralbyrå (Sætre og Buskoven 2004).

gere i samsvar med hensiktene. Hellevik og Bergh sitt bidrag gir i så måte et verdifullt tilskudd til evalueringen av den nye valgordningen.

Ved valget i 2003 ble det også satt i verk forsøksordninger, der den videre skjebne delvis avhenger av forsøkets utfall. Det gjelder for det første ordningen med separat valgdag for den enkelte kommune. Ved kommunevalget 2003 skjedde det uvanlige at Nittedal arrangerte kommunevalget tre måneder før de andre kommunene. Tanken var at valgkampen dermed skulle bli løsrevet fra den rikspolitiske dominansen. En utbredt oppfatning er at de lokale valgkampene i økende grad blir preget av rikspolitiske saker og dominert av rikspolitikere, det vil si de politiske partienes nasjonale lederskap. Nittedals forsøk med en egen valgdag, var en protest mot denne utviklingen og skulle fremme det lokale elementet i valgkampen. Hvordan forløp så valget i Nittedal? Ble fokus endelig satt på de lokale sakene når nittedølene var alene om valgdagen? De og andre spørsmål drøftes av Sigrid Skålnes i kapittel 5: «Uklar diagnose og tvilsam medisin? Erfaringar med eigen valgdag i Nittedal i 2003».

Også andre forsøk ble satt i verk ved valget i 2003. Det var direktevalg av ordfører i 36 kommuner. 15 av disse hadde også hatt direktevalg ved lokalvalget i 1991, da forsøket for første gang ble gjennomført. Hvordan fungerte dette forsøket, og hvilke erfaringer kan trekkes? Dette er noen av de spørsmålene Marcus Buck, Helge O. Larsen, Tord Willumsen og Mikal Lanes besvarer i kapittel 6: «Direktevalg av ordfører: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment?»

Ved valget i 2003 var det dessuten for første gang mulig å avgi stemme elektronisk, riktignok begrenset til en forsøksordning i tre kommuner – Oppdal, Bykle og Larvik – samt lokalstyrevalget på Svalbard. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ved mange valg blitt tatt i bruk for å få et raskt valgoppgjør, altså som et hjelpemiddel ved telling av stemmer. Men ved dette forsøket dreide det seg om bruk av den nye teknologien i selve valghandlingen, ved hjelp av såkalte pekeskjermer i valglokalet. Den mer radikale løsningen, å stemme utenfor valglokalet, via internett, var ikke et alternativ. Kanskje var det framtidens løsning av valghandlingen som her ble utprøvd for første gang. Det var imidlertid fortsatt mulig i de tre forsøkskommunene å stemme på den gamle måten, ved å putte valgseddelen i urnen. Flere spørsmål reiser seg. Hvordan falt forsøket ut? Hvor mange benyttet seg av den nye muligheten, og hvorfor avslo andre tilbudet? Var det stemning for å gjøre det midlertidige permanent? Dette er spørsmål som drøftes i kapittel 7: «Elektronisk stemmegivning – de første norske erfaringer» av Rune Karlsen, Bernt Aardal og Dag Arne Christensen.

Tre kapitler er blitt plassert under overskriften «Politisk deltakelse i lokalsamfunnet». To av dem tar for seg hvert sitt medium, et gammelt – lokalavisene – og et nytt, internett. Lokalavisene har eksistert siden de politiske partiene ble stiftet, mens det nye mediet internett i løpet av mindre enn ti år har etablert seg som et meget sentralt kommunikasjonsnettverk. Ifølge Statistisk sentralbyrås mediebarometer brukte nordmenn i 2004 gjennomsnittlig mer tid på internett (33 minutter) enn på de trykte avisene (30 minutter) per dag. Det var første gang internett hadde et forsprang på avisene. Alt taler for at internetts over-

tak med årene vil bli forsterket, ikke minst fordi internett har vunnet innpass hos de yngre generasjonene.

Det tredje kapitlet under temaet «Politisk deltakelse» setter søkelyset på deltakelsen til en ny sosial gruppe, de ikke-vestlige innvandrerne. Det er en befolkningsgruppe som har vokst betydelig de siste årene, fra 1,1 prosent av befolkningen i 1987 til 4,9 prosent i 2003, med en konsentrasjon i Oslo.

I alle de tre kapitlene om «Politisk deltakelse» er det de lokaldemokratiske aspekter ved aktiviteten som vektlegges. Kapittel 8: «Lokalavisene som offentlige rom: Befolkningen ytrer, politikerne lytter» av Marte Winsvold og Trine Myrvold, er basert på en studie av sju lokalaviser i sju kommuner foran kommunevalget i 2003. Winsvold og Myrvold reiser spørsmålet om hvilken rolle lokalavisene spiller som arena for lokalpolitisk debatt og som kilde for informasjonsinnhenting. Drøftingen blir satt opp mot to demokratiidealer, diskursdemokratiet og konkurransedemokratiet.

Det nye mediet, internett, blir behandlet av Jo Saglie og Signy Irene Vabo i kapittel 9: «Elektronisk politisk deltakelse – en aktivitet for de få?» De drøfter informasjons- og kommunikasjonsteknologiens effekt på lokaldemokratiet. En oppgave er å kartlegge omfanget av den nettbaserte lokalpolitiske deltakelsen. Sentralt i den sammenheng er at de fleste kommunene har tatt i bruk den nye teknologien. Spørsmålet blir om velgerne og kommunestyremedlemmer benytter seg av de muligheter internett åpner for, og eventuelt på hvilken måte: ved å prøve å påvirke beslutninger og/eller som en kilde til å innhente informasjon? Saglie og Vabo analyserer også i hvilken grad internett bidrar til å utjevne sosiale forskjeller i velgernes politiske deltakelse, eller om gamle skiller forsterkes og nye skapes.

I kapittel 10: «Innvandrerne i lokalpolitikken: en suksesshistorie?» av Tor Bjørklund og Johannes Bergh, er temaet i hvilken grad en ny befolkningsgruppe, de ikke-vestlige innvandrerne, har vunnet innpass på den lokalpolitiske scenen. Det skilles mellom ulike etniske minoriteter, og valgdeltakelsens omfang og i hvilken grad det har lyktes minoritetene å bli representert i kommunestyrene undersøkes.

Under overskriften «Lokaldemokrati: organisering, legitimitet og opinion» er seks kapitler plassert. Det første, kapittel 11: «Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet» av Tor Bjørklund, er en kritisk gjennomgang av Maktutredningens analyse av lokaldemokratiets skrinne kår. Dessuten trekkes alternative tolkninger av lokaldemokratiet fram. Om lokaldemokratiet ikke likestilles med det lokale folkestyret, men andre forhold vektlegges, blir lokaldemokratiets status en annen.

I kapittel 12: «Lokaldemokratiet, brukar og borgar: Ideal og realitetar» presenterer Per Stava ulike demokratimodeller – elitedemokrati, valgdemokrati, deltakerdemokrati og kommunikativt demokrati – og tester den støtten modellene har blant kommunens innbyggere. Dermed konfronteres demokratiidealer med realiteter, og den vekt som legges på brukerrollen versus borgerrollen, lar seg – innenfor de operasjonaliseringer som benyttes – empirisk testes. Til slutt drøftes mulige konsekvenser av den folkelige støtte som de ulike demokratioppfatningene har. To forhold står sentralt: for det første effekten på tilliten til kommunestyret, for det andre effekten på tilfredsheten med lokaldemokratiet i egen kommune.

I et annet kapittel, kapittel 14 «Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet», drøfter Per Stava ulike oppfatninger av forholdet mellom stat og kommune betraktet fra innbyggernes ståsted. Ønsker en at forholdet mellom stat og kommune skal preges av hierarki eller partnerskap? Skal kommunene i hovedtrekk være et redskap for nasjonalt folkevalgte organer, eller skal kommune og stat betraktes som partnere som i fellesskap finner fram til løsninger? Stava drøfter også i hvilken grad tillit til demokratiet mer allment er basert på tillit til den minste byggeklossen, nemlig det lokale folkestyret.

Uansett hvilke oppfatninger som råder om av hva som er det sentrale ved lokaldemokratiet, vil lokalvalgene innta en sentral plass. Å betrakte valgdeltakelsens omfang som et uttrykk for lokaldemokratiets kvalitet er ikke uvanlig, men det er ikke desto mindre en høyst tvilsom målestokk. Dermed er det ikke sagt at valgdeltakelsen er uinteressant. I løpet av 40 år, fra 1963 til 2003, har valgdeltakelsen med få unntak vist en fallende kurve. Nedgangen har vært på over 20 prosentpoeng. Hva er det som beveger velgerne til stemmeurnene? Eller snarere, hva er det som fører til at de blir hjemmesittere? I kapittel 13: «Normer og stemmegivning: Både indre plikt og ytre press?», tar Lawrence E. Rose utgangspunkt i borgerplikten, normene om at valget uansett viktighet er en bydende plikt. Det skilles mellom to former for borgernormer: den internaliserte, som fungerer som en mobiliserende indre stemme, og dernest en borgernorm som blir opprettholdt som følge av et ytre press. Brudd på denne normen sanksjoneres med kritikk og misbilligelse fra det nære sosiale miljø. Borgerpliktens evne til å mobilisere til valgdeltakelse, måles opp mot andre faktorer som antas å ha betydning for om en stemmer eller ikke.

Borgerplikten knyttet til nødvendigheten av å stemme, synes å være på retur. Det er påfallende at denne pliktfølelsen er mest omfattende blant de eldste. Det antyder at samfunnsmessige krefter motarbeider en borgernorm som gir uttrykk for at valget er en plikt. Nærliggende forklaringer er individualismens frammarsj og fragmentering av sosiale fellesskap. I den offentlige debatt knyttes denne utviklingen ikke sjelden til krav som oppfattes som en parallell strømning. Det siktes til ulike markedsreformer, privatisering og troen på markedet som problemløser. Et av kravene er konkurranseutsetting. Kommunene skal ikke selv produsere tjenestene, de skal settes ut på anbud til private og eventuelt offentlige aktører. Dernest er det et krav om fritt brukervalg. Den enkelte skal selv kunne bestemme hvem som skal tilby de tjenester en søker. Kommunens tjenestetilbud skal ikke formes av de folkevalgte, men av dem som etterspør tjenestene. Denne utviklingstendensen bidrar, ifølge Makt- og demokratiutredningen, til å undergrave det lokale folkestyret. Valg av tjenester erstatter valg av stemmeseddel; innbyggernes individuelle preferanser fortrenger den kollektive politiske prioriteringen. Men kan vi fastslå en empirisk sammenheng mellom støtte til borgernormer og oppslutning om ulike markedsreformer? Med andre ord, de som forsvarer reformene, er de mindre politiske engasjerte enn kritikerne, og støtter de i mindre grad ulike typer borgernormer? Dette er spørsmål som stilles av Jo Saglie og Ann-Helén Bay i kapittel 15: «Markedsreformer og medborgerskap». Med utgangspunkt i data fra lokalvalgsundersøkelsen, foretar de en kritisk saumfaring av utbredte påstander i den offentlige debatt.

Det lokale folkestyrets sentrale enhet er den enkelte kommune. For øyeblikket har vi 433 kommuner, og fra sentralt politisk hold er det i mange år reist krav om færre kommuner, blant annet av hensyn til mulige økonomiske gevinster. Fra det samme sentrale hold klages det over fallende valgdeltakelse. De minste kommunene etter innbyggertall, som i første rekke er kandidater for sammenslåing, har imidlertid konsekvent den høyeste politiske deltakelsen. De små kommunene kan dessuten vise til den mest grunnfestede tilliten til lokalpolitikerne (se tabell a og e i Appendiks). Er det fordi smått er godt, at motstanden mot kommunesammenslåinger ikke sjelden er innbitt i de grisgrendte utkantkommunene? Dette er et spørsmål som berøres i det siste kapitlet, kapittel 16, «Endringer i kommunestrukturen: Hva skiller motstanderne fra de velvillige?» av Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen. De tar for seg innbyggernes holdning til kommunesammenslåinger. Hva kjennetegner motstanderne? De kartlegges via sosiodemografiske kjennetegn som alder, utdanning og kjønn. Dernest betraktes partipreferanse, tilknytning til kommunen og syn på ulike aspekter ved kommunens drift. Ut fra tre målestokker analyseres motstanden mot kommunesammenslåinger: den prinsipielle, den kontekstuelle og den kostnadsbetingede. Den prinsipielle målestokken dreier seg om det overordnede spørsmålet om det er for mange kommuner i landet; den kontekstuelle vender spørsmålet mot ens egen kommune, om den skal bestå; den kostnadsbetingede målestokken reiser spørsmålet om en er villig til å betale mer i skatt for å opprettholde dagens kommuneinndeling.

Vi startet med å si at lokaldemokratiet er et mangetydig begrep. Derfor må en analyse av lokaldemokratiet dekke mange temaer. Så om denne boka med sine mange kapitler spriker i emnevalg og innfallsvinkler, er der en rød tråd, nemlig ulike aspekter ved lokaldemokratiet.