

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2017:08

Lokale folke- avstemninger om kommunesammenslåing

Praksis og prinsipper

Jo Saglie og Signe Bock Segard (red.)

© Institutt for samfunnsforskning 2017
Rapport 2017:08

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (nett): 978-82-7763-567-5

ISSN (nett): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	6
Sammendrag	7
English summary	9
1 Introduksjon – undersøkelse om lokale folkeavstemninger	11
<i>Jo Saglie og Signe Bock Seggaard</i>	11
Innledning	11
Om kapitlene i rapporten	12
2 Lokale folkeavstemninger: lovreguleringer, tema og frekvens	15
<i>Tor Bjørklund</i>	15
Innledning – nasjonale versus lokale avstemninger	17
Lovreguleringer knyttet til lokale folkeavstemninger	18
Nasjonale valgmyndigheter og lokale folkeavstemninger	25
Finland	25
Danmark	26
Sverige	28
Tema, frekvens, lovregulerte versus frivillige	29
Hvorfor avstemninger om kommunesammenslåinger?	35
Folkeavstemninger om kommunesammenslåing: fastfrysing av status quo?	35
Hvorfor frivillige lokale folkeavstemninger?	37
3 Deltagelse i folkeavstemningene	39
<i>Jan Erling Klausen</i>	39
Hva kan forklare variasjoner i valgdeltagelse?	39
Beskrivelse av deltagelsesmønsteret	43
Deltagelsesmønster og noen av antagelsene enkeltvis	45
Stemmerettsalder	48
Multivariat analyse	49
Konklusjon	52
4 Gjennomføring av og erfaringer med folkeavstemninger i kommunene 53	
<i>Jo Saglie og Signe Bock Seggaard</i>	53
Innledning	53
Nettsurvey – metode og design	54

Forberedelsesfasen	57
Folkeavstemning – et supplement til innbyggerundersøkelsen?	57
Beslutninger, hensyn, samordning	60
Informasjonsopplegg og lokale medier	66
Gjennomføringsfasen	71
Klager og utfordringer i gjennomføringen	71
Stemmegivning via Internett	74
Bruksfasen – bruk og tolkning av resultat	76
Vurdering av arbeidet med folkeavstemning – kostnader, ressurser og behovet for nasjonal veileder	79
Avslutning	83
5 Spørsmål og svaralternativer	86
<i>Jan Erling Klausen</i>	86
Innledning	86
Kriterier for å vurdere lokal praksis	87
Datagrunnlag	92
Utforming av stemmeseddelen	93
Oversikt	93
Null alternativer	96
Ett alternativ	98
Flere alternativer	100
Uspesifiserte alternativer	102
Subsidiær stemmegivning	106
Preferansestemmegivning	111
Usikre og blanke stemmer	114
Betinget stemmegivning	116
Annen informasjon på stemmeseddelen	117
Samlet drøfting	118
6 Politiske aktørers syn på folkeavstemninger – resultater fra intervjuer	123
<i>Bjarte Folkestad</i>	123
Innledning	123
Lokale vurderinger av folkeavstemninger	124
Bakgrunn: Hvorfor hadde man folkeavstemning om kommunesammenslåing?	126
Hvordan tolke en folkeavstemning – må resultatet fra en rådgivende folkeavstemning respekteres?	129
Forholdet mellom folkeavstemning og innbyggerundersøkelse	130
Generelle vurderinger blant prosessveilederne hos fylkesmennene	131
Oppsummering	134

7 Innbyggernes oppfatninger av folkeavstemninger – resultater fra Medborgerpanelet	135
<i>Bjarte Folkestad</i>	135
Innledning	135
Resultater	137
Samlet analyse: Hva forklarer vurderinger knyttet til kommunestyrets avgjørelse?	140
Oppsummering	145
8 Alternative valgordninger ved folkeavstemninger	147
<i>Bjarte Folkestad</i>	147
Innledning	147
Ulike valgordninger som kan benyttes for å fange opp preferanser blant velgerne	147
Ulike valgordninger for å kåre en vinner av et valg	149
Eksempler på bruk av preferansevalgordning ved lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing i 2016	152
Oppsummering	159
9 Lokale folkeavstemningers legitimitet – en drøfting	162
<i>Signe Bock Seggaard og Jo Saglie</i>	162
Innledning – umiddelbar og demokratisk legitimitet	162
Folkeavstemningers umiddelbare legitimitet	165
Folkeavstemningers demokratiske legitimitet	168
Innbyggerundersøkelsen som alternativt verktøy til lokal folkeavstemning	172
10 Avslutning: behov for veiledning?	176
<i>Jo Saglie og Signe Bock Seggaard</i>	176
Litteratur	180
Tabellappendiks A. Kommuner som brukte Internett	185
Tabellappendiks B. Resultat fra regresjonsanalyse (OLS)	186

Forord

Det ble gjennomført over 200 lokale folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen, noe som har ført til stor oppmerksomhet om bruken av folkeavstemninger som demokratisk verktøy. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utlyste derfor et forskningsprosjekt om disse lokale folkeavstemningene. Institutt for samfunnsforskning, i samarbeid med Uni Research Rokkansenteret og Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, fikk oppdraget med å gjennomføre undersøkelsen.

Prosjektgruppa har bestått av Jo Saglie (ISF), Signe Bock Seggaard (ISF), Tor Bjørklund (ISF/UiO), Bjarne Folkestad (Rokkansenteret) og Jan Erling Klausen (UiO). Saglie har vært prosjektleder og har redigert denne rapporten sammen med Seggaard.

Rapporten er skrevet med sikte på oppdragsgivers behov for å vurdere om kommunene trenger mer veiledning i organiseringen av lokale folkeavstemninger. Samtidig har prosjektet frambrakt mye kunnskap om ulike sider ved lokale folkeavstemninger generelt og folkeavstemningene om kommunereformen spesielt, og vi håper dette kan være til nytte for både forskere og praktikere.

Tidlige utkast til kapitler ble presentert på et prosjektmøte i Oslo 20. juni 2017, slik at bidragsyterne fikk lest og kommentert hverandres bidrag. Her fikk vi også nyttige innspill fra Sissel Lian og Dag Vestrheim i KMD. Vi vil også takke *Distriktsenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling* for hjelp med datamateriale og Hans Rasmus Glomsrud, Maiken Røed og Morten Werring for forskningsassistanse i arbeidet med kapitlene 3 og 5. I forbindelse med redegjørelsen for nasjonale myndigheters rolle i kapittel 2 vil vi særlig takke Linnéa Henriksson (Finland), David Karlsson (Sverige), Bruno Kaufmann (Sverige) og Christine Boeskov (Danmark) for god bistand. En stor takk til Marte Winsvold, som har lest og kommentert tidlige utkast til store deler av rapporten, og til Kari Steen-Johnsen, som har gjennomlest og kommentert rapporten i sin helhet. Vi vil også takke forskningsgruppa «Politikk, demokrati, sivilsamfunn» ved Institutt for samfunnsforskning for kommentarer til og diskusjoner rundt en tidlig versjon av kapittel 9.

Oslo, september 2017

Jo Saglie og Signe Bock Seggaard

Sammendrag

Forfattere	Jo Saglie og Signe Bock Segard (red.)
Tittel	Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Praksis og prinsipper
Sammendrag	<p>Denne rapporten presenterer informasjon, funn og resultater fra flere undersøkelser som belyser ulike problemstillinger og aspekter ved lokale folkeavstemninger generelt, og de mer enn 200 folkeavstemningene som de siste årene har blitt gjennomført om kommunestruktur. Sentrale temaer er lovregulering av lokale folkeavstemninger i Norge og andre land, omfang og deltakelse, praktisk gjennomføring, valgordninger og utforming av stemmeseddel samt lokale folkeavstemningers legitimitet som beslutningsgrunnlag og -mekanisme. Rapportens mange analyser og konklusjoner er ment å bidra til refleksjon i det videre arbeidet med lokale folkeavstemninger. Av sentrale konklusjoner kan blant annet nevnes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Danmark og Norge kan vise til lover om lokale folkeavstemninger knyttet til bestemte sakfelt. Sverige og Finland har derimot lovfestet en allmenn regel om adgang til borgerinitierte lokale folkeavstemninger. Muligheten for velgere i Sverige og Finland til å vinne frem med et krav om en lokal folkeavstemning er imidlertid omgitt av mange restriksjoner.• Det er stor deltakelsesvariasjon i de norske folkeavstemningene om kommunereform. Folkelig motstand mot kommunesammenslåing virker mobiliserende, og deltakelsen er generelt størst i små, spredtbygde kommuner.• Mer enn ¾ av kommunene hadde satt stemmerettsalderen til 16 år.• Prinsippene om hemmelig valg og god tilgjengelighet står sterkt i kommunenes arbeid med folkeavstemninger.• Utformingen av stemmesedler og valgalternativer er kritikkverdige i flere kommuner. Utfordringene knytter seg særlig til bruken av flere alternativer på stemmeseddelen, uspesifiserte alternativer, subsidiær stemmegivning, preferansestemmegivning og betinget stemmegivning. Det er en risiko for at mange velgere ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å forstå konsekvensene av egen stemmegivning.• Rettslig sett er lokale folkeavstemninger rådgivende, men mange lokalpolitikere betrakter dem som politisk bindende. Gjennomgående blir folkeavstemninger lokalt oppfattet som et sterkere virkemiddel inn mot en beslutning, mens det hos fylkesmannen er en rådende oppfatning at innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger er to likeverdige høringsformer.

- I befolkningen generelt er det en ganske utbredt aksept for at et kommunestyre kan fatte vedtak som går mot resultatet fra en folkeavstemning.
- Ved flere svaralternativer kan en ordning med supplerende stemmegivning tilsvarende den som ble benyttet ved direkte ordførervalg i 2007, gi en klar og entydig regel for hvordan stemmene telles opp, og gjøre det enklere å finne frem til et alternativ som er akseptabelt for flertallet. Det forutsetter imidlertid god informasjon om spillereglene.
- Det er vanskelig å betrakte folkeavstemninger og opinionsundersøkelser som likeverdige verktøy. De er snarere å betrakte som supplerende verktøy som med hver sine kvaliteter egner seg i ulike stadier av en beslutningsprosess.
- En nasjonal veileder og et administrativt system for praktisk gjennomføring av lokale folkeavstemninger vil kunne imøtekomme et kommunalt behov.

Emneord

Folkeavstemning, demokrati, legitimitet, kommunereform

English summary

Authors	Jo Saglie and Signe Bock Seggaard (eds)
Title	Local referendums on municipal amalgamation. Practice and principles
Summary	<p>This report presents information, findings and results from different studies of various aspects of local referendums in general, and in particular the more than 200 local referendums on municipal amalgamation that were held in Norway since 2015. Central topics are the legal regulation of local referendums in Norway and other countries, turnout in local referendums, practical implementation, electoral systems and the alternatives on the ballot. Moreover, the report discusses the legitimacy of local referendums as a basis of and mechanism for decision-making. Some key conclusions are:</p> <ul style="list-style-type: none">• In Denmark and Norway, legislation on local referendums only covers referendums on specific topics. Legislation in Sweden and Finland, on the other hand, includes the right to initiative, i.e. citizen-initiated local referendums. However, several provisions restrict the possibility for voters in Sweden and Finland to win through with a demand for a local referendum.• Turnout in the Norwegian referendums on municipal amalgamation varied considerably. Opposition against amalgamation seems to have mobilized voters. Turnout was generally higher in small, sparsely populated municipalities.• More than ¾ of the municipalities had set the voting age to 16 years.• The principle of the secret ballot, as well as voting accessibility, were given high priority in the municipalities' work with referendums.• In several municipalities, the alternatives on the ballot were problematic. Specifically, the problems concerning the use of more than two options on the ballot paper, unspecified alternatives, subsidiary voting, preferential voting and conditional voting. There is a risk that many voters did not have a full view of the consequences of their vote.• Legally speaking, local referendums are advisory, but many local politicians consider them politically binding. Broadly speaking, staff at the County Governor's office was of the opinion that citizen surveys and referendums are equivalent tools, whereas municipal politicians perceived referendums as a stronger instrument for consulting the citizens.• Among the citizens, it was quite widely accepted that municipal councils could make decisions that went against the outcome of a referendum.

- When there are more than two alternatives on the ballot, the supplementary vote method – which was used for direct election of mayors in 2007 – may provide a clear and unambiguous rule for how the votes are counted and make it easier to identify an alternative that is acceptable for a majority of the voters. However, the use of such an electoral system requires that the voters are well informed about how it works.
- We find it difficult to consider referendums and surveys as equivalent tools for consulting the citizens. We rather considered them as complementary, having different qualities that may be valuable at different stages of the decision-making process.
- National guidelines for local referendums may accommodate a need for advice in many municipalities. Moreover, a national administrative system for local referendums may be useful.

Index terms Referendums, democracy, legitimacy, municipal amalgamation

1 Introduksjon – undersøkelse om lokale folkeavstemninger

Jo Saglie og Signe Bock Seggaard

Innledning

I forbindelse med kommunereformen har mer enn halvparten av alle norske kommuner brukt lokal folkeavstemning som et verktøy for å involvere borgerne og sondere den lokale opinionen knyttet til spørsmålet om kommunesammenslåing. Bruk av lokale folkeavstemninger er hjemlet i kommunelovens § 39b, men loven inneholder ikke bestemmelser om hvordan folkeavstemningene skal gjennomføres. På overnasjonalt nivå har en ekspertgruppe etablert av Europarådet, Venezia-kommisjonen, utarbeidet noen veiledende retningslinjer for gjennomføring av demokratiske folkeavstemninger, *men* det finnes ikke noen nasjonale standarder og veiledninger eller krav til lokale folkeavstemninger. Det er derfor opp til de enkelte kommunestyrene selv å avgjøre hvordan og når en folkeavstemning skal gjennomføres, hvem som har stemmerett, samt hvordan stemmeseddelen skal utformes. Det inkluderer også valgadministrative rutiner og prosedyrer. Dermed er det grunn til å anta at lokal praksis vil variere betydelig kommunene imellom. Å utforske lokale variasjoner er et overordnet perspektiv i denne rapporten. Samtidig har alle kommuner fra før erfaringer med gjennomføring av nasjonale folkeavstemninger og valg, hvilket må antas å være en sentral referanseramme i denne sammenheng. Erfaringene med lokale folkeavstemninger varierer imidlertid. Når det er sagt, er det allikevel fra nasjonale myndigheters side gått ut en anbefaling om at kommunene kan ta utgangspunkt i valgloven og de prinsippene og retningslinjene som gjelder for ordinære valg, når kommunene skal fastsette retningslinjer og praksis for lokale folkeavstemninger (Regjeringen 2016).

Juridisk sett er lokale folkeavstemninger å anse som rådgivende, og det vil alltid være kommunestyret som fatter den endelige beslutningen. Det er også tilfellet i spørsmålet om kommunesammenslåing. I praksis er det likevel ikke uvanlig at lokalpolitikere opplever en forpliktelse til å følge resultatet av en folkeavstemning. Vi skiller derfor mellom det man kan kalle juridisk bindende – som lokale

folkeavstemninger *ikke* er, og politisk bindende – som lokale folkeavstemninger ikke sjelden synes å være.

I denne rapporten presenterer vi informasjon, funn og resultater fra flere undersøkelser som har det til felles at de belyser ulike problemstillinger og aspekter ved lokale folkeavstemninger generelt, og de folkeavstemninger som har blitt gjennomført i forbindelse med den pågående kommunereformen spesielt. Som en samlet rapport bidrar dette til en helhetlig og omfattende analyse, samtidig som de enkelte kapitlene også er ment å «stå på egne ben» ved at de går i dybden og avgrenses til spesifikke problemstillinger eller en tilnæringsmåte. «Tilnæringsmåte» viser her til hvilket datagrunnlag og undersøkelsesdesign som kapitlet baserer seg på. Både problemstillinger og tilnæringsmåter beskrives i de enkelte kapitlene.

Om kapitlene i rapporten

I kapittel 2 diskuterer Tor Bjørklund regelverket for folkeavstemninger i Norge og våre nordiske naboland. I Norge er dette i liten grad lovregulert, med unntak av avstemninger på begrensede saksfelt som språk i skolen. Bjørklund viser at Sverige og Finland derimot har innført regler som gir velgerne adgang til å kreve folkeavstemning. Videre diskuterer Bjørklund hvordan dette regelverket faktisk blir brukt i praksis: hva lokale folkeavstemninger i Norden handler om, og hvor ofte de blir holdt. Han tar også opp hvorfor lokale folkeavstemninger holdes, og hvilke konsekvenser folkeavstemninger om kommunestruktur kan ha.

Valgdeltakelse er tema for kapittel 3, som er skrevet av Jan Erling Klausen med utgangspunkt i data fra Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling. Han viser at det er stor variasjon i valgdeltakelse mellom kommunene, og analyserer forhold som kan bidra til å forklare nivået på valgdeltakelsen. Resultatene viser blant annet at avstemningene mobiliserte mest i små, spredtbygde kommuner, samtidig som en negativ holdning til kommunesammenslåing i opinionen mobiliserte mer enn en positiv holdning. Dette kapitlet gir også en oversikt over stemmerettsalder i disse folkeavstemningene og viser at mer enn $\frac{3}{4}$ av kommunene hadde satt stemmerettsalderen til 16 år.

I kapittel 4 presenterer Jo Saglie og Signe Bock Seggaard resultatene fra en spørreundersøkelse til de kommunene som arrangerte folkeavstemning om kommunesammenslåing. Tema for denne undersøkelsen var kommunenes gjennomføring av og erfaringer med folkeavstemning. De fleste kommunene var opptatt av å følge valgloven og la stor vekt på prinsippene om hemmelig valg og

god tilgjengelighet. Når man ser på hva det var som skapte problemer for gjennomføringen, gikk det velkjente greit. Men når kommunene skal takle ting som ikke oppstår ved ordinære valg, og ikke kan trekke veksler på erfaringene fra stortings- og lokalvalg, kan utfordringer lettere oppstå. I dette kapitlet kartlegges også bruken av internettstemmegivning, og vi ser at 11 kommuner tilbød sine velgere å stemme via Internett.

Et av de mest problematiske forholdene ved de lokale folkeavstemningene viste seg å være utforming av alternativene på stemmeseddelen. Dette er tema for kapittel 5, der Klausen – igjen med data fra Distriktssenteret – foretar en grundig kartlegging av alternativene som velgerne ble stilt overfor. Analysen viser at hovedparten av avstemningene om kommunesammenslåing langt på vei kan sies å oppfylle Venezia-kommisjonens anbefaling til formulering av spørsmål og svaralternativer. Det er imidlertid også mange eksempler på problematisk utforming av stemmesedlene. Utfordringene knytter seg særlig til bruken av flere alternativer på stemmeseddelen, uspesifiserte alternativer, subsidiær stemmegivning, preferansestemmegivning og betinget stemmegivning. I slike tilfeller er det en klar risiko for at mange velgere ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag for å sette seg inn i alternativene og forstå konsekvensene av egen stemmegivning.

I kapittel 6 kartlegger Bjarte Folkestad holdninger til og oppfatninger om lokale folkeavstemninger blant politiske aktører i kommunene samt prosessveilederne hos fylkesmennene. Materialet her er hentet fra kvalitative intervjuer som er gjennomført innenfor den NFR-finansierte evalueringen av kommunereformen. Intervjuene viser at det blant lokalpolitiske aktører er en nokså utbredt holdning at folkeavstemningsresultatet må respekteres – til tross for at det kan være ulike meninger om kvaliteten på folkeavstemningen. Fylkesmennenes veiledere oppfatter i større grad folkeavstemninger som et problematisk innslag og understreker at hvis en folkeavstemning holdes, er den uansett kun rådgivende.

I kapittel 7 går Folkestad videre til innbyggernivået. Her bruker han et survey-eksperiment som er gjennomført ved hjelp av *Norsk medborgerpanel* ved Universitetet i Bergen / Uni Research Rokkansenteret. Mer konkret ser han på hvor akseptabelt befolkningen mener det er at kommunestyret fatter vedtak i strid med resultatet av en folkeavstemning. Mens kapittel 6 viste at kommunepolitikere så det som svært vanskelig og problematisk at kommunestyret ikke skulle følge resultatet av folkeavstemningen, viser denne innbyggerundersøkelsen at bildet er noe mer nyansert når det gjelder befolkningens oppfatning. Faktisk ser det heller ut til at flertallet i befolkningen finner det akseptabelt at kommunestyret fatter vedtak som går mot resultatet av en folkeavstemning.

Resultatene varierer imidlertid noe, avhengig av hvilket scenario respondentene blir presentert for.

Temaet for kapittel 8 er alternative valgordninger ved folkeavstemninger. Her diskuterer Folkestad først ulike valgordninger som kan brukes for å fange opp preferanser blant velgerne, i tilfeller der det finnes flere enn to alternativer. Han går videre med å gi et konkret eksempel på hvordan én slik ordning kan fungere i praksis, nærmere bestemt den formen for preferansevalg som ble benyttet ved direkte ordførervalg i 2007 samt ved folkeavstemninger om kommunesammenføring i Danmark. En slik ordning vil kunne være en forbedring i forhold til en del av de eksemplene som Klausen beskriver i kapittel 5. Fordelen er at man har en *klar og entydig regel* for hvordan stemmene telles opp, og at denne regelen gjør det enklere å finne fram til et alternativ som er akseptabelt for flertallet. Man er likevel ikke garantert noe rent flertall ved en preferansevalgordning, og en slik ordning krever åpenhet om opptellingsreglene og informasjon til velgerne.

Til slutt kommer to oppsummerende kapitler. I kapittel 9 drøfter Seggaard og Saglie lokale folkeavstemningers legitimitet på bakgrunn av de empiriske resultatene fra de foregående kapitlene samt normative kriterier for gode demokratiske prosesser. Her diskuteres både forhold knyttet til de konkrete folkeavstemningene som har blitt gjennomført, og mer prinsipielle spørsmål. Som det går fram av omtalen av de foregående kapitlene, kan vi både trekke fram forhold som svekker og som styrker folkeavstemningenes demokratiske legitimitet. Videre stiller vi spørsmål ved sidestillingen av innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger som beslutningsgrunnlag. Det er en asymmetri mellom de to verktøyene, siden en folkeavstemning muliggjør at alle innbyggere har mulighet til å delta, og selv kan velge om de vil delta. Opinionsundersøkelser og folkeavstemninger kan snarere betraktes som supplerende verktøy med hver sine kvaliteter, som kan brukes i ulike stadier i en beslutningsprosess.

I kapittel 10 drøfter Saglie og Seggaard et annet spørsmål, igjen med de foregående kapitlene som grunnlag: Er det behov for en nasjonal veileder for gjennomføring av lokale folkeavstemninger? Vi mener det er gode argumenter for å lage en slik veileder. Analysene i rapporten har avdekket en del problemer, særlig på felter der kommunene ikke kan støtte seg til valglovgivningen og egne erfaringer med ordinære valg. Så lenge en veileder ikke er bindende for kommunene, men i stedet gir kommunene informasjon og praktiske verktøy som setter dem i stand til bedre å kunne treffe egne valg, burde ikke innvendningene være så tungtveiende.

2 Lokale folkeavstemninger: lovreguleringer, tema og frekvens

Tor Bjørklund

Sammendrag Med folkeavstemning assosieres gjerne nasjonale folkeavstemninger. Men karakteren av de problemer som reiser seg ved lovreguleringer av folkeavstemninger, har mange fellestrekk ved nasjonale og lokale folkeavstemninger. En klar forskjell er der i alle fall: I de nordiske landene må nasjonale regler om folkeavstemninger grunnlovsfestes, og de knyttes dermed til en vedtaksprosedyre som er underlagt strenge regler. Lover om lokale folkeavstemninger, derimot, vedtas normalt i nasjonalforsamlingen med simpelt flertall.

I diskusjonen om lokale folkeavstemninger går et skille mellom avstemninger på et bestemt saksfelt og en allmenn adgang til lokale folkeavstemninger. Langs dette skillet – saksorienterte versus avstemninger på bred front – kan de fire nordiske landene vi tar for oss her, skilles i to, Danmark og Norge på den ene siden og Sverige og Finland på den andre. De to førstnevnte kan vise til en rekke eksempler på lover om lokale folkeavstemninger som har hatt kortere eller lengre varighet, knyttet til bestemte saksfelt. I Norge dreier det seg om lokale språk- og alkoholavstemninger, i Danmark om skolenedleggelse, kommunesammenslåing og bestemmelser om avløpsvann.

I Sverige og Finland er det i de senere år blitt lovfestet en allmenn regel om adgang til lokale folkeavstemninger uavhengig av tema, men begrenset til det kommunale myndighetsområdet, dog med unntak av visse saker som skatter og avgifter. Muligheten for velgere i Sverige og Finland til å vinne fram med et krav om en lokal folkeavstemning er imidlertid inngjerdet av mange restriksjoner. Ordningen er usammenlignbar med at det i Norge i 2009 ble føyd en paragraf til kommuneloven, som kun fastslo en årelang etablert praksis, nemlig at de enkelte kommunestyrene har adgang til å avholde rådgivende folkeavstemninger.

Ordningen med borgerinitierte lokale folkeavstemninger ble opprinnelig innført i Sverige i 1994, inspirert av liknende regler i Finland. Fem prosent av innbyggerne i en kommune kunne fremme et ønske om å holde en lokal folkeavstemning. Et simpelt flertall i kommunestyret kunne imidlertid avvise forslaget, noe som også skjedde hyppig. 90 prosent av de forslagene som ble stilt i perioden fra 1994 til 2004, ble nedstemt av kommunestyret.

Avvisningsraten var så høy at reglene ble justert og oppmyket i 2004. En ny optimistisk merkelapp ble knyttet til ordningen, «det forsterkede folkeinitiativ», noe som egentlig er en misvisende betegnelse. Folkeinitiativ gir assosiasjoner om at velgere – gitt at visse betingelser er tilfredsstillt – har en ubetinget rett som ikke kan overprøves. De svenske kommunestyre-representantene har imidlertid fortsatt en mulighet til å sette foten ned. $\frac{2}{3}$ av representantene kan stoppe forslaget. Kravene til antall underskrifter er dessuten økt fra fem til ti prosent av kommunenes stemmeberettigede. Endringen har ført til at det er blitt gitt grønt lys for atskillig flere av forslagene. I perioden fra 2011 til 2015 falt avvisningsraten til 50 prosent, og det ble gitt grønt lys for 20 avstemninger.

Uansett om det er regler som åpner for lokale folkeavstemninger på bred front, eller om det er avgrenset til et bestemt saksfelt, må to forhold avklares. For det første, hvordan utløses vedtaket om folkeavstemning? Her dreier det seg om hvorvidt det er mulig for politikere å ha full kontroll over prosessen, eller om det via regler er fastslått en mulighet for velgere til å gripe bestemmende inn. Regler om folkeinitiativ har vi for eksempel i Norge hatt ved lokale språk- og alkoholavstemninger, og med varierende krav til andel velgere som kunne kreve avstemning. Var de formelle kravene tilfredsstillt, lå veien åpen.

For det andre, hvordan skal resultatet av en folkeavstemning fortolkes? Er avstemningen rådgivende eller bindende? Gitt at folkeavstemningen er bindende, er det gjerne formulert i loven bestemte krav som må tilfredsstilltes for at resultatet skal være gyldig. Det kan være krav til (a) valgdeltakelsens omfang eller at (b) det vinnende alternativet må utgjøre en viss andel av de stemmeberettigede. Det har også forekommet en kombinasjon av disse to kravene (jf. norske språkavstemninger).

Å stille krav til at et vinnende alternativ skal utgjøre en viss andel av de stemmeberettigede, har gitt uheldige åpninger for strategiske appeller om hjemmesitting for å ugyldiggjøre avstemningen (jf. norske språkavstemninger). En regel om at valgdeltakelsen må overstige et visst nivå, er således å foretrekke.

En gjennomgang av folkeavstemninger som ble holdt i Danmark i forbindelse med den store strukturreformen, viser at de i større grad enn de norske levde opp til krav som gjerne oppfattes som gunstige ved en folkeavstemning. Deltakelsen var kun i to tilfeller under 50 prosent, og gjennomsnittet ble 71 prosent. De fleste avstemningene hadde dessuten to alternativer, og i de få som hadde tre, endte det bare en gang med at ingen av alternativene fikk 50 prosent eller mer. En nærliggende forklaring på denne forskjellen er at gjennomføringen av de danske avstemningene i større grad enn de norske var overvåket av et sentralt organ.

Det må imidlertid understrekes at den rådende oppfatning i Danmark er at lokale folkeavstemninger tilhører lokalpolitikens domene. Det er noe som ikke nasjonale valgmyndigheter legger seg opp i. Fellestrekkene mellom Norge og Danmark er dermed også entydige. Finland skiller seg ut fra de tre andre landene ved at lokale folkeavstemninger ikke kan arrangeres samtidig med nasjonale valg eller nasjonale folkeavstemninger. Felles valgdag er imidlertid fra annet hold blitt fremhevet som en fordel, et slikt sammenfall kan føre til økt valgdeltakelse.

Innledning – nasjonale versus lokale avstemninger

Folkeavstemninger forbindes i første rekke med nasjonale avstemninger. Slike avstemninger registreres normalt i offisiell statistikk, noe som gjør det mulig å lage oversikt over avholdte avstemninger – ikke bare i det enkelte land, men også med sikte på å gi et samlet globalt bilde. Slike opptegnelser viser et entydig oppsving de siste tiårene. David Butler og Austin Ranney (1998) forsøkte å summere alle avholdte avstemninger fra den franske revolusjon til 1994. De registrerte rundt 800 avstemninger, og halvparten av dem var avholdt etter 1970. Andre har fremstilt 1990-tallet som vendepunktet. I det tiåret ble det avholdt 405 nasjonale avstemninger mot 129 i det foregående tiåret (SOU 2007:94: 19).

Med tanke på at rundt halvparten av de registrerte nasjonale avstemningene er gjennomført i Sveits, blir det gjennomsnittlige antall hvert år i det enkelte land ikke stort. Fremstillinger har da også blitt kritisert for å overdrive en oppgangstrend (Strøm 2000). Andre igjen har påpekt at folkeavstemningenes antall og popularitet undervurderes ved at lokale og regionale avstemninger ytterst sjelden regnes med (Scarrow 2001). Problemet med lokale avstemninger er imidlertid at det i så liten grad er sentrale instanser som har ansvaret for å registrere dem. Tallene forblir ukjente. I Norge inntrådte imidlertid en endring i 2008, da kommunene ble pålagt å rapportere de årlig avholdte lokale folkeavstemningene til Statistisk sentralbyrå.

Det var en hovedoppgave i statsvitenskap som gjorde det første forsøk på en samlet oversikt over avholdte lokale folkeavstemninger i norske kommuner fra 1970 til 2000 (Adamiak 2002). Noen år før – og uavhengig av denne hovedoppgaven – hadde to danske studenter levert en masteroppgave i statsvitenskap som hadde foretatt en liknende kartlegging i Danmark, i dette tilfellet fra 1970 til 1997 (Madsen & Nielsen 1999). I Norge ble det totalt registrert 514 og i Danmark 159, som gir en årlig frekvens på henholdsvis 13 og 6. Selv når det tas hensyn til at det var nesten dobbelt så mange kommuner i Norge, hadde Norge altså flere lokale avstemninger.

En nylig publisert optelling av lokale folkeavstemninger i Finland i perioden 1991 til 2012 kom fram til totalt 60 avstemninger, noe som gir en årlig frekvens på 3 (Jäske 2017). Antall finske kommuner ble i denne perioden redusert fra 446 til 320, altså et omfang mer likt Norge enn Danmark. I Sverige er det i perioden fra 1977 til 2016 blitt registrert til sammen 132 avstemninger, noe som gir en hyppighet per år på samme nivå som Finland.

Om landene således rangeres etter folkeavstemningsfrekvens, inntar Norge en trygg førsteplass, Danmark annenplass og Finland og Sverige delt tredje. Det er imidlertid grunn til å nevne at mange av disse folkeavstemningene ikke har henvendt seg til alle kommunens innbyggere, men til utvalgte grupper som for eksempel en bestemt skolekrets i forbindelse med valg av målform (nynorsk/ bokmål), eller til dem som eventuelt vil berøres av en skolenedleggelse, en type avstemning som ofte har vært avholdt i Danmark.

Én ting er antall lokale folkeavstemninger, vel så interessant er hvilke regler – om det overhodet er noen – som ligger til grunn for utløsning av lokale folkeavstemninger. Videre i dette kapitlet vil vi ikke bare se på lovreguleringer knyttet til iverksetting av folkeavstemninger, men også på spørsmålet om det er noe regelverk relatert til tolkning av resultatet. Må bestemte krav innfris for at avstemningsresultatet må tas til følge? (jf. påfølgende avsnitt, Lovreguleringer knyttet til lokale folkeavstemninger). Deretter ser vi på den rolle nasjonale valgmyndigheter har ved gjennomføringen av lokale folkeavstemninger (Nasjonale valgmyndigheter og lokale folkeavstemninger). Etter denne gjennomgangen presenterer vi en oversikt over avholdte lokale folkeavstemninger – så langt de har latt seg oppspore – etter tema, frekvens og i hvilken grad de har vært frivillige eller obligatoriske (Tema, frekvens, lovregulert versus frivillige). Det er land i Norden som inkluderes.

Videre diskuterer vi hvorfor så mange lokale folkeavstemninger i Norden har dreid seg om kommunesammenslåinger (Hvorfor avstemninger om kommunesammenslåinger?), og i hvilken grad de har bidratt til at alt skal være som før, eller om de har hatt et endringspotensial i seg (Folkeavstemninger om kommunesammenslåing: fastfrysing av status quo?).

Mange av de lokale folkeavstemningene som har vært avholdt, har vært såkalt frivillige, i den forstand at de ikke har vært påtvunget av et regelverk. Politikerne har tilsynelatende abdisert, et paradoks med tanke på politikkenes vesen. Kapitlet avsluttes med en drøfting av dette paradokset (Hvorfor frivillige lokale folkeavstemninger?).

Lovreguleringer knyttet til lokale folkeavstemninger

Det går et viktig skille mellom nasjonale og lokale folkeavstemninger med hensyn til regler for hvordan folkeavstemninger skal iverksettes og eventuelt fortolkes. Bestemmelser om nasjonale folkeavstemninger må, iallfall i de nordiske landene, grunnlovsfestes med en vedtaksprosedyre som er underlagt

strengt regler. Om den norske grunnloven er taus om folkeavstemning, har imidlertid ikke det forhindret Stortinget i å vedta at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger.

En gjengangerdebatt i Stortinget har vært kravet om å grunnlovsfeste en eller annen form for folkeavstemning, som oftest i form av et mindretallsvåpen mot stortingsflertallet. Det har da også normalt vært opposisjonen som har fremmet krav om folkeavstemning. Ikke overraskende er alle forslagene blitt nedstemt. Saken er ikke blitt enklere ved at forslagene kan stoppes av kun en tredjedel av representantene. Selv et fremlegg om kun å regelfeste en etablert praksis – nemlig å fastslå stortingsflertallets adgang til å legge en sak fram for en rådgivende folkeavstemning – har blitt nedstemt.

I diskusjoner om folkeavstemning – nasjonale som lokale – er taktiske posisjoner lett å observere. Prinsipper påkalles etter behov, er det blitt hevdet. Dersom man for eksempel konsulterer partiprogrammene, kan et mønster registreres: Små partier som har blitt store, har strøket kravet om folkeavstemning (jf. Arbeiderpartiet), og store partier som har blitt små, har programfestet kravet for første gang (jf. Venstre) (Bjørklund 1999).

Regler om lokale folkeavstemninger blir i motsetning til nasjonale folkeavstemninger ikke innlemmet i grunnloven, men formuleres i lovs form og vedtas med simpelt flertall. Et sentralt skille går her mellom bestemmelser om lokale folkeavstemninger på (a) et bestemt saksfelt og en regel om (b) en allmenn adgang til lokale folkeavstemninger.

I Norge og Danmark har det vært en rekke ulike bestemmelser – flere av kort varighet – om lokale folkeavstemninger på bestemte saksfelter. Det har i disse landene også vært allment akseptert at det enkelte kommunestyre selv kan avgjøre om en sak skal fremlegges for en rådgivende folkeavstemning. Men det må være innenfor det saksfelt som dekker kommunenes myndighetsområde, og det området er negativt avgrenset, det vil si at kommunen har frihet til å påta seg oppgaver som ikke er tillagt andre organer. I Norge ble kommunestyrets adgang til å skrive ut rådgivende folkeavstemning – en årelang etablert praksis – først i 2009 tatt inn i kommuneloven (§ 39 b): «Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger.» I Sverige ble det allerede i 1977, altså tidligere enn i Norge, vedtatt liknende formuleringer som kun fastslår muligheten til en åpning for en lokal rådgivende folkeavstemning om flertallet i kommunestyret ønsker det (Wallin 2007).

Mer interessant er at Finland og Sverige senere har vedtatt regler som har gitt velgere en mulighet til å fremme krav om lokale folkeavstemninger. Betingelsene har vært strenge, og kommunepolitikere har hatt mulighet til å stemme ned forslagene. Sverige fulgte opp ideer fra finske bestemmelser, en form for folkeinitiativ ble vedtatt i Sverige i 1994, der en åpning for lokale folkeavstemninger ble gitt (SKL 2015). Fem prosent av innbyggerne i en kommune kunne fremme et ønske om å holde en lokal folkeavstemning. Ethvert tema som ligger innenfor kommunens myndighetsområde, er mulig å ta opp, dog er enkelte temaer utelukket, som spørsmål om skatter og avgifter.

Et simpelt flertall i kommunestyret kunne imidlertid avvise forslaget, noe som også hyppig skjedde. 90 prosent av de forslagene som ble stilt i perioden fra 1994 til 2004, ble nedstemt av kommunestyret. Det er en illustrasjon av den skepsis folkevalgte representanter ofte har overfor folkeavstemninger. Men avvsningsraten var så høy at reglene ble justert i 2004, og en ny optimistisk merkelapp ble knyttet til ordningen, «det forsterkede folkeinitiativ». For at kommunestyret skulle kunne avvise forslaget, måtte $\frac{2}{3}$ stemme imot. Kravene om antall underskrifter økte riktignok fra fem til ti prosent av kommunenes stemmeberettigede. Endringen har ført til at det er blitt gitt grønt lys for atskillig flere av forslagene. I perioden fra 2011 til 2015 ble halvparten av de 40 forslagene som tilfredsstilte kravene til tema og innsamlingsprosedyre, godkjent. Disse resulterte altså i folkeavstemning. Politikernes akseptandel økte dermed fra 10 prosent til 50 prosent. Forslagene må gå gjennom en samlingsprosess før de kan tas opp til votering i kommunestyret. Den endelige formulering av folkeavstemningens tekst er det kommunestyret som har ansvaret for.

Den svenske åpningen for borgerinitierte lokale folkeavstemninger sies å ha blitt inspirert av liknende regler i Finland (NOU 2001:3: 207). Av de 60 finske avstemningene som ble arrangert i perioden fra 1991 til 2002, var kun åtte et resultat av velgernes forslagsrett. Et lite mindretall, men vel å merke var alle de avstemningene som ikke dreide seg om kommunesammenslåinger, velgerinitierte (se tabell 2.1).

Det norske Valglovutvalget drøftet muligheten av å innføre regler om lokale folkeavstemninger (NOU 2001: 3). Det ble foreslått at det skulle lovfestes at kommunestyrene/fylkestingene hadde adgang til å utløse både rådgivende og bindende folkeavstemninger. Ved bindende folkeavstemninger var det et krav til valgdeltakelse på minst 50 prosent. Rådgivende folkeavstemninger – men ikke bindende – ble tatt inn i kommuneloven. Valglovutvalget foreslo også innbyggerinitiativ eller forslagsrett til velgerne, det vil si at en viss andel av de stemmeberettigede via underskrifter kunne kreve at en sak ble tatt opp til behandling i

kommunestyret. Forslaget ble senere tatt til følge og lovfestet. Valglovutvalget drøftet også muligheten av å kople innbyggerinitiativ til lokale folkeavstemninger. Mer bestemt dreide det seg om at en viss andel av velgerne kunne kreve at avviste forslag ble lagt fram for en folkeavstemning dersom innbyggerinitiativ ikke førte fram. Valglovutvalget stilte seg imidlertid ikke bak dette forslaget.

Et generelt mønster i Norge har vært at store og toneangivende partier har vært skeptiske til å regelfeste åpninger for folkeavstemninger. Iveren etter å innføre regler kommer gjerne fra opposisjonspartier. At regjeringspartier viser interesse for folkeavstemning, er unntaket snarere enn regelen. Eksempler på det har imidlertid forekommet. I Stoltenberg II-regjeringen hadde Senterpartiet kommunalministerposten (Magnhild Meltveit Kleppa) og fikk gjennom ordningen med at kommuner skulle rapportere årets avholdte lokale avstemninger til Statistisk sentralbyrå. Et annet eksempel på interesse fra regjeringshold er at under Bondevik II-regjeringen ble det via Kommunaldepartementet utlyst midler til en undersøkelse som resulterte i rapporten «Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett» (Klausen 2004a). Her ble argumenter for og mot gjennomgått, og erfaringer fra folkeinitiativ i Sveits og USA trukket inn.

Uansett om det er regler som åpner for lokale folkeavstemninger på *bred front*, eller om det er avgrenset til *et bestemt saksfelt*, må to forhold avklares. For det første, hvordan utløses vedtaket om folkeavstemning? For det andre, hvordan skal resultatet av en folkeavstemning fortolkes? Er avstemningen rådgivende eller bindende? Gitt at folkeavstemningen er bindende, er det gjerne formulert i loven bestemte krav som må tilfredsstilles for at resultatet skal være gyldig, som krav til valgdeltakelse eller at det vinnende alternativet må utgjøre en viss andel av de stemmeberettigede.

Diskusjonen dreier seg om grader av politikerkontroll versus velgerkontroll. Er det opp til kommunestyret å gi grønt lys for folkeavstemning, har politikerne formelt sett full kontroll over iverksetting. Velgerinnflytelse kommer inn via ulike former for folkeinitiativ. En bestemt andel av de stemmeberettigede – eventuelt antall – kan kreve folkeavstemning, størrelsen på andelen varierer.

For iverksetting av en språkavstemning var det i lange perioder 25 prosent av de stemmeberettigede som måtte stille seg bak kravet, ved lokale alkoholavstemninger var det derimot bare 5 prosent. Forskjellen skyldes dels at språkavstemningene refererte til skolekrets, mens alkoholavstemningene normalt dreide seg om et vedtak som berørte hele kommunen. Det var dels valgkretsens størrelse som bidro til at kravene var ulike. En annen fortolkning er at målfolket opprinnelig var mot språkavstemninger, og motstanden gav seg uttrykk i strenge

krav til både iverksetting av avstemning, og – som vi skal se – til fortolkning av hva som var et tellende resultat.

Det er heller ikke alltid entydig hvordan de stemmeberettigede skal defineres. I spørsmål om lokale språkavstemninger har det i Stortinget vært en diskusjon om hvorvidt alle innbyggere i skolekretsen med stemmerett ved ordinære valg skulle være stemmeberettigede, eller om adgangen skulle begrenses til foreldre og foresatte. Målfolket har argumentert for at alle de stemmeberettigede i skolekretsen skal ha anledning til å stemme, mens bokmålets tilhengere derimot har argumentert for at det kun skal være foreldre og foresatte. De fleste språkavstemninger etter 1945 har falt ut i bokmålets favør, og derfor har bokmålstilhengere ønsket å gjøre adgangen til folkeavstemningen lettere ved at det blir mindre krevende å samle inn underskrifter fra foreldre og foresatte enn fra alle de stemmeberettigede.

Det neste punktet er tolkningen av resultatet. Normalt er det ved folkeavstemninger to alternativer, er det flere, blir problemene straks større. Ved rådgivende folkeavstemninger har politikerne formelt frihet til å fortolke resultatet så vel som til å se bort ifra resultatet i den videre politiske prosessen. Men det ligger appell i argumentet om at «spør man om råd, må man følge rådet», noe som gjør det vanskelig å sette resultatet til side.

Ved regler om bindende folkeavstemning spesifiseres gjerne krav som må innfris for at resultatet skal være gyldig. To prinsipper har vært benyttet, alene eller i kombinasjon: (a) Et kvalifisert krav til valgdeltakelse, et minstemål må tilfredsstilles, for eksempel 50 eller 60 prosent, og (b) et krav om at det vinnende alternativet må utgjøre en viss andel av de stemmeberettigede.

Ved det siste alternativet kan hjemmesitting oppfattes som ensbetydende med å stemme «nei», altså en stemme for at ingenting skal forandres. Det blir mulig å ugyldiggjøre folkeavstemningene ved lav valgdeltakelse, og hjemmesitting kan bli et strategisk alternativ.

Et annet problem oppstår når interessen for folkeavstemningens tema er så liten at det blir svært vanskelig å mobilisere velgere, til tross for at det ikke er noen velartikulert motstand mot det alternativ som avstemningen ber om støtte til. Et dansk eksempel kan i så måte nevnes. Et stort flertall i Folketinget ønsket en revidert versjon av grunnloven av 1915. Den gamle slo fast at ved enhver grunnlovsendring måtte folket konsulteres via en folkeavstemning for å godkjenne en endring. Flertallet for endring måtte utgjøre 45 prosent av de stemmeberettigede.

I 1939 ble en ny grunnlov lagt fram for folket i en folkeavstemning. 91,9 prosent stemte for. Valgdeltakelsen var imidlertid noe under 50 prosent, og flertallet for ny grunnlov utgjorde 44,9 prosent av de stemmeberettigede. Avstemningens resultat ble dermed forkastet. Et nytt forsøk ble gjort i 1953. Den viktigste endringen var opphevingen av tokammersystemet, men også en endring i kravet til grunnlovsendring ble nevnt. Det skulle fortsatt være folkeavstemning, men flertallet for det vinnende alternativet skulle kun utgjøre 40 prosent av de stemmeberettigede.

Ville tilstrekkelig mange delta ved avstemningen? Noen lot seg berolige fordi en antatt velgermagnet også inngikk i det nye grunnlovsforslaget, nemlig at tronarvingen kunne være en kvinne. Det dreide seg om muligheten for at prinsesse Margrethe kunne bli dronning. Siden kong Frederik kun hadde døtre, hadde spørsmålet en særlig aktualitet. Det lyktes å komme over den magiske grensen 45 prosent, men bare så vidt (46,6). Etter den tid har ikke danske politikere, trass i nedjustering til 40 prosent, våget å gå veien om folkeavstemning ved grunnlovsendringer. Danmark har siden 1953 ikke gjennomført noen grunnlovsendringer. Problemet er blitt løst ved at en har omdefinert grunnlovsendringer til noe annet, og dermed styrt klar av kravet om folkeavstemning.

Det har forekommet folkeavstemningsregler der krav om andel av de stemmeberettigede til det vinnende alternativ har vært høyere enn 45 prosent. Norge kan her trekkes fram som et eksempel. I en lov av 1894 ble for første gang lokale folkeavstemninger lansert i Norge knyttet til nedlegging – eller nyetablering – av alkoholutsalg, de såkalte samlagene. Skulle et alternativ vinne fram, måtte 50 prosent eller mer av de stemmeberettigede stå bak.

Det var avholdsbevegelsen – tidens mektige folkebevegelse – som hadde lansert ideen om folkeavstemning, men det var nok dens motstandere som hadde fått gjennom det strenge kravet om 50 prosent. Men for en sterk grasrotbevegelse med evne til å gi marsjordre var kravet til å leve med, vel å merke i slutten av det 19. og begynnelsen av det 20. århundre. At det samme høye kravet ble stilt til nyetableringer, var åpenbart til avholdsfolkets fordel.

I motsetning til avholdsbevegelsen hadde målrørsla blitt påtvunget kravet om folkeavstemning fra motstanderne, riksmålsbevegelsen. Åpent å gå mot folkeavstemning var neppe lett når man forsvarte et språk på «folkemålets grunn». Målfolkets skepsis til folkeavstemning synes å ha forplantet seg til strenge krav om hva som var et bindende resultat.

Vi finner blant målfolket strategisk bruk av hjemmesitting. En oppfordring om å sitte hjemme var ikke fremmed. En av målbevegelsens egne forteller:

Såleist var (...) heimesitjing ved røystingane brukt til lenge etter at ein burde vita at dette ikkje førde fram. Målfolket sat heime røystedagen i von om at skulestyret då ikkje skulle ta omsyn til resultatet. Denne taktikken var ein overlevning etter den tid nynorsken var i framgang, men dugde ikkje då attendegangen kom (Lien 1981: 337).

Andel nynorskelever i grunnskolen/folkeskolen økte kontinuerlig fra 1910 til toppunktet i 1944. Fra da av har det gått jamt tilbake, riktignok med perioder med stabilisering. Alt taler for at en rekke språkavstemninger ble annullert som følge av at de strenge kravene til et bindende resultat ikke ble innfridd. Dermed ble ballen spilt over til skolestyrene, som ofte var dominert av lærere, og de var ikke sjelden nynorskens forkjempere. Kravet om folkeavstemning var riktignok ikke obligatorisk, skolestyret kunne alene avgjøre om ikke krav om folkeavstemning hadde meldt seg.

I lange perioder var det et krav om høy valgdeltakelse eller om at det seirende alternativet skulle utgjøre en viss andel av de stemmeberettigede. Dersom to tredjedeler av de stemmeberettigede deltok, var ethvert flertall et klart flertall. I tillegg var resultatet også bindende om et av alternativene hadde støtte hos minst halvparten av de stemmeberettigede. Det vil si at om valgdeltakelsen var mellom 50 og 66 prosent, kunne også resultatet bli bindende om resultatet var tilstrekkelig kvalifisert.

Bestemmelsene var formulert i en paragraf som nok for de færreste var umiddelbart forståelig.¹ Da språkavstemningsreglene fra 1917 ble videreført i lov om folkeskolen på landet fra 1936, skjedde ikke det uten at et motforslag ble fremmet. Høyre-representanten Sven Svensen, et profilert medlem av Riksmålsforbundet, kom med et forslag om endring i bestemmelsene om hva som skulle være et bindende resultat. Fortsatt skulle et resultat være bindende om halvparten av de stemmeberettigede stod bak det. Men i tillegg foreslo Svensen at resultatet også skulle være bindende om to tredjedeler av de som stemte, stod bak et alternativ. Dermed kunne man få et tellende resultat med lav valgdeltakelse dersom flertallet var tilstrekkelig kvalifisert. I sitt innlegg fremhevet nettopp

1 Paragrafen i loven hadde følgende tekst: «Tek krinsen ved utsegna med fleirtal av dei som har røysterrett i saka, er utsegna bindande for skulestyret. Likeins er ho bindande for skulestyret når ho er vedteken med vanlegt fleirtal av dei røysteføre som møtte, so fram talet på dei er minst $\frac{2}{3}$ av alle som i krinsen har røysterrett i saka.» 1936, 7 juli «Lov om folkeskolen på landet», Stort.forhandlinger 1936 O.tid. s. 739. Det vil si at om valgdeltakelsen var på mellom 50 og 66 prosent, kunne også resultatet bli bindende om resultatet var tilstrekkelig kvalifisert. Med en valgdeltakelse på for eksempel 55 prosent måtte flertallet for det vinnende alternativet altså være minst 91 prosent, og med 60 prosent deltakelse minst 83 prosent.

Svensen det urimelige i at hjemmesitterne med de nåværende reglene kunne avgjøre saken. Endringsforslaget fikk imidlertid begrenset oppslutning. Retningslinjene fra 1917 ble videreført og forsvart av Arbeiderparti-representanten Lars Moen, som repliserte: «Det er nemleg ikkje so at dei som sit heime hindrar at det vert ei avgjerd på krinsmøtet, men i det tilfellet er det skulestyret som framleis har avgjerda av spursmålet.»²

Regler om hva som er bindende resultat ved lokale språkavstemninger, eksisterer ikke lenger i Norge, men fortsatt er det åpning for folkeinitiativ ved at en fjerdedel av de stemmeberettigede i en skolekrets kan kreve folkeavstemning om endring av hovedmålet i grunnskolen.

Nasjonale valgmyndigheter og lokale folkeavstemninger

Bortsett fra språkavstemningen er nasjonale politiske myndigheter ikke involvert i bestemmelser om gjennomføring av lokale folkeavstemninger i Norge. Det er overlatt til de kommunale myndigheter, det lokale demokrati. Man kan imidlertid reise spørsmålet om hvilken rolle nasjonale valgmyndigheter spiller i andre land. Vi skal her, som ellers i dette kapitlet, konsentrere oss om de landene det er mest naturlig å sammenlikne Norge med: våre naboland Finland, Danmark og Sverige.

Finland³

Som tidligere nevnt har Finland en ordning med borgerinitierte lokale folkeavstemninger. Dette er regulert av *Kommunallagen*.⁴ Lovens § 24 sier blant annet at «Fullmäktige kan besluta att en folkomröstning ska ordnas i en fråga som hör till kommunen», og at «Folkomröstningar är rådgivande». Initiativretten følger så i § 25: «Initiativ till en folkomröstning kan tas av minst fyra procent av de kommuninvånare som fyllt 15 år. Fullmäktige ska utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning enligt initiativet ska ordnas.»

Finland har også en egen lov om gjennomføring av lokale folkeavstemninger: *Lag om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar*.⁵ Denne loven har relativt detaljerte bestemmelser om gjennomføringen, blant annet om

2 Stort.förhandlingar 1936 O.tid. s. 740.

3 Takk til Linnéa Henriksson, Åbo Akademi, som har bidratt med informasjon om nasjonal regulering av lokale folkeavstemninger i Finland. Informasjon finnes også her: <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigjanster/kommunala-folkomrostningar> (lesedato 29.9.2017).

4 <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2015/20150410#Pdp451221664> (lesedato 29.9.2017).

5 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1990/19900656> (lesedato 29.9.2017).

tidspunkt for avstemningen, om de lokale valgmyndighetene som skal gjennomføre avstemningen, kunngjøring av avstemningen, manntall, brevstemmegivning, ugyldige stemmer, m.m. Ifølge § 18 skal man dessuten, i tillegg til denne loven, følge relevante bestemmelser i valgloven. Et særtrekk som skiller de finske bestemmelsene fra norske forhold, er at det i Finland *ikke* er tillatt å holde lokale folkeavstemninger i forbindelse med kommunevalg, nasjonale valg eller nasjonale folkeavstemninger (§ 2).

Likevel er ikke alternativene på stemmeseddelen særlig sterkt regulert i Finland. Her setter loven om lokale folkeavstemninger riktignok noen rammer, men i hovedsak er utformingen av spørsmål og svaralternativer overlatt til kommunestyret (§ 3, 2. ledd):

När kommunfullmäktige beslutar om att anordna en folkomröstning skall beslut samtidigt fattas om föremålet och tidpunkten för omröstningen samt om de alternativ som föreläggs väljarna. Alternativerna kan anges på samma röstsedel, men varje alternativ kan också ha sin egen röstsedel. Den röstande skall dock alltid ha möjlighet att ge uttryck för att han inte stöder något av alternativen. Kommunfullmäktige skall i sitt beslut fastställa röstsedlarnas antal, innehåll och utseende.

Den nasjonale lovgivningen gir altså en del retningslinjer for hvordan lokale folkeavstemninger skal holdes i Finland, men lovgivningen gir ikke nasjonale valgmyndigheter noen sentral rolle i dette arbeidet. Loven om lokale folkeavstemninger sier riktignok at «Kommunstyrelsen skall utan dröjsmål underrätta justitieministeriet om att en folkomröstning kommer att anordnas» (§ 7), men i praksis er lokale folkeavstemninger et kommunalt anliggende. De kommunale folkeavstemningene håndteres av de samme kommunale valgmyndigheter (centralvalnämnd, valnämnder, valbestyrelser) som håndterer andre valg, og som dermed har erfaring med praktisk valggjennomføring.⁶ Det er også kommunene som dekker kostnadene ved å holde en lokal folkeavstemning (§ 17).

Danmark

Danmark har store likhetstrekk med Norge på dette feltet. Lokale folkeavstemninger er kommunens ansvarsområde, om vi da ser bort fra de perioder der kommunene via lover vedtatt i Folketinget har måttet gi åpning for lokale folkeavstemninger på bestemte saksfelt. Nasjonale myndigheter kan med lovhjæmmel bestemme at det skal avholdes lokale folkeavstemninger knyttet til bestemte saksforhold (se tabell 2.2). Nasjonalt bestemte regler om lokale folkeavstemninger kan fastslå at avstemningene skal være bindende.

6 E-post fra Linnéa Henriksson til Jo Saglie, 25.9.2017.

Nasjonale valgmyndigheter spiller imidlertid ingen rolle i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av lokale folkeavstemninger i Danmark. Lokale rådgivende folkeavstemninger er et ikke-regulert område. Det er fravær av stort sett alt av kontroll, regulering, veiledning, teknisk støtte og bistand. Det er kommunen selv som bestemmer hvilke regler og prosedyrer som gjelder når det gjennomføres en rådgivende lokal folkeavstemning. Det fins ingen veiledninger utarbeidet av nasjonale myndigheter som kommunene kan bruke i forbindelse med forberedelse/gjennomføring/tolkning av lokal rådgivende folkeavstemning. Det er videre heller ikke noe nasjonalt system for innrapportering eller kontroll med lokale rådgivende. På dette punktet skiller Danmark seg fra Norge, der kommunene som nevnt er pålagt å rapportere til Statistisk sentralbyrå hvert år om hvilke lokale folkeavstemninger som er blitt gjennomført.

Ifølge valgkonsulent Christine Boeskov i det danske Økonomi- og Indenrigsministeriet er det kun rent hypotetisk at nasjonale myndigheter vil gripe inn. Det måtte da for eksempel være hvis helt grunnleggende demokratiske prinsipper brytes. Men det er selvfølgelig mulig for kommunene å kontakte og rådføre seg med departementet om praktiske forhold. Departementet anbefaler at kommunene følger de råd departementet gir, men det kan ikke kreve det, og det ligger ingen formelle rammer til grunn for veiledningen. Økonomi- og Indenrigsministeriets kontor for Det Centrale Personregister vil for eksempel kunne være behjelpelig med spørsmål rundt manntallet. Men det er kommunen selv som må definere hvem de stemmeberettigede er. Utover dette stiller de nasjonale valgmyndighetene ingen form for administrative og tekniske løsninger til disposisjon for kommunene i forbindelse med rådgivende lokale folkeavstemninger. Kommunene selv har ansvaret.

Det er riktignok visse begrensninger på hvilke temaer som kan bli gjenstand for folkeavstemninger. Ifølge brev fra Justitsministeriet til Folketingets Retsudvalg (datert 1. november 2016) kan det ikke avholdes lokal folkeavstemning om saker som faller inn under kommunens forvaltningskompetanse.

I det omfang der er tale om, at kommunalbestyrelsen udøver en i loven tillagt almindelig forvaltningskompetence, f.eks. med hensyn til kommunalbestyrelsens administration af bygningslovgivningen, vejledningslovgivningen eller kommuneplanlovgivningen, vil kommunalbestyrelsen ikke kunne afholde en vejledende folkeafstemning.⁷

7 Justitsministeriet (2016). *Retsudvalget 2016-17. REU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 1. Offentligt*. Brev til Folketingets Retsudvalg. Datert 01.11.2016. Dok. 2094186. Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/reu/spm/1/svar/1354645/1682582.pdf> (25.09.2017).

I det danske Folketing ble det våren 2017 fremmet et forslag om bindende kommunale folkeavstemninger.⁸ Folketinget vedtok ikke forslaget, men regjeringen har i etterkant besluttet å gå videre med det og ytterligere utrede et forslag om bindende kommunale folkeavstemninger. I forbindelse med forslag om bindende lokale folkeavstemninger vil det bli utarbeidet nasjonale retningslinjer og lovgivning.⁹

Sverige

I Sverige kan kommunestyret gjennomføre folkeavstemninger på eget initiativ, men dette beskrives – i likhet med det vi har sett i de norske folkeavstemningene om kommunesammenslåing – som en form for innbyggerhøring på linje med opinionsundersøkelser og andre tiltak. *Kommunallagens* kap. 5, § 36,¹⁰ sier blant annet:

Fullmäktige får besluta att det, som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige ska handlägga, ska hämtas in synpunkter från medlemmarna.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Etter idé fra Finland innførte Sverige, som nevnt, også en adgang til *borgerinitierte* lokale avstemninger i 1994. Dette er lovfestet i *kommunallagens* kap. 8, § 2. I Finland har ordningen i liten grad blitt benyttet, til forskjell fra i Sverige, der ikke bare bruken av folkeinitiativ er hyppigere, men der også regelverket har vært atskillig mer diskutert og gjenstand for endringer. De mange forsøk på å få gjennomført lokale folkeavstemninger via folkeinitiativ som endte med avvisning, utløste som nevnt en offentlig debatt som resulterte i at Riksdagen endret reglene. Det bidro i neste omgang til et økt antall lokale folkeavstemninger (se tabell 2.4).

8 Folketinget (2017). *B 102 Forslag til folketingsbeslutning om bindende kommunale folkeafstemninger*. referatet af Folketingets forhandlinger 18-05-2017. Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/beslutningsforslag/B102/BEH1-99/forhandling.htm> (25.09.2017)

9 Christine Boeskov, valgkonsulent i det danske Økonomi- og indenrigsministerium, i telefonsamtale med Signe Bock Seggaard 25.9.2017.

10 Denne henvisningen, og de følgende, gjelder den nye *kommunallagen*, som trer i kraft 1.1.2018, se http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725 (lesedato 14.10.2017). Tilsvarende bestemmelser fantes også i den gamle loven, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-1991900_sfs-1991-900 (lesedato 14.10.2017).

Det er altså de rikspolitiske myndigheter som fastlegger regler og rammer rundt lokale folkeavstemninger, men de lokale myndigheter har rett til å stoppe ethvert forsøk på å nå fram via folkeinitiativ dersom minst $\frac{2}{3}$ av representantene i kommunestyret (*fullmäktige*) avviser forslaget om å holde folkeavstemning (*kommunallagens* kap. 5, § 37). Den presise spørsmålsformulering er også de lokale myndigheters domene. Avstemningene må riktignok holde seg innenfor det saksfelt som er kommunenes myndighetsområde. Her kan det åpenbart være tolkningsproblemer, men det er de lokale myndigheter som har det siste ordet. Det er også de som fortolker resultatet.

Selv om gjennomføringen er et kommunalt anliggende, går det i en egen *Lag om kommunala folkomröstningar* fram at sentrale valgmyndigheter til en viss grad koples inn i gjennomføringsfasen av en lokal folkeavstemning.¹¹ Dagen for folkeavstemning skal fastsettes i samråd med den sentrale valgmyndigheten (§ 2), som også skal bidra med registeropplysninger til valgmanntall (*röstlängd*) og valgkort, men den sentrale valgmyndigheten skal få refundert utgiftene fra kommunen (§ 6).

I tillegg til bestemmelsene i loven, har *Valmyndigheten* (2017a) dessuten utarbeidet en egen manual – en veileder – for gjennomføring av lokale folkeavstemninger i perioden mellom de ordinære valgene. Holdes folkeavstemningene samtidig med riksdags- og lokalvalg, hva som ofte er tilfelle, vil en rekke praktiske problemer – som bestemmelser om hvem som har stemmerett, valgmanntall m.m. – allerede være løst.

Både loven og den mer utfyllende manualen tar for seg tekniske og praktiske forhold, mens forhold som kan anses som politiske – som utforming av spørsmålsalternativer – overlates til kommunene. Manualen (punkt 7) fastslår for eksempel at loven ikke sier noe om velgerne skal ha mulighet til å stemme blankt, og at kommunen bestemmer dette selv.

Tema, frekvens, lovregulerte versus frivillige

I tillegg til mulige regler knyttet til lokale folkeavstemninger kan spørsmålet reises (a) om hva avstemningene har dreid seg om, hva voteringstemaene har vært, og (b) om avstemningene er blitt utløst med referanse til et regelverk, eller om de kan karakteriseres som det som gjerne kalles frivillig referendum, det vil si at det er politikerne som selv gir grønt lys for folkeavstemning.

¹¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994692-om-kommunala-folkomrostningar_sfs-1994-692 (lesedato 13.10.2017)

Vi begrenser oss til Finland, Danmark, Norge og Sverige, de fire landene der tilgjengelige oversikter har latt seg spore opp. I Finland har de aller fleste lokale folkeavstemninger i perioden fra 1991 til 2015 dreid seg om kommunesammenslåinger (se tabell 2.1). Folkeavstemninger som har tatt opp andre temaer enn kommunesammenslåinger, har som nevnt vært velgerinitierte.

Tabell 2.1. Finske lokale folkeavstemninger i perioden fra 1991 til 2012, i parentes er de som er velgerinitierte via nasjonal lov

Kommunesammenslåing	55	(3)
Trafikk	2	(2)
Kommuneidentitet	2	(2)
Energi	1	(1)
Total	60	(8)

Kilde: Jäske (2017: 13)

I Danmark var det i perioden 1970 til 1997 kun 9 av 159 avstemninger som berørte fastsetting av grenser mellom kommuner, hvori inngår kommunesammenslåinger. Fra 1972 til 2002 var det på dette feltet en lovbestemt prosedyre (Svenssen 2011). Det var det danske Indenrigsministerium som avgjorde om det skulle være en veiledende folkeavstemning, gjerne etter at kommuner hadde rettet en henvendelse til sentrale myndigheter. Sammenslåinger og grensejusteringer kunne for øvrig også skje uten folkeavstemning. At det var departementet, og ikke kommunen, som gav grønt lys for folkeavstemning, illustrerer at beslutningsprosessene er mer sentralisert i Danmark enn i Norge.

De fleste danske folkeavstemninger (88 av 159) i perioden fra 1970 til 1997 har dreid seg om nedleggelse av lokale skoler. Fra 1958 til 1998 var det en lovregulert mulighet for velgere til å kreve bindende lokale folkeavstemninger om temaet skolenedleggelse. Det var imidlertid meget strenge regler for hvor stor andel av de stemmeberettigede i skoledistriktet som kunne utløse adgangen til folkeavstemning, nemlig minst 80 prosent av de stemmeberettigede (Madsen & Nielsen 1999). Det høye tallet må dels ses i sammenheng med at antall stemmeberettigede i et skoledistrikt normalt var lite.

Tabell 2.2. Danske lokale folkeavstemninger i perioden fra 1970 til 1997

Kommunesammenslåing/grenseregulering (lovpålagt, kort periode)	9
Skolenedleggelse (lovpålagt, kort periode)	68
Avløpsvann (lovpålagt)	3
Frivillige lokale folkeavstemninger (ikke lovpålagte)	40
Total	112

Kilde: Madsen og Nielsen (1999: 39)

En rekke danske folkeavstemninger om kommunesammenslåinger ble imidlertid arrangert i forbindelse med den store kommunale og regionale strukturreformen i Danmark, reformen som resulterte i at antall kommuner ble redusert fra 270 til 98 fra 2002 til 2007. Det ble arrangert ikke mindre enn 73 lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåinger. I noen kommuner var det mer enn en avstemning, så totalt var 62 kommuner berørt.

Ved de danske folkeavstemningene om kommunesammenslåinger ble det gitt åpning for en form for folkeinitiativ. Det danske innenriksministeriet signaliserte i 2005 at velgerne kunne kreve folkeavstemning, men det fastsatte ikke et bestemt krav til underskrifter. «... borgerne (bør gives) mulighed for at få indflydelse på det pågældende områdes fremtidige kommunale tilhørsforhold ved en folkeafstemning» (Jørgensen 2006a: 169). Bak denne åpningen for velgerinnflytelse lå igjen et press fra velgerne som de sentrale myndigheter bøyde av for.

28 av de 73 registrerte danske avstemninger om kommunesammenslåinger er kategorisert som borgerinitiativ. De resterende 45 ble iverksatt som følge av vedtak fra lokale myndigheter. De sistnevnte er de mest interessante med tanke på spørsmålet om hvorfor det blir folkeavstemning. De reiser spørsmålet om hvorfor et politisk styringsorgan abdiserer til fordel for velgerne, et tema som behandles senere under et eget punkt.

De danske avstemningene om kommunesammenslåinger kan med fordel sammenliknes med de over 200 avstemningene som ble gjennomført i Norge i 2016. Det er stort sett enighet om at høy valgdeltakelse er et gode, og om at to svaralternativer er det foretrukne. De danske folkeavstemningene kommer på begge disse to kriterier atskillig bedre ut enn de norske. Deltakelsen var kun i to tilfeller under 50 prosent, og gjennomsnittet ble 71 prosent.

I sju av de til sammen 62 kommunene hadde velgerne ikke bare to, men tre eller fire svaralternativer. I seks av tilfellene fikk imidlertid et av alternativene absolutt flertall. Dermed var det bare i ett tilfelle at problemet oppstod med tre alternativer som alle hadde under 50 prosent oppslutning.

Et annet ettertraktet kriterium ved en veiledende folkeavstemning er at avstemningens råd tas til følge. I åtte av tilfellene i Danmark skjedde ikke dette, uten at vi skal gå inn på bakgrunnen for det.

De norske folkeavstemningene om kommunesammenslåinger samsvarer i mindre grad enn de danske med hva som anses som gunstige trekk ved en gjennomføring. En grunn er nok at danske sentrale myndigheter i større grad enn i norske har hatt et overordnet blick på prosessene.

Denne forskjellen mellom Danmark og Norge kan for øvrig forundre, all den stund Norge er det landet i Norden som har lengst tradisjoner for lokale folkeavstemninger. Den tyske statsviteren Theo Schiller, redaktør av boka *Local Direct Democracy in Europe* (2011), fremhever Norge i sitt innledningskapittel: «First local referendums before World War I are reported from Norway, and a few cases in France and Italy» (Schiller 2011: 13).

Hyppig bruk av og lange tradisjoner for lokale folkeavstemninger må ses i sammenheng med de mange språk- og alkoholavstemningene i Norge (Bjørklund 2004). Men lokale folkeavstemninger er stort sett et glemt kapittel. I bindsterke Norgeshistorier omtales de nasjonale folkeavstemningene, mens de lokale knapt er nevnt. Dermed er også de mindre heldige sidene som heftet ved reglene om språkavstemningene, lite kjent.

Den tidlige etableringen av bruk av folkeavstemninger i Norge må ses i sammenheng med Venstrebevegelsens sterke posisjon på slutten av det 19. århundre. Avholdsbevegelsen og målbevegelsen var nær knyttet til partiet Venstre og er med en felles merkelapp omtalt som Venstrebevegelsen. Dens maktbasis var folket i valg. Det var stemmeseddelen som gav makt. For partiet Venstre – datidens største og mektigste parti – var åpningen for folkeavstemning i tråd med partiets kjerneideologi.

I historien om lokale folkeavstemninger i Norge vil året 2016 bli stående som et merkeår med et rekordartet antall lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåinger, over 200. I tiden forut har det – med unntak av perioden 2011–2015 – vært atskillig flere folkeavstemninger om målform, som altså er lovregulert, enn om kommunesammenslåinger (se tabell 2.3).

Statistisk sentralbyrå har med Adamiaks hovedoppgave som en sentral kilde registrert alle lokale folkeavstemninger fra 1970 (Henriksen 2010). Tabellen ajourføres hvert år. Det er blitt skilt ut tre kategorier ved siden av de lovregulerte alkohol- og språkavstemninger: (a) *territorielle avstemninger* dreier seg om kommunesammenslåinger, kommunegrensereguleringer og kommuners fylkestilhørighet, (b) *skolekrets og identitet* omfatter avstemninger om skolekretser – nedlegging, sammenslåing og nyetablering – og identitet knyttet til bystatus eller stedsnavn, (c) *miljø* innbefatter avstemninger om etablering av vindmøller, veiutbygging og fredning av verneverdige bygninger eller områder, med mer.

Tabell 2.3. Norske lokale folkeavstemninger fra 1970 til 2015 etter tema

	Målform	Alkohol	Territorielle	Skolekrets og identitet	Miljø	Andre	Total
1970–79	117	62	19	25	1	0	224
1980–89	84	114	11	18	3	0	230
1990–99	41	1	31	42	1	0	116
2000–10	64	2	31	16	12	0	125
2011–15	11	1	27	2	6	2	49
Total	317	180	219	103	23	2	744

Kilde: Henriksen (2010) pluss egne oppdateringer

De to temaene der det tradisjonelt har vært flest avstemninger – språk og alkohol – er på retur. Liberale alkoholvaner har gjort temaet irrelevant, og nynorsken er i stor grad trengt tilbake til sitt sterkeste opphavsområde – Vestlandet. Dermed er grunnlaget for avstemningene innsnevret, siden de fleste avstemninger har dreid seg om overgang fra nynorsk til bokmål.

I Sverige ble det i perioden fra 1977 til 2016 arrangert 132 lokale folkeavstemninger. En entydig økning over tid kan observeres (1977–88: 15, 1989–98: 23, 1999–2008: 62, 2009–16: 31). Det kan dels ses i sammenheng med at reglene om borgerinitierte folkeavstemninger – som nevnt – ble noe lempet på i 2004.

De fleste lokale folkeavstemningene i Sverige faller under kategorien transport, og her er mange avstemninger om bompenger (se tabell 2.4). De fleste har resultert i at forslag om bompenger har blitt avvist. Den mest kjente avstemningen i Stockholm-regionen endte imidlertid med et flertall for bompenger, eller som det het, «trengselsavgift» eller rushtidsavgift. Det vil si en avgift som er regulert

etter tidspunkt med gratis passering kveld, natt og helger. En prøveordning ble innført i ett år, og deretter ble det arrangert en lokal folkeavstemning som falt sammen med riksdagsvalget i 2006. 53 prosent gav sin støtte til en permanent ordning med en bomring rundt Stockholm. Paradoksalt nok krever bomavgifter en riksdagsbeslutning, så strengt tatt ligger temaet utenfor kommunens kompetanseområde og kunne således ifølge regelverket vært avvist.

Ulvejakt er et annet tema for avstemninger, og ulvens venner har vist seg å være i klart mindretall.

Tabell 2.4. Svenske lokale folkeavstemninger i perioden fra 1978 til 2016

Transport (i særlig grad om bompenger)	45
Territorielle (ofte kommunesammenslåinger, kommunenavn)	34
Velferdsstatsspørsmål (skole, sykehus)	25
Jakt (ulv)	4
Alkoholomsetning i butikk	3
Diverse	21
Total	132

Kilde. Kaufmann (2011: 265) supplert med informasjon fra Valmyndigheten (2017b)

Før regler om borgerinitierte folkeavstemninger ble vedtatt, ble det også gjennomført lokale folkeavstemninger. Den mest kjente er utvilsomt Sjöbo-avstemningen fra 1988, der flertallet – to av tre – stemte mot at kommunen Sjöbo skulle ta imot flyktninger. Sjöbo-avstemningen er også et eksempel – og et sjeldent eksempel – på at nasjonale myndigheter griper inn og ugyldiggjør avstemningen. I perioden fram til 2011 har det bare forekommet to andre ganger (Kaufmann 2011: 260).

Det var et lokallag av partiet Centern som opprinnelig hadde foreslått avstemningen om mottak av flyktninger. Initiativtakerne ble senere ekskludert fra Centern og dannet sitt eget parti, Sjöbopartiet. Sentrale personer fra det partiet har senere meldt seg inn i Sverigedemokraterna. Sjöbo-avstemningen er således blitt et kapittel i høyrepopulismens historie i Sverige.

Hvorfor avstemninger om kommunesammenslåinger?

Spørsmålet kan reises om hvorfor lokale folkeavstemninger så ofte knyttes til kommunesammenslåinger. Med referanse til Sverige er folkeavstemninger om kommunesammenslåinger omtalt som de facto obligatoriske (Kaufmann 2011).

Det kan dels ses i sammenheng med at den enkelte innbyggers relasjon til kommunen oppfattes som viktig, en kilde til lokal identitet og politisk tilhørighet. Ved viktige spørsmål, som de store politiske veivalg, har innbyggerne krav på å bli hørt i tråd med folkesuverenitetens ideer, hevdes det. I slike spørsmål må politikere ha velgerne i ryggen, om ikke blir systemets legitimitet utfordret. I den sammenheng kan en vise til en tradisjon med territorielle folkeavstemninger i forbindelse med at nasjonale grenser skal trekkes. Dette likner spørsmålene som reises om regioners nasjonale selvstendighet, eller om hvilken nasjonal jurisdiksjon et landområde skal høre inn under. Denne type territoriell folkeavstemning har fått sitt eget navn, plebisitt, som riktignok også har andre betydninger.

Etter den første verdenskrig ble en rekke territorielle folkeavstemninger gjennomført som et resultat av Versailles-traktaten. De er blitt analysert og samlet i et bindsterkt verk (Wambaugh 1920). Den sentrale begrunnelsen var den nasjonale selvbestemmelsesretten, et begrep som gjerne knyttes til den amerikanske presidenten Woodrow Wilson.

Nasjon og kommune er riktignok ulike størrelser, men begge er politiske enheter, og kommunen er så visst ikke alene om å ha en begrenset selvstendighet, selv om forskjellene er klare. For eksempel er det Stortinget som har det avgjørende ord i spørsmål som handler om kommunesammenslåinger.

Territorielle nasjonale folkeavstemninger har muligens vært en inspirasjonskilde for folkeavstemninger om kommunesammenslåinger, eller det kan være de samme argumenter som ligger bak: Ved viktige veivalg må folket spørres.

Folkeavstemninger om kommunesammenslåing: fastfrysing av status quo?

De norske erfaringene peker entydig mot at lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing bidrar til å sementere den eksisterende kommunestruktur. Andre land har imidlertid andre erfaringer. Det kan riktignok være vanskelig å sammenlikne land, da enhver avstemning har sin egen kontekst. Hvilke fremtidsutsikter den aktuelle kommune stilles overfor, er forskjellig. Likevel blir en med norske øyne overrasket når en leser om folkeavstemninger

om kommunesammenslåinger på Færøyene, et øysamfunn med knapt 50 000 innbyggere, som i 2001 hadde 48 kommuner og i 2017 29. Fra 1999 fram til 2004 er det blitt holdt en rekke veiledende folkeavstemninger som var *lokalt initiert*. Ved disse «bottom-up»-avstemningene har det kun ved ett tilfelle vært flertall imot sammenslåing, og da ble det arrangert en ny avstemning fire måneder senere som tippet over til et lite flertall for (Jakupstovu & Kjersem 2007: 15).

Annerledes gikk det ved en *sentralt iverksatt* folkeavstemning i 2012, der målet var å redusere antall kommuner fra 30 til 7. Denne «top-down»-avstemningen ble møtt med protest fra velgerne, dels ved at det store flertall var hjemmesittere, og dels ved at kun 38,0 prosent stemte for sammenslåing. Normalt på Færøyene er både lokalvalg og lokale folkeavstemninger preget av en høy valgdeltakelse (godt over 50 prosent). Ved den landsomfattende folkeavstemningen om kommunesammenslåing var det derimot kun 32,6 av de stemmeberettigede som deltok (Sølvarå 2016: 88). Resultatet var imidlertid gjenkjennelig sett med norske øyne. Det var stort sett kun i de valgkretser som forventet å bli sentrum i de nye sju kommunene, at det var flertall for sammenslåing.

I Finland lot 48 av de 55 folkeavstemningene om kommunesammenslåinger seg sortere etter ja- eller nei-flertall for sammenslåing. Halvparten støttet sammenslåing, den andre halvparten var imot (Jäske, e-post 2017).

I Danmark er de 72 lokale avstemningene ikke blitt rangert etter om resultatet ble for eller mot kommunesammenslåing, men etter om det ble støtte eller ikke til det standpunkt flertallet i kommunestyret inntok. I hvilken grad dette er ensbetydende med støtte til kommunesammenslåing, er noe uklart. Flertallet av avstemningene – 45 av 73 – gav et «lydig» resultat. Typisk nok var det et lite flertall «ulydige» resultater (16 av 29) i de avstemningene som var utløst via borgerinitiativ eller folkeinitiativ (Jørgensen 2006a: 177f.).

Konklusjonen blir at de mest opposisjonelle velgerne finner vi i Norge. Her nedstemmes sentrale myndigheters ønske om færre kommuner oftest. Siden de fleste avstemninger er i småkommuner, ligger det nær å knytte dette til periferiens sterke stilling i Norge. På grunn av sin sterke posisjon har periferien i Norge overlevd som levedyktige samfunn i større grad enn i de fleste andre land.

En sammenligning med Sverige kan være illustrerende. Sverige er jo det land som med hensyn til topografi likner mest på Norge. En parallellføring av to par landsomfattende folkeavstemninger får fram ulikheten mellom norsk og svensk periferi. Det siktes til to forbudsavstemninger (1919 i Norge og 1922 i Sverige) og de to EU-avstemningene i 1994. Mønsteret i preferansene var påfallende likt

i begge land: store byer mot små byer, by mot land, kvinne mot mann. Men i motsetning til i Sverige vant periferien over sentrum. En viktig grunn var at valgdeltakelsen i den norske periferien var så mye høyere enn i den svenske periferien. Det skal riktignok sies at de norske avstemningene om kommunesammenslåinger ikke har vært kjennetegnet av høy valgdeltakelse, tvert imot. Den har vært mye lavere enn i Danmark. Men periferien har utvilsomt fått vist sitt opposisjonelle instinkt.

Et sentralt spørsmål er hvorfor det gis åpning for lokale folkeavstemninger i sin alminnelighet og avstemninger om kommunesammenslåinger i særdeleshet. Er det et regelverk som gir adgang til for eksempel en form for folkeinitiativ, altså en åpning nedenfra? Eller er det en lovpålagt regel, slik det for eksempel var i Danmark i perioden fra 1972 til 2003, da Indenrigsministeriet avgjorde om det skulle være rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåinger? Ofte er det imidlertid såkalte frivillige lokale folkeavstemninger man har å gjøre med, det vil si at det er lokalpolitikere som selv avgjør at det skal avholdes folkeavstemning. At politikere på et vis frivillig abdiserer, kan fremstå som et paradoks, og det påkaller interesse og reiser spørsmålet om hvorfor. En drøfting av hvorfor så skjer, er kapitlets siste punkt.

Hvorfor frivillige lokale folkeavstemninger?

Folkeavstemninger iverksettes gjerne med henvisning til demokratiske idealer, til folkets rett til å bli hørt med referanse til folkesuvereniteten som demokratiets kjerne. Forskningslitteraturen fremhever imidlertid ofte taktiske motiver som de sentrale beveggrunner. Det har vært hevdet at folkeavstemninger både kan fungere som et (a) mindretallsvåpen for den fløy som oppfatter folkeavstemning som den siste utvei, og som et (b) meglingsinstrument mellom stridende fløyer i en intern partikonflikt. Folkeavstemning har således vært begrunnet både ut fra et saksstandpunkts mulighet for å vinne fram, og av hensyn til å bevare partiets enhet. En partisplittelse kan midlertidig leges ved at en vanskelig avgjørelse skyves over til velgerne (Bjørklund 1982).

Flere begrunnelser for gjennomføring av en lokal folkeavstemning kan nevnes: Folkeavstemning kan fungere som et middel til å (c) konsolidere en maktposisjon (Morel 2001), for eksempel om et politisk lederskap ønsker å få dokumentert støtte fra et velgerflertall. Et folkeflertall kan da gi ledelsen legitimitet og befeste en vaklende posisjon. Eller det kan dreie seg om å få støtte i et bestemt saksstandpunkt – som for eksempel en kommunes ønske om å forbli selvstendig. Et massivt flertall for selvstendighet i en folkeavstemning kan bli et pressmiddel

overfor sentrale myndigheter. En annen motivering kan være at det politiske etablissementet føler seg (d) presset til å gi en åpning for folkeavstemning. Dersom en sentral avgjørelse forestår, står en i fare for å underminere partiets legitimitet dersom man ikke etterkommer kravet om at velgerne må stå bak avgjørelsen.

Dersom avstemninger om kommunesammenslåinger er temaet, er de gjerne blitt oppfattet som mindretallsvåpen for den part som har fryktet sammenslåing. Faren for å bli slukt av en nabokommune har gjort at en har grepet til folkeavstemning.

Stortingsvedtaket fra 1. juli 1995, som gav støtte til frivillighetslinjen, kan tolkes som et periferiforsvar for småkommuners overlevelse. En tid i forveien hadde Christiansen-utvalget avgitt sin innstilling, og målet var å redusere antall kommuner. Frivillighetslinjen slo nå fast at ingen kommuner skulle slås sammen mot kommunestyrets vedtak eller innbyggernes vilje gjennom en folkeavstemning. En utbredt oppfatning var at dette ville sette en bom for planer om sanering av småkommuner. I ettertid viste dette seg å være en riktig spådom, fra 1995 til 2015 hadde antall kommuner blitt redusert fra 435 til 428.

Vedtaket om frivillighetslinjen ble fremmet som et benkeforslag av senterparti-representanten Morten Lund og må ses i sammenheng med tidens kontekst. Et halvt år før hadde periferien seiret over sentrum i folkeavstemningen om norsk EU-medlemskap. Ideen om folkeavstemning lå i lufta. Dessuten var periferien på offensiven, og en valgkamp var under oppseiling, i september var det kommune- og fylkestingsvalg.

I alle partier var det EU-motstandere, også i Høyre. Som følge av høyrebølgen hadde partiet fått et fotfeste i utkantkommuner. Bunads-Høgre var blitt et begrep. Ingen var i tvil som at EU-motstanderne stod særlig sterkt i de gris-grendte kommunene, som i størst grad var berørt av spørsmålet om sammenslåinger. Det endte med at Høyre stemte sammen med mellompartiene og SV for frivillighetslinjen, mot regjeringspartiet Arbeiderpartiet.

Kommunalminister Sanner, som i ettertid ble den ansvarlige minister for den nye kommunereformen, stemte for frivillighetslinjen. Dermed fikk han som statsråd et vedtak i fanget som han vel skulle ha ønsket ikke var fattet. Men i historien m bestemte folkeavstemningers opphav og videre skjebne blir statsråd Sanners konfrontasjon med stortingsrepresentant Sanners votering 20 år tidligere en talende illustrasjon av et allment fenomen: Argumenter for og mot folkeavstemning skifter hender, frontlinjer endres, og det som i det ene øyeblikk fremstår som et riktig valg, kan i det neste fortone seg lite heldig.

3 Deltagelse i folkeavstemningene

Jan Erling Klausen

Hva kan forklare variasjoner i valgdeltagelse?

Det er flere mulige innganger for å finne begrunnede og testbare forklaringer på variasjoner i deltagelse i folkeavstemningene i kommunereformen. For det første er det relevant å betrakte valgdeltagelse som en spesiell variant av demokratisk deltagelse og å teste antagelser basert på funn fra studier av deltagelse mer generelt. For det andre er det relevant å trekke på den omfattende litteraturen om valgdeltagelse. En tredje inngang er å undersøke om funn fra tidligere studier av lokale folkeavstemninger også har forklaringskraft i denne sammenheng.

Teoretisk sett varierer disse tre grenene av litteraturen ganske mye. Når det gjelder spørsmålet om valgdeltagelse, legges ofte Anthony Downs' (1957) beslutningsteoretiske modell til grunn. Her formuleres den individuelle beslutningen om å avgi stemme eller ikke som et spørsmål om nytte og kostnad. Nyttevirkningen av å stemme er den oppfattede verdien av å se at kandidaten man støtter, faktisk vinner valget, men den veies opp mot sannsynligheten for at ens egen stemme får avgjørende betydning for utfallet. Denne nytten må være større enn kostnadene ved å avgi stemme, som særlig består av uleiligheten ved å oppsøke valglokalet og avgi stemme. Det kjente «stemmeparadokset», formulert av Ferejohn og Fiorina (1975), er at det ut ifra slik beslutningsteori vanligvis ikke vil være rasjonelt å stemme. Grunnen til dette er at en enkelt stemme sjelden eller aldri har avgjørende betydning, særlig i store elektorater. Det finnes en betydelig litteratur som forsøker å forklare paradokset ved at store deler av velgermassen likevel deltar i valgene (se Dowding (2005) eller Geys (2006) for en gjennomgang). En mulig forklaring er at det å utføre sin «borgerplikt» ved å stemme har flere iboende ekspressive verdier, som tipper nytte-kostnadsfunksjonen i favør av å avgi stemme (Riker & Ordeshook 1968: 28). Ved å møte opp i valglokalet kan velgeren oppleve tilfredshet med å opptre i samsvar med innsosialisert demokratisk etikk, ved å demonstrere oppslutning om systemet og ved å demonstrere støtte for alternativet man liker. Riker og Ordeshook (*ibid.*) fremholder også at en del velgere synes det er morsomt i seg

selv å møte opp og delta, slik at det mer enn oppveier kostnadssiden av ligningen. Endelig, for de fleste vil det å stemme være den eneste muligheten til å delta i beslutninger, og dette er den eneste måten de kan bekrefte sin egen politiske innflytelse som demokratiske borgere på.

Den empiriske forskningen om politisk deltagelse har frembrakt meget omfattende dokumentasjon for hvordan politisk deltagelse varierer etter særtrekk ved medborgerne. Betydningen av sosioøkonomisk status er grundig undersøkt, ikke minst utdanning, inntekt og yrkesdeltagelse (Brady, Verba & Schlozman 1995). De underliggende mekanismene som kan føre til at høy status assosieres med økende deltagelse, har å gjøre med betydningen av slike forhold for kunnskap om samfunnet, interesse for politikk og ikke minst troen på ens egen evne til å påvirke politikken – såkalt politisk «efficacy» (Campbell, Gurin & Miller 1954). Betydningen av politiske ressurser for demokratisk deltagelse har også vært et aktuelt forskningstema i Norge gjennom en årrekke (Hernes & Martinussen 1980).

Andre deler av litteraturen har undersøkt antagelsen om at valgdeltagelse i betydelig grad er en vanesak (Aldrich, Montgomery & Wood 2011). Dette innebærer at tidligere valgdeltagelse vil ha stor betydning for å predikere senere valgdeltagelse. Det er også veldokumentert at alder assosieres med høyere deltagelse (Blais 2000). Disse funnene kan ses i sammenheng, ved at yngre velgere ennå ikke har rukket å danne en vane for å delta.

Litteraturen om deltagelse ved lokale folkeavstemninger er mer begrenset. Søberg og Tangerås (2007) undersøkte deltagelse i lokale folkeavstemninger om målform i grunnskolen 1965–2005. De fant at deltagelse er negativt korrelert med størrelsen på elektoratet, men var økende når resultatet nærmet seg stemmelikhet. De fant også at deltagelsen var betydelig høyere i de tilfellene der stemmerett var avgrenset til foreldre med barn i grunnskolen, og der folkeavstemningen falt på samme dag som alminnelig valg.

I forbindelse med kommunereformen i Danmark ble det gjennomført i alt 73 folkeavstemninger i løpet av bare 14 måneder (Jørgensen 2006a, 2006b). Gjennomsnittlig deltagelse ved disse folkeavstemningene var 71,1 %, og bare i tre tilfeller var deltagelsen lavere enn 50 %. En studie fant at deltagelsen var størst i de aller minste kommunene (Madsen & Nielsen 1999: 42), men denne effekten gjaldt bare kommuner med noen få hundre innbyggere.

Nový (2016) undersøkte 258 lokale folkeavstemninger i Den tsjekkiske republikk mellom 2004 og 2014, og fant at deltagelsen øker når det dreier seg om såkalte NIMBY-spørsmål – «not in my backyard» – altså samfunnsnyttige forslag som

likevel kan gi negative utslag for lokalbefolkningen. Han fant også en negativ sammenheng mellom folketall og deltagelse. Dette forklarte han ut ifra den downsianske antagelsen om at hver enkelt stemme vil telle mindre når elektoratet øker.

Kommunereformen har vært politisk kontroversiell. Tidligere forskning indikerer at anbefalingene fra kommuneledelsen kan ha betydning for hvordan innbyggerne vurderer reformen (Klausen 2004b). Det kan hende at politikerne i kommuner hvor regjeringspartiene og støttepartiene har flertall, har gitt en klarere anbefaling om å følge opp regjeringens kommunereform. Samtidig kan det hende at velgerne i disse kommunene er mer positivt innstilt av samme årsak. Denne politisk betingede støtten kan ha skapt engasjement for reformen, noe som igjen kan ha økt valgdeltagelsen. Imidlertid kan dette være betinget av at et enhetlig kommunestyre har gått inn for anbefalingen. Dersom kommunestyret er politisk oppsplittet, vil vi med andre ord tro at effekten av en høy andel representanter for de borgerlige partiene reduseres.

Siden vi ikke vet noe om individene som avga stemme ved folkeavstemningene i Norge, må analysen bygge på aggregerte data om befolkningssammensetningen i den enkelte kommune samt trekk ved den enkelte folkeavstemning. Basert på teori, og gitt tilgjengelige data, vil vi undersøke holdbarheten i følgende antagelser:

1. Deltagelsen i folkeavstemningene samvarierer positivt med indikatorer på sosioøkonomisk status blant befolkningen i kommunen.
2. Høyere gjennomsnittsalder i kommunen assosieres med høyere deltagelse.
3. Deltagelsen i folkeavstemningene samvarierer med deltagelsen ved siste kommunevalg, kontrollert for stemmerettsalder.
4. Valgdeltagelsen samvarierer negativt med folketall og tettbygdhet.
5. Deltagelsen øker med andelen kommunestyrerepresentanter fra regjerings- og støttepartiene, betinget av spredningen av representanter mellom ulike partier.
6. Deltagelsen øker med økende motstand mot sammenslåing.

Antagelse (1) bygger på forskningen om betydningen av sosioøkonomisk status for politisk deltagelse generelt. Forklaringsvariablene som vil bli lagt inn, er befolkningsfordeling i ulike utdanningskategorier og gjennomsnittlige private inntekter. Antagelse (2) bygger både på forskningen om generell politisk deltagelse og undersøkelsene av folkeavstemninger i andre land. Forklaringsvariablene er alderssammensetningen i befolkningen, men også stemmerettsalderen i kommunen. Her er det ikke grunnlag for å sette opp sterke antagelser i den ene eller den andre retning. En undersøkelse av valgdeltagelse i forbindelse med forsøk med nedsatt stemmerettsalder ved kommunevalgene i 2011 og 2015 viste at valgdeltagelsen blant 16-åringer ikke var betydelig lavere enn i befolkningen for øvrig (Bergh 2016). Det er imidlertid ingen undersøkelser som studerer betydningen av stemmerettsalder ved rådgivende lokale folkeavstemninger, og dermed er det interessant å se om mønsteret er det samme. Antagelse (3) tester tidligere funn om valgdeltagelse som innarbeidet vane. Denne antagelsen innebærer at variasjoner i deltagelse ikke skyldes trekk ved den enkelte folkeavstemning eller ved kommunereformen, men heller skal forklares som et utslag av vane. Her vil deltagelsen ved kommunevalget i 2015 bli brukt som forklaringsvariabel. Antagelse (4) bygger på tidligere forskning om folkeavstemninger, hvor det fremkommer en negativ samvariasjon mellom kommune-størrelse og deltagelse i folkeavstemningene. Her legges folketall inn i modellen sammen med andel bosatt i tettbygde strøk. Antagelse (5) testes med data om sammensetningen av kommunestyret, nærmere bestemt andel av representanter fra H, Frp, Krf og V, en indeks for politisk fragmentering samt indikator på samspillet mellom dem. Antagelse (6) om mobiliserende virkning av motstand mot sammenslåing bygger på funn fra en studie av folkeavstemningene gjennomført av Borge mfl. (2017).

I det følgende vil vi presentere beskrivende data om valgdeltagelsen. Vi skal presentere noen av sammenhengene mellom enkeltvariabler og deltagelse grafisk. Deretter skal det gjennomføres en multivariat analyse der disse antagelsene testes.¹²

12 Data om folkeavstemningene ble innkodet av en vitenskapelig assistent, ut fra web-portalen til Distriktsenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling, hvor valgalternativer og resultater fra alle folkeavstemningene er publisert. Se nærmere redegjørelse for datagrunnlaget i kapittel 5. En del av de data som er benyttet i dette kapitlet, er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

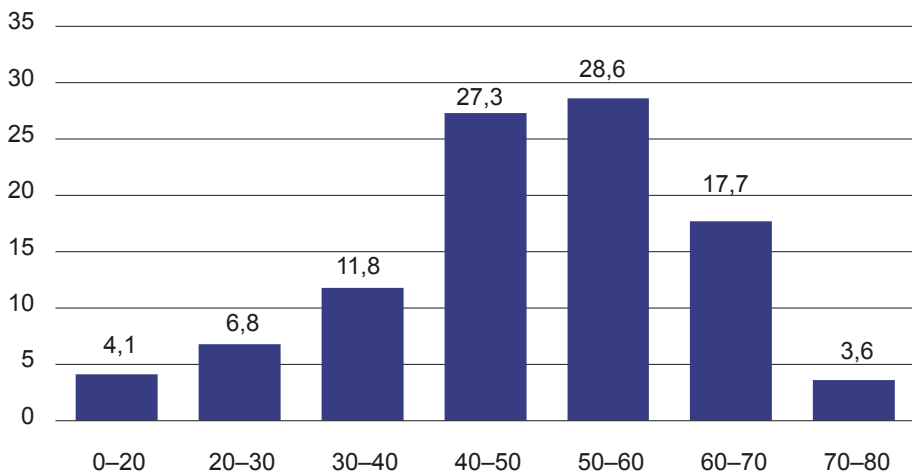
Beskrivelse av deltagelsesmønsteret

I gjennomsnitt var deltagelsen ved de 221 folkeavstemningene som inngår i undersøkelsen, 48,8 %. Dette er lavere enn ved kommunevalget i 2015, der deltagelsen var 59,94 %.¹³

Laveste registrerte deltagelse var 10 %, i Båtsfjord kommune 6.6.2016, mens høyeste deltagelse ble registrert i Åseral kommune ved folkeavstemningen 14.9.2015, altså samme dag som kommunevalget. Her var deltagelsen 77,73 %.¹⁴ Dette gir en variasjonsbredde på 67,73 prosentpoeng, noe som er langt større enn ved de ordinære valgene. Ved kommunevalget i 2015 var laveste og høyeste deltagelse henholdsvis 50,1 % og 84,3 %, altså en variasjonsbredde på 34,2 prosentpoeng.

Deltagelsen i folkeavstemningene skiller seg dermed fra tilsvarende ved kommunevalget både ved at den samlede deltagelsen var lavere, og ved at variasjonsbredden var større. Hvis vi deler inn folkeavstemningene i kategorier etter deltagelse, fremkommer mønsteret som i figur 3.1.

Figur 3.1. Deltagelse ved rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåing, kategorisert (N = 221). Prosent



¹³ Kilde: SSB

¹⁴ I 12 av de 14 folkeavstemningene som ble holdt på samme dag som kommunevalget, var deltagelsen høyere ved kommunevalget enn ved folkeavstemningen. I sju av disse tilfellene var differansen 5 prosentpoeng eller høyere, og i Bø i Nordland var det faktisk 9 prosentpoeng flere som avga stemme ved kommunevalget enn ved folkeavstemningen. Åseral kommune skiller seg ut ved å være den eneste kommunen hvor deltagelsen i folkeavstemningen var marginalt høyere enn ved det samtidige kommunevalget.

De 221 folkeavstemningene ble gjennomført i 213 kommuner, siden åtte kommuner gjennomførte to folkeavstemninger i studieperioden. Disse 213 kommunene i undersøkelsen er litt forskjellige fra hele populasjonen på 428 kommuner da kommunereformen startet. I tabell 3.1 gjengis beskrivende statistikk om de 213 kommunene som inngår, sammenlignet med gjennomsnittstall for alle de 428 kommunene (første kolonne).

Tabell 3.1. Beskrivende statistikk for variabler som vil inngå i analysen. Alle kommuner (første kolonne, N = 428), kommuner som har gjennomført minst én folkeavstemning (N = 213)

	Gjennomsnitt (N = 428)	Gjennomsnitt (N = 213)	Median (N = 213)	Min (N = 213)	Max (N = 213)
Grunnskole (andel)	31,0	31,1	30,3	18,9	54,8
Videregående (andel)	45,7	46,3	46,8	30,6	56,6
Universitet, lav (andel)	18,8	18,3	17,9	10,6	29,3
Universitet, høy (andel)	4,7	4,4	3,9	1,3	17,2
Private inntekter (gj.sn. 1000 kr)	490,8	491,7	484,0	382,0	647,0
Andel 0–15	6,5	6,5	6,3	3,5	10,1
Andel 16–19	5,4	5,3	5,4	3,7	8,9
Andel 20–66	59,1	58,7	58,6	53,3	64,4
Andel 67+	16,9	17,4	17,5	9,7	26,0
Valgdeltagelse 2015	62,8	63,2	62,8	50,1	84,3
Folketall (N = 2013)	12 069	6 860	3 451	206	13 2102
Tettstedsandel	0,5	0,5	0,5	0,0	1,0
Andel borgerlig	0,4	0,4	0,4	0,0	0,8
Fragmentering	0,3	0,3	0,3	0,2	0,5

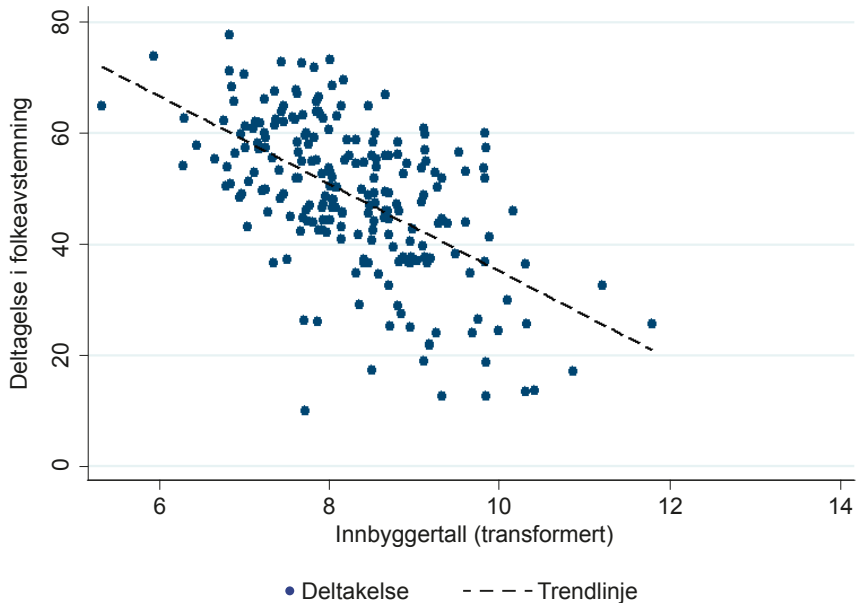
Kilder: NSD/Kommunedatabasen, egne beregninger (andel borgerlig, fragmentering)

De 213 kommunene er gjennomgående mindre enn hele populasjonen. De 428 kommunene hadde i 2015 12 069 innbyggere i gjennomsnitt (median 4675), mens de 213 hadde 6860 innbyggere i gjennomsnitt. Andelen av de høyest utdannede er noe lavere i de 213 enn for hele landet. Det er også noe flere i den høyeste aldersgruppen.

Deltagelsesmønster og noen av antagelsene enkeltvis

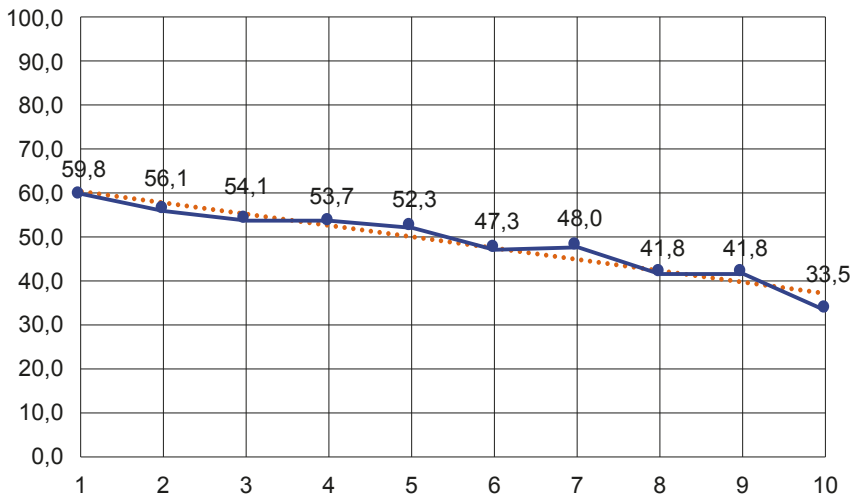
Før den multivariate analysen ser vi nærmere på sammenhengen mellom deltagelse i folkeavstemningene og noen av forklaringsvariablene. Det er en sterk korrelasjon mellom folketall og deltagelse (Pearson's $r = -0,57$). Undersøkelsen oppfanger en klar tendens til at økende folketall i kommunene hører sammen med lavere deltagelse. Dette fremgår av figur 3.2.

Figur 3.2. Valgdeltagelse og kommunestørrelse (innbyggertall)



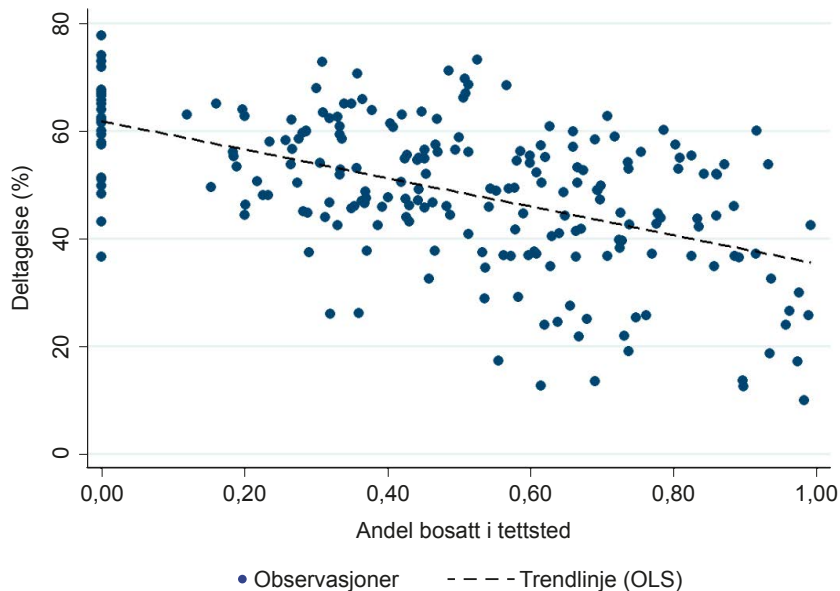
I figur 3.3 er de 220 kommunene delt inn i 10 like grupper etter folketall, altså med 22 kommuner i hver gruppe. Grafikken viser gjennomsnittlig deltagelse ved folkeavstemningene innenfor hver gruppe.

Figur 3.3. Valgdeltagelse og kommunistørrelse. Gjennomsnittlig deltagelse i 10 grupper av kommuner etter folketall (likt antall kommuner i hver gruppe). Lineær trendlinje (stiplet)



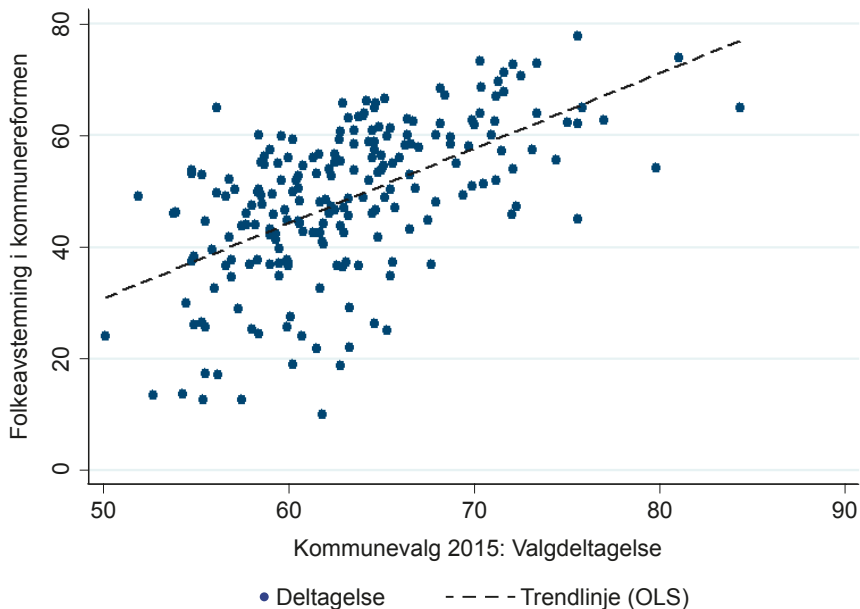
Det er også en svak tendens til lavere valgdeltagelse jo høyere andel av befolkningen som bor i tettsted. Dette illustreres av figur 3.4.

Figur 3.4. Deltagelse i folkeavstemninger (2014–2016) og andel bosatt i tettsted (2015)



Videre er det en ganske stor grad av samsvar mellom valgdeltagelse ved kommunevalget og ved folkeavstemningene (korrelasjon er 0,56). Dette fremgår av figur 3.5. Legg merke til at den lavere variasjonsbredden for deltagelse ved kommunevalg sammenlignet med ved folkeavstemninger påvirker vinkelen på kurven.

Figur 3.5. Valgdeltagelse ved kommunevalget i 2015 og i rådgivende folkeavstemninger 2014–2017



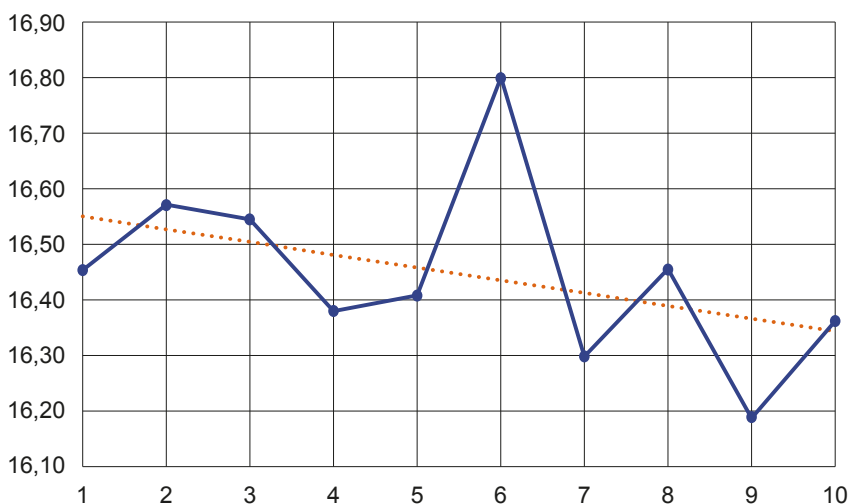
Det fremkommer ikke av datasettet at det er noen signifikant sammenheng mellom *tidsforløpet* siden reformen startet, og valgdeltagelsen. Med andre ord ser vi ikke noen tendens til at deltagelsen steg eller sank etter hvert som kommunereformen gikk fremover.

Stemmerettsalder

Stemmerettsalder i de 213 kommunene som avholdt folkeavstemning, ble med ett unntak satt til 16 eller 18 år.¹⁵ Unntaket er Fitjar kommune, som ved folkeavstemningen 25.04.2016 satte aldersgrensen til 17 år.¹⁶

I hele 165 av kommunene (77,5 %) ble stemmerettsalder satt til 16 år, 47 (21,3 %) satte den til 18 år og altså en til 17 år. Det ser ikke ut til å være noen systematiske forskjeller mellom kommunene som kan belyse hvorfor noen valgte 16 år, mens andre valgte 18 år. Gjennomsnittlig innbyggertall i kommunene som satte stemmerettsalder til 16 år, var noe lavere enn i de som brukte 18 år som grense. Forskjellen er imidlertid ikke statistisk betydelig. Dersom vi deler inn kommunene i 10 like store grupper (22 kommuner i hver gruppe) etter folketall, fordeler gjennomsnittlig stemmerettsalder seg som i figur 3.6.

Figur 3.6. Gjennomsnittlig stemmerettsalder etter folketall i kommunen (kategorisert). Stiplet linje: Lineær trendlinje



Her fremgår det at mønsteret er temmelig tilfeldig. Selv om det er en nedadgående trendlinje, er utslaget av størrelse nokså usystematisk.

¹⁵ Åtte av kommunene i utvalget avholdt folkeavstemning to ganger. Ingen av dem endret stemmerettsalder fra den ene avstemningen til den andre.

¹⁶ Kilde: Sølve Rydland/ NRK Hordaland: Finn dei saman etter 153 år kvar for seg? Publisert 25.04.2016. URL: <https://www.nrk.no/hordaland/folg-folkeroystinga-i-stord-og-fitjar-1.12916949> (tilgjengelig 9/8-2017)

Multivariat analyse

Det er gjennomført en multivariat analyse (OLS, robust) for å undersøke de fem antagelsene under ett. Avhengig variabel er valgdeltagelse i prosent. De uavhengige variablene er de følgende (se tabell 3.1 på side 44 for beskrivende statistikk):

- Indikatorer på sosioøkonomisk status: Utdanningsnivå (prosentandeler av befolkningen med fire nivåer av utdanning), Private inntekter (gjennomsnitt, hele 1000),
- Alderssammensetning (prosentandeler av befolkningen i ulike aldersgrupper)
- Valgdeltagelse ved kommunevalget i 2015 (prosent). Stemmerettsalder (dummy, 0 = 16, 1 = 18)
- Folketall (transformert) og tettbygdhet (prosentandel av befolkningen bosatt i tettsted)
- Flertall for kommunestyrerepresentanter fra regjerings- og støttepartiene (dummy), spredningen av representanter mellom ulike partier¹⁷
- Resultatet av folkeavstemningene (oppslutning rundt null-alternativet, prosent)

For å fange opp variasjoner som skyldes reformens forløp, er analysen gjennomført med faste effekter for årene som inngår. Resultatene presenteres i tabell 3.2.

¹⁷ Fragmenteringen av kommunestyret er beregnet som Herfindahl-Hirschman index. Denne tar formen $HHI = s_1^2 + s_2^2 + s_3^2 + \dots + s_n^2$, hvor s er hvert partis andel av representanter i kommunestyret.

Tabell 3.2. Deltagelse i folkeavstemninger (N = 2016). Lineær regresjon. Ustandardiserte estimater, signifikansnivå, standardavvik

	b	(std.avvik)
Videregående skole	0,44**	(0,20)
Universitet/høgskole (lav)	-0,50	(0,32)
Universitet/høgskole (høy)	0,65	(0,54)
Private inntekter (gj.sn. 1000 kr)	0,07***	(0,03)
Andel 6–15	-1,09	(1,28)
Andel 16–19	-1,71	(1,45)
Andel 20–66	-1,00	(1,04)
Andel 67+	-0,18	(0,85)
Valgdeltagelse 2015	0,48***	(0,18)
Stemmerettsalder (16 = 0, 18 = 1)	-3,85**	(1,73)
Folketall (trans.)	-4,98***	(1,34)
Tettstedsandel	-7,18*	(3,79)
Borgerlig flertall i kommunestyret	-2,71	(1,83)
Fragmentering	-12,72	(9,78)
Resultat (oppslutning rundt null-alternativ)	0,08**	(0,04)
2015	-4,52	(7,42)
2016	-15,33**	(7,00)
2017	-13,61	(9,97)
Konstantledd	113,22	

R2(adj.) = 0,49. Signifikans (nivå av statistisk betydelighet): * 0,1 ** 0,05 ***0,01 (høyest)

Antagelsen knyttet til betydningen av sosioøkonomisk status får betinget støtte. Det er en svak, positiv effekt av utdanningsnivå på deltagelse, men dette slår bare ut for endringer fra laveste til nest laveste utdanningsnivå. Deltagelsen øker noe når andelen med bare videregående utdanning øker, sammenlignet med andelen med bare grunnskoleutdanning. Men andelen med universitets- og høgskoleutdanning har ikke noen betydning for deltagelsen. Derimot er det et betydelig, positivt utslag av privat inntektsnivå: Jo høyere gjennomsnittlig privat inntekt, jo høyere deltagelse.

Antagelsen om betydningen av alder får ikke støtte i analysen. Ingen av variablene for ulike aldersgrupper slår ut betydelig. Derimot får antagelsen om

valgdeltagelse som vane betydelig støtte, ved at det er en sterk og betydelig positiv sammenheng mellom valgdeltagelsen ved kommunevalget i 2015 og deltagelsen i folkeavstemningene. Dersom deltagelsen i 2015 øker med ett prosentpoeng, øker deltagelsen ved folkeavstemningene med 0,48 % når det kontrolleres for andre forhold. Dette innebærer at nær halvparten av variasjonen i deltagelse kan forklares med andre forhold enn de som knytter seg til denne konkrete avstemningen. Vi ser samtidig at det å senke stemmerettsalderen til 16 år slår negativt ut på deltagelsen når det kontrolleres for andre variabler. Dette funnet tyder på at det å senke stemmerettsalderen til 16 år kan slå annerledes ut ved folkeavstemninger enn ved kommunevalg.¹⁸

Analysen støtter antagelsen om at valgdeltagelsen var større i små, spredtbygde enn i større og mer tettbygde kommuner. Dette er i tråd med resultatene til Borge mfl. (2017). En mulig forklaring på at avstemningene var mer mobiliserende i de små kommunene enn i de store, er at en liten kommune har større risiko for å bli utkant i den nye storkommunen. For mange velgere i de større kommunene vil kanskje utsiktene til å bli slått sammen med en mindre nabokommune fremstå som mindre dramatiske, noe som reduserer det mobiliserende potensialet.

Analysen støtter ikke antagelsen om at kommuner med flertall i kommunestyret for de borgerlige partiene har hatt større deltagelse enn i de øvrige kommunene, heller ikke når det kontrolleres for fragmenteringen av kommunestyret. Det er altså ikke slik at disse kommunene har klart å mobilisere velgerne i større grad enn andre. Faktisk viser en enkel bivariat korrelasjonsanalyse at valgdeltagelsen var noe lavere i kommuner med borgerlig flertall enn i de øvrige.¹⁹

Det fremgår av analysen at oppslutningen var systematisk høyere i kommuner hvor det var stor motstand mot kommunesammenslåing, enn i kommuner hvor opinionen var mer positiv. Variabelen som måler oppslutningen rundt null-alternativet, er negativ og statistisk betydelig. Dette støtter opp under antagelsen om den mobiliserende effekten av «protestvalg». Dersom oppslutningen rundt null-alternativet øker med 10 %, stiger deltagelsen med nær én prosent. Dette er i tråd med funnene til Borge mfl. (2017), som undersøkte et mindre antall «symmetriske» avstemninger.

18 Merk at gjennomsnittlig valgdeltagelse i kommunene som satte stemmerettsalder til 16 år, ikke var betydelig forskjellig fra deltagelsen i de som valgte 18 år. Dette innebærer at stemmerettsalder først gir seg utslag når det kontrolleres for andre variabler i modellen.

19 46,39 % mot 49,61 % (sig. 0.0654, two-sample t-test)

Konklusjon

Konklusjonen er dermed at avstemningene mobiliserte mest i små, spredtbygde kommuner, samtidig som en negativ holdning til kommunesammenslåing i opinionen mobiliserte mer enn en positiv holdning. Jevnt over steg deltagelsen som forventet med økende sosioøkonomisk status blant innbyggerne, men her var det først og fremst privat inntektsnivå som gjorde utslaget. Samtidig forklares mye av variasjonen i deltagelse med andre forhold enn selve folkeavstemningen, siden variasjonen i betydelig grad avspeiler variasjoner i valgdeltagelse ved siste ordinære kommunevalg.

4 Gjennomføring av og erfaringer med folkeavstemninger i kommunene

Jo Saglie og Signe Bock Seggaard

Innledning

I denne delen av undersøkelsen vil vi kartlegge og beskrive kommunenes faktiske gjennomføring av og erfaringer med lokal folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen. Hensikten med dette kapitlet er dels å gi en beskrivende analyse av gjennomførte lokale folkeavstemninger og kommunenes erfaringer med disse. Dels er hensikten også å tilveiebringe informasjon som utgjør grunnlaget for en mer overordnet drøfting av den demokratiske legitimiteten til lokale folkeavstemninger. En slik drøfting følger i kapittel 9.

Ved hjelp av en spørreundersøkelse besvart av 86 prosent av alle de kommuner som gjennomførte en folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen, vil vi belyse kommunenes erfaringer med å forberede, gjennomføre og bruke folkeavstemning som verktøy i lokalpolitiske prosesser. Den følgende analysen struktureres etter et slikt tredelt faseperspektiv:

Forberedelsesfasen

- Folkeavstemning versus innbyggerundersøkelse
- Utarbeidelse av og beslutninger om formelle rutiner og regelverk for folkeavstemningen i kommuner.
- Informasjonsopplegg og lokale mediers rolle i den forbindelse

Gjennomføringsfasen

- Den praktiske gjennomføringen og utfordringer knyttet til denne
- Stemmegivning via Internett

Bruksfasen

- Bruk og tolkning av resultatet i ettertid og regler for dette

Analysene avsluttes med kommunenes overordnede vurdering av hvor ressurs- og kostnadskrevende lokale folkeavstemninger er, og hvorvidt de mener det er behov for en nasjonal veileder.

Før vi ser nærmere på den faktiske gjennomføring av og kommunenes erfaringer med lokal folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen, vil neste avsnitt kort beskrive datagrunnlaget for undersøkelsen.

Nettsurvey – metode og design

Datagrunnlaget i denne undersøkelsen baserer seg på informasjon innhentet gjennom en nettbasert spørreundersøkelse (Questback) sendt til alle de norske kommunene som har gjennomført minst én lokal folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen i tidsrommet 14.09.2015–24.01.2017. Opplysninger om hvilke kommuner dette omfatter, ble hentet fra oversikten på nettsiden til *Distriktssenteret. Kompetansenter for distriktsutvikling* (se <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/> 31.01.2017). Ifølge Distriktssenterets oversikt er det totalt 211 kommuner²⁰ som har gjennomført minst én lokal folkeavstemning, hvorav seks har gjennomført to.

Undersøkelsen ble gjennomført ved at en e-post med en lenke til det elektroniske spørreskjemaet ble sendt til kommunenes postmottak. Vi ba om at e-posten skulle videresendes til «den personen i kommunen som hadde ansvar for gjennomføringen av folkeavstemningen i forbindelse med kommunereformen». E-postadressene til samtlige kommuners postmottak ble funnet via de respektive kommuners nettsider. E-postene ble sendt 9. februar 2017, og to påminnelser ble sendt til de kommunene som ikke hadde svart på daværende tidspunkt (henholdsvis 20. februar og 27. februar). Av de 211 kommuner som mottok spørreundersøkelsen, var det 181 som besvarte den. Svarprosenten er dermed 86, hvilket må betraktes som meget tilfredsstillende.

Tabell 4.1 viser fordelingen av kommuner som har gjennomført en folkeavstemning, og som har besvart undersøkelsen, etter kommunestørrelse. Helt som forventet er det flest mindre kommuner med et befolkningstall under 10 000, mens kommuner med flere enn 10 000 innbyggere bare utgjør 15,5 prosent av respondentene. Dette er ikke noen overraskelse gitt hvilke kommuner som faktisk har gjennomført folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen (se også Borge mfl. 2017) – kommunesammenslåing er alt annet likt mest aktuelt for små

²⁰ I ettertid har det vist seg at det i oversikten til Distriktssenteret mangler to kommuner, Hjørdal og Hægebostad, som hadde folkeavstemning henholdsvis 5. desember 2016 og 6. mars 2015. Disse to kommunene inngår dessverre ikke i analysene basert på spørreundersøkelsen.

og mindre kommuner. I dette kapitlets empiriske analyser har vi av hensyn til både respondentenes anonymitet og antall enheter i de enkelte analysene gruppert kommuner med mer enn 10 000 innbyggere i samme kategori når kommunestørrelse tas inn. Det er altså verdt å merke seg at kategorien «større kommuner» i våre tabeller er dominert av kommuner som ikke nødvendigvis er så store, sett i forhold til alle norske kommuner.

Tabell 4.1. Fordeling av kommuner som har besvart undersøkelsen, etter kommunestørrelse (befolkning per 1. januar 2016)

	Prosent	Antall
Inntil 2 500	31,5	57
2 501–5 000	26,5	48
5 001–10 000	26,5	48
10 001–20 000	10,5	19
20 001–60 000	3,9	7
Over 60 000	1,1	2
Total	100,0	181

Institutt for samfunnsforskning har også tidligere hatt gode erfaringer med å gå via kommuners postmottak ved utsendelse av elektroniske spørreskjemaer til ledere i norske kommuner. Fordelen med å gå via postmottaket – og ikke direkte til en navngitt person i kommunen – er at vi da forholder oss til kommuners postrutiner og -oppfølging, at vi øker sannsynligheten for at e-posten når fram til relevant person/avdeling, og ikke minst at vi unngår problemer knyttet til permisjon/sykemelding, feil e-postadresse, og at undersøkelsen dermed «stopper opp» hos en person. I dette ligger også at kommunene identifiserer «relevant respondent» på bakgrunn av informasjon i e-posten, der vi som forskere definerer «relevant respondent». I denne undersøkelsen var dette som nevnt «den personen i kommunen med ansvar for gjennomføringen av folkeavstemningen». Som en indirekte kontroll og for å få oversikt over hvem respondentene er, var det i spørreskjemaet et spørsmål om hvor involvert respondenten var i forberedelsen og gjennomføringen av folkeavstemningen. I de enkelte tilfeller hvor en kommune hadde gjennomført mer enn én folkeavstemning, ble respondenten bedt om å svare på bakgrunn av erfaringer fra den sist gjennomførte.

I utformingen av det elektroniske spørreskjemaet og de konkrete spørsmålsformuleringene ble det tatt hensyn til at ønsket om detaljert og mye informasjon

må avveies mot hensynet til en høy (god) svarprosent. Erfaring tilsier nemlig at jo lengre et spørreskjema er, desto mindre er sjansen for høy svarprosent. Det endelige spørreskjemaet besto av i alt 24 spørsmål, hvorav noen var enkle ja/nei-spørsmål, andre var spørsmålsbatterier, enkelte var åpne spørsmål, og noen fungerte som filterspørsmål. Et utkast ble som orientering sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Spørreundersøkelsen besvares i ettertid – i noen tilfeller ganske lang tid etter gjennomført lokal folkeavstemning – og svarene kan derfor i noen grad være preget av subjektive vurderinger og betraktninger hos den personen som svarer. Derfor vil vi der det er hensiktsmessig supplere undersøkelsen på annen måte. Det gjør vi primært ved å knytte svarene fra denne spørreundersøkelsen sammen med datafilen basert på informasjon fra Distriktssenteret som inneholder «objektiv» bakgrunnsinformasjon om kommunene, valgdeltakelse, stemmerettsalder, svaralternativer på stemmeseddel, med mer (se kapittel 5 i denne rapporten). Når det gjelder bruk av internettstemmegivning ved folkeavstemningene, er dette ikke registrert i Distriktssenterets data. Oversikt over hvilke kommuner som brukte internettstemmegivning, hva valgdeltakelsen i disse kommunene var, og hvor stor andel av stemmene totalt – og av forhåndsstemmene – som ble avgitt via Internett, måtte derfor samles inn på annen måte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i den forbindelse vært ytterst behjelpelig ved å kontakte de aktuelle kommunene.

Undersøkelsen ble i forkant av utsendelsen av e-post til kommunene meldt inn til Personvernombudet for forskning (NSD – Norsk senter for forskningsdata), med det resultat at Personvernombudet vurderte den som meldepliktig. Det ble i informasjonen til respondentene redegjort for dette, samt at

[a]lle som arbeider med undersøkelsen har taushetsplikt. Data vil bli behandlet konfidensielt og undersøkelsen vil i sin helhet bli gjennomført etter personopplysningslovens regler. Resultater og funn fra undersøkelsen vil bli formidlet på en måte som ivaretar hensynet til din anonymitet. Direkte og indirekte identifiserende personopplysninger som f.eks. IP- og e-post-adresse vil bli slettet eller omskrevet ved prosjekt-slutt, senest ved utgangen av desember 2017.

Videre gir dette kapitlet en deskriptiv analyse av kommunenes erfaringer med forberedelse, gjennomføring og bruk av lokale folkeavstemninger i forbindelse med spørsmålet om kommunesammenslåing. Vi begynner med forberedelsesfasen og hvorvidt folkeavstemning ble brukt som et supplement eller alternativ til innbyggerundersøkelse.

Forberedelsesfasen

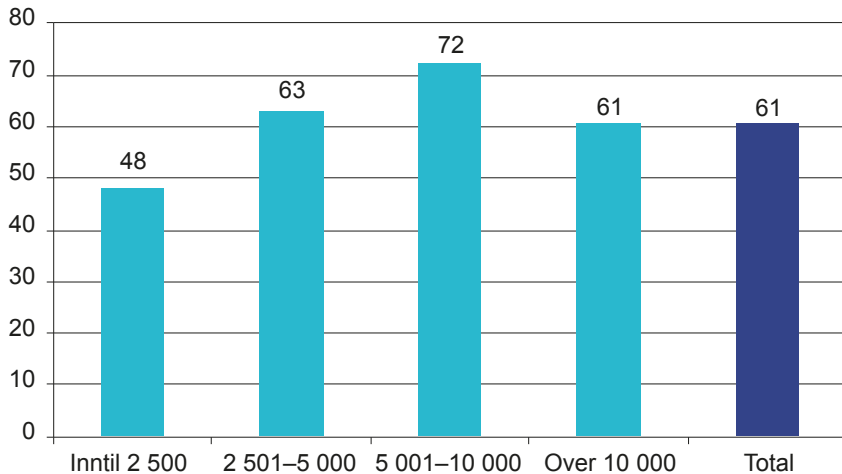
Folkeavstemning – et supplement til innbyggerundersøkelsen?

Det har fra den ansvarlige statsråd for kommunereformen ofte blitt understreket at de lokale prosessene knyttet til spørsmålet om kommunesammenslåing må involvere innbyggerne på en eller annen måte. Ulike redskaper for involvering og innbyggerhøring er i den forbindelse blitt nevnt, og særlig har statsråden snakket varmt for innbyggerundersøkelse i form av en lokalt tilpasset spørreundersøkelse blant et utvalg av innbyggerne. «Dette vil gi kommunestyrene et bedre beslutningsgrunnlag enn det som er mulig i rådgivende folkeavstemning», uttalte statsråden i en pressemelding (KMD 2015). I samme pressemelding går det også fram at departementet har fått meningsmålingsinstituttet TNS Gallup til å utforme et opplegg for en slik innbyggerundersøkelse, som kommunene står fritt til å bruke hvis de ønsker det.²¹

En nærmere drøfting av innbyggerundersøkelse versus folkeavstemning lar vi ligge til kapittel 9. Her vil vi imidlertid avklare empirisk hvor mange kommuner som gjennomførte en folkeavstemning i tillegg til en innbyggerundersøkelse. Av figur 4.1 ser vi at totalt 61 prosent av kommunene som holdt folkeavstemning om kommunesammenslåing, også hadde gjennomført en innbyggerundersøkelse før de vedtok å holde folkeavstemning. Andelen er lavest blant de minste kommunene med inntil 2 500 innbyggere (48 prosent) og høyest i gruppen av kommuner med 5 001–10 000 innbyggere (72 prosent). Med andre ord er det mange kommuner – et flertall – som hadde en «både-og»-løsning når det gjelder bruk av innbyggerundersøkelse og lokal folkeavstemning. Det må understrekes at vi ikke har grunnlag for å si hvor mange av kommunene som eventuelt gjennomførte en innbyggerundersøkelse *i etterkant* av en lokal folkeavstemning.

21 Undersøkelsesopplegget inklusiv mal for spørreskjema er tilgjengelig via regjeringens nettside, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/11f8d0d695d548c486a70dc97210d338/innbyggerundersokelse.pdf> (19.05.2017).

Figur 4.1. Andel kommuner som gjennomførte en innbyggerundersøkelse om kommunesammenslåing før kommunen vedtok å gjennomføre folkeavstemning, etter kommunistørrelse. Prosent



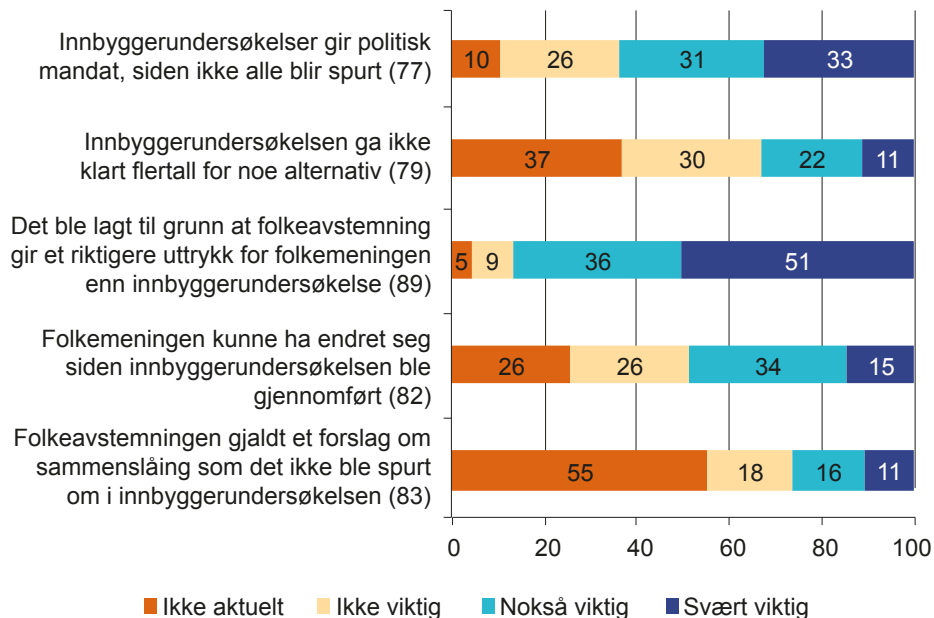
Spørsmål: Ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse om kommunesammenslåing før kommunen vedtok å gjennomføre folkeavstemning?

«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

N: Inntil 2 500 – 56, 2 501–5 000 – 46, 5 001–10 000 – 47, Over 10 000 – 28, Total – 177.

I undersøkelsen spurte vi de kommunene som hadde gjennomført en innbyggerundersøkelse, om viktigheten av ulike argumenter for også å gjennomføre en folkeavstemning. Det er særlig ett argument som synes viktig: 87 prosent av disse kommunene svarte at «det ble lagt til grunn at folkeavstemning gir et riktigere uttrykk for folkemeningen enn innbyggerundersøkelse» var et nokså eller svært viktig argument for vedtaket om folkeavstemning, se figur 4.2. Men også argumentet «innbyggerundersøkelser gir ikke politisk mandat, siden ikke alle blir spurt» fikk stor oppslutning, 64 prosent av kommunene svarte «nokså» eller «svært viktig». Dette er begge argumenter som berører oppfatninger om mer grunnleggende forskjeller mellom folkeavstemning og innbyggerundersøkelse. Dette er spesielt interessant i lys av sitatet fra statsråden (jf. over). Vi vender tilbake til dette i drøftingen av legitimiteten til lokale folkeavstemninger.

Figur 4.2. Viktigheten av ulike argumenter for å gjennomføre lokal folkeavstemning blant kommuner som allerede hadde gjennomført en innbyggerundersøkelse. Prosent



Spørsmål: Ut fra din kjennskap til saken, hvor viktige var de følgende argumentene for kommunens avgjørelse om å gjennomføre folkeavstemningen?

«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

Tallet i parentes viser N.

Videre ser vi at argumenter som handler om resultatet fra innbyggerundersøkelsen, også ble trukket fram som (forholdsvis) viktig for vedtak om gjennomføring av en lokal folkeavstemning. Knappt halvparten av kommunene (49 prosent) nevnte at folkemeningen kunne ha endret seg siden innbyggerundersøkelsen ble gjennomført, mens en tredjedel nevnte «innbyggerundersøkelsen ga ikke klart flertall for noe alternativ» som et viktig argument. Forskjellen mellom disse to empirisk orienterte argumentene og de to mer prinsipielle argumentene – som får størst oppslutning – er at andelen som svarte «svært viktig argument» er betydelig mindre for de empiriske. Samtidig var det disse to empiriske argumentene som flest kommuner oppfattet som «ikke viktig». Her er det også flere som mente at argumentet ikke var aktuelt i deres kommune. Det kan for eksempel skyldes at innbyggerundersøkelsen faktisk ga et klart flertall, eller at det var gått kort tid siden den ble gjennomført.

Beslutninger, hensyn, samordning

Lokale folkeavstemninger som gjennomføres i regi av norske kommuner, er i svært liten grad regulert av nasjonale lover og forskrifter. Valgloven omfatter ingen bestemmelser for lokale folkeavstemninger, og i kommuneloven er det bare § 39b som omtaler og regulerer dem:

1. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger.
2. Kommunene og fylkeskommunene plikter å rapportere de opplysninger som departementet finner er nødvendig for å offentliggjøre informasjon om lokale folkeavstemninger.

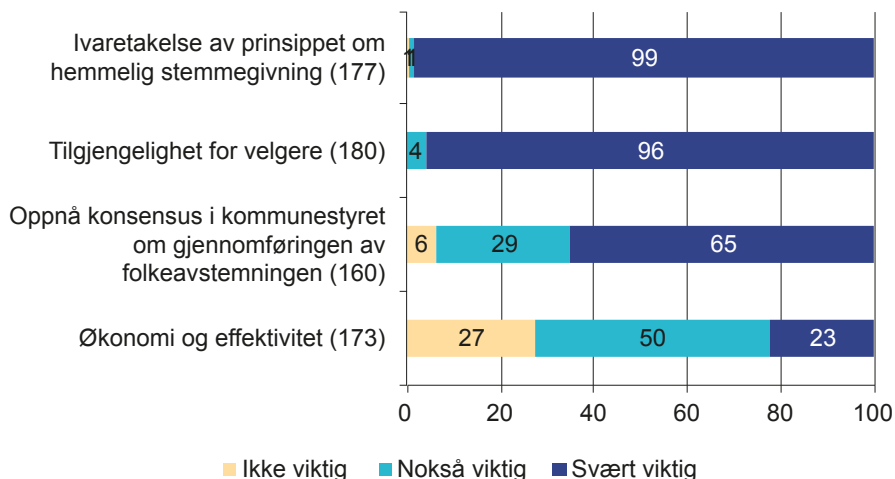
Fraværet av nasjonale reguleringer innebærer at de enkelte kommunestyrene i utgangspunktet står veldig fritt, hvilket også innebærer et ansvar. Regjeringen (2016) formulerer det på følgende måte i sin nettartikkel:

Det er valgmyndighetene i den enkelte kommune som er ansvarlige for gjennomføringen av folkeavstemningen. Kommunestyret må selv fastsette regelverket for en folkeavstemning, herunder regler for hvem som har stemmerett og eventuell adgang til å klage.

Likevel, i samme artikkel på regjeringens nettside legges det også noen føringer i form av en konkret anbefaling: «Departementet anbefaler at kommunene tar utgangspunkt i valglovens bestemmelser, og at disse gjøres gjeldende så langt det er gjennomførbart» (Regjeringen 2016). I den sammenheng vises det blant annet til prinsippet om hemmelig stemmegivning og god tilgjengelighet for velgerne. Som det går fram av de følgende analysene, ser det ut til at de kommunene som har avholdt lokal folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen, i stor grad har lyttet til anbefalingen fra departementet.

Samtlige kommuner svarte at «ivaretagelse av prinsippet om hemmelig stemmegivning» og «tilgjengelighet for velgere» var viktige hensyn for beslutningene om den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen (figur 4.3). Henholdsvis 99 prosent og 96 prosent svarte at dette var svært viktige hensyn.

Figur 4.3. Viktigheten av ulike hensyn for beslutningene om den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen. Prosent



Spørsmål: Hvor viktig var følgende hensyn for beslutningene om den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen? Med praktisk gjennomføring menes bl.a. administrative og valgtekniske forhold, utforming av stemmeseddel, stemmerettsalder, informasjonsopplegg, tidspunkt for folkeavstemningen, osv.

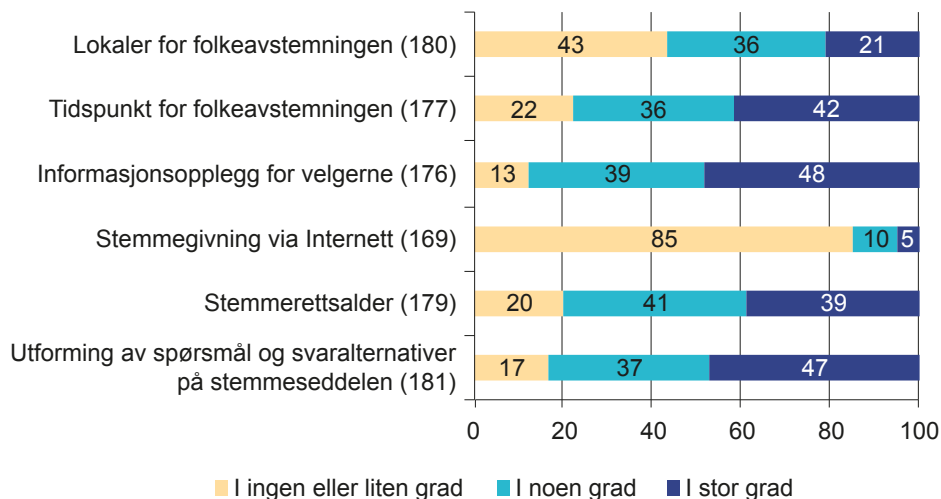
«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

Tallet i parentes viser N.

Etter de to prinsipielle hensynene nevnt over, er det ønsket om bred oppslutning om gjennomføringen av folkeavstemningen som synes å være viktig for kommunene, idet henholdsvis 65 og 29 prosent betraktet det å «oppnå konsensus i kommunestyret om gjennomføringen av folkeavstemningen» som et svært eller nokså viktig hensyn. Økonomi og effektivitet var også viktige hensyn for mange, men samtidig svarte 27 prosent av kommunene at dette ikke var et viktig hensyn (figur 4.3).

Vi kan også belyse viktige hensyn for kommunene i denne prosessen ved å se på hvilke forhold som ble diskutert i kommunestyredebattene. Figur 4.4 viser i hvilken grad ulike forhold knyttet til lokal folkeavstemning ble drøftet.

Figur 4.4. I hvor stor grad ulike forhold knyttet til lokal folkeavstemning ble diskutert i kommunestyrene. Prosent



Spørsmål: I hvor stor grad var det en diskusjon i kommunestyret om følgende forhold?
 «Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.
 Tallet i parentes viser N.

Først kan vi konstatere ut ifra figur 4.4 at stemmegivning via Internett i ingen eller liten grad ble drøftet i det store flertall av kommunene (85 prosent). Dernest ses at mellom 87 og 78 prosent av kommunene i noen eller stor grad diskuterte informasjonsopplegg for velgerne, utforming av spørsmål og svaralternativer på stemmeseddelen, stemmerettsalder og tidspunkt for folkeavstemningen. Dette har åpenbart vært viktige temaer i mange kommuner. Dette er temaer som dels kan omfatte praktiske forhold, men som også kan ha et islett av politisk-prinsipiell karakter der flere hensyn må avveies: Hvordan kan man formulere spørsmål og svar på en tydelig måte som ikke favoriserer noen? Bør gruppen av stemmeberettigede utvides eller være som til regulære valg? Og når er riktig tidspunkt for en folkeavstemning – for eksempel tidlig eller sent i den politiske prosessen? Lokaliteten til folkeavstemningene var også et tema som ble diskutert, men ikke i alle kommuner: 43 prosent av kommunene svarte at lokaler til folkeavstemningen i ingen eller liten grad ble diskutert i kommunestyret.

Av figur 4.4 får man inntrykk av at praktiske forhold der løsningene fra ordinære valg kan gjenbrukes (lokalitet og internettavstemning eller ikke), i mindre grad var gjenstand for diskusjon. Forhold som var mer spesifikke for den aktuelle folkeavstemningen, så som informasjon, stemmeseddel og tidspunkt, ble oftere diskutert. At stemmerettsalder også var et diskusjonstema i forbindelse med de

lokale folkeavstemningene, kan blant annet ses i lys av temaets aktualitet, jamfør forsøkene med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved lokalvalgene i 2011 og 2015 (Bergh 2016; Winsvold & Ødegård 2016). Selv om forsøkene bare omfattet et begrenset antall kommuner, var det langt flere som søkte om å bli med. Det viser seg da også at et stort flertall av kommunene faktisk satte 16 år som stemmerettsalder i folkeavstemningen (se kapittel 3).

Som nevnt er det en anbefaling fra statlig hold at kommunene tar utgangspunkt i valgloven når de treffer beslutninger om gjennomføringen av lokale folkeavstemninger. Vi så tidligere at prinsippet om hemmelig stemmegivning og god tilgjengelighet for velgere uten tvil var de to viktigste hensynene, hvilket indikerer at valgloven har vært sentral i kommunenes arbeid. Tabell 4.2 bekrefter dette. 85 prosent sa at valglovens bestemmelser med forskrifter spilte en stor rolle som inspirasjon og bakgrunn for beslutninger om den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen, 13 prosent sa de spilte en viss rolle. Totalt svarte bare 2 prosent (tre kommuner) at valgloven ikke spilte noen rolle.

Tabell 4.2. Hvilken rolle ulike forhold spilte som inspirasjon og bakgrunn for kommunenes beslutninger om den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen. Prosent

	Kommunens tidligere erfaring med folkeavstemninger	Andre kommuners erfaringer med folkeavstemninger	Valglovens bestemmelser med forskrifter
Ingen rolle	59	28	2
En viss rolle	25	61	13
Stor rolle	17	12	85
N	155	167	176

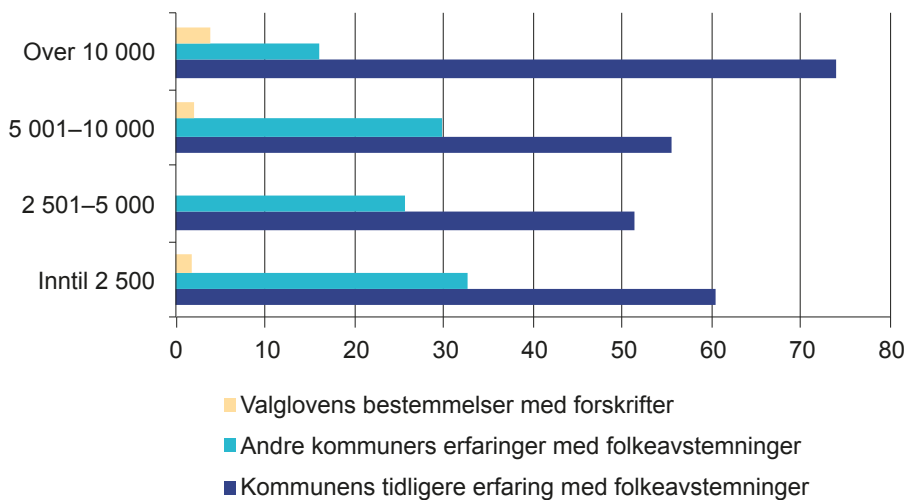
Spørsmål: Hvor stor rolle spilte følgende forhold som inspirasjon og bakgrunn for beslutningene om den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen? «Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

Vi ser i tabell 4.2 at nesten 60 prosent av kommunene svarte at deres egen tidligere erfaring med folkeavstemninger ikke spilte noen rolle som inspirasjon og bakgrunn, mens 73 prosent svarte at andre kommuners erfaringer spilte en viss eller stor rolle som sådan. Med andre ord, andre kommuners erfaringer virker viktigere enn kommunens egne. En forklaring på dette kan være at tema for lokal folkeavstemning oppfattes som viktig for å kunne «gjenbruke» erfaring, og at den enkelte kommunens erfaring med folkeavstemning sjelden har vært knyttet til temaet «kommunesammenslåing». En annen forklaring er at det rett og slett er flere erfaringer å hente fra andre kommuner. Lokale folkeavstemninger er

slett ingen sjeldenhet i Norge (se f.eks. Bjørklund 2013). Likevel er det en del kommuner som har få egne erfaringer med folkeavstemninger, eller bare erfaringer som ligger langt tilbake i tid. Men kommunereformen har utløst en bølge av folkeavstemninger, slik at det har vært mange muligheter til å lære av hvordan andre kommuner har håndtert dette. Unntaket er selvsagt de kommunene som var først ute.

Når det er sagt, er det også mulig at bruk av egen og andre kommuners erfaringer har sammenheng med kommunestørrelse – og at tallene i tabell 4.2 derfor dekker over noen nyanser. Figur 4.5 indikerer at dette kan være tilfellet.

Figur 4.5. Andel kommuner som nevner at ulike forhold spilte *ingen rolle* som inspirasjon og bakgrunn for kommunenes beslutninger om den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen, etter kommunestørrelse. Prosent



«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

N: Tidligere erfaring – 48 (Inntil 2 500), 39 (2 501–5 000), 45 (5 001–10 000), 23 (Over 10 000).

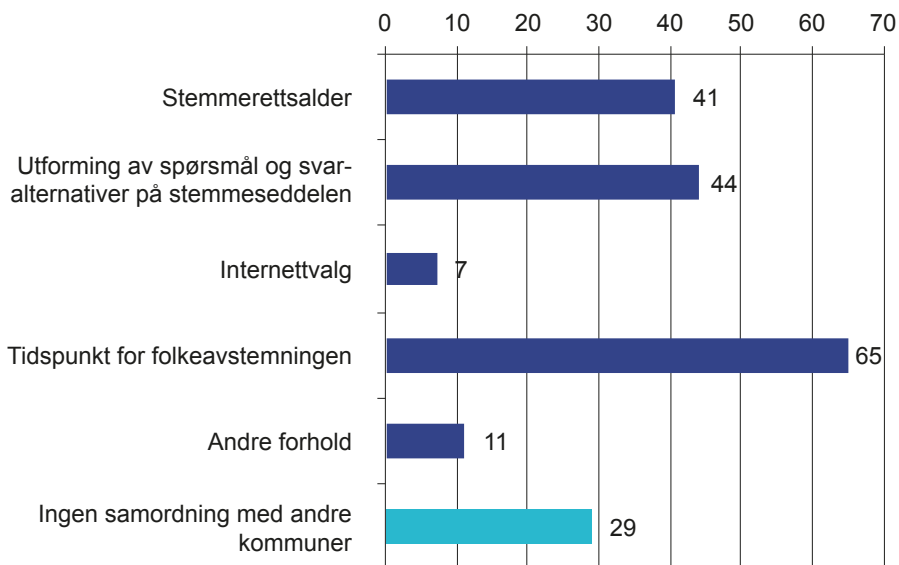
Andre kommuner – 52 (Inntil 2 500), 43 (2 501–5 000), 47 (5 001–10 000), 25 (Over 10 000).

Valgloven – 56 (Inntil 2 500), 47 (2 501–5 000), 47 (5 001–10 000), 26 (Over 10 000).

Tar man kommunestørrelse i betraktning, viser det seg at gruppen med de største kommunene skiller seg noe ut. Til sammenligning med mindre kommuner svarte nemlig en større andel av disse kommunene at egen erfaring ikke spilte noen rolle, og en mindre andel at andre kommuners erfaring ikke spilte noen rolle. Det betyr at vi kan anta at de største kommunene trekker betydningen av andre kommuners erfaring opp og betydningen av kommunens tidligere erfaring ned.

Kommunesammenslåing som tema innebærer i sin natur at folkeavstemningen også handler om andre kommuner, og det er derfor ikke unaturlig at kommunene samordner en del praktiske forhold i forbindelse med gjennomføring av folkeavstemning. I figur 4.6 ser vi hvor stor andel av alle kommunene som faktisk samordnet ulike forhold med kommuner som de eventuelt skulle slå seg sammen med. Grunnlaget for prosenteringen er alle kommuner som svarte, altså ikke bare de som samordnet noe.

Figur 4.6. Andel kommuner som samordnet følgende forhold med kommuner de eventuelt skulle slå seg sammen med. Prosent



Spørsmål: Ble følgende forhold samordnet med kommuner som din kommune eventuelt skulle slå seg sammen med?
N: 180

I cirka en tredjedel av kommunene som gjennomførte en folkeavstemning om kommunesammenslåing, var det *ingen* samordning med andre kommuner om praktiske forhold. 65 prosent nevnte at tidspunktet for avstemningen ble samordnet med den eller de kommunene de eventuelt skulle slås sammen med. Det innebærer at i nesten alle kommuner som samordnet noe, var tidspunktet blant det som ble samordnet. Litt under halvparten – henholdsvis 44 og 41 prosent – svarte at de samordnet spørsmål og svaralternativer på stemmeseddelen samt stemmerettsalder. Bruk av internettvalg ble samordnet av 7 prosent av kommunene. Dette er naturlig, siden det – som vi skal se – ikke var mange kommuner som holdt internettvalg. Blant de 11 prosent som nevnte samordning av

andre forhold, inngår blant annet og især annonsering, informasjon til velgere og folkemøter. I neste avsnitt ser vi nærmere på informasjonsaspektet.

Hovedinntrykket er at hovedparten av kommunene var i dialog og samordnet noen praktiske forhold knyttet til det å gjennomføre en folkeavstemning med kommuner de eventuelt skulle slå seg sammen med. Men samtidig er det også et forholdsvis stort mindretall (29 prosent) av kommunene som ikke samordnet slike forhold.

Informasjonsopplegg og lokale medier

Vi har allerede sett at informasjonen om folkeavstemningen var et tema som kommunestyrene hadde diskutert. Tabell 4.3 og tabell 4.4 viser da også at det store flertallet av kommuner – 94 prosent – hadde utarbeidet et informasjonsopplegg i forbindelse med folkeavstemningen. Tabell 4.3 viser at dette ikke varierer mellom større og mindre kommuner.

Tabell 4.3. Andel kommuner som hadde utarbeidet et informasjonsopplegg i forbindelse med folkeavstemningen, etter kommunestørrelse. Prosent

	Prosent	N
Inntil 2 500	96	56
2 501–5 000	90	48
5 001–10 000	96	48
Over 10 000	93	28
Totalt	94	180

«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

En hypotese kunne være at mangel på informasjonsopplegg fører til lav valgdeltakelse. Tabell 4.4 viser riktignok spor av en slik tendens, men også blant kommunene med lavest valgdeltakelse hadde over 90 prosent utarbeidet et informasjonsopplegg. Med andre ord hadde nesten alle kommuner gjort noe for å informere innbyggerne, uansett hvordan deltakelsen ble. Våre data sier imidlertid ikke noe om omfanget av og kvaliteten på denne informasjonen.

Tabell 4.4. Andel kommuner som hadde utarbeidet et informasjonsopplegg i forbindelse med folkeavstemningen, etter valgdeltakelse. Prosent

	Prosent	N
Inntil 30 prosent	91	21
30–50 prosent	92	75
51–60 prosent	98	49
Over 60 prosent	94	34
Totalt	94	179

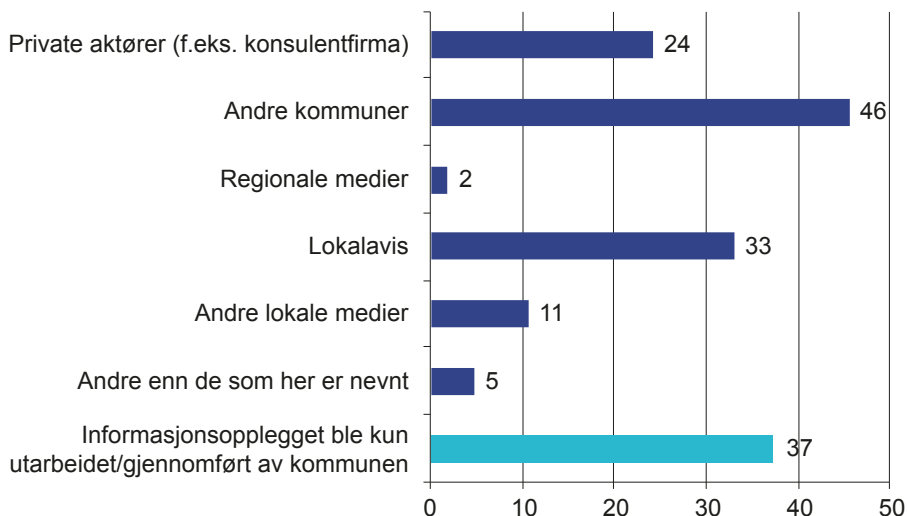
«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

Kommunene sto ikke alene i dette arbeidet. 72 prosent oppga at de hadde mottatt tilskudd til folkehøring og informasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tabell ikke vist). Denne andelen synker riktignok til 49 prosent hvis vi inkluderer «vet ikke»-svar i beregningen. Tre av ti kommuner visste ikke om de hadde mottatt slikt tilskudd.

Kommunene hadde også mange andre samarbeidspartnere når det gjaldt informasjon. Figur 4.7 viser hvor mange som oppga at informasjonsopplegget ble utført i samarbeid med ulike aktører. Grunnlaget for prosenteringen er alle kommuner som hadde et informasjonsopplegg, altså ikke bare de som samarbeidet med andre.

For det første viser figuren at 37 prosent utarbeidet og gjennomførte informasjonsopplegget alene. Blant de som hadde samarbeidspartnere, peker andre kommuner seg ut som de viktigste. Nær halvparten oppgir et slikt samarbeid. Som vi har sett ovenfor, samarbeidet kommuner som inngikk i en mulig sammenslåing, i stor grad om ulike praktiske forhold, og da er det naturlig at de også samarbeidet om å informere om disse forholdene. Deretter følger lokal-avisa, med en tredjedel av kommunene, og private aktører (f.eks. konsulentfirma) med en fjerdedel. De andre aktørene som var nevnt i spørreskjemaet, hadde få kommuner samarbeidet med. Det var også få som nevnte kategorien «andre». Bakgrunns materialet viser at blant annet fylkesmenn og regionråd inngår her.

Figur 4.7. Andel kommuner som angir at informasjonsopplegget ble utarbeidet/gjennomført i samarbeid med følgende andre aktører (blant de som hadde et informasjonsopplegg). Prosent

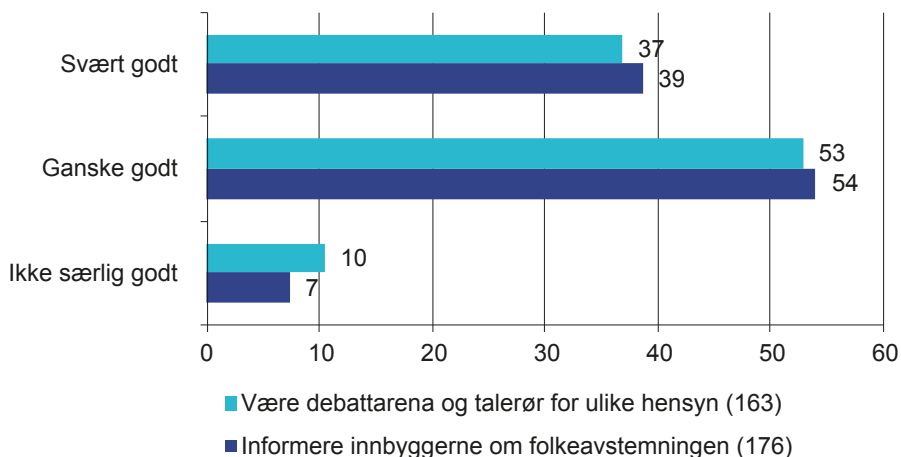


N: 169

Lokalavisene var altså en samarbeidspartner for en del av kommunene, men de dekket selvsagt også folkeavstemningen på eget initiativ og bidro slik til opplysning. Lokalaviser er også en arena for meningsbrytning i lokalsamfunnet, der tilhengere og motstandere kan komme til orde med sitt syn. Hvor godt fylte de så disse rollene, slik kommunene ser det?

Figur 4.8 viser at kommunene var fra middels til godt fornøyd med lokalavisene, både med rollen som debattarena og talerør og med jobben med å informere innbyggerne. Bare henholdsvis 10 og 7 prosent var misfornøyd. Over halvparten mente at avisene ivaretok oppgavene ganske godt, mens resten – nær fire av ti – svarte «svært godt».

Figur 4.8. Kommunenes vurdering av lokale mediers ivaretagelse av ulike oppgaver i forbindelse med folkeavstemningen. Andel av alle kommuner som gjennomførte folkeavstemning. Prosent

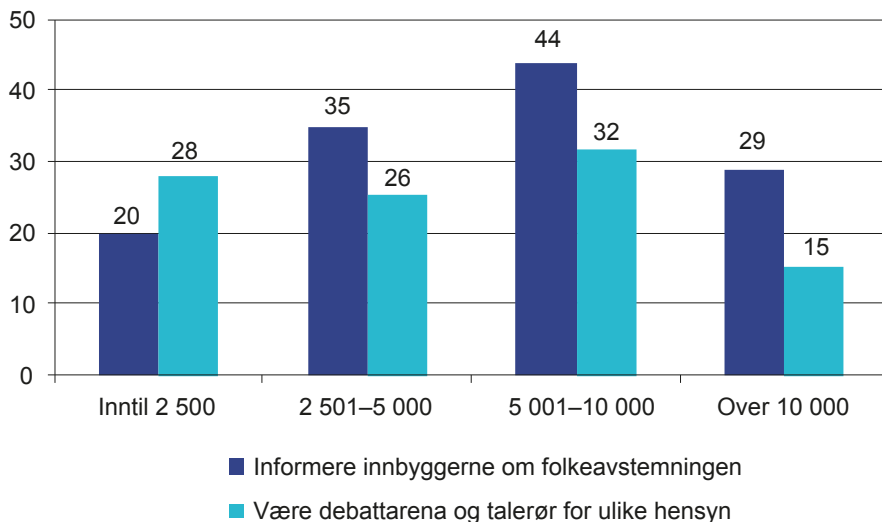


«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.
Tallet i parentes viser N.

Her er det imidlertid variasjoner etter kommunistørrelse, som figur 4.9 viser. I figur 4.9 har vi beregnet opinionsbalanser, altså andelen som svarer «svært godt» minus andelen som svarer «ikke særlig godt». I de aller minste kommunene, med under 2 500 innbyggere, var kommunene mer fornøyd med avisenes rolle som debattarena enn med den informasjonen de ga innbyggerne. I resten av kommunene var det omvendt, og spriket var særlig stort i kommuner med over 10 000 innbyggere.

Ser vi på de to rollene hver for seg, er det særlig de største kommunene som skiller seg ut når det gjelder lokalavisenes rolle som debattarena – med mindre tilfredshet fra kommunenes side. Ser vi på rollen som informasjonsformidler, er tilfredsheten derimot minst i de minste kommunene, for så å øke i de litt større kommunene og deretter avta i de største.

Figur 4.9. Opinionsbalanse. Kommunenes vurdering av lokale mediers ivaretagelse av ulike oppgaver i forbindelse med folkeavstemningen etter kommunistørrelse. Prosentpoeng



Opinionsbalanse er beregnet som prosentandelen som svarer «Svært godt» minus prosentandelen som svarer «Ikke særlig godt».

«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

N: Informere – 56 (Inntil 2 500), 46 (2 501–5 000), 46 (5 001–10 000), 28 (Over 10 000).

Være debattarena – 50 (Inntil 2 500), 43 (2 501–5 000), 44 (5 001–10 000), 26 (Over 10 000).

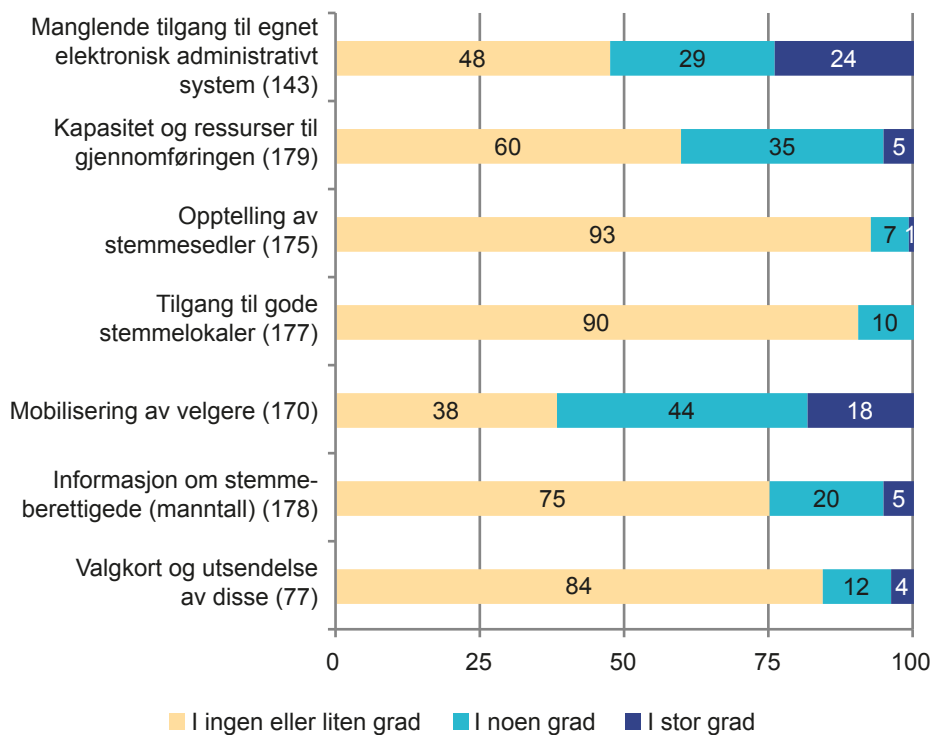
Vi tror at to forhold kan bidra til dette sammensatte bildet. En del små kommuner har ikke egen lokalavis, men inngår i dekningsområdet for en avis som kommer ut i en større nabokommune. Da kan de lett havne i «medieskyggen» (jf. Saglie, Winsvold & Blåka 2016) og oppleve at stoff fra de små kommunene blir nedprioritert, slik at informasjonen om kommunale spørsmål blir dårlig. På den annen side kan temperaturen og engasjementet rundt folkeavstemning være størst i de minste kommunene, slik også valgdeltakelsen tyder på. Det er de som risikerer å få lengre vei til kommunesenteret, miste arbeidsplasser, og så videre, mens det er mindre som står på spill i større kommuner – som gjerne blir storebror i en fusjon. Et slikt manglende engasjement fra innbyggernes side vil særlig slå ut i avisenes rolle som debattarena, for eksempel i leserbrevspaltene.

Gjennomføringsfasen

Klager og utfordringer i gjennomføringen

I hvilken grad erfarte kommunene at selve gjennomføringen av folkeavstemningen var problematisk? Vi spurte kommunene om de hadde opplevd utfordringer knyttet til ulike sider ved den praktiske gjennomføringen. Svarene, som er presentert i figur 4.10, viser at noen forhold var ganske uproblematisk, mens andre skapte større utfordringer.

Figur 4.10. Kommunenes vurdering av utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen. Prosent



Spørsmål: I hvilken grad opplevde din kommune utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen mht. følgende forhold?

«Vet ikke»-svar og «Ikke aktuelt»-svar er registrert som missingverdier.

Tallet i parentes viser N.

Tre forhold må kunne karakteriseres som uproblematisk. Det gjelder for det første opptelling av stemmesedler og tilgang til gode stemmelokaler, der 90 prosent eller mer rapporterte at det var få eller ingen utfordringer. Spørsmålet om informasjon om stemmeberettigede, det vil si manttallet, må kunne plasseres i samme kategori. Her var det noen færre kommuner – tre av fire – som ikke hadde

opplevd særlige utfordringer, men samtidig er det svært få som rapporterte om større utfordringer. Felles for disse tre forholdene er at dette er noe som kommunene er vant til å håndtere ved ordinære valg, og der folkeavstemninger ikke reiser særlig mange nye problemer.

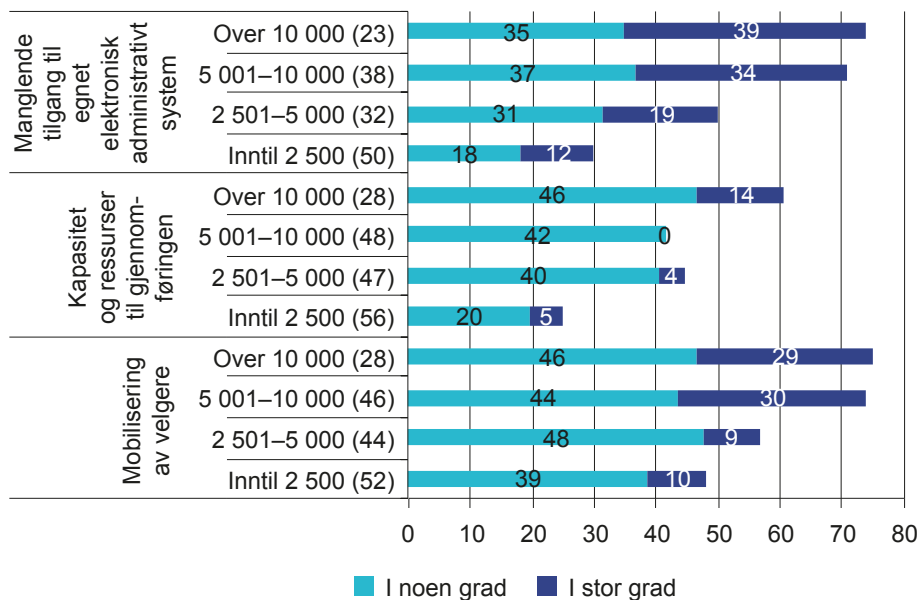
Spørsmålet om valgkort og utsendelse av disse kommer tilsynelatende i samme kategori. Også på dette feltet har kommunene erfaringer fra ordinære valg, og det er da også et stort flertall som ikke rapporterer om utfordringer. I prosentberegningen i figur 4.10 er imidlertid svarkategorien «ikke aktuelt» utelatt. Det er likevel en vesentlig forskjell fra de tre temaene som er nevnt ovenfor. Det viser seg at et flertall av kommunene – 54 prosent av de som svarte – hadde krysset av for «ikke aktuelt». Det ser med andre ord ut til at over halvparten av kommunene ikke sendte ut valgkort før folkeavstemningen.

I de tre siste spørsmålene fra figur 4.10 rapporteres det derimot om større utfordringer. Et flertall av kommunene mente det var utfordringer med å mobilisere velgerne, enten «i noen grad» eller «i stor grad». Dette er slett ikke overraskende, gitt at valgdeltakelsen var lav i en del kommuner (se kapittel 3). Det er også bare rundt halvparten som mente at manglende tilgang til et egnet elektronisk administrativt system var uproblematisk. 29 prosent mente at det «i noen grad» var utfordringer ved dette, mens 24 prosent svarte «i stor grad». Her har vi et område der kommunene ikke har tilgang til det samme systemet som brukes ved vanlige valg, og da blir utfordringene straks større. Ved vanlige valg bruker kommunene et sentralt valgadministrativt system, EVA, som stilles til rådighet av Valgdirektoratet, men dette valgadministrasjonssystemet er ikke tilrettelagt for bruk ved lokale folkeavstemninger (Regjeringen 2016).

Når det gjelder kapasitet og ressurser til å gjennomføre folkeavstemningen, var det et flertall – seks av ti – som ikke rapporterte om problemer. Likevel var det også en betydelig andel som opplevde utfordringer på dette området.

Hvilke kommuner var det som opplevde de største utfordringene? I figur 4.11 tar vi for oss de tre områdene der flest kommuner opplevde at det var utfordringer, og ser hvordan utfordringene varierer med kommunestørrelse. På alle tre områder er resultatene tydelige. Det er de minste kommunene som opplevde gjennomføringen som mest uproblematisk, mens de større kommunene (særlig dem over 5 000 innbyggere) i større grad opplevde utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen.

Figur 4.11. Andel kommuner som i noen eller stor grad opplevde ulike utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen, inndelt etter kommunistørrelse. Prosent



Spørsmål: I hvilken grad opplevde din kommune utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen mht. følgende forhold?

«Vet ikke»-svar og «Ikke aktuelt»-svar er registrert som missingverdier.

Kommuner som svarer «I ingen eller liten grad» er ikke vist i figuren.

Tallet i parentes viser N.

Når det gjelder utfordringer med å mobilisere velgere, er dette som man kunne vente. Den faktiske valgdeltakelsen var jo høyest i de minste kommunene, som kapittel 3 har vist. At de minste kommunene også i minst grad erfarte problemer med kapasitet og ressurser samt mangelen på et elektronisk administrativt system, er mer overraskende. Man kunne ha ventet at et mindre utbygd kommunalt apparat, med færre fagfolk på området, kunne skapt problemer. I stedet ser det ut til å være smådriftsfordeler: I de aller minste kommuner – med få velgere og oversiktlige forhold – ser gjennomføringen ut til å ha gått mest smertefritt.

En annen indikasjon på problemer i gjennomføringen er hvorvidt kommunene i ettertid mottok klager i forbindelse med folkeavstemningen. Vi har også spurt om dette, og bare fire kommuner (to prosent) rapporterte at de hadde mottatt klager på ulike sider ved folkeavstemningen (tabell ikke vist her). Med andre ord kan vi gå ut fra at eventuelle vanskeligheter ved gjennomføringen stort sett ikke har vært så alvorlige at de har skapt kraftige reaksjoner blant innbyggerne.

Stemmegivning via Internett

I de fleste kommunene ble den lokale folkeavstemningen i forbindelse med kommunereformen gjennomført på den tradisjonelle måten med stemmegivning på papir ved fysisk oppmøte på valgdagen eller i forhåndsstemmegivningsperioden. Noen få kommuner tilbød i tillegg sine innbyggere å avgi sin stemme elektronisk via Internett. Tabellappendiks A viser noen nøkkeltall som oppsummert beskriver omfanget av elektronisk stemmegivning versus stemmegivning på papir i disse kommunene.²² Grunnlaget for tabellen er opplysninger som KMD har hentet inn fra de aktuelle kommunene og stilt til rådighet for oss. I noen tilfeller har vi selv kontaktet kommunene for å få utfyllende informasjon.

På bakgrunn av den informasjon som har vært tilgjengelig for denne undersøkelsen, har vi funnet at 11 kommuner har benyttet seg av Internett som plattform for stemmegivning i sin folkeavstemning. Det dreier seg om kommunene Ås, Ski, Nesodden, Stavanger, Sola, Hammerfest, Kvalsund, Måsøy, Nord-Odal, Sør-Odal og Spydeberg. Sistnevnte skiller seg ut ved at folkeavstemningen kun ble gjennomført elektronisk, og at velgerne *ikke* hadde anledning til å avgi papirstemme (heller ikke på valgdagen). I tillegg kommer at Spydeberg kommune benyttet seg av et annet system (Questback) enn det de andre ti kommunene brukte. Disse brukte varianter av den versjonen som ble brukt i forsøkene med internettvalg ved stortingsvalget i 2013 og lokalvalget i 2011.²³ Blant de 11 kommunene er det kun Hammerfest som deltok i prøveordningene i henholdsvis 2011 og 2013. Ellers kan det nevnes at alle de 11 kommunene bortsett fra Stavanger hadde satt stemmerettsalderen til 16 år. Stavanger hadde 18 års stemmerettsalder.

Størrelsen på de kommunene som har brukt internettvalg varierer, fra Stavanger som den største med 132 644 innbyggere til Kvalsund som den minste med 1035 innbyggere. På samme måte varierer den samlede valgdeltakelsen også, fra 24 prosent i Hammerfest til 60 prosent i både Kvalsund og Nord-Odal. Spydeberg kommune, som *kun* tilbød elektronisk stemmegivning, har en valgdeltakelse på 45 prosent. Med en god del forbehold ser det derfor umiddelbart ut til at bruk av Internett som supplement til papirstemmegivning ikke har noen stor innvirkning på valgdeltakelsen. Likeså heller ikke om det kun brukes internettstemmegivning. Sagt på en annen måte: Det kan se ut til at de innbyggere som vil delta og avgi sin stemme, gjør det uansett hvordan det skal eller kan gjøres. Dette er en indikasjon på at tilgjengeligheten for velgerne er ganske god,

22 Vi er i tillegg informert om at tradisjonell brevstemmegivning på papir også er blitt benyttet i lokale folkeavstemninger, men vi har ikke grunnlag for å fastslå i hvor mange kommuner denne formen for stemmegivning har vært et tilbud til velgerne.

23 For informasjon om disse forsøkene og tilhørende evalueringer, se Seggaard, Baldersheim & Saglie (2012), Seggaard & Saglie (2012) og Seggaard, Christensen, Folkestad & Saglie (2014).

og at det å *ikke delta* i folkeavstemningen skyldes andre forhold enn manglende tilgjengelighet. I samsvar med vanlig praksis hadde alle kommuner en periode for forhåndsstemmegivning i forkant av valgdagen, og i Spydeberg kommune hadde servicetorget åpent med tilgang til pc-er og bistand, samt ambulerende løsning på kommunens eldresenter på valgtingsdagen for å sikre at den elektroniske valgløsningen ikke kunne være et hinder for deltakelse.

At det å tilby stemmegivning via Internett ikke synes å ha innvirkning på den samlede valgdeltakelsen, er helt i tråd med hva man kunne forvente, basert på erfaringer fra de to forsøkene med internettvalg (Segaard, Christensen, Folkestad & Saglie 2014). Men det betyr ikke at elektronisk stemmegivning ikke påvirker velgeratferden. Som det ses i tabellappendiks A, utgjør forhåndsstemmene en meget stor andel av alle avgitte stemmer (67–90 prosent), og videre utgjør internettstemmene i alle kommunene et flertall – og i mange kommuner et stort flertall – av alle avgitte stemmer. I de kommunene som tilbød både stemmegivning på papir og via Internett, utgjør internettstemmene fra 51 prosent i Sola kommune til 81 prosent i Ås kommune. Her må det legges til at Ås kommune var alene om også å ha internettstemmegivning på valgdagen i tillegg til på papir i valglokalet. Internettstemmenes andel av alle forhåndsstemmer er enda høyere. I Stavanger utgjorde internettstemmene så mye som 97 prosent av alle forhåndsstemmer. Det er ingen tvil om at stemmegivning via Internett er populært hos mange velgere. Tidligere undersøkelser har vist at dette i hovedsak skyldes at internettstemmegivning oppfattes som «en enkel måte å stemme på» (Segaard, Christensen, Folkestad & Saglie 2014: 72–73). Alt i alt betyr dette også at en stor andel av de velgere som deltok i folkeavstemningen, gjorde det uten å være innom et valglokale; de avga sin stemme hjemmefra, mens de var på jobb, gikk tur eller kanskje leste et innlegg i lokalavisen om kommunesammenslåingen. Poenget er at de stemte i såkalte *ukontrollerte omgivelser*. Det kommer vi tilbake til i den avsluttende drøfting av folkeavstemningers legitimitet.

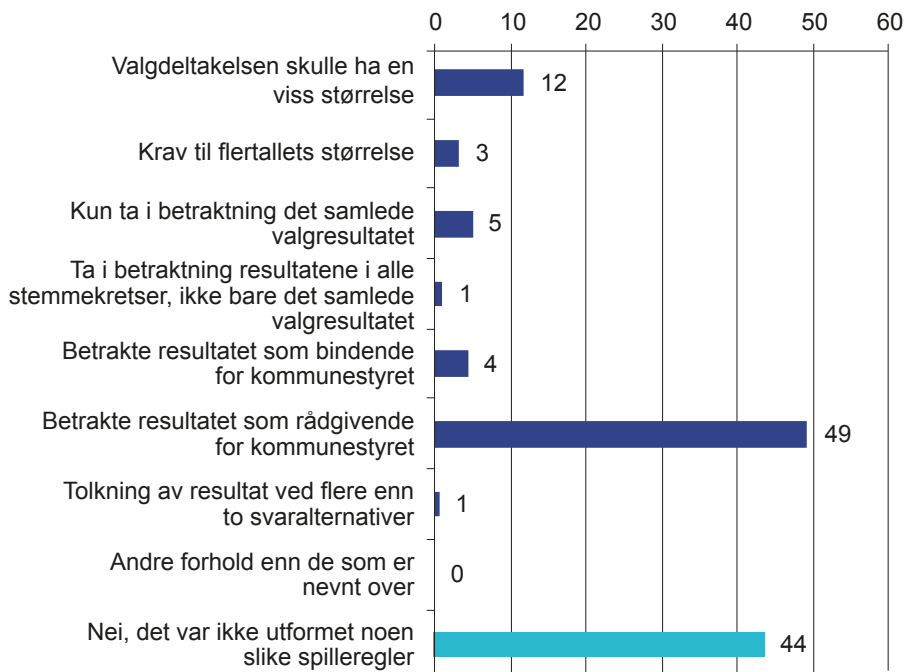
Det er i regi av denne undersøkelsen ikke samlet inn nærmere informasjon om de konkrete tekniske løsningene for internettstemmegivning som kommunene har brukt. Det inkluderer blant annet informasjon om hvilke sikkerhetsmekanismer som er lagt inn for eksempel for å sikre hemmelig stemmegivning og hindre utilbørlig påvirkning og tvang i stemmeøyeblikket. Det vi kan si litt om, er i hvilken grad kommunene opplevde utfordringer relatert til tekniske forhold knyttet til internettstemmegivning. Ingen av kommunene angir at de i stor grad opplevde slike utfordringer, men sju av ti sier at de i noen grad opplevde tekniske problemer knyttet til internettstemmegivning. Hvilke problemer dette sikter til, er ikke kartlagt i denne undersøkelsen, men det går blant annet fram av nettsiden til Kvalsund at det i den tekniske løsningen til både Kvalsund og Måsøy kommune var

blitt lagt inn feil stemmealternativ, og videre at det oppsto noen tekniske problemer som forsinket det endelige resultatet (Kvalsund kommune 2016a og 2016b). Uansett – utfordringene som kommunene opplevde i forbindelse med løsningen for internetstømmegivning, synes ikke å ha vært større enn at de ble løst, jamfør at ingen kommuner anførte at de i stor grad opplevde tekniske utfordringer.

Bruksfasen – bruk og tolkning av resultat

Utfordringer kan også oppstå i ettertid, etter at resultatet er klart: Hvordan skal folkeavstemningsresultatet tolkes og brukes? En måte å unngå slike vansker på, er å utforme spilleregler for tolkning og bruk av resultatet på forhånd. Vi spurte kommunene om de hadde lagd slike spilleregler, og svarene er presentert i figur 4.12. Grunnlaget for prosenteringen er alle kommuner som svarte på spørsmålet, altså ikke bare de som hadde satt opp spilleregler på forhånd.

Figur 4.12. Andel kommuner som svarer at det i forkant av folkeavstemningen var utformet spilleregler for tolkning og bruk av resultatet med hensyn til ulike forhold. Prosent



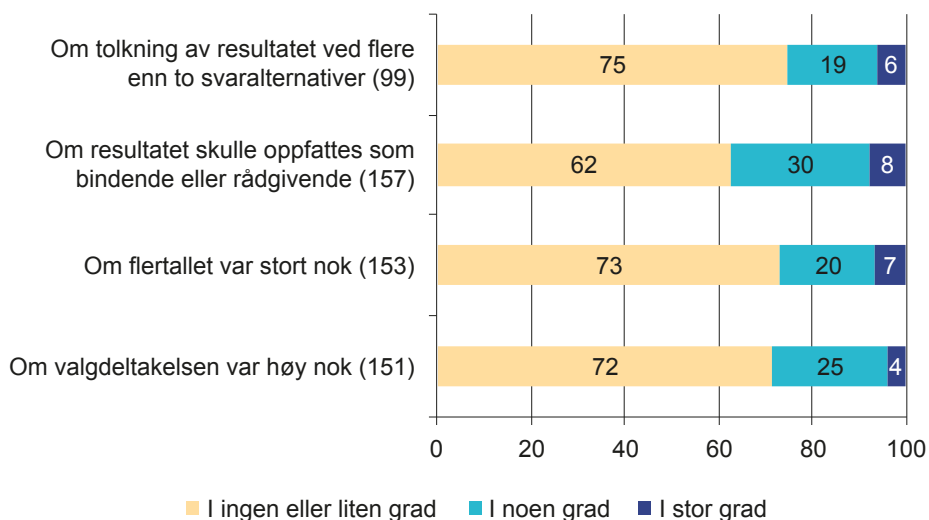
Spørsmål: Var det i forkant av folkeavstemningen utformet spilleregler (regler og krav) for tolkning og bruk av resultatet i den videre politiske prosessen knyttet til kommunereformen?

N: 180

Vi ser for det første at litt under halvparten svarte at det ikke var utformet noen slike spilleregler. Blant dem som hadde utformet spilleregler, pekte ett forhold seg ut: at resultatet skulle betraktes som rådgivende. Halvparten av kommunene (altså nesten alle kommuner som hadde spilleregler) svarte dette. 12 prosent hadde utformet spilleregler om at valgdeltakelsen skulle ha en viss størrelse, mens det var få kommuner som nevnte andre former for spilleregler.

I figur 4.13 har vi kartlagt omfanget av politisk uenighet om tolkning og bruk av resultatet på fire forskjellige områder. Vi spurte om graden av uenighet knyttet til hvor høy valgdeltakelsen og hvor stort flertallet var, om resultatet skulle være bindende eller rådgivende, og om tolkning av resultat ved flere enn to svaralternativer. Det sistnevnte spørsmålet var ikke aktuelt i mange av kommunene, og disse inngår ikke i beregningene.

Figur 4.13. I hvor stor grad det var politisk uenighet om ulike forhold i bruksfasen blant kommunene. Prosent



Spørsmål: I hvor stor grad var det i din kommune politisk uenighet knyttet til tolkning og bruk av resultatet fra folkeavstemningen mht. følgende forhold?

«Vet ikke»-svar og «Ikke aktuelt»-svar er registrert som missingverdier.

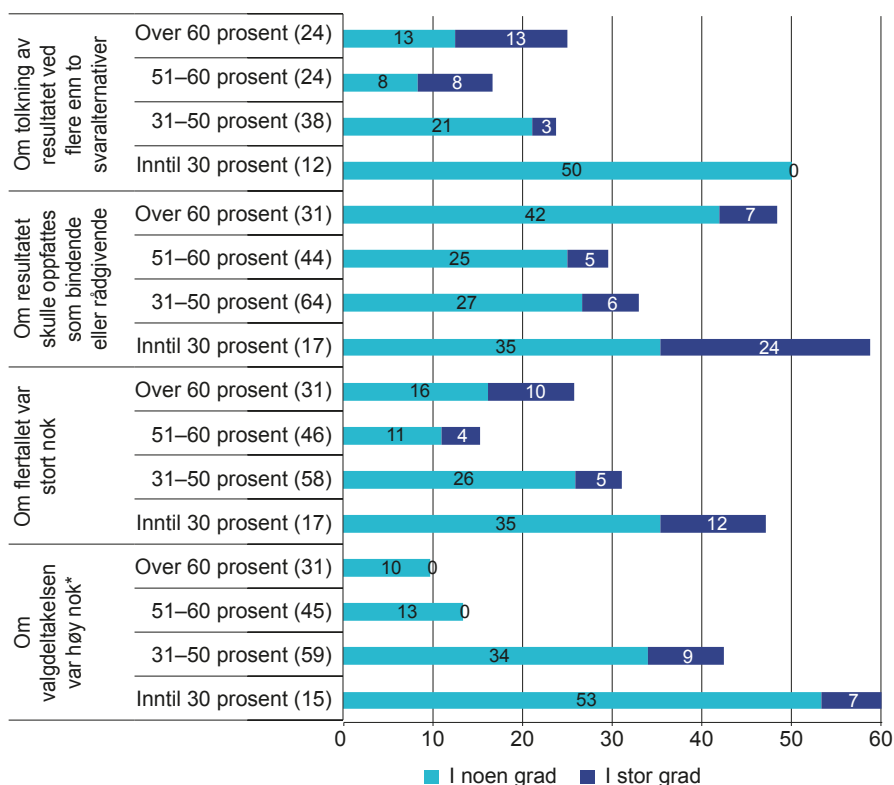
Tallet i parentes viser N.

I det store og hele var bruksfasen mer preget av politisk enighet enn av konflikt. På alle spørsmål mente et klart flertall (mellom 60 og 75 prosent) at det i liten eller ingen grad var slik konflikt. Mindre enn 10 prosent opplevde at det var stor grad av konflikt.

Hva kjennetegner så de kommunene som opplevde politisk konflikt om bruken av resultatet? I figur 4.14 ser vi på i hvilken grad konflikt varierer med valgdeltakelsen i folkeavstemningen.

En sammenheng er svært sterk, men ikke på noen måte overraskende: Uenigheten om hvorvidt valgdeltakelsen var høy nok, ble sterkere jo lavere valgdeltakelsen faktisk var. Lav valgdeltakelse går imidlertid sammen med uenighet om bruken også på andre områder. Det gjelder særlig når deltakelsen er under 30 prosent, men også når den er under 50. Det er ikke uventet: En høy valgdeltakelse gjør at det blir vanskelig å stille spørsmål ved folkeavstemningens legitimitet, mens en folkeavstemning med lav valgdeltakelse i mindre grad kan sies å utgjøre et klart råd fra velgernes side, og i større grad åpner for debatt om hva resultatet innebærer.

Figur 4.14. Andel kommuner hvor det i noen eller stor grad var politisk uenighet om ulike forhold i bruksfasen etter valgdeltakelse. Prosent



Spørsmål: I hvor stor grad var det i din kommune politisk uenighet knyttet til tolkning og bruk av resultatet fra folkeavstemningen mht. følgende forhold?

«Vet ikke»-svar og «Ikke aktuelt»-svar er registrert som missingverdier.

Kommuner som svarer «I ingen eller liten grad» er ikke vist i figuren.

*Pearson's R (-0,370) er signifikant på 1 prosent nivå.

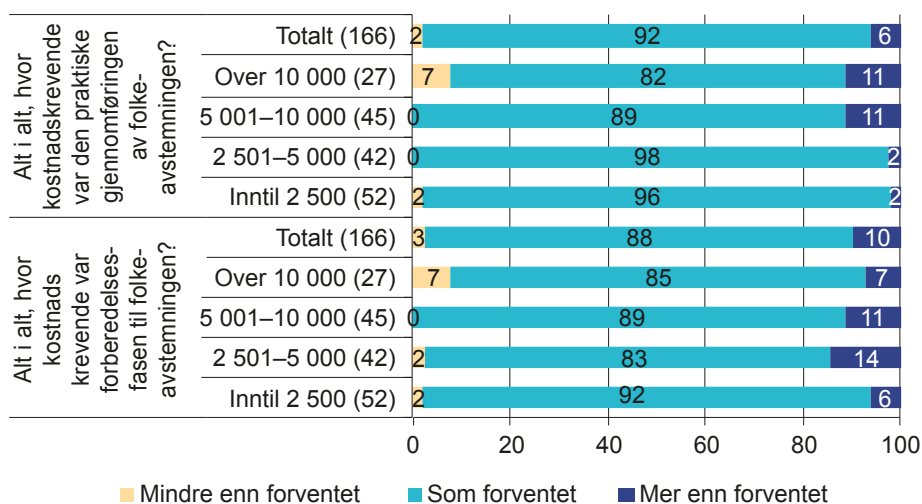
Tallet i parentes viser N.

Figur 4.14 inneholder imidlertid også et unntak fra denne hovedregelen. Det gjelder spørsmålet om hvorvidt resultatet skulle oppfattes som bindende eller rådgivende. Her finner vi ikke bare større uenighet der deltakelsen var lav, men også der den var høyest. En mulig forklaring er at utgangspunktet mange steder var at avstemningen skulle være rådgivende. Som vi så ovenfor, hadde mange kommuner satt opp dette som en spilleregul på forhånd. Men når valgdeltakelsen viser seg å bli høy, kan det være vanskelig å holde på at folkeavstemningen bare skal være rådgivende. Selv om den juridisk sett er rådgivende, kan den lett bli oppfattet som politisk bindende – og dermed i praksis *bli* politisk bindende.

Vurdering av arbeidet med folkeavstemning – kostnader, ressurser og behovet for nasjonal veileder

Til slutt skal vi forsøke å gi en mer generell vurdering av hvor krevende kommunenes arbeid med folkeavstemninger har vært. Vi begynner med spørsmålet om kostnader. Vi har ikke forsøkt å be kommunene om å anslå kostnader i kroner og øre. Det er ikke sikkert kommunene selv har god oversikt over dette, anslag ville lett bli svært unøyaktige, og det ville sannsynligvis variere mellom kommunene hvilke kostnader som inkluderes. I stedet har vi bedt dem om å vurdere om kostnadene var større eller mindre enn ventet, eller som forventet.

Figur 4.15. Kommuners vurdering av hvor kostnadskrevende forberedelsesfasen og gjennomføringsfasen var, inndelt etter kommunistørrelse. Prosent



«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.
Tallet i parentes viser N.

Figur 4.15 viser at de aller fleste rapporterte at kostnadene var som ventet. 88 prosent svarte at kostnadene til forberedelsene var som forventet, og 92 prosent svarte det samme for selve den praktiske gjennomføringen. Noen mente at folkeavstemningen ble dyrere enn ventet – henholdsvis 10 og 6 prosent for forberedelsesfasen og gjennomføringen. Svært få mente det var blitt billigere.

Et annet inntak til en generell vurdering er et spørsmål om hvor lett eller vanskelig det var å forberede og gjennomføre folkeavstemningen. Som vi ser i tabell 4.5, mente flertallet (62 prosent) at det verken var lett eller vanskelig. Her er det imidlertid en klar overvekt for «lett» – en tredjedel mente det var lett, mens svært få syntes det var vanskelig.

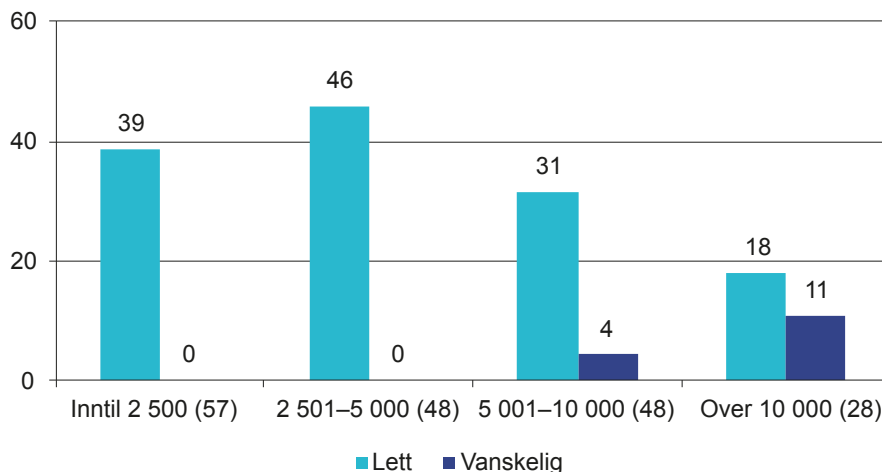
Tabell 4.5. Kommuners vurdering av hvor lett eller vanskelig det var for kommunen å forberede og praktisk gjennomføre folkeavstemningen

	Prosent
Lett	35
Verken lett eller vanskelig	62
Vanskelig	3
Totalt	100

N: 181

Hvilke kommuner er det så som oppfatter gjennomføringen som lett og vanskelig? Figur 4.16 viser hvordan svarene på dette spørsmålet henger sammen med kommunistørrelse. Kort sagt viser det generelle spørsmålet i denne figuren det samme som de mer konkrete spørsmålene om utfordringer i figur 4.11. I den grad noen syntes det var vanskelig å holde folkeavstemning, var det først og fremst i de større kommunene. I kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere var det mange som syntes det var lett, og ingen som syntes det var vanskelig. Igjen synes smådriftsfordeler å gjøre seg gjeldende.

Figur 4.16. Andel kommuner som vurderer at det var henholdsvis lett og vanskelig for kommunen å forberede og praktisk gjennomføre folkeavstemningen, inndelt etter kommunistørrelse. Prosent

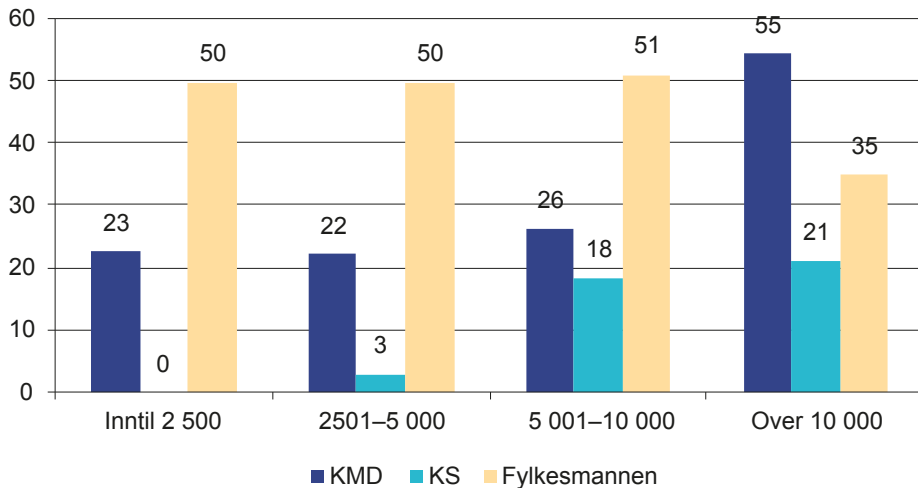


Kommuner som svarer «Verken lett eller vanskelig» er ikke vist i figuren. Tallet i parentes viser N.

Kommunenes kontakt med aktører høyere opp i det politiske systemet kan også være relevant her, siden slik kontakt kan tenkes å gjelde spørsmål om problemer og utfordringer knyttet til det å forberede og gjennomføre lokal folkeavstemning. Vi har spurt om kontakt med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), kommunesektorens organisasjon KS og fylkesmannen. Fylkesmannsembetet har som kjent spilt en sentral rolle som tilrettelegger i kommunereformprosessen.

Resultatene er presentert i figur 4.17, der vi ser at kontaktmønsteret varierer med kommunistørrelse. Jo større kommunene er, dess mer kontakt hadde de med KMD og KS i forbindelse med folkeavstemningen. For fylkesmannen er det omvendt. Hovedskillet ser ut til å gå ved 10 000 innbyggere. For de større kommunene var KMD det viktigste kontaktpunktet, for de små var det fylkesmannen.

Figur 4.17. Andel kommuner som var i kontakt med ulike aktører i forbindelse med forberedelse og den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen, inndelt etter kommunistørrelse. Prosent

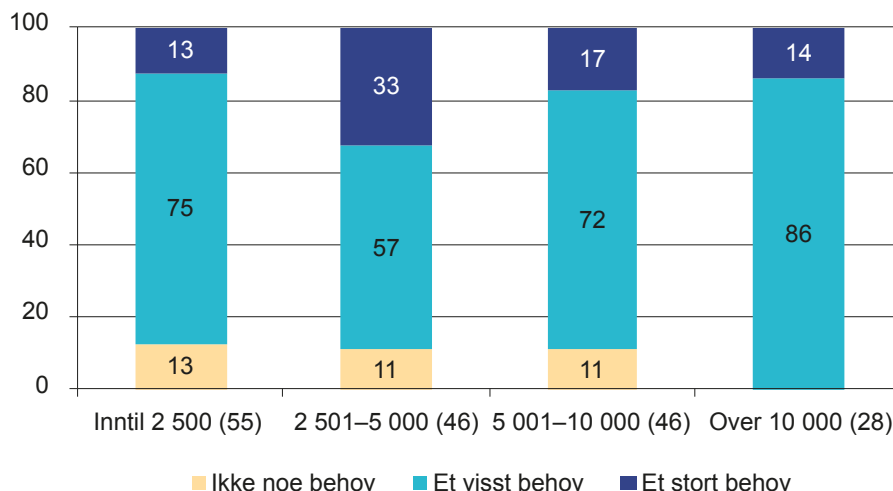


«Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.

En forklaring kan være at kontakt med både KS og KMD forutsetter at kommunene selv tar initiativet. Gitt fylkesmannens rolle i kommunereformen, er det mulig at fylkesmannsembetene selv har vært aktive og tatt kontakt med små kommuner – også der kommunene selv ikke har tatt initiativet og bedt om råd og støtte.

I forbindelse med vanlige valg har kommunene tilgang til ikke bare det elektroniske valgadministrative systemet EVA, men også til diverse informasjon, veiledninger og opplæringskurs i regi av Valgdirektoratet (se Valgmedarbeiderportalen.valg.no). Det er ikke tilfellet i forbindelse med lokale folkeavstemninger. Som vi så tidligere, var det en del kommuner – spesielt blant de større – som opplevde utfordringer knyttet til kapasitet og ressurser samt mangelen på et elektronisk administrativt system. Samtidig var det også en tendens til at det er de større kommunene som i størst grad gir uttrykk for at det var vanskelig å forberede og gjennomføre folkeavstemningen (se figur 4.16). Dette kan gi anledning til å spørre om det i kommunene oppleves et behov for en nasjonal veileder med veiledende retningslinjer for lokale folkeavstemninger, og videre om et eventuelt slikt opplevd behov har sammenheng med kommunistørrelse.

Figur 4.18. Hvor stort behov kommunene mener det er for en nasjonal veileder med retningslinjer for lokale folkeavstemninger, inndelt etter kommunistørrelse. Prosent



Spørsmål: Hvor stort behov mener du det er for en nasjonal veileder med veiledende retningslinjer for lokale folkeavstemninger?
 «Vet ikke»-svar er registrert som missingverdi.
 Tallet i parentes viser N.

Flesteparten, ni av ti, av alle de kommunene som har gjennomført lokal folkeavstemning om kommunereformen, svarte i undersøkelsen at de mente det er et visst eller et stort behov for en nasjonal veileder for lokale folkeavstemninger (tabell er ikke vist). De fleste av disse sa at det er et visst behov, mens to av ti mente behovet er stort. Ti prosent mente det ikke er noe behov. Ser man på sammenhengen med kommunistørrelse, ses det i figur 4.18 at gruppen med de største kommunene skiller seg ut ved unison enighet om at det i en eller annen grad er et behov for en nasjonal veileder – ingen i denne gruppen svarte at det ikke er noe behov. I de tre andre gruppene er det 11–13 prosent som mente det slett ikke er noe behov. Det at gruppen med kommuner med 2 501–5 000 innbyggere skiller seg ut ved å ha den langt største andel som mente det er et stort behov for nasjonal veileder (33 prosent), indikerer at betydningen av kommunistørrelse ikke er så entydig.

Avslutning

I det store og hele kan vi si at mye har gått greit i kommunenes planlegging og gjennomføring av sine folkeavstemninger, selv om det også har vært noen utfordringer. De har samarbeidet med andre aktører – særlig andre kommuner – og de

har kunnet trekke veksler på egne og andres erfaringer med folkeavstemninger. Da de sammenfattet sine erfaringer, var det få som sa at gjennomføringen har vært vanskelig. Kommunene benyttet også anledningen til å være innovative. Som vi har sett i kapittel 3, satte mange kommuner stemmerettsalderen til 16 år. Noen, men langt færre, brukte internettvalg.

Undersøkelsen har vist at 11 kommuner tilbød sine velgere å stemme via Internett. I én av disse var det kun mulig å avgi internettstemme. Med visse forbehold synes muligheten for internettavstemning ikke å påvirke den samlede valgdeltakelsen. De som vil stemme, vil gjøre det uansett. Tilgjengelighet eller mangel på det samme synes dermed ikke å være en hindring for deltakelse i folkeavstemningene. Det betyr allikevel ikke at velgeratferd er upåvirket av muligheten til å stemme via Internett. Andel velgere som forhåndsstemte, var meget høy i kommuner med internettavstemning, og mange velgere avgir sin stemme i det som kalles ukontrollerte omgivelser, det vil si utenfor valglokalets rammer.

Kommunestørrelse viste seg å ha betydning for hvordan kommunene vurderte gjennomføringen. At velgermobilisering vurderes som et større problem i de større kommunene, er ikke overraskende – gitt den faktiske valgdeltakelsen. At de aller minste kommunene opplevde færre utfordringer i den praktiske gjennomføringen av folkeavstemningen – altså forhold de selv har ansvaret for – var mer overraskende. Mangelen på kompetanse og fagfolk i de minste kommunene, som ofte nevnes som et problem, synes ikke å ha hatt særlig betydning her. Tvert imot tyder tallene på at det finnes smådriftsfordeler når man sammenligner de aller minste kommunene med opptil 2 500 innbyggere med andre kommuner.

Når vi ser på hva det var som skapte problemer for gjennomføringen, ser vi at det velkjente gikk greit. De fleste kommunene var opptatt av å følge valglovens bestemmelser også ved gjennomføring av folkeavstemningen, og de har selvsagt lang erfaring med å arrangere stortings- og lokalvalg. Men når de skal takle ting som ikke oppstår ved ordinære valg, og ikke kan trekke veksler på denne erfaringen, kan det bli vanskeligere. Det gjelder ikke minst utformingen av alternativene på stemmesedlene, som er diskutert i kapitlene 5 og 8. Ved ordinære valg er kommunens oppgave kun å presentere de alternativene som partiene har skaffet til veie. Ved folkeavstemninger er det kommunen selv som må formulere alternativene. Når kommunereformprosessen så har vært uoversiktlig i mange tilfeller, med flere ulike alternative løsninger, blir det utfordrende å sette opp avstemningsalternativet på en god måte.

Når vi ser på de tre forholdene som oftest ble karakterisert som utfordrende i spørsmålene i dette kapitlet, er lav valgdeltakelse ikke bare kommunenes skyld,

mens manglende kapasitet og ressurser er et generelt problem som ikke kan løses bare med hensyn til lokale folkeavstemninger. Det som gjenstår, er problemet med manglende tilgang til et egnet elektronisk administrativt system. Dette ble oppfattet som en (større eller mindre) utfordring av halvparten av kommunene og reiser spørsmålet om hvorvidt det bør utformes et slikt system for lokale folkeavstemninger. Et motargument vil kunne være at et slikt system kan begrense kommunenes handlefrihet og muligheten til å være innovative i gjennomføringen av folkeavstemningen.²⁴

På den andre siden synes det som at kommunene ikke er fremmede for at nasjonale standarder i form av en veiledning med retningslinjer for lokale folkeavstemninger kan være et gode. Selv om hovedinntrykket er at prosessene med å forberede og gjennomføre lokale folkeavstemninger i de fleste kommuner har forløpt forholdsvis greit, uten de store utfordringer og problemer, synes et behov for en nasjonal veileder allikevel å finnes. Ni av ti blant alle kommuner som har gjennomført lokal folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen, mente at det er et visst eller et stort behov for en nasjonal veileder med retningslinjer for lokale folkeavstemninger. Blant de største kommunene med mer enn 10 000 innbyggere mener alle dette.

Da de kommunene som allerede hadde gjennomført en innbyggerundersøkelse, skulle begrunne hvorfor de også valgte å gjennomføre folkeavstemning, er de viktigste argumentene at en folkeavstemning gir et riktigere bilde av folkemeningen, samt et politisk mandat, siden alle blir spurt. Dette forsterkes på sett og vis av kommunenes gjennomføring. Vi har sett at de fleste kommunene var opptatt av å følge valgloven, og la stor vekt på prinsippene om hemmelig valg og god tilgjengelighet. Med andre ord ser gjennomføringen ut til å ha skjedd i seriøse og verdige former, etter mønster fra vanlige valg. Men det gir også folkeavstemningen en tyngde og legitimitet – og gjør den til noe helt annet enn en meningsmåling, både i lokalpolitikernes og innbyggernes øyne. Dette gjør det vanskeligere å se bort fra resultatet, dersom det ikke er spesielle grunner til det (slik som særlig lav valgdeltakelse, eller at alternativene på stemmeseddelen var problematiske). Disse spørsmålene om legitimitet kommer vi tilbake til i kapittel 9.

24 Vi vet ikke i hvilken grad respondentene tenkte over slike mulige begrensninger i kommunenes handlefrihet da de svarte på spørsmålet. Siden slike begrensninger er et hypotetisk spørsmål, har vi ikke forsøkt å undersøke dette nærmere i spørreundersøkelsen vår.

5 Spørsmål og svaralternativer

Jan Erling Klausen

Innledning

Dette kapitlet undersøker gjennomføringen av rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Hvordan ble stemmesedlene utformet? Hvordan ble spørsmål og svaralternativer formulert, og hva kunne de stemmeberettigede ta stilling til? Hvor stor andel av de stemmeberettigede valgte å delta, og hva slags mønstre kan vi se i variasjoner i deltakelse? Hvilke regler for stemmerettsalder ble fastsatt av kommunen?

Rådgivende lokale folkeavstemninger gjennomføres av kommunene på eget initiativ, og det er stort rom for lokale variasjoner. Kommunelovens § 39b lover kommunenes adgang til å gjennomføre rådgivende folkeavstemninger, men inneholder ikke bestemmelser som regulerer hvordan folkeavstemningene skal gjennomføres.²⁵ Spørsmålet om å regulere gjennomføringen av lokale folkeavstemninger ble sist drøftet av kommunelovutvalget (KMD 2016), men utvalget stilte seg gjennomgående negative til slik regulering. Utvalget mente at *det ikke er aktuelt å innføre nærmere regler for hvordan folkeavstemninger skal gjennomføres, for å gi kommunene mulighet til å tilpasse regelverket til den enkelte avstemning* (s. 74).

Det store antallet folkeavstemninger som er gjennomført i perioden 2014–2017, gjør at kommunereformen er en spesiell hendelse i lokalpolitikken historie i Norge: Aldri har det vært gjennomført så mange lokale folkeavstemninger på en og samme tid. En undersøkelse fra 2010 fant at det ble gjennomført 679 avstemninger i perioden 1970–2009 (Henriksen 2010). I vårt datasett er det registrert i alt 221 folkeavstemninger, altså om lag en tredjedel av antallet gjennom de foregående førti år. Erfaringene fra rådgivende lokale folkeavstemninger i forbindelse med kommunereformen gir dermed et uvanlig godt

25 Dette står i sterk kontrast til situasjonen i land hvor bindende folkeavstemninger, som initiativ og referendum, er en del av det ordinære styringssystemet. For eksempel på delstatsnivå i USA er det inngående administrative og juridiske prosedyrer om formulering av spørsmål og svaralternativer, hvor statsadvokaten har en sentral rolle (Klausen 2004a:49ff.).

grunnlag for å ta kommunelovutvalgets innstilling på dette punkt opp til ny vurdering.

Kapitlet har ikke bare som formål å *beskrive* variasjoner i lokal praksis, men også å drøfte ulike sider ved gjennomføringen av folkeavstemningene ut ifra normative kriterier. Grunnlaget for disse vurderingene drøftes nærmere i det etterfølgende avsnittet. Deretter følger en beskrivelse av datagrunnlaget. I det fjerde avsnittet presenteres og drøftes utformingen av stemmesedlene, med spesiell vekt på formuleringer av spørsmål og svaralternativer. Det siste avsnittet drøfter utformingen av stemmesedlene opp mot kriteriene som presenteres i avsnittet nedenfor.

Kriterier for å vurdere lokal praksis

En vurdering av kommunenes praksis ved gjennomføringen av de rådgivende folkeavstemningene om kommunesammenslåing må åpenbart ha som sitt endelige formål å vurdere hvorvidt avstemningene er gjennomført i tråd med demokratiske normer. Spørsmålet er da hvordan slike normer kan formuleres. I utgangspunktet vil folkeavstemninger forbindes med «deltagerdemokratiet» eller «participatory democracy» (Lafferty 1983; Pateman 1970), altså den retningen innenfor demokratiteorien som vektlegger verdien av folkelig deltagelse blant annet ut ifra hensynet til myndiggjøring, allmenndannelse og personlig vekst. Men Giovanni Sartori mente at det bare er en tom talemåte å påstå at det å avlegge en individuell stemme er «deltakelse» i ordets rette forstand – om det er i valg eller i folkeavstemninger (Sartori 1987: 113). I hans forståelse vil de deltagerdemokratiske verdiene knyttet til selvstyre, selvrealisering og egenutvikling ikke kunne ivaretas gjennom valghandlingen alene. Flere teoretikere vil også hevde at *rådgivende* ordninger i seg selv har en diskutabel normativ status. Rådgivende folkeavstemninger hører til under det Benjamin Barber kalte «thin democracy» – et demokrati som ikke ivaretar grunnleggende hensyn til frihet, likhet og sosial rettferdighet (Barber 1984). Barbers grunnleggende kritikk av representasjon som demokratisk norm skal ikke drøftes her, men det er verdt å vise til hans skepsis til bruken av folkeavstemninger i situasjoner hvor velgerne ikke har reelle forutsetninger for å fatte et informert valg:

They throw referenda at the people without providing adequate information, full debate or prudent insulation from money and media pressures and then pillory them for their lack of judgement (Barber 1984: 154).

En mer treffende demokratimodell kan være «advocacy democracy» (Dalton, Scarrow & Cain 2004), et tredje alternativ til representativt og deltakelsesbasert/direkte demokrati, hvor «citizens participate in policy deliberation and formation (...) although the final decisions are still made by elites» (*ibid.*: 126). En fordel med slike ordninger er at de reduserer potensialet for konflikt mellom direkte folkestyre på den ene siden og partivesenet og det representative systemet på den andre (Scarrow & Seyd 1999). Samtidig får «deltakelsen» en noe uavklart status. Den gir medborgerne anledning til å gi uttrykk for sine oppfatninger, men lar det være opp til deres representanter hvorvidt rådet skal tas til følge eller ikke.

Dermed kan ikke det grunnleggende kriteriet for å vurdere folkeavstemningene være hvorvidt de har gitt innbyggerne reell, avgjørende myndighet over sakens utfall. Dette er i tråd med den mer generelle innretningen av det politiske systemet. I Norge er demokratiet i utpreget grad representativt. En rekke mekanismer for direkte folkestyre som finnes i andre europeiske land, gjenfinnes ikke i Norge, kriteriene for deres virkemåte er til dels strengere i Norge enn i andre land, og ikke minst finnes det ingen mekanismer utenom de ordinære valgene hvor velgernes «deltakelse» har avgjørende kraft. I en sammenlignende undersøkelse av lokalt direktedemokrati i Europa plasserer Schiller (2011) Norge i den «svakeste» av seks grupper. Landene i denne gruppen har de mest restriktive kriteriene for bruk av direktedemokratiske ordninger, samtidig som disse ordningene bare har rådgivende effekt. Norges plassering i denne oversikten kan diskuteres,²⁶ men poenget er at så lenge avstemningene ikke er bindende, gir det heller ikke mening å vurdere hvorvidt de er utformet slik at stemmegivningen får avgjørende innflytelse på utfallet.

Andre kriterier er nødvendige for å vurdere de rådgivende folkeavstemningenes demokratiske kvaliteter. Her er Robert A. Dahls kjente kriterier for demokratiske systemer (Dahl 2000) en nyttig referanse. Etter disse kriteriene har de rådgivende folkeavstemningene flere gode demokratiske kvaliteter. De er for det første en *inklusiv* form for deltakelse, ved at alle stemmeberettigede får samme mulighet til å delta, og de ivaretar for det andre kriteriet om *politisk likhet*. De er også i tråd med Dahls femte kriterium, *effektiv deltakelse*, ved at de gir medborgere lik mulighet til å gi til kjenne sine oppfatninger til hverandre. Men siden det er kommunestyret som avgjør hvorvidt det skal avholdes folkeavstemning, bidrar

26 Norges plassering er delvis basert på opplæringslovens bestemmelser (§ 2-5) om at det kreves støtte fra minst 1/4 av de stemmeberettigede for at et krav om folkeavstemning om målform i skolen skal vinne gjennom. Dette er i seg selv svært restriktivt sammenlignet med ordninger i andre land. Men som vist av Bjørklund (2004) har disse bestemmelsene blitt praktisert på ulike måter, og ved avstemningene om alkoholomsetning var kravene mindre restriktive.

de lite til det fjerde kriteriet, nemlig *kontroll over den politiske agendaen*.²⁷ Det kanskje mest relevante kriteriet i vår sammenheng er imidlertid det tredje, nemlig *opplyst forståelse* («enlightened understanding»). Dette innebærer at innbyggerne, innenfor rimelighetens grenser, skal ha like og gode muligheter til å sette seg inn i de relevante politiske alternativene og deres sannsynlige konsekvenser.

Det faller utenfor rammene til dette prosjektet å vurdere hvor godt beslutningsgrunnlag velgerne hadde da de gikk til urnene i de 221 folkeavstemningene som er omfattet av undersøkelsen. Kommunene ser ut til å ha fulgt en svært variabel praksis med hensyn til å utrede konsekvensene av aktuelle sammenslåinger.²⁸ I en del tilfeller ble folkeavstemning avholdt uten at det var inngått intensjonsavtale på forhånd, eller til og med uten at det ble spesifisert hvilke kommuner man eventuelt skulle slå seg sammen med. Det er dermed grunn til å anta at velgerne i svært varierende grad hadde forutsetninger for å sette seg inn i aktuelle alternativer for sammenslåing og sannsynlige konsekvenser av egen stemmegivning. Vi skal ta med oss dette kriteriet videre i vurderingen av de lokale folkeavstemningene.

Det eksisterer en «Code of good practice on referendums» som er utarbeidet av Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen), en juridisk ekspertgruppe etablert av Europarådet.²⁹ Retningslinjene viser hvordan folkeavstemninger bør gjennomføres for å ivareta grunnleggende demokratiske normer på linje med ordinære valg. Flere av kriteriene er relevante for å vurdere folkeavstemningene om kommunesammenslåing, inkludert spørsmålsformuleringer, svaralternativer og andre forhold. Disse retningslinjene vil derfor bli lagt til grunn for vurderingene i dette kapitlet.

Et viktig demokratisk kriterium i Venezia-kommisjonens vurdering er at valg skal være frie og ubundne.³⁰ En forutsetning for å oppnå dette i folkeavstemninger er at det legges til rette for fri meningsdannelse. Kriterium 3.1.c i retningslinjene fremhever at spørsmålet det stemmes over, må være klart og utvetydig:

27 Ordningen med innbyggerforslag etter kommunelovens § 39 a gir innbyggerne mulighet til å kreve at kommunestyret tar opp et forslag, f.eks. om å avholde rådgivende folkeavstemning. Dermed gir innbyggerforslaget en mulighet til å ivareta Dahls fjerde kriterium.

28 Dette fremgår av en pågående undersøkelse av de cirka 350 intensjonsavtalene om kommunesammenslåing som ble inngått i forbindelse med kommunereformen. Undersøkelsen er et ledd i den pågående prosessevalueringen av kommunereformen, som finansieres av Norges forskningsråd (ES554650).

29 European Commission for Democracy through Law (Venice commission) (2007): *Code of good practice on referendums*. CDL-AD(2007)008. Strasbourg: Council of Europe

30 Dette kriteriet følger av prinsippet om *demokratisk autonomi*, som ofte har en grunnleggende plass i normative utlegninger av demokratiets natur. Prinsippet innebærer at medborgerne skal være frie og like til å bestemme betingelsene for sitt eget liv, så lenge de ikke utøver sin frihet for å begrense andres rettigheter (Held 1996: 323). Ivaretagelse av politisk likhet har implikasjoner for nær sagt alle sider ved demokratiets virkemåte (Hyland 1995).

c. The question put to the vote must be clear; it must not be misleading; it must not suggest an answer; electors must be informed of the effects of the referendum; voters must be able to answer the questions asked solely by yes, no or a blank vote.

Dette utdypes senere i dokumentet:³¹

15. The clarity of the question is a crucial aspect of voters' freedom to form an opinion. The question must not be misleading; it must not suggest an answer, particularly by mentioning the presumed consequences of approving or rejecting the proposal; voters must be able to answer the questions asked solely by yes, no or a blank vote; and it must not ask an open question necessitating a more detailed answer. Lastly, electors must be informed of the impact of their votes, and thus of the effects of the referendum (is it legally binding or consultative? does a positive outcome lead to the adoption or repeal of a measure, or is it just one stage in a longer procedure?).

Spørsmålet det skal stemmes over, må være klart og forståelig og ikke villedende. Det er viktig at spørsmålet ikke utformes slik at velgerne oppmuntres til å gi ett spesifikt svar, heller ikke ved at konsekvensene av å svare på en spesiell måte fremheves. Videre anbefaler Venezia-kommisjonen klart at spørsmålet bør kunne besvares med «ja», «nei» eller blank stemme. Endelig legger kommisjonen vekt på at velgerne skal forstå konsekvensene av folkeavstemningen – om resultatet skal tas til følge, eller om det bare er rådgivende, og om det er endelig eller bare et ledd i en lengre prosedyre. Alt dette er i tråd med Dahls kriterium om «enlightened understanding», som vi kom inn på ovenfor.

Når det gjelder den siste passusen, understreker kommisjonen at hvis det avholdes folkeavstemning om prinsipielle eller generelt formulerte forslag, vil det bli opp til parlamentet å føre saken videre – og det vil ikke være opplagt hva det endelige utfallet av saken blir. Som en konsekvens av dette anbefaler kommisjonen at prinsipielle eller generelt formulerte spørsmål uttrykkelig skal være konsultative (III.8.54., s. 23). Men en annen konsekvens er at folkeavstemningen ikke bør inneholde både prinsipielle/generelt formulerte spørsmål og konkrete forslag (III.2., s. 12). Begrunnelsen for dette er at dersom prinsipielle og konkrete spørsmål kombineres, kan det skape forvirring for velgerne og gjøre det vanskelig for dem å forstå konsekvensene av det de velger.³² Vi skal senere drøfte formuleringene av spørsmål og svaralternativer ut ifra dette premisset. Hvis velgerne støtter et uspesifisert forslag om at NN kommune bør gå inn for sammenslåing med en eller flere nabokommuner, vil dette være et overordnet

31 Explanatory Memorandum, s. 17

32 Explanatory Memorandum, s. 20

retningsvalg som nødvendigvis må medføre en lengre utrednings- og forhandlingsprosess i etterkant. Støtte til sammenslåing med en navngitt nabokommune kan derimot omsettes til vedtak i nær fremtid.

Kommisjonen fremhever også at myndighetene må gjøre objektiv informasjon tilgjengelig for velgerne (3.1.d). Dette innebærer at «the text submitted to a referendum and an explanatory report or balanced campaign material from the proposal's supporters and opponents should be made available to electors sufficiently in advance» (s. 7). Når det gjelder folkeavstemningene om kommunereformen, er disse anbefalingene spesielt relevante for å vurdere utredninger og intensjonsavtaler mellom kommuner, som i de fleste tilfeller lå til grunn for folkeavstemningen. Men de er også relevante for å vurdere eventuell veiledende tekst trykket på stemmeseddelen eller gjort tilgjengelig på andre måter. Kommisjonen mener ikke at myndighetene ikke kan ta et standpunkt og anbefale dette overfor velgerne. Men de legger til grunn at velgerne må få tilgang til balansert informasjon, og dermed ha rimelig mulighet til å danne seg sine egne selvstendige oppfatninger.

Endelig er det relevant å påpeke at kommisjonen *ikke* anbefaler at det fastsettes minsteverdier for oppmøte (turn-out quorum) for å godkjenne avstemningen. Det skal heller ikke fastsettes regler for kvalifisert flertall for at et alternativ skal kunne kåres som vinner (approval quorum) (III.7). Argumentet mot å gi regler for minste oppmøte, er at dette gir nei-siden en fordel. Dersom 48 % av velgerne er i favør av et forslag, og 47 % ikke har tenkt å delta, er det tilstrekkelig for en liten minoritet på 5 % av velgerne å avstå fra å delta for å vinne frem med sitt syn. Når det gjelder regler for oppmøte, er kommisjonen bekymret for at det kan oppstå en vanskelig politisk situasjon dersom en avstemning blir underkjent, selv om forslaget fikk overveldende flertall blant de som faktisk deltok.³³

Samlet sett gir Venezia-kommisjonens anbefalinger og Dahls kriterier et godt grunnlag for å vurdere lokal praksis med rådgivende folkeavstemninger i kommunereformen. Et sentralt spørsmål i vurderingen er klarhet – fikk velgerne mulighet til å sette seg inn i hvilke alternativer som lå på bordet, og hvilke sannsynlige konsekvenser disse alternativene ville få? Ble valget foretatt på fritt grunnlag, eller ble velgerne ledet til å prioritere ett bestemt alternativ? Var det klart for velgerne hvordan utfallet av valget ville bli forfulgt politisk, i de tilfellene der de ble spurt om å ta stilling til et spørsmål av mer prinsipiell art? Disse og andre kriterier vil bli tatt i bruk i vurderingen.

33 Explanatory memorandum, s. 22–23.

Datagrunnlag

Dette kapitlet undersøker variasjoner i lokal praksis med grunnlag i et datasett hvor den enkelte folkeavstemning er enhet, og hvor et antall egenskaper ved hver folkeavstemning er kodet inn. Kvantitative data om folkeavstemninger er hentet fra den web-baserte tjenesten til *Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling*³⁴ og kodet av en vitenskapelig assistent.³⁵ Datasettet omfatter i alt 221 folkeavstemninger i perioden 24.2.2014 til 24.1.2017. Kodingen omfatter følgende variabler:

- Dato for avviklingen av folkeavstemningen
- Deltagelse, i prosent av stemmeberettigede. I tilfeller der kommunen oppga nominelle tall for valgdeltakelse, har disse blitt omkodet til prosenttall ved hjelp av manntallsdata.
- Antall svaralternativer på stemmeseddelen
- Forekomst av subsidiær stemmegivning – altså mulighet for å indikere «andrepreferanse» i tillegg til den primære
- Resultat (%) for alternativene på stemmeseddelen. Disse tallene har blitt omregnet til prosentandeler der kommunen har oppgitt nominelle tall.
- Kommuner som ble omfattet av de ulike alternativene på stemmeseddelen (kommunenummer)
- Stemmerettsalder

Kvalitative data (i tekstform) er basert på samme kilde og kodet i et eget datasett av en vitenskapelig assistent. Følgende variabler inngår:

- Spørsmålsformulering
- Formulering av svaralternativene
- Eventuell annen informasjon som er inkludert på stemmeseddelen

34 <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

35 Takk til Hans Rasmus Glomsrud, Maiken Røed og Morten Werring for verdifull bistand.

Dette datagrunnlaget har blitt supplert med data fra SSB og kommunedatabasen.³⁶ Det redegjøres for hvilke variabler som er hentet fra disse kildene i analysene der dette inngår.

Innkodingen av data har i en del tilfeller vært utfordrende, noe som påvirker reliabiliteten til datasettet. Et betydelig antall kommuner har oppgitt mangelfull (og i noen tilfeller feilaktig) informasjon om oppmøte og om resultatet av avstemningen. Dette har blitt søkt korrigert gjennom andre kilder.

Det førstkommande avsnittet tar for seg formuleringer av spørsmål og svaralternativer på stemmesedlene. Avsnittet analyserer antall svaralternativer, uspesifiserte alternativer, forekomst av subsidiær stemmegivning og preferansestemmegivning, usikre og blanke stemmer samt betinget stemmegivning. Her drøftes også annen tekst og informasjon som i en del tilfeller fremkom på stemmeseddelen.

Utforming av stemmeseddelen

Oversikt

Den mest åpenbare forskjellen mellom folkeavstemningene er spesifiseringen av alternativene det stemmes over – hvor mange alternativer velgerne står overfor, og hvordan disse er formulert. Med utgangspunkt i Venezia-kommisjonens retningslinjer har dette flere viktige implikasjoner, ikke minst når det gjelder tolkningen av resultatet i etterkant. Gitt at det ikke er stemmelikhet, vil resultatet av en folkeavstemning der velgeren bare har to valgmuligheter, gi absolutt flertall for det ene eller det andre utfallet. Alternativet som får over 50 %, vil med andre ord oppfattes som den utvetydige vinneren. Når det er flere enn to valgmuligheter, kan det derimot hende at et alternativ oppfattes som «vinner», selv om det bare fikk simpelt flertall – altså rett og slett flest stemmer.³⁷ Videre, dersom alternativene er uklart formulert, kan det skapes et politisk spillerom for å tolke resultater til inntekt for et bestemt syn. For velgernes del må det regnes som problematisk at de blir bedt om å avgi stemme uten å vite med sikkerhet hva de i så fall støtter. Ut ifra kriteriene i retningslinjene er klarhet og

36 En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen, er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

37 Et eksempel på dette er folkeavstemningen i Tjøme kommune 14/9.2015. Velgerne hadde to alternative konstellasjoner til «Tjøme alene», nemlig henholdsvis Nøtterøy og Nøtterøy/Tønsberg. Resultatet ble tolket som støtte til alternativet «Nøtterøy» selv om dette bare oppnådde simpelt flertall (45,2 %).

utvetydighet helt grunnleggende hensyn for å ivareta demokratiske normer i folkeavstemningene.

Et utgangspunkt for å beskrive formuleringene på en systematisk måte er å ta i betraktning hvor mange alternativer velgerne ble bedt om å ta stilling til. Fordelingen mellom antall alternativer fremkommer av tabell 5.1.

Tabell 5.1. Folkeavstemninger 24.2.2014–24.1.2017 fordelt på antall valgalternativer (N = 221). Spesifisering av alternativer, forekomst av subsidiær stemmegivning, andel stemmer på null-alternativet (gjennomsnitt) og valgdeltakelse (gjennomsnitt)

Alternativer	Folkeavstemninger	Spesifiserte	Subsidiær	Nei-andel	Deltagelse
0	33 (14,9 %)	0 (0 %)	18	63,2 %	48,7 %
1	140 (63,4 %)	123 (87,9 %)	4	62,6 %	48,1 %
2	39 (17,7 %)	29 (74,4 %)	6	52,4 %	51,3 %
3	7 (3,2 %)	4 (57,1 %)	1	30,5 %	50,6 %
4	2 (0,9 %)	2 (100 %)	0	84,2 %	50,7 %
I alt	221 (100 %)	158 (71,5 %)	29	60,3 %	48,8 %

Nei-andel: N = 216. I fem kommuner kunne ikke velgerne stemme på null-alternativet: Lindesnes (7.12.2015), Skodje (19.5.2016), Midsund (25.4.2016), Ørskog (19.5.2016) og Granvin (23.5.2016).
Deltagelse: N = 220 (deltakelse i Vang kommune er foreløpig ukjent).

Antallet alternativer angir hvor mange spesifiserte alternative konstellasjoner til å bestå som egen kommune velgerne fikk anledning til å stemme over. I de 33 tilfellene der antall alternativer er null, ble det altså ikke oppgitt hvilke nabokommuner man eventuelt skulle slå seg sammen med. Spørsmålet var da for eksempel «vil du beholde Sømna som egen kommune» eller «skal Herøy kommune slå seg sammen med andre kommuner» – uten at disse andre kommunene spesifiseres nærmere.

De 221 folkeavstemningene fordeler seg mellom avstemninger med null til fire alternative konstellasjoner som vist i den andre kolonnen. Her fremgår det at langt de fleste folkeavstemningene, 177 i alt, var binære (ingen eller ett spesifisert alternativ til å bestå som egen kommune). Men i to kommuner inneholdt stemmeseddelen hele fire alternativer til å bestå alene.³⁸

38 Dette var avstemningene 23.5.2016 i henholdsvis Hattfjelldal og Grane kommuner.

Inndelingen i antall alternativer viser hvor mange valgmuligheter velgerne sto overfor, men i en god del tilfeller var det forholdsvis uklart hva hvert alternativ ville innebære. Kolonnen «spesifiserte» angir andelen av avstemningene hvor det fremkommer relativt utvetydig hvilke kommuner som inngikk i hvert av alternativene. Dette drøftes nærmere nedenfor. Som det fremgår av tabell 5.1, var det ganske mange av avstemningene med flere enn ett alternativ hvor valgalternativene var uklare. Et eksempel på dette er svaralternativet «inngå i en ny kommune: Harstad med flere» (Kvæfjord, 30.05.2016).

«Subsidiær stemmegivning» innebærer at velgerne blir bedt om å oppgi et subsidiært standpunkt i tillegg til det primære. Det primære standpunktet er da forslaget om kommunesammenslåing, og her har velgerne fått valget mellom 0–4 spesifiserte konstellasjoner. Det subsidiære standpunktet er formulert på ulike måter, men det gir blant annet velgeren mulighet til å indikere hvilke kommuner han eller hun ville foretrekke å slå seg sammen med, også dersom hans eller hennes primære standpunkt viser seg å ikke vinne frem. Alternative formuleringer av subsidiær stemmegivning presenteres nedenfor. Som det fremgår av tabell 5.1, var det særlig i avstemningene hvor det ikke var oppgitt noen nabokommune man eventuelt skulle slå seg sammen med (null alternativer), at det ble åpnet for subsidiær stemmegivning.

Tabell 5.1 inkluderer opplysninger om to viktige sider ved innbyggernes respons på utlysningen av folkeavstemning – valgresultatet og valgdeltakelsen. «Nei-andel» angir andelen av velgerne som gikk imot kommunesammenslåing i folkeavstemninger med varierende antall alternativer. Grunnen til at nei-andel er oppgitt, er at dette er det mest entydige og sammenlignbare målet. Dersom avstemningen dreier seg om flere enn ett alternativ, er det ikke opplagt at det kreves absolutt flertall for at resultatet tolkes i favør av sammenslåing. I gjennomsnitt stemte 60,34 % av velgerne for at deres kommune skulle bestå som egen kommune.

Deltagelsen ved folkeavstemningene var i gjennomsnitt 48,83 %. Som det fremgår av tabell 5.1, var det ikke noe klart samsvar mellom antallet alternativer det ble stemt over, og deltakelsen i avstemningene. Deltagelsen beskrives og analyseres nærmere i kapittel 3.

Null alternativer

I de 33 folkeavstemningene der ingen konstellasjoner er spesifisert, har spørsmålsformuleringen vært ulike varianter av de følgende:

Skal Trøgstad bli en del av en større kommune? (Ja/nei)

Vil du beholde Sømna som egen kommune? (Ja/nei)

Hvordan vil du at Rindal kommune skal innrette seg?

- (1) Nei til kommunesammenslåing for Rindal sin del
- (2) Ja til kommunesammenslåing for Rindal sin del

I 12 av tilfellene er det ikke formulert noe spørsmål. Velgerne har kunnet krysse av for alternativer som disse:

(1) Nei til kommunesammenslåing

(2) Ja til kommunesammenslåing

(1) Berg fortsetter som egen kommune

(2) Berg danner ny kommune sammen med andre kommuner

(1) NEI vil innebære et råd til kommunestyret om å ikke bli en del av en ny større kommune og at Nedre Eiker fortsetter som før som egen kommune.

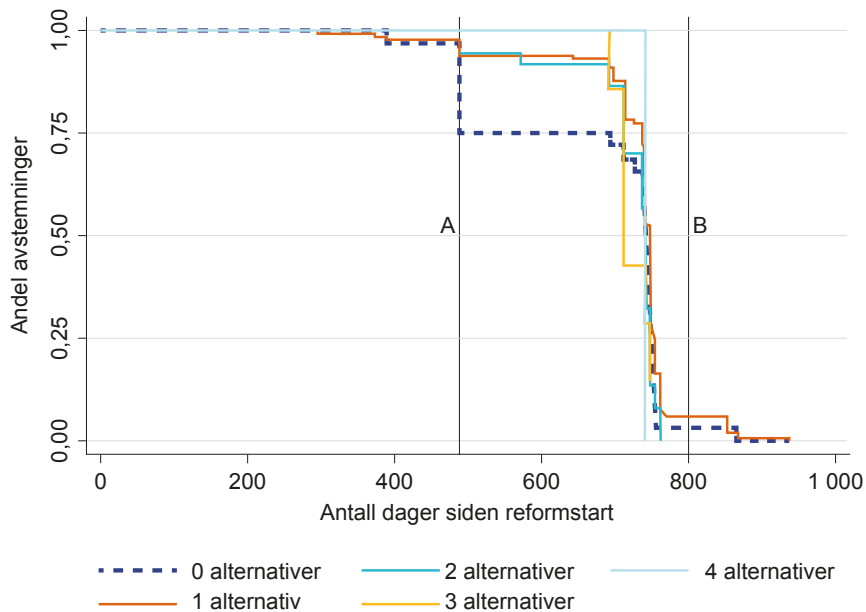
(2) JA vil innebære et råd til kommunestyret om å si ja til at Nedre Eiker blir en del av en ny større kommune fra 1. januar 2020.

Hvorfor vil et kommunestyre gjennomføre en rådgivende folkeavstemning uten å gi velgerne mulighet til å signalisere oppslutning om ett konkret alternativ til å bestå som egen kommune? Her er flere antagelser mulige.

For det første bør det påpekes at hele 18 av de 33 kommunene i denne kategorien åpnet for subsidiær stemmegivning. Dette innebærer at velgeren kan ta stilling til konkrete alternativer, selv om det overordnede spørsmålet er åpent formulert.

For det andre kan det hende at en folkeavstemning uten spesifisert alternativ gjennomføres på et tidlig tidspunkt, for å gi kommunestyret et slags mandat for å fortsette prosessen frem mot en eventuell sammenslåing. I så fall vil man forvente at disse avstemningene kommer tidlig i forløpet. Figur 5.1 viser fordelingen av folkeavstemningene over tid, gjennom reformforløpet. Analytisk tid starter med fremleggelsen av kommuneproposisjonen for 2015 (14.5.2014) og avsluttes ved gjennomføringen av den siste folkeavstemningen i datasettet (24.1.2017), 936 dager senere. Kurven for avstemningene med null alternative konstellasjoner er fremhevet (stiplet).

Figur 5.1. Fordelingen av folkeavstemningene over tid. Kaplan-Meier survival estimates (N = 221)



Figur 5.1 viser at det er en viss overvekt av folkeavstemninger med null alternative konstellasjoner tidlig i tidsforløpet. Dette fremgår ved at den stiplede linjen, som viser avstemninger med null alternativer, synker betydelig på et tidligere tidspunkt enn de andre. Dette inntraff den 14. september 2015, altså er dette folkeavstemninger som ble avholdt sammen med kommunevalget. Denne datoen, 488 dager fra reformstart, er markert med referanselinje A midt i diagrammet.

I gjennomsnitt tok det 682,4 dager fra reformstart til gjennomføring av folkeavstemninger med null alternativer. For de andre kategoriene av folkeavstemninger er tilsvarende antall dager 721–722 dager, bortsett fra de to tilfellene med fire alternativer, som inntraff 740 dager etter reformstart. Dette gir en viss støtte til antagelsen om at tidlig avstemning kan tolkes som en sondering.

Referanselinjen B til høyre i diagrammet viser 1. juli 2016, som opprinnelig var fastsatt som frist for lokale vedtak i kommunereformen. Det fremgår av figuren at svært mange folkeavstemninger ble avholdt forholdsvis kort tid i forkant av dette. Det ble avholdt hele 109 folkeavstemninger i mai 2016, altså nær halvparten av avstemningene i utvalget.

For det tredje kan det hende at kommunestyret betrakter et negativt resultat ved folkeavstemning som en hensiktsmessig fremgangsmåte for å legge saken død. Stortingsvedtaket ved den første behandlingen av kommunereformen, i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2015,³⁹ innebar at alle kommunene skulle utrede og vurdere sammenslåing, og innbyggernes synspunkter skulle innhentes. Et kommunestyre som i utgangspunktet er negativt innstilt til sammenslåing, vil kunne utlyse folkeavstemning for å «krysse av» for at Stortingets vilje ble ivare tatt, og samtidig kunne legge saken bak seg med henvisning til «frivillighetslinjen».

Ett alternativ

De fleste folkeavstemningene (63,8 %) var forslag om å slå sammen egen kommune med én spesifisert nabokommune eller én spesifisert gruppe av nabokommuner. De langt fleste av disse er klart og greit formulert. Mange bruker ja og nei som svaralternativ:

Skal Fet og Skedsmo sammen etablere en ny kommune?

Bør de fem kommunene Sør-Aurdal, Etnedal, Vestre Slidre, Nord-Aurdal og Øystre Slidre slås sammen til en Valdres-kommune?

Ja eller nei til sammenslåing av kommunene Hole, Jevnaker og Ringerike

I enkelte tilfeller var det ikke spesifisert noe spørsmål på stemmeseddelen, for eksempel i Ål kommune 10.4.2016 (figur 5.2).

Figur 5.2. Folkeavstemning i Ål kommune. Faksimile av stemmeseddel («NEI» på den andre siden)



39 Prop. 95 S (2013–2014)

I en del tilfeller ble spørsmålsformuleringen innbakt i svaralternativene:

- (1) Vaksdal kommune skal halde fram som eigen kommune utover 01.01.2020
- (2) Vaksdal kommune saman med Bergen kommune
- (1) Bestå som egen kommune
- (2) Kommunesammenslåing med Sør-Odal kommune
- (1) Jeg stemmer for at Risør kommune skal bestå som egen kommune
- (2) Jeg stemmer for en kommunesammenslåing mellom kommunene Risør, Tvedestrand, Gjerstad og Arendal

I noen tilfeller ble formuleringene forsterket ved at det settes inn «ja» og «nei» i svarformuleringene:

- (1) Nei til sammenslåing med Vågå
- (2) Ja til sammenslåing med Vågå
- (1) NEI Gaular kommune slår seg ikkje saman med andre kommunar
- (2) JA Gaular kommune slår seg saman med Førde, Jølster og Naustdal (liten SiS).
- (1) Jeg stemmer JA til sammenslåing av Hemne, Aure, Halså og Snillfjord kommuner
- (2) Jeg stemmer NEI til sammenslåing av Hemne, Aure, Halså og Snillfjord kommuner

Legg merke til personliggjøringen med bruk av «jeg» i det siste eksempelet. I 50 av folkeavstemningene, altså en snau fjerdedel, var spørsmål eller svaralternativer formulert som en slags dialog mellom kommunen og den enkelte velger. Når spørsmålene formuleres på denne måten, understrekes det at velgeren bes om å gi kommunen et råd ut ifra sin personlige oppfatning:

Ynskjer du at Hareid kommune skal slå seg saman med nokon av nabo-kommunane?

Hvordan vil du at Rindal kommune skal innrette seg?

Vil du beholde Sømna som egen kommune?

Korleis ønskjer du at Surnadal kommune skal bli?

De personliggjorte svaralternativene inneholder oftest begrepene «jeg ønsker», «jeg vil» eller «jeg stemmer for at ...». Også dette bidrar til å understreke at dette dreier seg om egne, personlige oppfatninger:

- (1) Eg ønskjer at Jondal skal halde fram som eigen kommune
- (2) Eg ønskjer samanslåing av Ullensvang, Odda og Jondal
- (3) Eg ønskjer samanslåing av Kvam og Jondal

- (1) Jeg stemmer for at Tingvoll kommune skal bestå som egen kommune
- (2) Jeg stemmer for en kommunesammenslåing basert på intensjonsavtalen mellom kommunene Kristiansund, Aure, Averøy, Gjemnes, Halså og Tingvoll

Det mest vanlige er likevel at spørsmål og svaralternativer formuleres upersonlig, med bruk av formuleringene «skal» og «bør» i begynnelsen av spørsmålet.

Flere alternativer

Noen av folkeavstemningene var valg mellom alternative spørsmålsformuleringer:

- (1) Ønsker du at Tjøme kommune består som egen kommune?
- (2) Ønsker du at Tjøme kommune slår seg sammen med Nøtterøy?
- (3) Ønsker du at Tjøme kommune slår seg sammen med Nøtterøy og Tønsberg?

I andre tilfeller ble svaralternativene formulert som utsagn:

- (1) Eg ønskjer at Jondal skal halde fram som eigen kommune
- (2) Eg ønskjer samanslåing av Ullensvang, Odda og Jondal
- (3) Eg ønskjer samanslåing av Kvam og Jondal

En tredje formuleringsmåte er at de stemmeberettigede får et generelt spørsmål, men at klare alternativer lå i svarformuleringene:


SKAL FRÆNA KOMMUNE ETABLERE EN NY KOMMUNE
SAMMEN MED ANDRE KOMMUNER?

- (1) NEI jeg ønsker ikke at Fræna kommune skal slå seg sammen med andre kommuner
- (2) JA sammen med Eide kommune
- (3) JA sammen med Eide kommune og Averøy kommune
- (4) JA sammen med Aukra, Eide, Gjemnes, Midsund, Molde, Nesset og Rauma kommune

Alle disse eksemplene fremstår som klare og ryddige, og det er grunn til å tro at velgerne oppfattet dem som utvetydige. En spesiell variant er imidlertid de tilfellene der velgerne fikk flere klare og godt formulerte alternativer å stemme på, men der det å bestå som egen kommune ikke var blant alternativene. Dette var

tilfelle i fem av de 221 avstemningene som er inkludert i datasettet. I avstemningen i Ørskog kommune 19.5.2016 så stemmeseddelen ut som i figur 5.3.

Figur 5.3. Folkeavstemning i Ørskog kommune. Faksimile av stemmeseddel

 <p>Ørskog kommune</p> <p>Rådgjevande folkerøysting 19.mai 2016</p> <p>Kommunereforma</p>	<p>Kryss av for eitt av alternativa:</p> <p><input type="checkbox"/> Eg rår Ørskog kommunestyre til å gå inn for alternativet</p> <p>NY LANDKOMMUNE. (Arbeidstittel «Storfjord kommune»)</p> <p>Intensjonsavtale er skriven under av kommunane Skodje, Ørskog, Stordal og Norddal.</p> <p>Endeleg val av ny struktur er også avhengig av kva veg nabokommunane våre vel, då fundamentet for dette alternativet endrar seg ved evt. fråfall.</p> <p><input type="checkbox"/> Eg rår Ørskog kommunestyre til å gå inn for alternativet</p> <p>REGIONKOMMUNE ÅLESUND</p> <p>Intensjonsavtale er skriven under av kommunane Stordal, Ørskog, Skodje, Haram, Sandøy, Giske, Ålesund, Sula, Sykkylven og Hareid</p> <p>Endeleg val av ny struktur er også avhengig av kva veg nabokommunane våre vel, då fundamentet for dette alternativet endrar seg ved evt. fråfall.</p> <p><input type="checkbox"/> Eg tek ikkje stilling til kva alternativ Ørskog kommunestyre skal gå inn for og røystar BLANKT.</p>
---	--

Heller ikke i Skodje kommune samme dag fikk velgerne mulighet til å stemme «nei». Her var alternativene de følgende:

- (1) Eg ønskjer at Skodje kommune skal inngå avtale om kommunesamanslåing med kommunane i «Ålesund kommune»
- (2) Eg ønskjer at Skodje kommune skal inngå avtale om kommunesamanslåing med kommunane i «Storfjord kommune»
- (3) Eg røystar blankt

Heller ikke i Lindesnes 7.12.2015, Midsund 25.4.2016 eller i Granvin kommune 23.5.2016 var det anledning til å stemme «nei». I Granvin var heller ikke «blankt» oppgitt som alternativ.

Det er ikke opplagt forståelig hva som ligger bak en slik utforming av folkeavstemningen. Når nei-alternativet mangler, skapes det mistanke om at kommunestyret har ønsket å få et resultat som kan tolkes som støtte til sammenslåing. I Lindesnes ble for eksempel resultatet 44,3 % til Lyngdal 4, 54,4 % til Nye Lindesnes og 1,3 % blankt. Resultatet i Ørskog ble at 83,2 % stemte ja til «ny landkommune», mens 15,2 % ønsket «regionkommune Ålesund», og bare 1,6 % stemte blankt. Dette gir inntrykk av massiv støtte for sammenslåing fra

innbyggernes side. Men ut ifra resultatene i andre kommuner, er det grunn til å tro at andelen som støttet sammenslåing, ville ha vært betraktelig lavere dersom et nei-alternativ hadde blitt inkludert på stemmeseddelen.

I Hægebostad kommune innstilte rådmannen på å bruke en stemmeseddel uten nei-alternativ, hvor velgerne bare kunne stemme på en av de to konstellasjonene av nabokommuner som Hægebostad hadde intensjonsavtale med. Etter forslag fra et medlem av kommunestyret ble det vedtatt med 13 mot 2 stemmer å innføre et null-alternativ, altså anledning til nei-stemme (8.6.2016). Dette viser at fraværet av nei-alternativ ikke nødvendigvis er et ønske fra kommunestyret, men også kan ha kommet fra administrasjonen.

Uspesifiserte alternativer

Som påpekt tidligere er klarhet et viktig kriterium i Venezia-kommisjonens retningslinjer. Velgeren må ha mulighet til å vite hva hun eller han stemmer på, og må kunne forsikre seg om at hans eller hennes stemme ikke blir tatt til inntekt for et synspunkt han eller hun ikke stiller seg bak. Men i tabell 5.1 ble 63 av 221 avstemninger betegnet som «uspesifiserte». Kriteriet for kodingen av denne variabelen var om det fremgikk klart og utvetydig for alle alternativene på stemmeseddelen hvilke enkeltkommuner som inngikk i hvert av forslagene. Dersom velgeren ikke kan si med sikkerhet hvilke kommuner som inngår i et alternativ, regnes dette som «uspesifisert». Avstemningene med uspesifiserte alternativer skal vies noe plass, siden de allerede i utgangspunktet fremstår som problematiske sett i sammenheng med kriteriene vi vurderer dem ut ifra.

Kodingen av denne variabelen var noe utfordrende. For det første er den basert på teksten som fremgikk på de innkodede stemmesedlene, noe som omfatter spørsmålsformulering, svaralternativer og eventuell annen tekst. Det kan hende at annen kontekstuell informasjon gjorde det klart for velgeren hva han eller hun eventuelt ville stemme ja til, for eksempel informasjon i valglokalet eller i lokale medier – uten at dette er fanget opp i vår undersøkelse. For det andre henviste flere av stemmesedlene til regioner eller områder, ikke til navngitte kommuner. Disse ble undersøkt nærmere, og dersom det er klart at områdenavnet er en entydig avgrenset gruppe av kommuner – for eksempel et regionråd – ble avstemningen likevel kodet som «spesifisert». Det samme har vært tilfellet der det ble henvist til en intensjonsavtale, siden denne ble inngått av en klart avgrenset gruppe av kommuner. Det kan hende at et alternativ fremsto som klart spesifisert for velgerne, uten at dette ble fanget opp i kodingen. Men stemmesedlene bør fremstå som klare og utvetydige også for den uinformerte velger.

I noen tilfeller rettet avstemningen seg mot en konstellasjon av nabokommuner som hadde inngått intensjonsavtale, men uten at hver av kommunene som inngikk i denne konstellasjonen, ble navngitt på stemmeseddelen. Et eksempel på dette er avstemningene om «Nye Follo kommune» i Ski, Ås, Frogn, Nesodden og Enebakk. Siden intensjonsavtalen gjør det entydig klart at det er disse kommunene som inngår i konstellasjonen, ble disse avstemningene kodet med verdien 1. I andre tilfeller navngis enkeltkommuner, men med uklar formulering. Et eksempel på dette er avstemningen i Rælingen kommune 25.4.2016, der alternativet til å bestå som egen kommune var «Ja til sammenslåing med Skedsmo kommune, og eventuelt med tillegg av Fet og Sørums kommuner». Her er det ikke entydig hva en ja-stemme innebærer støtte til, og denne avstemningen er dermed kodet = 0, altså uspesifisert. Et tvilstilfelle som er kodet = 1, spesifisert, er Etnedal 30.5.2016. Her var spørsmålsformuleringen «Skal fem kommuner slås sammen til en Valdres-kommune?». Alternativet Valdres figurerer med fire, fem og seks kommuner, ettersom konstellasjonene som inngikk i intensjonsavtalen endret seg flere ganger.

Imidlertid er avstemningen i Øystre Slidre samme dag kodet = 0 ettersom formuleringen var den følgende: «Øystre Slidre slår seg saman med ein eller fleire andre Valdres-kommunar». Her har velgeren ingen sikkerhet for hva han eller hun eventuelt stemmer ja til. Også avstemningen i Eidfjord 23.5.2016 er kodet = 0, med svaralternativet «JA til kommunesamanslåing med ein eller fleire av kommunane Granvin, Ullensvang og Ulvik». Meland 23.5.2016 er kodet = 0 med formuleringen «Meland kommune byggjar ny kommune med Lindås, Radøy og ev. fleire kommunar i Nordhordland» (Figur 5.4).

Figur 5.4. Faksimile av stemmeseddel, Meland kommune

Rådjevande folkerøysting 2016
Meland kommune

Folkerøysting 23. mai 2016
om kommunestruktur

Set kryss

Meland kommune byggjer ny kommune med Lindås, Radøy og ev. fleire kommunar i Nordhordland

Meland kommune held fram som eigen kommune

Klæbu kommune (9.5.2016) er et eksempel på at kommunestyret la opp til en fleksibel tolkning av velgernes råd. Her står det slik på stemmeseddelen:

Det gjennomføres en rådgivende folkeavstemning i Klæbu kommune 9. mai 2016 på bakgrunn av framforhandla intensjonsavtale om sammenslåing med Trondheim kommune. (...) Skulle andre nabokommuner tiltre forhandlingene om sammenslåing, og det inngås tilsvarende intensjonsavtale, omfatter folkeavstemningen disse også.

Her har ikke velgeren mulighet til å vite med sikkerhet hvilke kommuner man eventuelt stemmer ja til å slå seg sammen med. Denne er dermed kodet = 0.

Re kommune 14.9.2015 er et eksempel på svakt tvetydig formulering (se figur 5.5). Denne er kodet = 1, men det er grunn til å tro at en del velgere ville være usikre på om en ja-stemme til syvende og sist ville tolkes som støtte til akkurat disse tre nabokommunene.

Figur 5.5. Faksimile av stemmeseddel, Re kommune



Velgerne i Ofoten fikk mulighet til å stemme for at «Ballangen kommune bør slå seg sammen med andre kommuner i Ofoten». Ofoten regionråd består av de fem kommunene Narvik, Evenes, Ballangen, Tjeldsund og Tysfjord, men også Lødingen regnes i en del sammenhenger til Ofoten. Dermed kan det ha vært

uklart for velgerne om en ja-stemme også ville omfatte sammenslåing med Lødingen. I Ofoten var det bare to av kommunene som inngikk intensjonsavtale, nemlig Evenes og Narvik. Dermed er det grunn til å tro at det ikke var klart for velgerne hva en ja-stemme ville tolkes til inntekt for. Denne er kodet = 0.

Evenes kommune er likefrem:

Evenes kommune skal i løpet av juni vedta om Evenes kommune skal bestå som egen kommune, eller om vi skal slå oss sammen med andre kommuner. Vi ber med dette innbyggerne om råd. Til høyre er våre alternativer som også er utredet. Det gjennomføres for tiden tilsvarende prosesser i de fleste kommunene som inngår i våre alternativer. Dersom en av disse kommunene velger et annet alternativ enn det vi inngår i, vil dette kunne medføre at alternativet endres eller faller bort. Alternativene kan således bli endret til kommunestyret skal ta sin beslutning. Dette er forhold vi ikke rår over, derfor står det *kan omfatte* foran de alternativene som innebærer at vi slår oss sammen med andre kommuner. Uansett hva du anbefaler, det skal kun settes ett kryss foran et alternativ. Flere kryss kan medføre at stemmen forkastes. Vi takker for ditt råd.

Noe lignende ble formulert ved avstemningen i Sørfold kommune, der velgerne fikk tre «hovedalternativer»: *Sørfold består som selvstendig kommune*, *Sørfold slår seg sammen med andre kommuner* og *Vet ikke*. Under det andre hovedalternativet ble det oppgitt to «underalternativer». Det ene besto av fem navngitte kommuner i Indre Salten, det andre var *Bodø, samt de andre kommuner som velger å slå seg sammen med Bodø*.

Det kan være flere årsaker til at spørsmål og svaralternativer er uklart formulert. Språklig ubehjelpelighet kan ikke avskrives, heller ikke lemfeldigheit: Det kan hende at kommunestyret forventet eller endog ønsket flertall mot kommunesammenslåing, og at det av denne grunn ikke ble lagt vekt på å presentere velgerne for klare og realistiske alternativer til å bestå som egen kommune. Men flere av avstemningene reflekterer tydelig at de er utformet for å passe inn i en omskiftelig forhandlingsprosess. I flere tilfeller endret konstallasjonene av kommuner i felles samtaler og forhandlinger seg flere ganger.⁴⁰ Kommunepolitikere kan ha innsett at endringer ville kunne inntreffe på kort varsel, kanskje til og med i perioden mellom utforming og avvikling av folkeavstemningen. Ved å gjøre dette klart for velgerne, for eksempel ved å bruke formuleringer som «... og eventuelt andre kommuner», kan man ha forsøkt å sikre seg at resultatet av avstemningen vil ha politisk relevans også etter en endring i konstallasjon.

40 «Den lokalpolitiske prosessen går videre ...» <https://www.fremover.no/vi-har-en-god-tone/s/5-17-121053> (betalingsmur). Sist tilgjengelig 29.8.2017

Subsidiær stemmegivning

29 av folkeavstemningene inneholdt muligheter for subsidiær stemmegivning, jamfør tabell 5.1. I de tilfellene hvor velgerne i tillegg ble bedt om å oppgi et subsidiært standpunkt, har dette tatt form på to ulike måter.

1. Velgeren bes om å oppgi hvilke kommuner egen kommune bør slå seg sammen med, uavhengig av hva man valgte som primært standpunkt.
2. Velgeren bes om å oppgi hvilke kommuner egen kommune bør slå seg sammen med, koblet til velgerens primære standpunkt.

I den første kategorien er spørsmålene nøytralt formulert, ved at det ikke henvises til velgerens primærstandpunkt. I en del av tilfellene formuleres disse spørsmålene som «dersom det uansett blir bestemt ...» (Flekkefjord, 6.6.2016) eller «om det nå faktisk blir kommunesammenslåing ...» (Rindal, 30.5.2016). Typiske formuleringer er som følger:

Dersom det blir kommunesamanslåing, kva alternativ ynskjer du?
(Finnøy kommune)

Dersom det blir kommunesammenslåing, hvem bør Lødingen kommune slå seg sammen med? (Lødingen kommune)

I den andre kategorien vises det til hva velgeren oppga som primært standpunkt. I ett av tilfellene, Leirfjord kommune, var det bare de som valgte ja som primært standpunkt, som blir bedt om å oppgi subsidiært standpunkt:

Hvis JA, foretrekker du at følgende kommuner slår seg sammen:

I Bardu kommune ble det brukt separate stemmesedler for Ja og Nei, og velgerne ble bedt om å velge mellom to spesifiserte konstellasjoner på begge sedlene (figur 5.6):

Figur 5.6. Faksimile av stemmesedler, Bardu kommune, 30.5.2016

<h1>JA</h1> <p>til kommunesammenslåing</p> <p>Ønsker du å rangere, sett kryss ved det foretrukne alternativ:</p> <p><input type="checkbox"/> Bardu, Salangen og Dyrøy</p> <p><input type="checkbox"/> Bardu og Målselv</p>	<h1>NEI</h1> <p>til kommunesammenslåing</p> <p>Dersom det blir et flertall for kommunesammenslåing ønsker vi å vite hvilket alternativ du synes er best (sett kryss):</p> <p><input type="checkbox"/> Bardu, Salangen og Dyrøy</p> <p><input type="checkbox"/> Bardu og Målselv</p>
--	---

I denne folkeavstemningen var det altså anledning til å avgi enkel «ja»- eller «nei»-stemme som primært standpunkt, ved å velge den ene eller den andre stemmeseddelen. Det er interessant å se hvordan kommunen har tolket resultatet av avstemningen. Et eksempel på dette fremgår av figur 5.7.

Figur 5.7. Resultater, Bardu kommune. Faksimile fra kommunens nettsted⁴¹

Resultatet fra folkeavstemningen i Bardu er nå klart. 1138 av befolkningen har avgitt stemme, noe som gir en framme prosent på 34,9. Ved denne folkeavstemningen hadde også 16- og 17-åringene anledning til å stemme og her var det en framme prosent på 42.

Resultatene er som følger:

Ja	Ja til Bardu, Salangen og Dyrøy	Ja til Bardu og Målselv	Nei	Nei Bardu, Salangen og Dyrøy (hvis ja)	Nei Bardu og Målselv (hvis ja)
5	42	179	238	339	335

Dette viser at 80,2% av de som har stemt sier nei til kommunesammenslåing og 19,8% sier ja.

41 <http://www.bardu.kommune.no/resultatet-fra-folkeavstemningen-om-kommunesammenslaaing.5879582-1198.html> Tilgjengelig 2.8.2017

Her fremkommer det at de aller fleste som avga stemme (895 av 1138), også ga uttrykk for et subsidiært standpunkt. Siden resultatet ble 80,2 % nei til kommunesammenslåing, fikk ikke den subsidiære stemmen noen betydning. Men det fremkommer ikke at det er fastsatt på forhånd hvilke situasjoner som skulle tilsi at de subsidiære stemmene ville få betydning.

En annen variant er folkeavstemningen i Skånland kommune 30.5.2016 (se faksimile i figur 5.8). Her fikk velgerne følgende instruksjoner på stemmeseddelen:

Du kan stemme både på ditt førstevalg og andrevalg på framtidig kommunetilknytning for Skånland. Andrevalget vil kun bli aktuelt dersom førstevalget ikke kan gjennomføres, eventuelt ved stemmelikhet. Du trenger ikke å stemme for ditt andrevalg. Dersom du stemmer likt for første- og andrevalget, vil din stemme til andrevalget ikke bli gjeldende.

Figur 5.8. Faksimile av stemmeseddel, Skånland kommune

Førstevalg:	
Sett X foran alternativet du ønsker	
NB! KUN ETT KRYSS	
<input type="checkbox"/>	ETS <small>(Omfatter kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland)</small>
<input type="checkbox"/>	Harstad m.fl. <small>(Kan omfatte kommunene Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland, Tjeldsund)</small>
<input type="checkbox"/>	Skånland kommune som egen kommune
Andrevalg: (Dersom mitt førstevalg ikke kan gjennomføres)	
Sett X foran alternativet du ønsker	
<small>(Velg andre alternativ enn førstevalg)</small>	
NB! KUN ETT KRYSS, EVT. BLANKT	
<input type="checkbox"/>	ETS <small>(Omfatter kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland)</small>
<input type="checkbox"/>	Harstad m.fl. <small>(Kan omfatte kommunene Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland, Tjeldsund)</small>
<input type="checkbox"/>	Skånland kommune som egen kommune

Det er en viss forskjell mellom det å oppgi subsidiært standpunkt *dersom primært standpunkt ikke får flertall*, og å oppgi subsidiært standpunkt som «andrevvalg» uavhengig av utfall.

Siden antallet tilfeller av subsidiær stemmegivning var så lavt, er det svakt grunnlag for å si noe om hva slags kommuner som valgte dette, eller hvilken betydning det fikk for avstemningenes forløp og utfall. Noen prosentdifferanser er likevel oppgitt i tabell 5.2.

Tabell 5.2. Subsidiær stemmegivning. Folketall i kommunen, deltakelse og resultater av folkeavstemningene (gjennomsnitt). N = 221

Subsidiær stemmegivning	Andel usikker/blank (N = 159)	Deltagelse (N = 220)	Folketall (N = 221)	Andel nei-stemmer (N = 217)
Nei (192)	3,1	48,7	6 458	61,4
Ja (29)	2,2	49,8	8 864	53,2

Kilde: Kodet datasett

Det er ikke grunnlag for å anta at bruken av subsidiær stemmegivning har gjort velgerne mer usikre, i alle fall er det alt i alt en lavere andel usikker/blank i de 29 folkeavstemningene med subsidiær stemmegivning enn i de andre. Valgdeltakelsen er også noenlunde lik. De 29 kommunene er i gjennomsnitt noe større enn de øvrige, men det er vanskelig å gi dette en substansiell tolkning. Imidlertid ser vi at andelen nei-stemmer var en del lavere i de 29 enn i de 192. Er dette en indikasjon på at subsidiær stemmegivning påvirket utfallet i «positiv» retning?

Fikk bruken av subsidiær stemmegivning noen reell betydning i kommune-reformen? Dette kan i så fall ha skjedd ved at kommunestyret endte opp med å vedta et forslag som ble anbefalt subsidiært, i stedet for det primære utfallet. Men i prinsippet kan det også ha skjedd ved at Stortinget vedtok sammenslåing ut ifra subsidiær stemmegivning. Med andre ord, dersom det ikke var enighet lokalt, kan det i teorien tenkes at Stortinget la det subsidiære resultatet til grunn for sin endelige avgjørelse.

Bare 12 av de 29 folkeavstemningene hvor det var anledning til subsidiær stemmegivning, ble avholdt i kommuner som til syvende og sist ble vedtatt sammenslått med en eller flere nabokommuner. Det er bare disse 12 som er interessante i denne sammenheng, siden utfallet uansett ble negativt i de 17 øvrige. Stemmegivning og utfall (vedtak i Stortinget) presenteres i tabell 5.3.

Tabell 5.3. Folkeavstemninger med subsidiær stemmegivning hvor endelig utfall ble sammenslåing

Kommune	Primær	Subsidiær	Utfall
Hurum	63,7 % ja (0 alt.)	65,4 % ønsket Røyken og Asker	Røyken og Asker
Sande (Vestf.)	47,1 % ja (0 alt.)	Nær stemmelikhet for Hof/Holmestrand /Re og «Drammensregionen»	Hof og Holmestrand
Sande (Vestf.)	63,8 % ja (0 alt.)	44,8 % anbefalte Drammen/Svelvik mfl., 55,2 % foretrakk Holmestrand/Hof	Hof og Holmestrand
Rennesøy	56,7 % ja (0 alt.)	38,9 % for Utstein, 46 % for Stavanger	Finnøy og Stavanger
Finnøy	67,9 % ja (0 alt.)	75 % foretrakk Stavanger, 8,8 % Utstein	Stavanger og Rennesøy
Stavanger	57,2 % ja (Sola og Sandnes)	73,7 % i favør av sammenslåing	Finnøy og Rennesøy
Jondal	39,7 % ja (Odda og Ullensvang), 9,5% ja (Kvam)	50,1 % Jondal alene, 36,7 % Odda og Ullensvang, 12,5 % Kvam og Jondal	Ullensvang og Odda
Stordal	43,9 % ja (0 alt.)	Skodje, Ørskog og Norddal mfl. fikk 34,3 % blant ja-velgerne, og 70 % blant nei-velgerne. Ålesund fikk hhv. 8,85 % og 3,6 %	Norddal
Halsa	18,3 % ja (Surnadal og Rindal), 45,6 % ja (Aure, Hemne, Snillfjord), 8,8% ja (Kristiansund, Tingvoll, Gjemnes, Aure, Averøy)	23,9 % ønsket Surnadal og Rindal, 30,4 % ønsket Aure, Hemne og Snillfjord, mens 12 % ønsket Kristiansund mfl.	Hemne
Narvik	91 % ja (Evenes)	86,2 % støttet uspesifisert «mer kraftfull region»	Ballangen
Skånland	79,5 % ja (Evenes og Tjeldsund)	Resultater for «andvalg» ikke oppgitt	Tjeldsund
Sogndal	61,5 % ja (0 alt.)	Mange aktuelle, Balestrand og Leikanger felles for alle, disse + Luster fikk størst oppslutning	Balestrand og Leikanger
Balestrand	50,7 % ja (0 alt.)	69,4 % foretrakk Vik, Leikanger og Sogndal, 30,5 % ønsket Høyanger og Hyllestad*	Sogndal og Leikanger

* <http://www.balestrand.kommune.no/raadgjevande-folkeroeysting.382459.nn.html>

Kilde: Kodet datasett

I Hurum, i den andre avstemningen i Sande, i Sogndal og i Balestrand ble subsidiær anbefaling tatt til følge, men her var ikke primærvalget spesifisert. Det samme var tilfelle for Finnøy og Rennesøys del, når det gjelder anbefalingen av Stavanger. I disse tilfellene ble «subsidiær» stemme rett og slett tolket som en spesifisering av det primære standpunktet.

For Skånlands del er ikke resultatet fra subsidiær stemmegivning oppgitt. Men dette kan skyldes at det primære standpunktet fikk overveldende støtte.

For Halså kommunes del lå Hemne inne i alternativet som fikk simpelt flertall, og i det som ble anbefalt subsidiært. Narvik fikk ikke Evenes, som det var stort flertall for. Men siden de aller fleste samtidig anbefalte en uspesifisert større region, er det rimelig å tolke sammenslåingen med Ballangen som å være i tråd med subsidiær anbefaling.

I Jondal hadde de fleste nei som både primært og subsidiært standpunkt, men over en tredjedel støttet Ullensvang og Odda, som ble det endelige utfallet. Heller ikke i Stordal var det flertall for sammenslåing, men Norddal hørte til i alternativet som hadde størst subsidiær støtte.

Samlet sett tyder ikke dette på at bruken av subsidiær stemmegivning fikk noen stor betydning for utfallet av kommunereformen. Av de 29 kommunene som åpnet for dette, er det egentlig bare Jondal og Stordal som peker seg ut. Disse to kommunene ble vedtatt sammenslått med nabokommuner i strid med utfallet av folkeavstemningen. Det kan hende at den betydelige oppslutningen rundt Ullensvang og Odda som subsidiært alternativ for Jondal hadde betydning for at et knapt flertall i kommunestyret likevel stemte ja til kommunesammenslåing.

Preferansestemmegivning

I tre avstemninger fikk velgerne anledning til å *prioritere* mellom flere alternativer. Selv om denne formen ikke er helt vesensforskjellig fra subsidiær stemmegivning, har vi regnet den som en egen form i det følgende. Preferansestemmegivning ble brukt i Halså kommune i folkeavstemningen 25.4.2016. Her fikk velgerne anledning til å velge mellom tre spesifiserte alternativer og å bestå som egen kommune ved å sette et kryss. De fikk imidlertid også mulighet til å oppgi tallet 2 som «andrevalg» (figur 5.9).

**Figur 5.9. Folkeavstemning i Halså kommune, 25.4.2016.
Faksimile av stemmeseddel**

Folkeavstemning – kommunereform 2016 i Halså kommune	
<p>Veiledning:</p> <p>Sett kryss for det alternativet du foretrekker eks: <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Dersom du ønsker, sett ett 2-tall for ditt andrevalg eks: <input type="checkbox"/></p>	<p style="text-align: center;">BRETT HER</p> <p>Halså som egen kommune <input type="checkbox"/></p> <p>Halså sammen med Surnadal og Rindal <input type="checkbox"/></p> <p>Halså sammen med Aure, Hemne og Snillfjord <input type="checkbox"/></p> <p>Halså sammen med Kristiansund, Tingvoll, Gjemnes, Aure og Averøy <input type="checkbox"/></p>

Av 783 avgitte stemmer var det 439 som valgte å oppgi andrevalg, altså 56 %. I valgoppjøret publisert av Halså kommune spesifiseres det ikke bare hvor mange stemmer hvert av alternativene fikk som første- og som andrevalg. Det opplyses også om hvordan stemmene på andre alternativ fordelte seg for velgere som hadde valgt hvert av de fire alternativene som første alternativ. Dermed ville resultatet av avstemningen kunne tolkes ut ifra hele tre innfallsvinkler, nemlig hvilken som fikk flest stemmer som førstevalg eller som andrevalg, og hvilke alternativer som var mest populære som andrevalg blant hvert av alternativene. Det er imidlertid ikke oppgitt noen regler for veiing eller prioritering av disse alternative tolkningsmåtene på stemmeseddelen.⁴²

Også Rauma kommune (25.04.2016) ga velgerne mulighet til å rangere alternativene fra 1 til 3 med følgende formulering:

Ranger alternativene med tallene 1 til 3, der 1 er det mest foretrukne alternativet og 3 er det minst foretrukne. Dersom ingen av alternativene er markert, regnes seddelen som en blank stemme.

⁴² I kapittel 8 presenterer imidlertid Folkestad en valgordning som gir regler for dette, og viser hvordan denne kan brukes på resultatet fra Halså kommune.

Rauma kommune utarbeidet «Reglement for opptelling av stemmer ved preferansevalg»,⁴³ som gir inngående forklaring på hvordan opptellingen skulle gjennomføres for å kåre en vinner. Prosedyren innebar at andrepreferansene bare skulle telle med dersom ingen av de fire alternativene på stemmeseddelen fikk absolutt flertall. I så fall ville følgende prosedyre bli tatt i bruk:

1.1.3. Hvis ingen av alternativene har fått mer enn 50 prosent av stemmene vil det alternativet som har mottatt minst stemmer bli eliminert. Andrepreferanse stemmene gitt av stemmegivere som hadde det eliminerte alternativet som sin første preferanse vil opptelt og lagt til de to gjenværende alternativenes akumulerte stemmeantall.

1.1.4. Det undersøkes om ett av de gjenværende alternativene har mer enn 50 prosent av det akumulert stemmeantall for avgitt til de gjenværende alternativene. Det alternativet som har mottatt mer enn 50 prosent blir erklært vinner. Hvis ingen alternativ har fått 50 prosent av stemmene gjentas steg 1.1.3 og 1.1.4. For stemmeseder der den høyeste gjenværende preferanse er eliminert telles neste preferanse på stemmeseddelen.

Det foreligger også detaljerte bestemmelser om prosedyrer ved stemmelikhet.

Også i Haram kommune 19.5.2016 fikk velgerne mulighet til å prioritere på en tredelt skala, med verdiene best = 1, middels = 2, dårlegast = 3.⁴⁴

Preferansestemmegivning har mye til felles med subsidiær stemmegivning. I begge tilfeller får velgeren mulighet til å gi uttrykk for et sekundært standpunkt i tillegg til det primære. Forskjellen er først og fremst at subsidiær stemmegivning (som vist ovenfor) ofte retter seg mot en hypotetisk situasjon, der det viser seg at velgerens primære preferanse ikke blir realisert. Velgeren må altså tenke seg en situasjon hvor utfallet av folkeavstemningen ikke tilsvare hans primære preferanse, og vurdere hva han eller hun vil foretrekke i en slik situasjon. Preferansestemmegivning inneholder ikke slike hypotetiske resonnementer, og fremstår slik sett som en del klarere.

Samtidig bør det være et krav at reglene for å telle opp sekundære preferanser er klare før valget avvikles, på samme måte som for subsidiære stemmer. Dette ble ikke innfridd i alle de tre kommunene dette gjelder.

43 Kilde: <https://www.rauma.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=11576&Filld=18035> (lesedato: 31.10.2017). Teksten er gjengitt ordrett.

44 Kommunen opplyser ved henvendelse at det ikke ble utarbeidet egen prosedyre for hvordan disse stemmene skulle telles opp. Valgstyret bestemte imidlertid at dersom det var et kryss på seddelen, skulle det telle som et ett-tall. Bakgrunnen for dette var at mange velgere misforsto valgordningen, og markerte med kryss i stedet for å nummerere.

Usikre og blanke stemmer

I 159 av de 221 folkeavstemningene er det oppgitt stemmer avgitt til svaralternativer som usikker/vet ikke, eller avgitt som blanke stemmer. I gjennomsnitt ble 3,01 % av stemmene registrert som usikker/blank, men variasjonsbredden er stor. I 19 av folkeavstemningene var andelen usikker/blank over 5 %, og i 11 av avstemningene 10 % eller høyere. Tabell 5.4 viser folkeavstemningene med størst andel usikker/blank, samt annen nøkkelinformasjon.

Tabell 5.4. Usikre og blanke stemmer. De 10 folkeavstemningene med størst andel usikker/blank

Kommune	Dato	Deltagelse (%)	Antall alternativer	Usikker/blank (%)
Grane	23.05.2016	45,8	4	10
Skodje	19.05.2016	36,7	2	11,8
Flekkefjord	06.06.2016	19	0	12
Hamarøy	29.05.2016	37,4	1	12,1
Ulstein	19.05.2016	37,1	1	12,6
Saltdal	29.05.2016	48,9	2	15
Rennebu	12.09.2016	65,8	1	26
Åseral	14.09.2016	77,7	2	26
Vestnes	25.04.2016	36,8	1	28,7
Storfjord	06.06.2016	45	1	33
Norddal	19.05.2016	48,3	1	35,9

Ut ifra opplysningene i tabell 5.4 er det i utgangspunktet ikke noe utypisk ved disse folkeavstemningene. Oppmøteprosent er jevnt over noe lavere enn gjennomsnittet for alle de 221 folkeavstemningene (48,83 %), men i to av tilfellene var oppmøtet betydelig større. Når vi ser på de 159 folkeavstemningene hvor det er oppgitt andelstall for usikker/blank, er den bivariate korrelasjonen bare -0,02 %, og sammenhengen er ikke signifikant. Det er altså ikke noen systematisk sammenheng mellom deltakelse og andelen usikre/blanke stemmer.

De fleste avstemningene gjaldt ett eller to spesifiserte alternativer til å bestå som egen kommune, noe som også reflekterer populasjonen som helhet (81 % av de 221 avstemningene). Grane kommune skiller seg ut, som en av bare to kommuner med så mange som fire spesifiserte alternativer. I materialet som

helhet er det en svak positiv sammenheng mellom antall alternativer på stemmeseddelen og andelen usikre eller blanke, men denne sammenheng er ikke statistisk betydelig. Fordelingen av usikre eller blanke stemmer versus antallet alternativer på stemmeseddelen fremgår av tabell 5.5.

Tabell 5.5. Usikre/blanke stemmer etter antall spesifiserte konstellasjoner

Alternativer	Usikker/blank (%)	N
0	1,93	(33)
1	3,16	(141)
2	3,1	(38)
3	0,66	(7)
4	9,5	(2)

Her fremgår det at andelen usikre/blanke var betydelig lavere der det ikke skal stemmes om en eller flere spesifiserte konstellasjoner. Spørsmålet «bestå – ikke bestå» er jo også et svært enkelt spørsmål å forholde seg til, og dette kan være grunnen til at avstemningene uten spesifiserte konstellasjoner hadde spesielt få usikre eller blanke stemmer.

Hvis vi ser på de tre avstemningene med størst andel usikker/blank, er det ingen åpenbare indikasjoner på at utforming av spørsmål og svaralternativer hadde betydning. Formuleringene var enkle og rett frem: Eg ønskjer at Norddal skal stå åleine som eigen kommune/Eg ønskjer at Norddal skal bli del av ein landskommune saman med ein eller fleire av kommunane Stordal, Ørskog, Skodje/Blank. I åtte av disse tilfellene ble «blank» eller lignende satt opp som alternativ på stemmeseddelen. Dette er altså stemmesedler hvor den stemmegivende har valgt å krysse av for «blank», «eg veit ikkje» (Ulstein kommune) eller «Eg røystar blankt» (Skodje kommune). Skodje skiller seg for øvrig ut ved at det ikke var anledning til å stemme «nei» til sammenslåing, bare til to spesifiserte alternative konstellasjoner.

Dermed vil vi i utgangspunktet anta at lokalpolitiske forhold lå til grunn for de høye andelenene av blanke stemmer, og at det ikke hadde noe å gjøre med utformingen av spørsmål og svaralternativer.

Betinget stemmegivning

Betinget stemmegivning innebærer at omstendigheter utenfor selve avstemningen tillegges betydning for avstemningen – som betingelser enten for velgerens støtte eller for kommunens oppfølging av resultatet. Med andre ord er stemmeseddelen formulert slik at velgeren ikke bare skal ta stilling til spørsmålet som folkeavstemningen handler om – i dette tilfellet sammenslåing av egen kommune med en eller flere nabokommuner – men også til andre forhold som på en eller annen måte ses i sammenheng med forslaget om sammenslåing.

Avstemningen i Haram kommune 19.5.2016. er det eneste eksempelet i undersøkelsen på den første varianten. Her var de tre alternativene som følger:

- (1) Haram held fram som egen kommune
- (2) Haram slår seg saman med Sandøy under føresetnad av at Nordøyvegen vert bygt
- (3) Haram slår seg saman med inntil 9 andre kommunar (Giske, Hareid, Sandøy, Skodje, Stordal, Sula, Sykkylven, Ørskog, Ålesund) i Regionkommune Ålesund

Sammenslåing med Sandøy er aktuelt både i andre og tredje alternativ. Men dersom det kun skal være sammenslåing med Sandøy, er Nordøyvegen en betingelse for støtte. Det er uklart hvorfor denne forbindelsen var en viktigere betingelse dersom de andre åtte kommunene ikke skulle være med. Det er også uklart hvorfor velgerne ikke skulle kunne støtte sammenslåing uansett om det ble veiforbindelse eller ikke.

Et eksempel på det andre er den følgende formuleringen som var trykket på stemmeseddelen ved folkeavstemningen i Vaksdal kommune:

Vaksdal kommune inngår ein intensjonsavtale med Bergen og eventuelt Osterøy om samanslåing f.o.m. 01.01.2020 på følgjande vilkår: a. Det er eit vilkår at Bergen gjenreiser eit reelt bydelsdemokrati der Vaksdal vert ein del av Arna bydel, b. Vaksdal kommune skal halde folkerøysting om justering av kommunegrensar i indre strok etter inndelingslova i samband med Stortingsvalet i 2017.

Når dette er ført opp på stemmeseddelen, må det bety at velgerne varsles om at kommunen bare vil etterfølge velgerens råd dersom betingelser som ikke er direkte relatert til utfallet av folkeavstemningen, blir innfridd.

I flere tilfeller henvises det eksplisitt til intensjonsavtale(r) som ligger til grunn for avstemningene. I enkelte tilfeller formuleres slik henvisning på en slik måte

at innholdet i intensjonsavtalen blir en betingelse for oppslutning rundt et svaralternativ. Et eksempel på dette er stemmeseddelen ved folkeavstemningen i Surnadal (25.04.2016), hvor det heter at «alternativ 1 legg føresetnadene i intensjonsavtalen til grunn».

I Vestre Slidre 30.05.2016 ble det vist til utfallet av beslutningsprosesser i andre kommuner som betingelse for oppslutning, selv om dette ikke var kjent for velgeren på tidspunktet for avstemningen:

Dersom andre Valdres-kommunar slår seg saman med Nord- Aurdal, rår du i so fall kommunestyret til å vera med i denne samanslåinga?

Siden det ikke er sikkert hvilke kommuner som omfattes av «andre Valdres-kommuner», er dette alternativet en kombinasjon av uklar og betinget stemmegivning.

Annen informasjon på stemmeseddelen

Generelt sett var de fleste stemmesedlene ganske økonomisk utformet, og relativt få hadde mye tekst ut over selve spørsmålene og svaralternativene.

Enkelte kommuner trykket veiledende tekst på selve stemmeseddelen, for eksempel «Ved folkeavstemminga svarer du i to ledd, ved å sette ett kryss for hvert av to spørsmål» (Rindal 30.05.2016). Flere kommuner viste eksplisitt til intensjonsavtaler, prinsippdokument, utredning eller «felles plattform» som tema for folkeavstemningen.

Spydeberg kommune fremholdt at «kommunens viktigste oppgaver er å sikre gode velferdstjenester og trygghet for innbyggerne. Under kan du gi ditt råd til politikerne om hvordan du synes dette kan ivaretas best mulig.»

Stemmeseddelen i Vaksdal kommune var forholdsvis innholdsrik rent tekstmessig. Som det fremgår av figur 5.10, inneholder stemmeseddelen både veiledende tekst og en utdypning av alternativ 2, som for øvrig kan regnes som en form for betinget stemmegivning.

**Figur 5.10. Folkeavstemning i Vaksdal kommune 30. mai 2016.
Faksimile av stemmeseddelen**

Rådgjevande folkerøysting 2016 Vaksdal kommune	
<p style="text-align: center;">Vaksdal kommune Rådgjevande folkerøysting om kommunereforma 30. mai 2016</p> <p><i>Framgangsmåte ved røystinga:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kryss av for det alternativet du ønskjer å røysta på Hvis du ikkje krysser, er det å oppfatta som ei blank røyst Hvis du krysser i begge rutene blir røysta forkasta 2. Brett røystesetelen med denne sida inn 3. Ta med røystesetelen til røystebordet og bli registrert i manntalet 4. Du får så røystesetelen stempla og legg han sjølv i urna 	<p style="text-align: center;">BRETT HER</p> <p><input type="checkbox"/> <i>Alternativ 1:</i> Vaksdal kommune skal halda fram som eigen kommune utover 01.01.2020</p> <p><input type="checkbox"/> <i>Alternativ 2:</i> Vaksdal kommune saman med Bergen kommune</p> <p>Vaksdal kommune inngår ein intensjonsavtale med Bergen og eventuelt Osterøy om samanslåing f.o.m. 01.01.2020 på følgjande vilkår:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Det er eit vilkår at Bergen gjenreiser eit reelt bydelsdemokrati der Vaksdal vert ein del av Ama bydel b. Vaksdal kommune skal halde folkerøysting om justering av kommunegrenser i indre strok, etter inndelingslova, i samband med stortingsvalet 2017 <p style="text-align: center;">BRETT HER</p>

Samlet drøfting

Utgangspunktet for å vurdere folkeavstemningene er Venezia-kommisjonens kriterier, som ble presentert i et tidligere avsnitt. Et kjernepunkt i disse kriteriene er klare og utvetydig formulerte spørsmål for avstemningen. Spørsmålet skal ikke antyde ett bestemt svar, og det skal kunne besvares med et enkelt ja eller nei eller med blank stemme. Velgerne må være informert om konsekvensene av sin stemmegivning – både ved at de har rimelig anledning til å sette seg inn i mulige konsekvenser av det enkelte utfall, og ved at de vet hvilken betydning folkeavstemningen vil ha for beslutningen som skal fattes. Kommisjonen advarer mot å ta opp både prinsipielle og konkrete forslag i samme avstemning.

Gjennomgangen i dette kapitlet har påpekt flere sider ved gjennomføringen av de lokale folkeavstemningene som er potensielt problematiske sett i lys av Venezia-kommisjonens kriterier. Utfordringene knytter seg særlig til bruken av flere alternativer på stemmeseddelen, uspesifiserte alternativer, manglende

mulighet til å stemme nei, subsidiær stemmegivning, preferansestemmegivning og betinget stemmegivning. Det er en klar risiko for at mange velgere ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag for å sette seg inn i alternativene og forstå konsekvensene av egen stemmegivning, i de tilfellene der slike «virkemidler» er tatt i bruk.

Som vist var spørsmål og svaralternativ i de fleste folkeavstemningene (173 av 221) formulert med to svaralternativer, i mange tilfeller i tillegg til blank stemme. Selv om ikke alle av disse avstemningene brukte «ja», «nei» eller «blank» som svaralternativer, fremstår disse binære avstemningene alt i alt som klare og forståelige. I en del tilfeller ble det brukt tekstlige effekter som kan tenkes å ha fått svaralternativene til å fremstå spesielt klare. For eksempel inneholder formuleringen «Jeg stemmer JA til sammenslåing av Hemne, Aure, Halså og Snillfjord kommuner» en mulig forsterkende personliggjøring ved bruken av ordet «jeg», og når ordet «ja» er inkludert (med store bokstaver, til og med), bør det være liten tvil om hva det stemmes over. Men ut ifra Venezia-kommisjonens anbefalinger er det vanskelig å se noen god grunn til å ikke formulere spørsmålet slik at de kan besvares med «ja», «nei» eller «blank».

I mange av de binære folkeavstemningene var det ikke entydig og klart hva flertall for «ja» ville innebære. Dette er svært problematisk i forhold til Venezia-kommisjonens anbefalinger, og Dahls demokratiske kriterier. I de 33 avstemningene uten spesifisert alternativ til å bestå som egen kommune, for eksempel «Ja til kommunesammenslåing for Rindal sin del», er det jo umulig for velgeren å vurdere konsekvensene av kommunesammenslåingen. Dessuten fremstår et ja-flertall nærmest som en blankofullmakt fra velgeres side, og det er vanskelig å forutse hvordan et slikt råd vil bli utnyttet politisk i etterkant. Dermed må konklusjonen være at disse folkeavstemningene ikke er i tråd med god praksis, slik denne er nedfelt i Venezia-kommisjonens tilråding.

Videre kan man spørre seg om det å «bestå som egen kommune eller slå seg sammen med noen» er å regne som et prinsipielt eller et konkret spørsmål. Et klart nei-flertall kan tas til følge og legges til grunn for et konkret vedtak på etterfølgende møte i kommunestyret. Men et flertall for å slå seg sammen med en uspesifisert nabokommune blir å regne som et prinsipielt svar, som må følges opp med en lengre prosess. Venezia-kommisjonen påpeker at velgerne må ha mulighet til å sette seg inn i hvordan slike prosesser vil bli lagt opp, og i alle fall kunne vite om forslaget de stemmer på, er konkret eller prinsipielt. Flere av avstemningene brukte dessuten spørsmålsformuleringer som antyder at spørsmålet var av prinsipiell karakter, slik som «korleis ønskjer du at Surnadal kommune skal bli?», noe som kan ha økt usikkerheten rundt dette fra velgeres side.

48 av folkeavstemningene opererte med flere enn ett alternativ til å bestå som egen kommune. Dette er ikke i samsvar med Venezia-kommisjonens anbefaling om at spørsmålet skal kunne besvares med ja, nei eller blank. En viktig innvending vi har trukket frem, er at slike avstemninger åpner for bruk av simpelt flertall. Dette gir større politisk handlingsrom, ved at tilhengere av en sammen slåing kan utrope ett alternativ som «vinner», selv uten at et flertall har stemt på dette. I enkelte tilfeller har resultatet av avstemninger med flere alternativer til og med blitt oppsummert i «ja» eller «nei» ved at stemmene til alle alternativene har blitt summert til enten «ja» eller «nei».

De fem folkeavstemningene hvor det ikke ble gitt anledning til å stemme «nei», er klart og utvetydig i strid med Venezia-kommisjonens kriterier. Vi har vist til et konkret eksempel fra Ørskog kommune, hvor i alt 98,4 % av avgitte stemmer var ja-stemmer (med 1,6 % blank). I lys av resultatene fra samtlige andre folkeavstemninger er det vanskelig å tro at andelen ja-stemmer fremdeles ville ha vært 98,4 % dersom alternativet «nei» hadde vært tilgjengelig. I så fall avspeiler ikke resultatene fra disse avstemningene den reelle folkeviljen, noe som må regnes som relativt alvorlig fra et demokratisk synspunkt.

Etter vår vurdering var 63 av de 221 avstemningene uspesifiserte, i den forstand at det ikke ble oppgitt klart og utvetydig hvilke konstellasjoner av nabokommuner det enkelte svaralternativet ville dekke. Dette gjelder alle de 33 binære folkeavstemningene med null alternativer, men også avstemninger med ett eller flere alternativer til å bestå som egen kommune. Formuleringene varierer. I en del tilfeller ble noen kommuner identifisert, men med forbehold om at kombinasjonen av disse ville kunne variere. Formuleringen «JA til kommunesamanslåing med ein eller fleire av kommunane Granvin, Ullensvang og Ulvik» fra folkeavstemningen i Eidfjord 23.5.2016 er et eksempel på dette. Men det er ikke sikkert det er likegyldig for velgerne hvilke av disse kommunene man til syvende og sist skulle slå seg sammen med. Ullensvang har høyere folketall enn de tre andre kommunene til sammen, og det kan godt hende at konsekvensene for Eidfjord av å ha med Ullensvang eller ikke ville oppfattes som betydelige.

I andre tilfeller ble det brukt formuleringer som åpnet opp for at flere kommuner ville kunne bli omfattet av ja-alternativet enn de som er identifisert på stemmeseddelen. Vi viste til eksempelet «Meland kommune byggjar ny kommune med Lindås, Radøy og ev. fleire kommunar i Nordhordland» i Meland kommune 23.5.2016. Dette er ikke i tråd med Venezia-kommisjonens kriterier, fordi det blir vanskelig for velgeren å vite nøyaktig hva hans eller hennes stemme vil bli tatt til inntekt for. Det er også åpenbart i strid med kriteriene om at velgerne skal kunne sette seg inn i konsekvensene av å avgi stemme.

Et svært klart eksempel på dette er formuleringen «skulle andre nabokommuner tiltre forhandlingene om sammenslåing, og det inngås tilsvarende intensjonsavtale, omfatter folkeavstemningen disse også», fra Klæbu kommune 9.5.2016. Men det må ha vært umulig for velgerne å danne seg en realistisk oppfatning om hvilke andre nabokommuner dette i så fall ville være, og hva konsekvensene av en sammenslåing ville bli. Med en slik formulering varsler altså kommunen at de vil stå fritt til å legge noe helt annet i velgernes råd enn det velgerne faktisk ga uttrykk for. All den tid folkeavstemningen uansett er rådgivende, er det vanskelig å forstå hvorfor kommunen i tillegg vil tilta seg retten til å tolke rådet etter eget forgodtbefinnende.

Bruken av subsidiær stemmegivning åpner for en rekke problemer, sett i lys av Venezia-kommisjonens kriterier. Kommisjonen legger vekt på at velgeren skal kjenne konsekvensene av å velge et bestemt alternativ. Men dette må ha vært uklart i mange av tilfellene. Det kan ha vært uklart hvordan stemmene vil bli telt opp: Skal subsidiære stemmer telle like mye som primære, eller mindre? Vi presenterte en faksimile av stemmeseddelen fra Bardu kommune 30.5.2016. Her ble det brukt ulike stemmesedler for «ja» og «nei». Mens ja-seddelen ga mulighet for å rangere to spesifiserte alternativer, ga nei-seddelen mulighet for å oppgi hvilket av de samme to alternativene velgeren synes er best. Ville alternativet «Nei, men Bardu og Målselv er best» telle like mye som «Ja, og jeg krysser av for Bardu og Målselv»? Og videre, dersom det ble flertall for kommunesammenslåing (flest «ja»-sedler), skal da subsidiære for nei telle like mye som subsidiære for ja? Vil de telle med i det hele tatt? Hvordan håndteres det at det er 90/10 oppslutning for A og B blant nei-velgerne, men for eksempel 40/60 for tilsvarende blant ja-velgerne, ved knapt flertall for ja? Her er det åpenbart et stort potensial for «awkward political situations», som Venezia-kommisjonen advarer mot. Og igjen er det problematisk at velgerne ikke hadde forutsetning for å vite hvordan disse stemmene eventuelt ville bli brukt – et viktig kriterium for Venezia-kommisjonen.

En beslektet fremgangsmåte, preferansestemmegivning, kan også medføre risiko for at velgerne ikke kunne forutse hvordan resultatet skulle bli tolket. Der det foreligger prosedyrer for opptelling, er disse ganske kompliserte å forstå, og det er usikkert hvor god informasjon velgerne fikk om disse reglene.

Videre kan det være en risiko for at velgerne ikke har forstått hvordan de skulle gå frem for å markere korrekt. Vi fremhevet instruksjonen til velgerne i Skånland kommune 30.5.2016 som et eksempel på formulering som en del velgere kan ha hatt problemer med å oppfatte.

I en del tilfeller valgte kommunen å sette opp «ja» og «nei» som uspesifisert primærvalg, og deretter spesifisere alternativer som subsidiær stemme. Denne typen formulering av spørsmål og svaralternativer kan gå på tvers av Venezia-kommisjonens anbefalinger om å ikke blande prinsipielle spørsmål (sammenslåing eller ikke) og konkrete forslag (de spesifiserte alternativene). Velgerne vil ha dårlige forutsetninger for å kunne vurdere om utfallet skulle omsettes til konkret vedtak ved første anledning, eller om utfallet ville gå inn i en lengre og mer uoverskuelig beslutningsprosess.

Det ser ikke ut til at subsidiær stemmegivning fikk substansiell betydning for kommunereformens forløp og utfall, selv om det rent hypotetisk kan hende at kommunestyrene i Stordal og Jondal tok de subsidiære stemmene i betraktning da de vedtok sammenslåing i strid med flertallet i de lokale folkeavstemningene. Men dette er ikke relevant for vurderingen av hvordan stemmesedlene ble utformet. Generelt sett kan det hevdes at det å åpne for subsidiær stemmegivning gjør at skillet mellom folkeavstemning og innbyggerundersøkelse viskes ut.

Alt i alt har undersøkelsen avdekket en rekke måter å utforme stemmeseddelen på som kan gi kommunen spillerom til å tolke resultatet i etterkant. Dette gjelder ikke minst de følgende:

- ved å inkludere flere enn ett alternativ til å bestå som egen kommune uten å oppgi hvorvidt simpelt eller absolutt flertall ville være nødvendig
- ved å inkludere helt eller delvis uspesifiserte alternativer på stemmeseddelen
- ved å unnlate å la velgerne få anledning til å stemme «nei»
- ved å åpne for subsidiær stemmegivning eller preferansestemmegivning uten å oppgi hvordan subsidiære stemmer skal telles opp og eventuelt veies
- ved betinget stemmegivning: at oppslutning rundt ett eller flere alternativer gjøres avhengig av forhold med usikkert utfall

Disse eksemplene er på ulike måter problematiske sett opp mot Venezia-kommisjonens kriterier. De vil i mange tilfeller true ivaretagelsen av Dahls kriterium om *opplyst forståelse* – at innbyggerne, innenfor rimelighetens grenser, skal ha like og gode muligheter til å sette seg inn i de relevante politiske alternativene og deres sannsynlige konsekvenser. Dersom spørsmålet om å regulere rådgivende lokale folkeavstemninger i lov eller forskrift tas opp til ny vurdering, eller dersom det skal utarbeides en veileder i gjennomføring av slike avstemninger, er dette forhold som bør vurderes.

6 Politiske aktørers syn på folkeavstemninger – resultater fra intervjuer

Bjarte Folkestad

Innledning

I dette kapitlet kartlegger vi hvilke holdninger og oppfatninger som finnes knyttet til lokale folkeavstemninger. Dette gjøres gjennom analyser av et rikt kvalitativt intervjumateriale som er samlet inn i kommunereformprosjektet «Det kommunale og regionale sjølvstyrets grenser under omforming. Ein studie av prosessane knytt til kommunereforma 2014–2019». ⁴⁵ Vi deler denne gjennomgangen inn i to deler:

I den første delen baserer vi oss på intervjuer med ordførere, kommunepolitikere, rådmenn og andre lokale aktører i 13 utvalgte casekommuner. Alle disse kommunene har gjennomført en prosess med utredning av kommunesammenslåing. 11 av disse gjennomførte en folkeavstemning. I våre intervjuer har vi lagt vekt på å la aktørene få snakke ut om hva som var bakgrunnen for bruken av folkeavstemninger. Sentralt her er hvorvidt en vurderte folkeavstemning eller ikke, samt hva slags argumenter som ble brukt for å ha / ikke ha folkeavstemning. Videre spurte vi om hvordan resultatet av folkeavstemningene kunne tolkes. Forhold knyttet til innbyggerundersøkelser (survey) var også sentrale element som ble tatt opp. ⁴⁶ I intervjuene ble det også tatt opp mer generelle vurderinger knyttet til folkeavstemning som verktøy/beslutningskanal i lokaldemokratiet.

I den andre delen av kapitlet ser vi nærmere på noen mer generelle vurderinger av folkeavstemninger. Her henter vi inn synspunkter fra intervjuer gjort med prosessveilederne hos fylkesmannen. En fordel med intervjudata fra fylkesmannsnivået er at en får et mer overordnet perspektiv på folkeavstemninger i de

⁴⁵ For mer informasjon om prosjektet se: <https://wpms.computing.uni.no/evakom/>

⁴⁶ Vi bruker her betegnelsen «Innbyggerundersøkelser», som omfatter spørreundersøkelser som innhenter innbyggernes holdninger til kommunesammenslåing innen en kommune. Dette omtales gjerne litt ulikt, som f.eks. survey, opinionsundersøkelse, innbyggerhøring osv.

respektive fylkene. Dermed får vi løftet blikket opp fra det lokale nivået. I tillegg til å se på fylkesmannens (prosessrettlederens) komparative/overordna vurderinger undersøker vi også her hva de synes om folkeavstemninger generelt som et demokratisk virkemiddel, og hva slags rolle fylkesmannen har hatt i de lokale prosessene med tanke på bruken av folkeavstemning.

Lokale vurderinger av folkeavstemninger

I forbindelse med prosjektet om kommunereformprosessen har vi samlet inn intervjuer om hvordan prosessen med kommunereformen har utviklet seg fra det tidspunktet Stortinget startet prosessen våren 2014 og frem til tiden rundt lokale vedtak knyttet til kommunesammenslåing. Her er bruken av folkeavstemninger og vurderinger knyttet til dette en sentral del av prosjektet. Utgangspunktet for utvelgelsen av case var at vi ville ha fire ulike typer av «kommunekonstellasjoner». På den ene siden ville vi ha konstellasjoner med henholdsvis positive og negative vedtak. På den andre siden ville vi ha konstellasjoner med henholdsvis få og mange kommuner. Tabell 6.1 viser en skjematisk oppstilling av grunnlaget for utvelgelse av case.

Tabell 6.1. Utgangspunkt for utvelgelse av case

	Antall kommuner: to	Antall kommuner: flere enn to
Positivt vedtak om sammenslåing	Leksvik og Rissa	Førde, Jølster, Naustdal og Gaular (liten SiS)
Negativt vedtak om sammenslåing	Gran og Lunner	Kristiansand, Søgne, Songdalen, Birkenes og Lillesand (K5)

Totalt gjennomførte vi 29 intervjuer i 13 case-kommuner. Vi har intervjuet ordførere og rådmenn i de fleste kommuner, samt lokalpolitikere (gjerne i opposisjon) og journalister i lokalaviser som dekker de ulike områdene. I tabell 6.2 viser vi en oversikt over bruken av folkeavstemninger i de enkelte kommunene, avstemningsresultat, sammenslåingsalternativ, hvorvidt det endte med vedtak om sammenslåing eller ikke, samt kommunestørrelse.

Tabell 6.2. Oversikt over case-kommuner

Region	Kommune	Folkeavstemning?	Sammenslåingsalternativ	Resultat (Andel nei-stemmer)	Sammenslåing?	Antall innbyggere (1.1.2017)
Hadeland	Lunner	Ja	Sammenslåing med Gran	53	Nei	9 080
	Gran	Ja	Sammenslåing med Lunner	60	Nei	13 707
Agder	Lillesand	Ja	Sammenslåing med Birkenes, Kristiansand, Songdalen og Søgne (K5)	66	Nei	10 702
	Birkenes	Ja	Sammenslåing med Lillesand, Kristiansand, Songdalen og Søgne (K5)	63	Nei	5 178
	Kristiansand	Nei	-		Ja*	89 268
	Songdalen	Ja	Sammenslåing med Lillesand, Birkenes, Kristiansand og Søgne (K5) Sammenslåing med Søgne (K2)	55	Ja*	6 568
	Søgne	Ja	Sammenslåing med Lillesand, Birkenes, Kristiansand og Songdalen (K5) Sammenslåing med Songdalen (K2)	62	Ja*	11 321
Sunnfjord	Gaular	Ja	Sammenslåing med Jølster, Førde og Naustdal (Liten SIS)	48	Ja	2 966
	Jølster	Ja	Sammenslåing med Gaular, Førde og Naustdal (Liten SIS)	49	Ja	3 049
	Førde	Nei	-	-	Ja	13 009
	Naustdal	Ja	Sammenslåing med Gaular, Jølster, Førde (Liten SIS) Sammenslåing med Gaular, Jølster, Førde og Florø (Stor SIS)	36	Ja	2 848
Trøndelag	Rissa	Ja	Sammenslåing med Leksvik	36	Ja	6 628
	Leksvik	Ja	Sammenslåing med Rissa	50	Ja	3 480

*Alternativet K3, bestående av Kristiansand, Søgne og Songdalen, ble vedtatt i Stortinget 08.06.2017. Dette alternativet var ikke oppe til folkeavstemning.

Bakgrunn: Hvorfor hadde man folkeavstemning om kommunesammenslåing?

Vi starter med å se på hva som var bakgrunnen for bruken av folkeavstemninger i 11 av våre 13 case-kommuner. Her finner vi en del argumenter som går igjen fra de enkelte gruppene av kommuner, men det er også en del variasjon. Flere informanter beskriver beslutningen om å ha folkeavstemning som en konsekvens av en slags dominoeffekt. Når først en kommune i gruppen av kommuner som vurderer å slå seg sammen, bestemmer seg for å ha folkeavstemning, vil andre også ha det. Særlig gjelder dette bruken av folkeavstemninger i Agder. Da kravet og vedtaket om folkeavstemning kom først i Lillesand, førte det til at en så seg nødt til å ha det i de andre kommunene også (minus Kristiansand). Som en av respondentene sa det:

... egentlig så hadde politikerne en tanke om at dette var så sammensatt og krevende at de måtte ta den beslutningen for innbyggerne. Men så skjer jo det som gjør det helt umulig for politikerne: en kommune får et forslag på bordet om folkeavstemning og det er fryktelig vanskelig for andre politikere å si nei til det. Så når en kommune da bestemmer seg for folkeavstemning, så får du den der dominoeffekten. Da har egentlig alle kommunene satt seg i sjakknett. (...). Men det var ikke intensjonen. Disse grundige innbyggerundersøkelsene, de ble jo lagt for nettopp å fange opp innbyggernes mening.

Disse domino-effektene blir også beskrevet i Trøndelags-kommunene Rissa og Leksvik. Som en respondent sa det:

I Rissa så skjønnte vi ikke helt poenget med å ha folkeavstemning. Rett og slett. For vi har innbyggerundersøkelsen som var ganske tydelig og det var litt i tråd med hva vi trodde. Men Leksvik hadde flertall i kommunestyret på at de skulle ha folkeavstemning. Og da syntes Rissa at det må vi og ha. Det blir litt rart hvis bare Leksvik har det. Og det var faktisk det som gjorde det. Det var argumentene i kommunestyret i Rissa at når Leksvik hadde bestemt seg for det. Da bør vi og. Så enkelt var det egentlig.

I tillegg til disse dominoeffektene lokalt er det også flere som peker på at kravet om folkeavstemninger kommer som en del av en nasjonal trend. Som vi skal se senere i kapitlet, er dette også et argument som blir trukket frem av fylkesmannens prosessveiledere.

En annen begrunnelse som gis for gjennomføring av lokal folkeavstemning, er dårlige/skjeve spørreundersøkelser. Særlig kommer dette opp som en del av bakteppet for hvorfor det ble ønsket en folkeavstemning i Agder:

Jeg tror at det som lå bak, var et krav om at her må vi sørge for at innbyggerne blir ordentlig hørt. Det følte de ikke at det var tilstrekkelig godt nok gjennom denne innbyggerundersøkelsen. (...) Man følte at spørsmålet var feil, at ikke motstanderne var tilstrekkelig godt nok hørt i utviklingen av spørreskjemaene, at de følte at den dro i en retning, den var ikke nøytral i måten den stilte spørsmålene på.

Noe av kritikken eller mistenkeligjøringen går altså på at spørreundersøkelsen er utført på en slik måte at den skaper et kunstig høyt flertall for kommunesammenslåing. Spørsmålene er, som en respondent uttrykte, «ladede». En annen mente at det handlet både om tidspunkt for gjennomføring og utforming av spørsmålene:

Innbyggerundersøkelsen kom veldig, veldig tidlig. Folk visste lite hva det var. Den kom vel en dag etter at den informasjonsavisen var gitt ut. Og det andre er jo det at spørsmålsstillingen ble jo veldig sann ... altså du skisser opp noen spørsmål som er vanskelige å motsi, sann at konklusjonen kommer nesten før du har svart. Og det gjorde jo også at troverdigheten til resultatet var liten hos ganske mange. (...) Og når du da setter opp en argumentasjonsrekke der alle ting blir mer positivt ved sammenslåing, så var det vanskelig å svare at nei, kanskje sammenslåing ikke er så lurt. Så det var noe med oppbyggingen av dette.

Nå kommer det ikke eksplisitt klart frem i våre intervjuer med lokale aktører hva det var med utformingen av innbyggerundersøkelsene som gjorde at de var skjeve i retning av positive holdninger til sammenslåing. Dette kan selvsagt henge sammen med at vi gjennomførte intervjuer drøyt ett år etter at disse innbyggerundersøkelsene ble gjennomført. Det er likevel ikke noen tvil om at disse innbyggerundersøkelsene som ble gjennomført i Agder-regionen, var gjenstand for debatt i lokalmediene. Det ble blant annet reagert på hemmelighold av spørsmålsformulering.⁴⁷ Vi kommer tilbake til vurderinger knyttet til innbyggerundersøkelser og sammenligninger mellom disse og folkeavstemning.

Vi ser nå mer på andre argumenter som ble trukket frem som viktige for hvorfor det ble arrangert folkeavstemninger. I noen tilfeller knyttet respondentene

47 For eksempel var det reaksjoner på at spørsmålene som skulle stilles var hemmeligholdt. *Fædrelandsvennen* hadde en nyhetssak 18. april 2016 om dette: «Reagerer. Hemmelige spørsmål i K5-undersøkelse», samt en leder dagen etter: «Uforståelig hemmelighold». Også i Lillesands Avis var det tilsvarende saker: «Arne ville ha full åpenhet – Fikk ikke gjennomslag for å offentliggjøre spørsmålene i innbyggerundersøkelsen» (22.04.2016). Denne dagen ble også selve spørsmålene offentliggjort: <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/r4da0/Her-er-de-hemmelige-sporsmalene-som-ble-stilt>. Da spørsmålene ble offentliggjort, var meningene delte om hvorvidt de var balanserte eller vinklet/ladde: «Uspennende og balanserte eller vinklet og ladd. Meningene er delte om spørsmålene i den nå offentliggjorte K5-undersøkelsen» (i nyhetssaken «-Forstår ikke hemmeligholdet», *Fædrelandsvennen* 25.04.2016).

argumentet til kommunestruktur som valgkamptema. En respondent mente blant annet at kommunestruktur ikke var oppe i valgkampen i 2015:

Jeg tror nok at det skal være en god forankring i befolkningen for så store strukturelle grep, fordi det betyr så mye for vanlige folk. Og det som gjorde at vi ble nødt til å ha en folkeavstemning her, var det at det var aldri oppe i valgkampen ordentlig. De hadde ikke flagget standpunktet sitt tydelig nok i valgkampen. Så det var ikke noe som hadde vært diskutert før man gikk til kommunevalg.

Situasjonen var annerledes på Hadeland. Her ble folkeavstemning om sammenslåing mellom Gran og Lunner og valg til kommunestyret avholdt samtidig. Samtidigheten med kommunestyrevalg blir faktisk av enkelte respondenter trukket frem som litt krevende for lokalpolitikere. Som en politiker sa:

Parallelt så står jeg selv på valg for da kommer jo denne saken rett inn i forbindelse med et valg, og man vil jo gjerne bli gjenvalgt. Tror vel det er lov å være så ærlig at man satte ikke kommunereformsaken foran sin egen posisjon. (...) Jeg skulle balansere et eget parti som (...) er et stort parti som favner selvfølgelig mange velgere som har ulike meninger om denne saken, og det måtte vi prøve å balansere på en eller annen måte. Og vi balanserte jo det ved å si at vi skal ha folkeavstemning, og vi skal respektere folkets mening.

Kommunereformen ble med andre ord sett på som en av flere saker i valgkampen. Også i trøndelagskommunene Rissa og Leksvik ble det avholdt folkeavstemning samtidig med kommunestyrevalget. Her kommer ikke tilsvarende argumenter fram. Her er det større fokus på den litt spesielle situasjonen med at en i Leksvik fikk nøyaktig 50–50-fordeling mellom ja- og nei-stemmer. Ifølge våre respondenter gjorde dette at kommunestyret i Leksvik måtte bruke mer tid på å fatte et vedtak om sammenslåing. I Rissa, der 63 prosent stemte ja, fattet en vedtak om sammenslåing to dager etter folkeavstemningen.

Når det gjelder mer generell begrunnelse for hvorfor en hadde folkeavstemning på Hadeland og i tre av de fire sunnfjordskommunene, er det relativt lite konkrete begrunnelser som kommer fram, annet enn at en ønsket å få folkets mening fram. I Sunnfjord ble riktignok folkeavstemningene fra 2003, da en også hadde prosesser med kommunesammenslåing, trukket fram som indirekte forklaringer på hvorfor en har folkeavstemning i 2016.⁴⁸

48 Dette er også argumenter som er kjent fra debatten om folkeavstemningene i forbindelse med EU-medlemskap, hvor f.eks. folkeavstemningene i 1972 i Danmark og Norge dannet en slags sedvane for folkeavstemningene i 1994 (Sitter 2009).

Når det gjelder begrunnelser i Førde og Kristiansand for hvorfor man *ikke* valgte å gjennomføre en folkeavstemning, viser en til at det var et stort flertall i kommunestyret/bystyret for sammenslåing, samt at det var et flertall i befolkningen.

Uansett hva som er begrunnelsen for hvorfor en kommune velger å gjennomføre folkeavstemning, er det en utbredt oppfatning om at selve debatten rundt vedtaket om folkeavstemning i kommunestyret er lite diskutert. Det vil si at når forslaget først kommer opp, er det vanskelig å argumentere imot, forslaget får gjerne en høy oppslutning og blir generelt sett lite diskutert. Her er tre svar fra tre ulike respondenter (alle lokalpolitikere) som er beskrivende for dette:

– Det er krevende som lokalpolitiker å stå imot det presset det er på å ikke overlate en sånn avgjørelse til innbyggerne gjennom en folkeavstemning.

– Det var forferdeleg lite diskusjon, og eg syns prosessen er for dårleg rett og slett, i forhold til oss folkevalde. Det er ikkje bra at det var ikkje debatt om det skulle vere folkerøysting eller ikkje. Det er klart at når du sit i eit formannskap og veit at tre personar har sagt allereie at det er folkerøysting, så reiser ikkje eg noko anna tema, eg heller.

– Med det nye kommunestyret som kom etter valet, var ein veldig klar på at folkerøysting skulle ein gjennomføre. Det har aldri vore noko stort stridstema. Ein var ganske einig om at dette var heilt naturleg å stille folk spørsmål på.

Spørsmålet er om en finner tilsvarende enighet blant de lokale aktørene når det gjelder spørsmålet om hvordan en skal tolke resultatet fra en folkeavstemning.

Hvordan tolke en folkeavstemning – må resultatet fra en rådgivende folkeavstemning respekteres?

I intervjumaterialet er det en nokså gjennomgående holdning blant informantene i kommunene at resultatene fra folkeavstemningene må respekteres. Det er få, om noen, lokale politiske aktører som eksplisitt sa at en kunne velge å se bort fra resultatet i en folkeavstemning. En lokalpolitiker formulerte det slik:

Jeg tror jo du ville gjøre det forferdelig vanskelig for deg selv hvis du trosser en folkeavstemning, og i alle fall med den type resultat der det var $\frac{2}{3}$ flertall imot. Hadde du trosset det, så hadde du gjort det veldig vanskelig for deg selv sånn politisk. Og når du først ba om råd og ikke ville lytte til det, så hadde det vært vanskelig.

En respondent gikk så langt som å si at dersom en ikke skulle respektere avstemningsresultatet, så var det ingen grunn til å ha folkeavstemning i det hele tatt. Også de som fikk et avstemningsresultatet imot sin egen vilje, var tydelig på at resultatet måtte respekteres:

Ja-person: [Kunne du stemt imot resultatet fra folkeavstemningen?]

Nei. Nei, det mener jeg at da mister man ... Dette med legitimitet i befolkningen er viktig. Og hvis de har stemt så massivt imot og det går mot det, så tenker jeg at da har du ikke ører i det hele tatt da.

Nei, det går ikke, det mener jeg at det er ikke mulig.

Nei-person: Vi hadde avklart i forkant av folkerøystinga, at vart det ja til kommunesamanslåing, då skulle vi vere lojale mot det folk sa

[Var det nokon diskusjon om ein skulle følgje resultatet?]

Sjølvsagt. Mange var opptatt av kommunen, og tidlegare politikarar, og dei som har vore glad i kommunen og sånt, og av dei har nok vanskeleg for å akseptere dette den dag i dag. Eg trur det er litt lettare for oss som jobbar oppe i dette til dagen, for vi må jo fort gjennom ein prosess her, så det er mange som syns eg snudde veldig fort, men for meg var det veldig klart at no får vi prøve å gjere det beste ut av det, den tapte eg, og så får vi gjere det beste ut av det.

En del lokalpolitikere pekte riktignok på at det er forhold som kunne gjøre det lettere å se bort fra folkeavstemninger. Dette var forhold som var knyttet til om valgdeltakelsen var for lav, og/eller dersom resultatet var veldig jevnt.

Forholdet mellom folkeavstemning og innbyggerundersøkelse

Flere informanter pekte på forholdet mellom innbyggerundersøkelser/surveyer og folkeavstemning. I Sunnfjord var flere aktører inne på at innbyggerundersøkelsene hadde en høyere andel «ja-stemmer» enn det som var tilfelle i folkeavstemningene. Videre argumenterte flere for at innbyggerundersøkelser gav rom for mer nyanserte synspunkt enn det en folkeavstemning kunne gi. Dette ble for eksempel poengert i Førde, hvor spørsmålet om hvorvidt Florø inngår i sammenslåingen, er viktig for om en er positiv eller negativ til en eventuell sammenslåing:

Visst du spør det heilt openbare spørsmålet, er du for eller mot at Førde skal slå seg saman, så kunne du risikere at [ein] ville svare nei, fordi han var ikkje sikker på om Florø skulle vere med eller ikkje. Så derfor så spurte vi om: Er du for at Førde skal slå seg saman med ein eller fleire

kommunane, Jølster, Gaular og Naustdal, og det andre spørsmålet, Jølster, Gaular, Naustdal og Florø. [...] vi fekk ein temperaturmålar på akkurat det spørsmålet. Og så viste det seg at ein i Førde ikkje var så veldig gira på å slå seg saman med Florø, det er ikkje berre floriarane som seier nei. På den måten så tenkjer eg det at ein får eit meir nyansert bilete av kva folket meiner og gjer dette her.

Tendensen om at innbyggerundersøkelsene kanskje hadde større ja-flertall, mens folkeavstemningene i større grad mobiliserte nei-siden, handler nok også om et hendelsesforløp. Som en beskrev situasjonen i sin kommune:

vi hadde en brukerundersøkelse som ble frigitt et par, tre uker før. Og den kom ut med helt jevne resultat. Og den mobiliserte veldig på nei-siden. Jeg har inntrykk av at før den ble frigitt, så tror jeg egentlig det var ganske jevnt. Så vet en ikke hvem som hadde gått og stemt uansett når valgdagen kom, fordi at det er litt med at det er lettere å mobilisere på nei-siden da. Så det er veldig usikkert (...) Og når en satt og så på de som stemte, så var det veldig mange som en ikke hadde sett stemte før, på en måte. Altså det var mobilisert en annen type folk enn det som var vanlig ved et valg. Jeg hadde inntrykk av det. Det er jo bare synsing da, men ...

I en annen kommune der det også var forskjell i resultatet fra innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen, ble det også beskrevet forskjeller når det gjelder mobilisering.

... men vi trodde ja-flertallet skulle bli høyere. Vi hadde en innbyggerundersøkelse like før som ga 7 prosent høyere. [Hva tror du er grunnen til det?] Jeg tror det at i en folkeavstemning så er det slik at de som er imot, de går og stemmer, mens de som trekker mer på skuldrene og sier at «det er helt greit for meg», de vil ikke gjøre det i samme grad.

I neste avsnitt tar vi inn mer generelle vurderinger knyttet til bruken av folkeavstemninger, og her vil vi basere oss særlig på intervjuer med fylkesmennenes prosessveiledere.

Generelle vurderinger blant prosessveilederne hos fylkesmennene

I våre intervjuer med prosessveilederne hos de 18 fylkesmennene er variasjon et viktig stikkord som trer fram. Det dreier seg om variasjon i hvordan bruken av folkeavstemninger har vært i de fylkene de representerer. Dette handler både om antallet folkeavstemninger i de respektive fylker (noen hadde få, andre hadde mange) og om hvordan prosessveilederne opplever sin egen rolle, samt

vurderinger av folkeavstemning som verktøy for å høre innbyggerne. I tillegg er det også en god del variasjon i hvor mye prosessveilederne snakker om temaet, og i hvilken grad de begir seg ut på mer kvalitative vurderinger av folkeavstemninger. Det sistnevnte gjelder både folkeavstemninger som verktøy generelt og rent konkret knyttet til organiseringen av folkeavstemninger rundt om i kommunene.

Vi starter denne delen med å se på hvordan prosessveilederne hos fylkesmannen opplevde sine roller når det gjelder å formidle til kommunene om bruken av folkeavstemning. Det som synes klart, er at alle de som tar opp dette temaet, peker på at de har forsøkt å få fram at innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger er to likeverdige alternativer med tanke på kravet om at innbyggerne skal bli hørt. Dette står eksplisitt i § 10 i Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova), der det heter:

Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.

Selv om loven er nokså klar og prosessveilederne mener de har formidlet dette tydelig, peker flere på at dette ikke «når fram» til kommunestyrene. Her er svar fra to prosessveiledere som er illustrerende for dette:

Så vi har vært veldig tydelig på at [kommunestyrene] skal høre innbyggerne etter inndelingsloven som en høring, og dette er ikke et valg. Men det ligger nok noe i folk flest her at (...) vi får ikke høre hva innbyggerne mener hvis vi ikke har rådgivende folkeavstemning.

Fylkesmannen har (...) mener jeg, forklart på en nyansert måte forskjellen på en folkeavstemning og en innbyggerundersøkelse, men kommunene har ikke hørt på.

Andre prosessveiledere gav en mer nøytral vurdering av dette og pekte på at kommunene selv bestemmer høringsinstanser.

Når det gjelder mer kvalitative vurderinger av folkeavstemninger, er det flere som nokså rett ut sa at dette var en dårlig måte å høre innbyggerne på, og at det er kommunestyret som må fatte vedtaket selv.

I tillegg er det flere som hevdet at folkeavstemninger i praksis fungerer som motstandernes verktøy for å stanse en prosess.

Ja [folkeavstemninger] er helt åpenbart et virkemiddel nei-sida bruker for å stoppe dette.

Motivet har jo vært å få (...) bekreftet et nei.

Dette er argumentasjon som vi kjenner igjen fra den forrige delen av dette kapitlet, hvor de lokale aktørene pekte på at nei-sida hadde en evne til å mobilisere litt ekstra gjennom folkeavstemninger.

Altså, vi har hamret på det ved alle anledninger at folkeavstemninger i Norge alltid juridisk sett er rådgivende, det er kommunestyret som har ansvaret, så de som er i systemet, politikerne, de vet dette nå. Men folk flest, jeg tror mange har en forestilling, og nei-sida gjør jo sitt beste for å fyre opp under den, om at dette er en slags hellig, ufeilbarlig ting som detter ned fra himmelen. Selv om det er 17 % valgdeltakelse, så er det likevel hellig, er det jo noen som mener.

Flere prosessveiledere pekte på at det var viktig at utformingen av stemmeseddelen i en folkeavstemning var tydelig:

Vi var tidlig ute og vi fikk litt hjelp fra andre, vi sa at om det skulle være folkeavstemning, så måtte det være håndterlig for folket. De må forstå hva man spør om. Den første vi hadde i vårt fylke, var mislykket, spør du meg.

Samtidig påpekte en at det var vanskelig å gi konkrete råd om dette:

Nesten alle rådmennene, på et eller annet tidspunkt ringer de hit og spør om råd om utforming av stemmeseddel, og det er det ingen som vil gi. Der må de finne opp kruttet selv, hver gang. Jeg har begynt å referere alternativene som jeg har sett, men KMD vil ikke si noe om det, Distriktssenteret er veldig forsiktig, jeg ringte Telemarksforskning for få noe konkret, [men] ingen vil si noe konkret om det.

At det var vanskelig å gi råd, handler ikke om at fylkesmannen ikke hadde kompetanse om temaet. Snarere er vårt inntrykk fra intervjuene at fylkesmennene vegret seg for å gi råd om hvordan folkeavstemningene skulle utformes, fordi slike råd, uavhengig av intensjonen, raskt kunne få en uønsket politisk funksjon. Selv om spørsmålene rundt folkeavstemningene som kom inn til fylkesmannen i hovedsak syntes å ha vært relativt søkende og tekniske i sin art, kunne selv «tekniske» svar raskt bli brukt til å fremme spesifikke politiske løsninger ute i kommunene. Fylkesmannens autoritet kunne bli tatt til inntekt for at folkeavstemning var en foretrukken høringsform, og fylkesmannens tilslutning til én konkret løsning for utforming av spørsmål og svaralternativ kunne også virke uønsket styrende på de lokale prosessene. Med andre ord: Involvering i utforming av premisser for og innhold i lokale folkeavstemninger kunne, sett fra fylkesmannens side, føre til at embetet uforvarende steg over grensen fra å være prosessveileder til å være aktør i de lokale prosessene.

Når vi ser på tilbakemeldingene fra fylkesmennes prosessveiledere, er det kanskje et mer blandet bilde som står fram sammenlignet med inntrykket fra intervjuene med de lokale aktørene i kommunene. Dette handler nok primært om at det på intervjutidspunktene (våren 2016) var nokså stor variasjon mellom fylkene i bruken av folkeavstemninger. Flere av dem gir likevel uttrykk for at folkeavstemningene er bare ett av flere virkemidler for å høre innbyggernes mening, og at det er likeverdig med innbyggerundersøkelser. Enkelte går også langt i å foretrekke innbyggerundersøkelser som høringsinstrument og videre hevde at kommunestyret er det organet som bør fatte denne beslutningen.

Oppsummering

Når vi ser på intervjuene samlet, er det tre ting som utmerker seg. For det første er det den nokså utbredte holdningen at folkeavstemningsresultatet må respekteres. Folkeavstemning som verktøy har en klar veto-funksjon i det norske lokaldemokratiet i denne sammenhengen. Sagt på en annen måte: Folkeavstemning er tilnærmet en form for beslutningsmekanisme i norsk lokalpolitikk, og ikke primært en høringsinstans. Dette står i motsetning til en innbyggerundersøkelse, som primært blir sett på som en høringsinstans.

For det andre var det her en forskjell mellom de ulike nivåene vi intervjuet på. Selv om det var variasjon både lokalt og hos fylkesmannen, er det nokså gjennomgående at folkeavstemninger lokalt blir oppfattet som et sterkere virkemiddel inn mot en beslutning, mens det hos fylkesmannen er en rådende oppfatning at innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger er to likeverdige høringsformer.

Det tredje som utmerker seg, er at det er stor variasjon i oppfatninger rundt kvaliteten på folkeavstemningen (utforming av svaralternativ), bakgrunner for folkeavstemningen og vurderinger av resultatet. Dette varierer både mellom kommuner som inngikk i samme konstellasjoner og innenfor de enkelte kommunene. Det var også variasjon mellom de enkelte prosessveilederne hos fylkesmannen.

At det finnes mye variasjon rundt oppfatninger og vurderinger av folkeavstemninger, er nok ikke så overraskende når vi ser på hvordan folkeavstemningene har variert mellom kommunene. Det er likevel ingen tvil om at folkeavstemningen som verktøy har en spesiell funksjon i norsk lokaldemokrati, og at den særlig blant lokale politiske aktører oppfattes som en reell beslutningsmekanisme. I neste kapittel skal vi se nærmere på om innbyggerne er av samme oppfatning.

7 Innbyggernes oppfatninger av folkeavstemninger – resultater fra Medborgerpanelet

Bjarte Folkestad

Innledning

Som vi så i kapittel 6, er det en rådende enighet blant de fleste av de lokale politiske aktører i kommunene om at resultatet fra en folkeavstemning må respekteres. Selv om folkeavstemningene juridisk sett bare er rådgivende, mener de fleste at resultatet må følges. Det er noen som trekker fram at i de tilfeller der det er svært lav valgdeltakelse, og/eller resultatet er tilnærmet jevnt, kan det vurderes å se vekk ifra folkeavstemningen. Men som vi har sett, er det svært få som selv målbærer denne oppfatningen, og det vises ofte til at dette er hypotetiske vurderinger.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva respondentene i en landsrepresentativ befolkningsundersøkelse mener om dette. Mer konkret ser vi på hvor akseptabelt befolkningen mener det er at kommunestyret fatter vedtak i strid med resultatet fra en folkeavstemning. For å gå dypere inn i disse spørsmålene har vi benyttet oss av det eksisterende panelet Norsk medborgerpanel, som er finansiert av Universitetet i Bergen / Uni Research Rokkansenteret.⁴⁹

Et sentralt formål med Norsk medborgerpanel er å kunne gjennomføre såkalte surveyeksperimenter. Dette handler blant annet om å gi tilfeldig utvalgte respondenter ulike spørsmålsformuleringer for så å se om det gir ulike svarfordelinger. Vi har benyttet oss av denne teknikken for å undersøke om ulike tenkelige scenarier knyttet til politikernes beslutninger etter et folkeavstemningsresultat

⁴⁹ Norsk medborgerpanel er en internettbasert undersøkelse om nordmenns holdninger om viktige samfunnstemaer, og er et non-profit-prosjekt utelukkende benyttet til forskningsformål. Deltakerne representerer et tverrsnitt av den norske befolkningen, som noen få ganger i året inviteres til å si sin mening i viktige spørsmål om norsk samfunn og politikk. Fordelen med å benytte seg av Norsk medborgerpanel er at en ikke trenger å gjennomføre en kostbar spørreundersøkelse på egen hånd, og at en kobler seg på en infrastruktur som flere av prosjektdeltakerne er godt kjent med.

kan påvirke respondentenes oppfatninger av beslutningens legitimitet. Undersøkelsen forløp som følger:

Vi startet med å kartlegge hvordan situasjonen er for den enkelte respondenten. Her spurte vi blant annet om det har vært folkeavstemning om kommunesammenslåing i respondentens kommune, og om de selv er tilhengere eller motstandere av sammenslåing av egen kommune. Deretter gjennomførte vi et surveyeksperiment hvor vi måler hvor akseptabel politikernes avgjørelse om kommunesammenslåing oppfattes under ulike forutsetninger.

Av en gruppe på 2108 respondenter trakk vi tilfeldig ut hvem som skulle få presentert to forskjellige tenkte situasjoner.

Gruppe A (N = 1007) fikk følgende spørsmål:

GRUPPE A:

Se for deg en tenkt situasjon hvor det ble gjennomført folkeavstemning om kommunesammenslåing. Det viste seg at et knapt flertall stemte «ja» til sammenslåing. Samtidig hadde flere innbyggerundersøkelser over tid vist et klart flertall for sammenslåing. Etter nøye vurdering beslutter kommunestyret å holde fram som egen kommune.

Gruppe B (N = 1049) fikk følgende spørsmål:

GRUPPE B:

Se for deg en tenkt situasjon hvor det ble gjennomført folkeavstemning om kommunesammenslåing. Det viste seg at et knapt flertall stemte «nei» til sammenslåing. Samtidig hadde flere innbyggerundersøkelser over tid vist et klart flertall for sammenslåing. Etter nøye vurdering beslutter kommunestyret å vedta sammenslåing.

For begge scenarioene ble respondentene bedt om å vurdere hvor akseptabelt dette var: «Uavhengig av ditt syn på kommunesammenslåing, i hvilken grad synes du kommunestyrets beslutning i dette tilfellet ville være akseptabel?» Svaret skulle rangeres fra 1 til 5 der 1 = «I svært stor grad akseptabelt», mens 5 = «ikke akseptabelt i det hele tatt».

Som vi ser, er ordlyden i scenarioene nokså lik med noen vesentlige unntak. For gruppe A vedtar kommunestyret å stå alene som kommune i strid med hva som er resultatet i folkeavstemningen. For Gruppe B gjennomfører kommunestyret et sammenslåingsvedtak i strid med hva som er resultatet i folkeavstemningen. I begge eksemplene vises det til innbyggerundersøkelser hvor det over tid har vært et klart flertall for sammenslåing. Dette er i tråd med hva som var tilfellet i flere av de case-kommunene vi undersøkte. Her var det ofte slik at holdningen

til kommunesammenslåing var mer positiv i innbyggerundersøkelsene, mens folkeavstemningene hadde en tendens til å trekke ned denne positive stemningen. For eksempel viste innbyggerundersøkelsene i Sunnfjord at rundt 60 prosent kunne tenke seg kommunesammenslåing, resultatene fra folkeavstemningene viste derimot en jevnere fordeling, hvor resultatet var nærmere 50–50.

Resultater

Vi starter denne delen med å først se på hvor mange som har erfart å ha folkeavstemning om kommunesammenslåing i sin kommune.

Tabell 7.1. Har det vært folkeavstemning om kommunesammenslåing i din kommune i løpet av de siste årene? Tall i prosent.

	Prosent
Ja	31
Nei	56
Vet ikke	13

N = 2093. Tallene er vektet etter alder, kjønn, geografi og utdanning (N er ikke vektet, se dokumentasjonsrapport, Ivarsflaten mfl. 2017 for detaljer). Spørsmålsformulering: «Har det vært folkeavstemning om kommunesammenslåing i din kommune i løpet av de siste årene?»

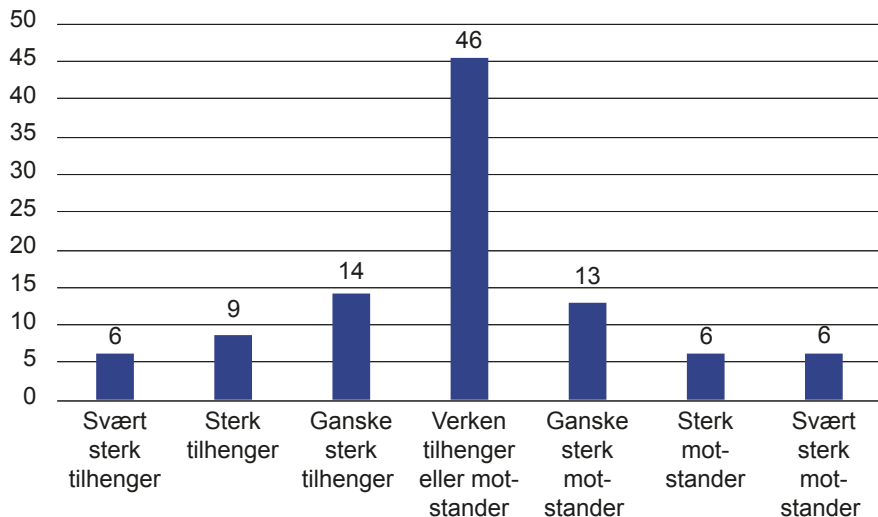
Kilde: Norsk medborgerpanel

Tabell 7.1 viser at 31 prosent av de spurte svarte at det har vært folkeavstemning om kommunesammenslåing i deres kommune i løpet av de siste årene. 56 prosent av de spurte svarte at det ikke hadde vært folkeavstemning om kommunesammenslåing, mens 13 prosent svarte at de ikke visste om det hadde vært. Ser vi dette tallet i lys av hvor mange kommuner som faktisk har gjennomført folkeavstemninger om kommunesammenslåing siden vinteren 2014, stemmer det godt overens med antallet innbyggere som bor i kommuner som har gjennomført minst en folkeavstemning. Totalt 28 prosent av befolkningen bor i en kommune som har gjennomført en slik folkeavstemning (også når det gjelder stemmeberettigede får vi et avrundet tall til 28 prosent).⁵⁰ Dette gir oss en pekepinn på at dataene er nokså valide når det gjelder respondentenes erfaringsgrunnlag med folkeavstemninger knyttet til kommunereformen.

⁵⁰ Andelen er utregnet på bakgrunn av gjennomgangen fra kapittel 3 samt befolkningstall fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

Det neste spørsmålet vi stilte, var i hvilken grad respondenten var tilhenger eller motstander av kommunereformen. Figur 7.1 viser fordelingen av svarene.

Figur 7.1. Hvor sterk tilhenger eller motstander er du av at kommunen du bor i, slår seg sammen med en eller flere andre kommuner? Prosent



N = 2062. Tallene er vektet etter alder, kjønn, geografi og utdanning (N er ikke vektet. Se dokumentasjonsrapport, Ivarsflaten mfl. 2017, for detaljer).

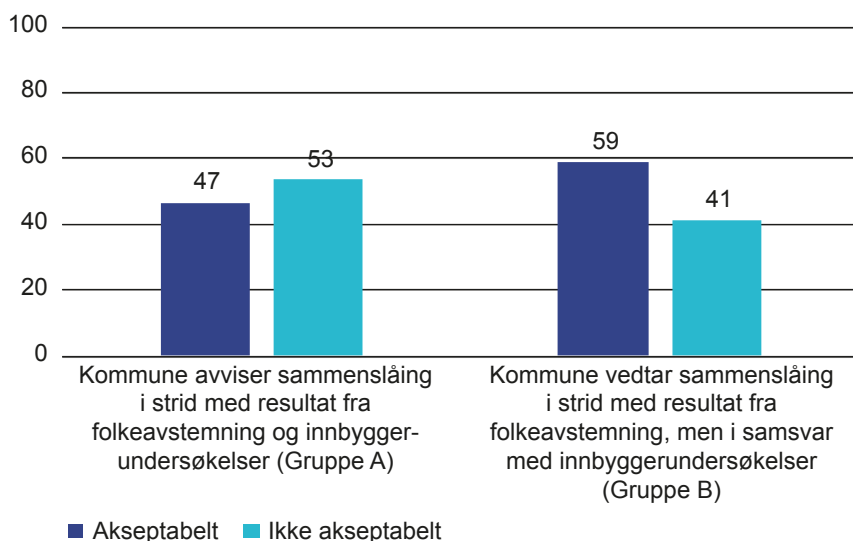
Kilde: Norsk medborgerpanel

Ser vi på fordelingen av svarene, vitner det om en befolkning som er nokså jevnt fordelt, men der «verken-eller»-gruppen utgjør den største gruppen med rundt 46 prosent. 29 prosent av de spurte er tilhengere av at deres hjemkommune slår seg sammen med en eller flere andre kommuner, mens 26 prosent er motstandere av dette. Nå vil nok andelen «verken-eller»-innbyggere variere betydelig fra kommune til kommune, men det er likevel et tankekors at nesten halvparten av innbyggerne gir uttrykk for en slik holdning til kommunereformen. Resultatet peker i alle fall på at det kan være vanskelig å fatte beslutninger eller snakke på vegne av befolkningen i et slikt spørsmål. Dette resultatet er også interessant når vi ser det i sammenheng med det som flere var inne på i våre intervjuer i kapittel 6. Her kom det fram at flere syntes at folkeavstemningene hadde en tendens til å mobilisere motstandere, mens innbyggerundersøkelsene kanskje mobiliserte en høyere andel reformpositive. Dersom det er slik at det i de fleste kommuner vil være et flertall som har en «verken-eller»-holdning til kommunesammenslåing, kan man kanskje hevde at verken innbyggerundersøkelser eller folkeavstemninger er spesielt egnet til å fatte beslutninger om sammenslåing. Dette fordi de ulike verktøyene vil kunne mobilisere ulike

grupper av befolkningen. Det er vanskelig basert på de data vi har tilgjengelig, å si noe i den ene eller andre retningen. Her trengs det åpenbart mer forskning som blant annet ser på forholdene mellom disse innbyggerundersøkelsene og folkeavstemningene. Er det slik som flere har vært inne på, at innbyggerundersøkelsene har en generelt høyere ja-andel, mens folkeavstemningene har en tendens til å dra denne ja-andelen ned?

Det neste spørsmålet som ble stilt, dreide seg om eksperimentet hvor vi varierer to tenkte situasjoner, som ble presentert for to grupper av tilfeldig utvalgte respondenter. Gruppene fikk hvert sitt scenario som de skulle ta stilling til (en fikk altså ikke begge scenarioene presentert). Det er viktig å understreke at gruppene ble tilfeldig trukket. Det er altså helt tilfeldig hvilket scenario en blir presentert for. Til dette ligger det en antagelse om at det ikke skal foreligge noen systematiske skjevheter mellom gruppene som blir presentert for de ulike scenarioene, unntatt scenarioene i seg selv. Dersom det er en signifikant forskjell mellom gruppene, er det grunn til å tro at dette skyldes forskjellen som ligger i de presenterte scenarioene. I dette tilfellet handler forskjellen om at kommunestyret enten a) avviser sammenslåing i strid med det som ble resultatet i folkeavstemningen (innbyggerne sa ja til sammenslåing), eller b) vedtar sammenslåing i strid med resultatet i folkeavstemningen (innbyggerne sa nei til sammenslåing).

Figur 7.2. Resultat fra eksperiment om kommunestyrets beslutningsgrunnlag. Prosent



Gruppe A N = 1049, Gruppe B N = 1007. Tallene er vektet etter alder, kjønn, geografi og utdanning (N er ikke vektet). Se dokumentasjonsrapport, Ivarsflaten mfl. 2017, for detaljer.
Kilde: Norsk medborgerpanel

Resultatene i figur 7.2 viser at det er en klar forskjell mellom gruppene. Det synes å være langt mer akseptabelt å vedta en sammenslåing til tross for at folket har sagt nei til dette i en folkeavstemning. 59 prosent av de spurte mener dette er akseptabelt. Respondentene er derimot mer skeptisk til at kommunestyret avviser en sammenslåing dersom folkeavstemningen har vist et flertall for sammenslåing. 53 prosent av de spurte synes at det ikke er akseptabelt at kommunestyret avviser sammenslåing, når befolkningen har sagt ja til dette gjennom en folkeavstemning.

Selv om forskjellene mellom gruppene er betydelige, skal vi likevel tolke resultatene med varsomhet. For det første må vi huske på at informasjonen om innbyggerundersøkelsene er lik for begge gruppene. Det vil si at i situasjonen som blir beskrevet for gruppe A, går kommunestyret imot befolkningen *både* i folkeavstemningen og i innbyggerundersøkelsene. I situasjonen til gruppe B er det «bare» resultatet i folkeavstemningen som kommunestyret går imot. Her kan kommunestyret vise til innbyggerundersøkelser som har vist klart flertall for kommunesammenslåing. Sett i ettertid skulle kanskje situasjonene vært variert i større grad, for eksempel ved at en hadde situasjoner hvor innbyggerundersøkelsene viste flertall mot sammenslåing.

En annen innvending mot designet er at det ikke har noen informasjon knyttet til resultatet av folkeavstemningen. Ville det for eksempel vært større grunn til å akseptere kommunestyrets beslutning om å gå imot et resultat dersom det hadde vært svært jevnt mellom ulike alternativer, for eksempel 50,5 «nei» og 49,5 prosent «ja»? Hvor mye har for eksempel valgdeltakelsen å si for i hvilken grad det er akseptabelt å se vekk ifra resultatet av en folkeavstemning? Vil det være mer akseptabelt å gå imot folkeavstemningen dersom valgdeltakelsen er lavere enn 50?

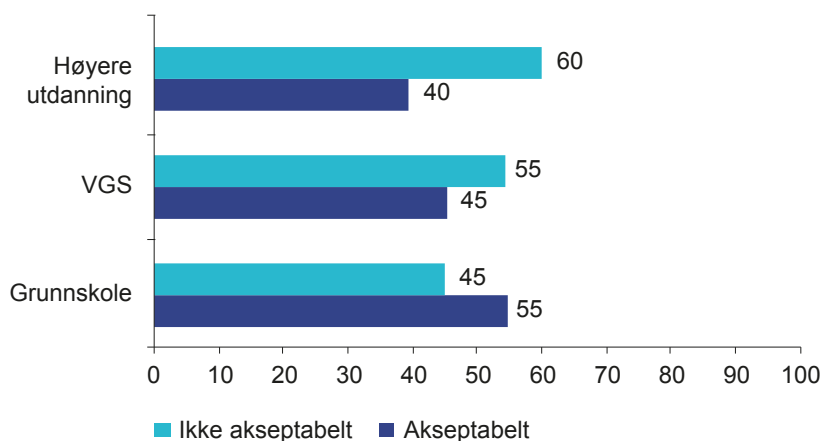
Samlet analyse: Hva forklarer vurderinger knyttet til kommunestyrets avgjørelse?

Til slutt gjennomførte vi en samlet regresjonsanalyse der vi undersøkte nærmere om vurderinger knyttet til hva som var akseptabelt eller ikke, var betinget av sentrale bakgrunnsvariabler som respondentenes kjønn, alder og utdanning. I tillegg undersøkte vi om holdninger til kommunereformen eller om det hadde vært gjennomført folkeavstemning i kommunen, hadde en effekt på om en synes avgjørelsen til kommunestyret var akseptabel eller ikke. Selve resultattabellen med detaljerte regresjonskoeffisienter og signifikansnivå er lagt til tabellappendiks B. Her presenterer vi de signifikante funnene i figurer og kommenterer ellers

hvilke forhold som ikke er utslagsgivende for hvorvidt kommunestyrets beslutning oppfattes som akseptabel eller ikke.

Vi starter med å se på gruppe A, som fikk presentert en situasjon der kommunestyret vedtok å ikke slå seg sammen med andre kommuner, til tross for et flertall for dette i folkeavstemningen og i innbyggerundersøkelsene. Her fant vi at verken kjønn, alder, holdning til kommunereform eller om folkeavstemning hadde funnet sted i ens kommune, hadde betydning for i hvilken grad en fant dette akseptabelt eller ikke. Dermed står vi igjen med et signifikant funn, nemlig at utdanning har en betydning (se figur 7.3). Her fant vi en forskjell blant utdanningsgruppene ved at de med høyere utdanning i mindre grad fant dette akseptabelt. Blant de med lavere utdanning finner vi derimot et flertall på 55 prosent som mener at det er akseptabelt at kommunestyret vedtar å ikke slå seg sammen med andre kommuner i strid med folkeavstemningsresultatet og innbyggerundersøkelsen.

Figur 7.3. Aksept/ ikke-aksept for kommunestyrets vedtak om å ikke slå seg sammen med andre kommuner, i strid med resultat fra folkeavstemning, etter utdanningsnivå. Prosent

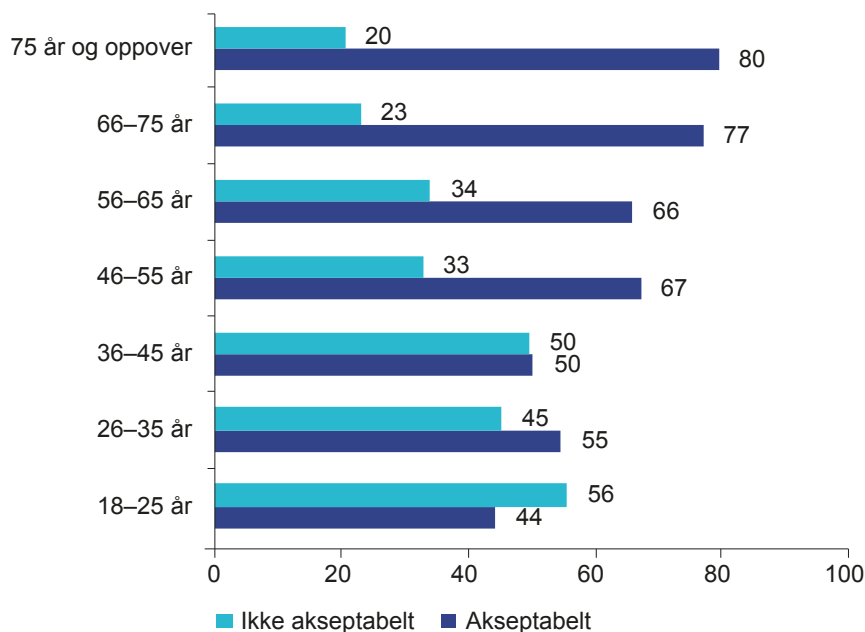


N = 1003. Tallene er vektet etter alder, kjønn, geografi og utdanning (N er ikke vektet. Se dokumentasjonsrapport, Ivarsflaten mfl. 2017, for detaljer).

Kilde: Norsk medborgerpanel

Så ser vi på scenario B, hvor kommunen går imot resultatet fra folkeavstemningen og vedtar sammenslåing (folkeavstemningen sier nei til sammenslåing, mens kommunestyret og innbyggerundersøkelsen sier ja til sammenslåing). Her er det to forhold som kan forklare noe av variasjonen. For det første er det forskjell mellom de eldre og yngre. Figur 7.4 viser fordelingen mellom de som synes avgjørelsen til kommunestyret er akseptabel, og de som ikke gjør det, etter alder.

Figur 7.4. Aksept/ikke-aksept for kommunestyrets vedtak om sammenslåing, i strid med resultat fra folkeavstemning, etter alder. Prosent

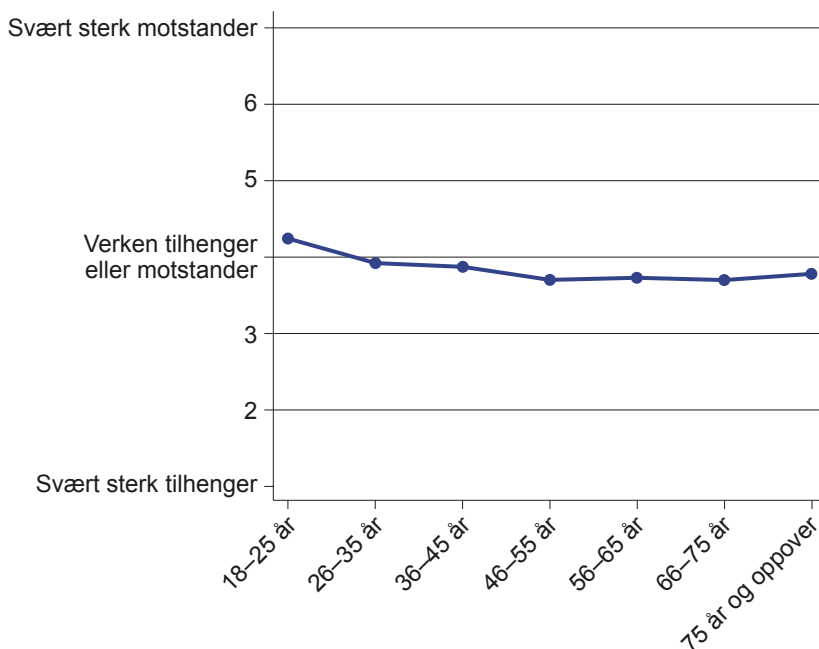


N = 1007. Tallene er vektet etter alder, kjønn, geografi og utdanning (N er ikke vektet. Se dokumentasjonsrapport, Ivarsflaten mfl. 2017, for detaljer).

Kilde: Norsk medborgerpanel

Figuren viser at det særlig blant de eldre er nokså markant aksept for kommunestyrets avgjørelse. Fra alderskategorien 46–55 år og oppover er det et ganske klart flertall som synes det er akseptabelt at kommunestyret vedtar sammenslåing selv om et knapt flertall av kommunens befolkning har stemt nei til dette. I den yngste alderskategorien, 18–25 år, ser vi at det er et flertall som mener dette ikke er akseptabelt. Dette er motsatt av hva som er tilfelle i den neste alderskategorien, 26–35 år, hvor det er flere som synes dette er akseptabelt. Til slutt ser vi at aldersgruppen 36–45 år er delt på midten.

Dette ser først og fremst ut til å handle om en aldersforskjell hva gjelder synet på kommunesammenslåing. Om vi ser på gjennomsnittsverdien på holdninger til kommunesammenslåing, finner vi at skepsisen i gjennomsnitt er større blant de aller yngste enn hva som er tilfelle for de eldre. Dette kan vi se av figur 7.5, som viser gjennomsnittsverdien på holdninger til kommunesammenslåing i ulike aldersgrupper.

Figur 7.5. Holdning til kommunesammenslåing etter aldersgrupper

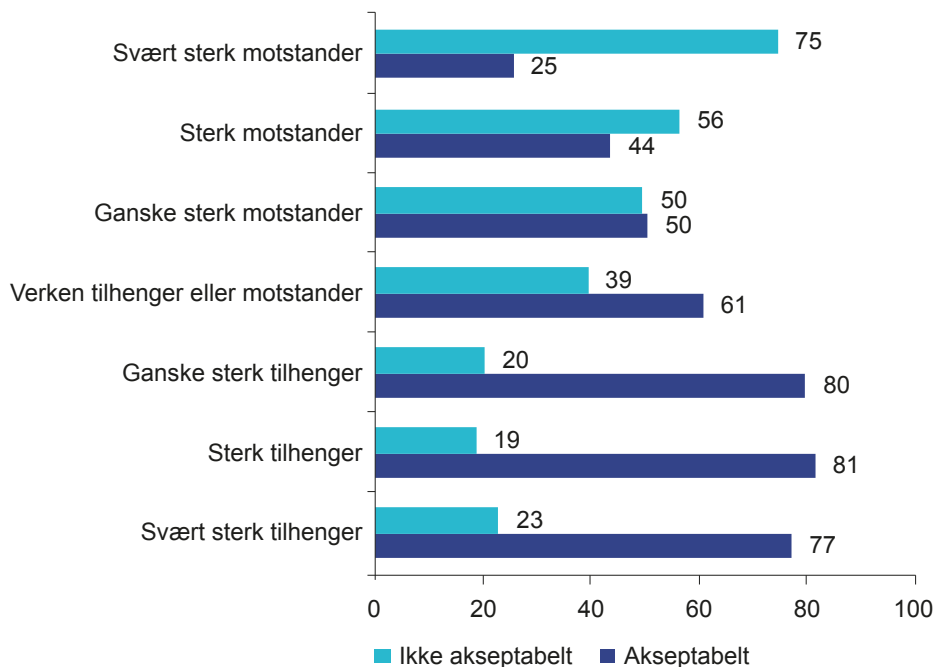
N = 2062. Tallene er vektet etter alder, kjønn, geografi og utdanning (N er ikke vektet. Se dokumentasjonsrapport, Ivarsflaten mfl. 2017, for detaljer).

Kilde: Norsk medborgerpanel

Figuren viser først og fremst at det er rundt kategorien «verken tilhenger eller motstander» de fleste samler seg. Samtidig viser figuren at det er signifikant flere blant de aller yngste som har en høyere gjennomsnittsverdi (altså i større grad er motstander av kommunesammenslåing) enn hva som er tilfelle blant de eldre.

Nettopp holdninger til kommunereform var det neste forholdet som viste seg å gi utslag når vi analyserte variasjoner i hvorvidt en fant det akseptabelt å vedta kommunesammenslåing etter at folket hadde sagt nei i en folkeavstemning. I figur 7.6 viser vi fordelingen av aksept/ikke-aksept for dette etter holdning.

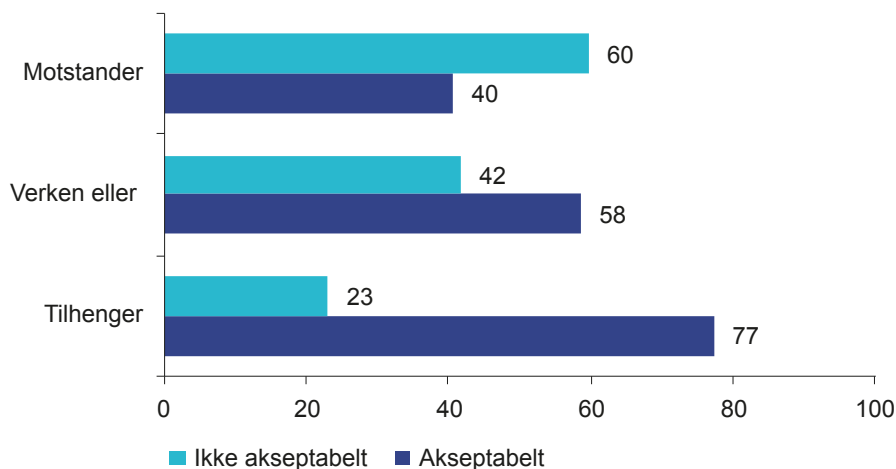
Figur 7.6. Aksept/ikke-aksept for kommunestyrets vedtak om sammenslåing, i strid med resultat fra folkeavstemning, etter holdning til kommunesammenslåing. Prosent



N = 996. Tallene er vektet etter alder, kjønn, geografi og utdanning (N er ikke vektet. Se dokumentasjonsrapport, Ivarsflaten mfl. 2017, for detaljer).
Kilde: Norsk medborgerpanel

Figur 7.6 viser, kanskje ikke så overraskende, at de som er sterke motstandere av kommunesammenslåing, ikke finner det akseptabelt at kommunestyret vedtar sammenslåing, selv om befolkningen har sagt nei i en folkeavstemning. Blant tilhengerne av kommunereform er det derimot akseptabelt. Det er likevel en forskjell mellom gruppene ved at det er en betydelig skjeve fordeling av forholdet akseptabelt/ikke-akseptabelt blant tilhengere av kommunereform enn blant motstandere. Dette kan vi tydeliggjøre ved å forenkle holdningsmålet og gruppene den i «tilhengere», «verken-eller» og «motstandere». Da blir fordelingen slik figur 7.7 viser.

Figur 7.7. Aksept/ikke-aksept for kommunestyrets vedtak om sammenslåing, i strid med resultat fra folkeavstemning, etter holdning til kommunesammenslåing. Prosent



N = 996. Tallene er vektet etter alder, kjønn, geografi og utdanning (N er ikke vektet. Se dokumentasjonsrapport, Ivarsflaten mfl. 2017, for detaljer).

Kilde: Norsk medborgerpanel

Blant tilhengerne er det 77 prosent som finner kommunestyrets beslutning akseptabel, mens 23 prosent ikke finner den akseptabel. Blant motstanderne er dette forholdet snudd, men forskjellen mellom gruppene er vesentlig mindre enn blant tilhengerne. Her finner 60 prosent kommunestyrets beslutning uakseptabel, mens 40 prosent finner den akseptabel.

Oppsummering

Da vi i kapittel 6 analyserte lokalpolitikernes holdninger til folkeavstemninger, syntes det å være en unisont rådende oppfatning at når en først hadde gjennomført folkeavstemninger, så vil det være svært vanskelig og problematisk at kommunestyret ikke skulle følge resultatet av folkeavstemningen. Resultatene fra denne innbyggerundersøkelsen viser at bildet er noe mer nyansert når det gjelder befolkningens oppfatning.

Faktisk ser det heller ut til at flertallet i befolkningen finner det akseptabelt at kommunestyret fatter vedtak som går imot resultatet fra en folkeavstemning. Det er likevel to viktige nyanser her som begge handler om endring. Dersom befolkningen har gitt ønske om forandring, det vil si kommunesammenslåing, er det mindre akseptabelt at kommunestyret går imot dette. Dersom kommune-

styret vedtar å endre på kommunegrensene, er dette også oppfattet som akseptabelt selv om befolkningen har ment noe annet. Vi kan summere opp dette i tabell 7.2.

Tabell 7.2. Oppsummering av funn

Innbyggernes «råd» i folkeavstemning	Innbyggernes «råd» i undersøkelser/survey	Kommunestyrets vedtak	Befolkningens vurdering av kommunestyrets vedtak
Ja til sammen-slåing	Klart «ja» til sammen-slåing	Nei til sammen-slåing	53 % finner dette ikke akseptabelt
Nei til sammen-slåing	Klart «ja» til sammen-slåing	Ja til sammen-slåing	41 % finner dette ikke akseptabelt

Som vi har vært inne på, er en innvending mot disse funnene at de tenkte situasjonene ikke har nok informasjon knyttet til resultatet av folkeavstemningene. Særlig handler dette om forhold knyttet til valgdeltakelse og jevnt resultat. Forhold knyttet til valgdeltakelse er ikke nevnt i scenarioene som er presentert for respondentene. Det kunne kanskje vært presisert, særlig i etterkant av analysene vi har gjort med intervjuer med lokalpolitikere. I tillegg kommer det at innbyggernes råd gjennom undersøkelser er uforandret i scenarioene, noe som gjør at vi ikke får testet ordentlig hva som er utslagsgivende.⁵¹

Når det er sagt, viser resultatene fra denne undersøkelsen at tolkningsrommet av resultatet etter en folkeavstemning kanskje er større enn det som kommer fram i våre intervjuer.

51 I rapporten «The Wiggle Room of Legitimacy in Democratic Decisions: The Case of Referendums» (Arnesen mfl. 2017) gjennomføres et lignende eksperiment, men da med flere slike forutsetninger som f.eks. valgdeltakelse og størrelsen på flertallet. Her finner de blant annet at valgdeltakelse og størrelsen på flertallet har mye å si for hvorvidt folkeavstemningsresultatet anses som det endelige resultatet. Særlig vil de som ikke er enig med flertallet (taperne av folkeavstemningen), vektlegge slike forhold.

8 Alternative valgordninger ved folkeavstemninger

Bjarte Folkestad

Innledning

De lokale folkeavstemninger som ble gjennomført i forbindelse med kommune-reformen, var juridisk sett rådgivende. Hensikten med folkeavstemningene var altså formelt sett å gi kommunestyrene et råd om hvordan de skulle forholde seg til spørsmålet om kommunesammenslåing. Et potensielt problem vil kunne oppstå dersom en kommune har flere alternativer til sammenslåing utover valget mellom sammenslåing eller ikke (dvs. en kan velge mellom ulike kommunekonstellasjoner). Spørsmålet blir hvordan politikerne skal spørre innbyggerne om råd i slike tilfeller, og hvordan de skal tolke det resultatet som foreligger. Som vist i kapittel 5, var det 48 kommuner som hadde mer enn ett alternativ på stemmeseddelen. Spørsmålet om alternative valgordninger er derfor relevant av flere grunner. For det første er det fordi det faktisk foreligger flere alternativer til sammenslåinger i mange kommuner. For det andre kan det tenkes at dette er informasjon som er etterspurt rundt om i kommunene. Som det kom fram i intervjuene med fylkesmannens prosessveiledere, var det flere kommuner som søkte fylkesmannen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om råd for hvordan en skulle utforme en stemmeseddel i forbindelse med folkeavstemninger om kommunesammenslåing.

I dette kapitlet skal vi først se på noen varianter av preferansevalgordninger som finnes. Særlig skal vi se på en ordning som har blitt benyttet ved direkte ord-førervalg i Norge og i noen tilfeller ved strukturreformen i Danmark i 2004.

Ulike valgordninger som kan benyttes for å fange opp preferanser blant velgerne

Ved de fleste tilfeller var det bare to stemmealternativer ved folkeavstemninger om kommunesammenslåinger i Norge: ja eller nei til sammenslåing. Dermed

blir det nokså enkelt å kåre en «vinner», ettersom et av alternativene vil få absolutt flertall. Dette gjelder dersom man velger å se bort fra blanke stemmer. Dette forholder seg annerledes dersom en har flere enn to alternativer, for eksempel 1) holde fram som egen kommune, 2) slå seg sammen med kommune X og 3) slå seg sammen med kommune Y. Her kan det oppstå en situasjon der ingen av alternativene får mer en 50 prosent av stemmene, eller der stemmene fordeler seg noenlunde likt. Et alternativ kan selvsagt få simpelt flertall, for eksempel 40 prosent av stemmene. Men det kan likevel være problematisk å tolke dette som «folkets vilje». Som Jørgensen (2006a) skriver om bruken av folkeavstemninger i den danske kommunereformen:

Svaralternativet, der har fået 40 pct. af stemmerne, er det alternativ, der har fået flest stemmer, men man kan næppe argumentere for, at det er ønsket hos flertallet af vælgere, da 60 pct. af vælgerne har stemt på noget andet (Jørgensen 2006a:181)

Ved å gi preferanse for andre alternativer kan det tenkes at det vinnende alternativet får større legitimitet. Dermed kan det bli lettere for politikerne å fatte et vedtak basert på resultatet fra en rådgivende folkeavstemning. Målet med en alternativ valgordning der en har anledning til å uttrykke flere preferanser, er å få et alternativ som kombinert med andre preferanser får 50 prosent av stemmene. Dette har også en kostnadsside ved at det vil være besparende å få en avgjørelse innenfor ett valg. Alternativt kunne en hatt to valgog ganger slik man har ved franske presidentvalg. Her vil da de to alternativene som får flest stemmer (men ingen av dem over 50 prosent), gå videre til neste valgog gang.

Et spørsmål som er sentralt i dette perspektivet, er hvor mange stemmer, eller riktigere sagt hvor stor andel av stemmene, som må til for å vinne et valg. Her kan vi for eksempel skille mellom

- simpelt flertall, det vil si at alternativet som får flest stemmer, er det som vinner
- rent flertall, det alternativet som får minst halvparten (50 prosent) av stemmene som er avgitt, vinner
- absolutt flertall, det alternativet som minst halvparten av de som kan stemme, stemmer på, vinner (oppnås kun i de tilfeller hvor det er stemmeplikt)

I tillegg kan det selvsagt være krav om at flertallet skal være høyere enn 50 prosent (se også kapittel 2). Dette kjenner vi for eksempel fra Stortinget, hvor det blant annet er krav om $\frac{2}{3}$ flertall ved endring av Grunnloven, og $\frac{3}{4}$ flertall

ved avståelse av suverenitet (som f.eks. medlemskap i EU).⁵² Andre varianter er krav om et såkalt dobbelt flertall, det vil si at det ikke bare skal være flertall i befolkningen som helhet, men at det også skal være flertall i bestemte områder. Et eksempel på dette kan være at en krever at det skal være minst 50 prosent flertall for EU-medlemskap i folket som helhet, og i et flertall av fylkene.⁵³

I det følgende skal vi kort se nærmere på ulike valgordninger der man benytter seg av preferansevalg eller supplerende stemmegivning. Gjennomgangen er i hovedsak basert på rapporten til Christensen og Aars (2008), og det vises til denne rapporten for mer detaljert informasjon om ulike valgordninger. Vi begrenser oss her til ordninger hvor det skal velges en kandidat, eller i vårt tilfelle et alternativ innenfor en valgkrets (kommune).

Ulike valgordninger for å kåre en vinner av et valg

Vi starter med å se på den velkjente ordningen som benytter seg av simpelt flertall. Ordningen går også under navnet «first-past-the-post» og benyttes blant annet i Storbritannia. Denne ordningen er svært enkel. Det alternativet som får flest stemmer, vinner valget. Dette kan vi illustrere i tabell 8.1, hvor vi viser «resultatet» fra et hypotetisk eksempel der vi tenker oss en kommune kalt «Vestsida kommune».

Tabell 8.1. Et hypotetisk eksempel på bruk av ordning med simpelt flertall i en folkeavstemning om kommunereform

Alternativ	Andel stemmer i prosent	Vinner/taper
Holde fram som egen kommune	34	Vinner
Slå seg sammen med Nordsida kommune	33	Taper
Slå seg sammen med Sørsida kommune	33	Taper

52 I debatten om tolkning av resultat etter en folkeavstemning om EU-medlemskap har det flere ganger vært debattert om en skal endre på denne regelen, slik at kravet om størrelsen på flertallet blir redusert fra $\frac{2}{3}$ flertall til $\frac{1}{2}$ flertall. Sist gang var våren 2016 i forbindelse med grunnlovsforslag om å endre på paragraf 93. (<https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=54646>)

53 Det finnes flere eksempler på slike mekanismer. Blant annet har en det i EU, hvor det heter at beslutninger tatt i Rådet for den europeiske union må ha et såkalt kvalifisert flertall. Dette innebærer minst 55 prosent av rådet, og disse må minst representere 65 prosent av befolkningen i EU. Også i Sveits har en slike mekanismer når det gjelder grunnlovsendringer framsatt gjennom folkeavstemninger. Her må det i tillegg til et flertall i befolkningen være et flertall blant kantonene i Sveits. Dette gjelder da også spørsmålet om EU-medlemskap (se Schwok 2009).

Vinneren i dette tenkte tilfellet blir altså alternativet «holde fram som egen kommune». Dette fordi den fikk ett prosentpoeng mer enn de to andre alternativene. Konsekvensen av en slik ordning er at det kan bli potensielt mange såkalte bortkastede stemmer.

I en slik ordning med simpelt flertall får en bare gi en stemme til et alternativ. Ved ordningen «alternativ stemmegivning» (AV) gis en derimot muligheten til å rangere alternativene. Dette er et valgsystem som blant annet benyttes i Australia (Farrell og McAllister 2005). Her *må* velgerne nummere samtlige kandidater på en liste. Dersom en kandidat får mer enn 50 prosent av førstestemmene (førsteprioritert), vinner vedkommende. Hvis ingen kandidat får mer enn 50 prosent, blir kandidaten med færrest førstestemmer eliminert, og en ny runde med opp-telling starter. I tabell 8.2 viser vi hvordan denne ordningen kunne sett ut ved vårt tenkte tilfelle om kommunesammenslåing i «Vestsida kommune».

Tabell 8.2. Et hypotetisk eksempel på bruk AV-valgordning i en folkeavstemning om kommunereform

	Prosent av førstestemmene	Runde 2 (fordeling av andrestemmene til de som hadde alternativet «slå seg sammen med Østsida kommune» som førstestemme)	Runde 3 (fordeling av andrestemmene til de som hadde alternativet «slå seg sammen med Sørsida kommune» som førstestemme)	Vinner/ taper
Holde fram som egen kommune	40	40	45	Taper
Slå seg sammen med Nordsida kommune	30	35	55	Vinner
Slå seg sammen med Sørsida kommune	20	25		Taper
Slå seg sammen med Østsida kommune	10			Taper

Dette er en variant som minner litt om ordningen som ble brukt ved direkte ordførervalg i Norge i 2007. Forskjellen ligger i at det ikke er obligatorisk å prioritere. I Australia blir nemlig stemmesedler som ikke inneholder fullstendig prioritering, forkastet.

En annen variant er å benytte seg av omvalgsmetode. Bruken av omvalgsmetoder kjenner vi kanskje best fra det franske presidentvalget. Her må en kandidat få rent flertall (mer enn 50 prosent) i første runde for å bli valgt til president.

Hvis ingen får mer enn 50 prosent i første runde, går de to kandidatene med flest stemmer til en ny valggrunde, som avholdes to uker senere (Elgie 2005). Denne gangen er det bare disse to det skal stemmes over. I tabell 8.3 viser vi hvordan dette kunne sett ut i et tenkt tilfelle.

Tabell 8.3. Et hypotetisk eksempel på bruk av omvalgsmetode i en folkeavstemning om kommunereform

	1. valggrunde. Andel av stemmene i prosent	2. valggrunde. Andel av stemmene i prosent	Vinner/taper
Holde fram som egen kommune	40	55	Vinner
Slå seg sammen med Nordsida kommune	30	45	Taper
Slå seg sammen med Sørsida kommune	20	-	Taper
Slå seg sammen med Østsida kommune	10	-	Taper

De overnevnte ordninger er bare et lite utvalg av det som finnes. I det følgende gir vi en kort beskrivelse av ordningen som ble benyttet ved direkte ordførervalg i 2007, samt ved folkeavstemninger om kommunesammenslåing i Danmark i 2004/2005. Denne ordningen bruker vi videre som eksempel når vi går igjennom de tre tilfellene hvor det har vært preferansevalgordning i forbindelse med kommunereformen i Norge. Denne ordningen er kanskje den som er mest anvendelig, siden den for det første allerede har vært utprøvd rundt om i ganske mange norske kommuner (48 kommuner benyttet denne metoden i 2007 ved direkte ordførervalg), og fordi den ble brukt i Danmark ved en identisk tematikk (kommunesammenslåing).

Ordningen med direkte ordførervalg ble gjennomført i Norge i 2003 og 2007. Valgteknikken omtales som supplerende stemmegivning (SV). Det var to hovedgrunner til at en valgte denne ordningen. For det første skulle denne valg-måten sikre at en fikk en ordfører med bred velgeroppslutning. For det andre skulle ordningen være enkel å ta i bruk for velgerne.

Kort beskrevet skulle velgerne ved denne ordningen

... sette kryss bak ønsket ordfører i kolonnen «Førstevalg». I tillegg kan velgeren stemme på ytterligere en kandidat i kolonnen «Andrevalg». Det er opp til den enkelte velgerne [sic] om han/hun ønsker å avgi en andre-preferanse (Christensen og Aars 2008: 13).

I forbindelse med kommunereformen i Danmark i 2004/2005 var det totalt 73 folkeavstemninger. Av disse var 10 avstemninger med flere enn to valgmuligheter. I tre av disse avstemningene hadde velgerne mulighet til å rangere alternativene. Jørgensen beskriver valgordningen slik:

Først optalte man alle 1. prioriteringsstemmerne, og hvis der ikke var et absolut flertal for et alternativ gikk de to alternativer med flest stemmer videre til en ekstra optælling. Her fikk de vælgere, der hadde deres 1. prioritet på de alternativer der røg ut etter 1. runde, deres 2. prioriteringer med, så ingen stemmer gikk til spille. På den måte sikrede de tre kommuner, at man fant frem til flertallets ønske (Jørgensen 2006a: 182).

Ordningen tilsvarte altså den som ble benyttet i forbindelse med direkte ordførervalg i Norge 2007. I neste avsnitt ser vi nærmere på de folkeavstemningene i forbindelse med kommunereformen i Norge som hadde muligheten for rangering av de ulike alternativene som det skulle stemmes over.

Eksempler på bruk av preferansevalgordning ved lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing i 2016


I forbindelse med kommunereformen i Norge ble det i 2016 gjennomført totalt 48 folkeavstemninger hvor det var flere sammenslåingsalternativer.⁵⁴ I de fleste av disse kunne velgerne bare velge ett svaralternativ, men i tre tilfeller var det varianter av preferansevalgordninger.⁵⁵

Det første tilfellet er Haram kommune. Her hadde man en ordning hvor en kunne rangere de tre alternativene som stod på stemmeseddelen. Dette er vist i figur 8.1.

54 Dette tallet inkluderer bare de kommuner hvor det var andre sammenslåingsalternativer i tillegg til alternativet om å holde fram som egen kommune. Andre alternativer, som «vet ikke» og «blank», er ikke medregnet her.

55 Resultater og eksempler på utforming av stemmesedler er hentet fra Distriktscenterets sider: <https://distriktscenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

Figur 8.1. Eksempel på stemmeseddel med preferansevalgordning fra Haram kommune

 <p>HARAM KOMMUNE</p> <p>FOLKERØYSTING KOMMUNEREFORM 2016 I HARAM KOMMUNE</p> <p>Brett røystesetelen med denne sida inn før levering.</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">BRETT HER – DENNE SIDA INN</p> <p>RETTELING</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setlar utan tal tel som blank røyst/veit ikkje • Setlar med fleire like tal vert forkasta <p>Prioriter alternativa under</p> <p>Best = 1 Middels = 2 Dårligast = 3</p> <p><input type="checkbox"/> Haram held fram som eigen kommune</p> <p><input type="checkbox"/> Haram slår seg saman med Sandøy under føresetnad av at Nordøyvegen vert bygt</p> <p><input type="checkbox"/> Haram slår seg saman med inntil 9 andre kommunar (Giske, Hareid, Sandøy, Skodje, Stordal, Sula, Sykkylven, Ørskog, Ålesund) i Regionkommune Ålesund</p>
--	--

Kilde: <https://distriktsenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

Resultatet i Haram ble at alternativ 2 («Haram slår seg saman med Sandøy under føresetnad av at Nordøyvegen vert bygt») fikk 51,3 prosent av «førstepremiene». Det vil si at 51,3 prosent av de frammøtte velgerne prioriterte dette alternativet først. Dermed var det ingen grunn til å telle opp de andre prioriteringene for å kåre det vinnende alternativet.

Det andre tilfellet med preferansestemmegivning finner vi i Rauma kommune. Stemmeseddelens utforming er vist i figur 8.2.

Figur 8.2. Eksempel på stemmeseddel med preferansevalgordning i Rauma kommune

Rådgivende folkeavstemning
den 25.04.16
Kommunereformen
Rauma Kommune

Ranger alternativene med tallene 1 til 3, der 1 er det mest foretrukne alternativet og 3 er det minst foretrukne.

Dersom ingen av alternativene er markert regnes seddelen som en blank stemme.

1 Alternativ A

3 Alternativ B

2 Alternativ C

Brett stemmeseddelen langs denne linjen — denne siden inn.

Kilde: <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

Stemmeseddelen er nokså lik den i Haram kommune. Forskjellen er først og fremst hvordan rangeringen benevnes. I Rauma skilles det mellom det «mest foretrukne alternativet» og det «minst foretrukne». I Haram skilles det mellom «best», «middels» og «dårlegast». Når det gjelder resultatet, var det et klart flertall på 83,9 prosent som stemte for alternativet «Rauma fortsatt som egen kommune». Ut fra informasjonen som ligger tilgjengelig på kommunenes hjemmesider samt Distriktssenterets sider, ser det ut til at det er i Rauma en finner en klar framgangsmåte for kåring av en vinner. Dette ser vi av tabell 8.4.

Tabell 8.4. Valgresultat i folkeavstemning om kommunesammenslåing i Rauma kommune 25.4.2016

	Absolutt stemmetall			Prosentvis fordeling av stemmer*		Merknad
	Første runde	Andre runde		Første runde	Andre runde	
	Totalt antall stemmer	Omfordelte stemmer	Totalt antall stemmer			
Rauma fortsatt som egen kommune (a)	2 723	-	-	83,86	-	Vinner med mer enn 50 % av førstepreferansestemmer
Rauma og Vestnes (b)	275	-	-	8,46	-	
Rauma, Molde, Eide, Fræna, Gjemnes, Nesset, Aukra og Midsund (c)	249	-	-	7,67	-	
Totalt antall stemmer	3 322	-	-	100,00	-	
Blanke stemmer	0	-	-	0,00	-	
Ugyldig stemmeavgivning	75	-	-	2,26	-	
Omfordelte stemmer	-	-	-	-	-	
Stemmer uten flere preferanser	-	-	-	-	-	
Totalt antall stemmer med i runde	3 247	-	-	97,74	-	
Stemmer krevd for flertall	1 624	-	-	50,00	-	

* Prosentene over delestreken er beregnet av «totalt antall stemmer med i runde» og under delestreken av «totalt antall stemmer».

Kilde: Rauma kommune, e-post 27.9.2017

Som det går fram av tabell 8.4, er det lagt opp til å omfordele stemmene ved andre runde. Det ble ikke nødvendig siden ett alternativ fikk mer enn 50 prosent av stemmene ved første runde. Likevel vitner denne tabellen om at det her er tenkt å gjennomføre en folkeavstemning med bruk av en preferansevalgordning som ligner den som er beskrevet ovenfor og benyttet ved norske ordførervalg i 2007.

Det tredje tilfellet av preferansevalgordning finner vi i Halså kommune. I denne kommunen ble det gjennomført to folkeavstemninger i 2016. I den første av

disse, som ble avholdt 25. april, hadde man en mulighet til å kunne gi et andrevalg. Stemmeseddelen er gjengitt i figur 8.3.

Figur 8.3. Stemmeseddel benyttet i folkeavstemning i Halså kommune 25.4.2016

Folkeavstemning – kommunereform 2016 i Halså kommune	
Veiledning:	
Sett kryss for det alternativet du foretrekker	eks: <input checked="" type="checkbox"/>
Dersom du ønsker, sett ett 2-tall for ditt andrevalg	eks: <input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>

BRETT HER

BRETT HER

Kilde: <https://distriktssenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

En viktig forskjell mellom stemmeseddelen i Halså kommune og de vi finner i Rauma og Haram kommune, er at det her er en mer «forsiktig» anmodning om å oppgi sitt andrevalg, formulert som «dersom du ønsker». I Haram og Rauma er det en mer direkte oppfordring: «Ranger/prioriter alternativa under». Stemmeseddelen i Halså har heller ingen videre prioritering (3. og 4. valg). Etter at stemmene var talt opp, fordelte førstestemmene seg slik tabell 8.5 viser.

Tabell 8.5. Førstepreferanser ved folkeavstemningen i Halså 25.4.2016

	Antall stemmer som 1. valg	Prosent
Halså som egen kommune	209	27,1
Halså med Surnadal og Rindal	141	18,3
Halså sammen med Aure, Hemne og Snillfjord	351	45,6
Halså sammen med Kristiansund, Tingvoll, Gjemnes, Aure og Averøy	68	8,8
Blanke stemmer	1	0,1
Sum	770	

Kilde: <https://distriktsenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

Som vi så av stemmeseddelen, kunne velgerne i Halså skrive inn et 2-tall for å oppgi sitt andrevalg. Ut fra valgresultatet som er tilgjengelig fra Distrikts-senterets sider, ser det ut til at 55 prosent av de som avgav stemmer, også gav en andrestemme (426 av totalt 770 stemmer). Motsatt var det da altså 344 stemmer (eller 45 prosent) som valgte å ikke avgi andrestemme. Her var det flest blant de som hadde «Halså sammen med Aure, Hemne og Snillfjord» som sitt førstevalg. Over halvparten av de som hadde dette alterantivet som førstestemme, valgte å ikke gi en andrestemme.⁵⁶

I tabell 8.6 viser vi fordelingen av andrestemmer fordelt på de ulike alternativene. Det vil si at for hver rad viser vi andrestemmene for det alternativet som en hadde som førstestemme. I den første raden ser vi de som gav alternativet «Halså som egen kommune» som førstestemme. Av disse gav 35 velgere sin andrestemme til alternativet «Halså med Surnadal og Rindal», 95 gav sin andrestemme til alternativet «Halså sammen med Aure, Hemne og Snillfjord», mens 12 gav sin andrestemme til alternativet «Halså sammen med Kristiansund, Tingvoll, Gjemnes, Aure og Averøy». På de tre neste radene ser vi tilsvarende fordelinger av andrestemmer for de resterende førstevalgene.

⁵⁶ Ser vi på resultatene fra Haram kommune, viser tallene at det var 22 prosent som valgte å ikke rangere alternativene. Vi har dessverre ikke klart å finne tilsvarende tall for Rauma kommune. Likevel er det grunn til å tro at måten stemmeseddelen blir utformet på, har betydning for i hvilken grad velgerne rangerer alternativene.

Tabell 8.6. Andrepreferanser ved folkeavstemningen i Halså 25.4.2016

Alternativ som førstevalg	Antall stemmer som andrevalg			
	Halsa som egen kommune	Halsa med Surnadal og Rindal	Halsa sammen med Aure, Hemne og Snillfjord	Halsa sammen med Kristiansund, Tingvoll, Gjemnes, Aure og Averøy
Halsa som egen kommune	-	35	95	12
Halsa med Surnadal og Rindal	38	-	47	14
Halsa sammen med Aure, Hemne og Snillfjord	70	48	-	9
Halsa sammen med Kristiansund, Tingvoll, Gjemnes, Aure og Averøy	23	8	27	-

Kilde: <https://distriktsenteret.no/kommunereformen/folkeavstemninger/>

Nå går det ikke klart fram av hjemmesidene til Halså kommune (som Distrikts-senteret baserer sin oversikt på) hvordan «andrestemmene» ble behandlet (det vises til resultatet, men ikke noen videre behandling av tallmaterialet). Hvis vi tenker oss at dette hadde vært en preferansevalgordning à la den som ble benyttet ved direkte ordførervalg i 2007, så skulle vi kåret en vinner basert på andrestemmene. Det ville blitt gjort i følgende steg:

1. Dersom ingen av alternativene får mer enn 50 prosent, går de to alternativene med høyest og nest høyest oppslutning videre til neste runde.
 - a. I dette tilfellet er det alternativene «Halsa som egen kommune» (27,1 %) og «Halsa sammen med Aure, Hemne og Snillfjord» (45,6 %).
2. Deretter legger vi på andrestemmene fra de alternativene som ikke går videre.
 - b. I dette tilfellet betyr det at andrestemmene til de som stemte på alternativene «Halsa med Surnadal og Rindal» og «Halsa sammen med Kristiansund, Tingvoll, Gjemnes, Aure og Averøy», overføres.

I tabell 8.7 viser vi hvordan resultatet ville ha blitt dersom en legger andrestemmene fra de to alternativene som tapte folkeavstemningene, til de to alternativene som fikk høyest og nest høyest antall stemmer.

Tabell 8.7. Eksempel på opptelling ved preferansevalg, basert på folkeavstemningen i Halså 25.4.2016

Alternativ	Opprinnelig antall første-stemmer	Andrestemmer fra de som hadde alternativet «Halså med Surnadal og Rindal» som førstevalg	Andrestemmer fra de som hadde alternativet «Halså sammen med Kristiansund, Tingvoll, Gjemnes, Aure og Averøy» som førstevalg	Sum antall første- og andrestemmer (prosentandel av totale stemmer avgitt)
Halså som egen kommune	209	35	12	256 (33,2 %)
Halså sammen med Aure, Hemne og Snillfjord	351	48	9	408 (54,0 %)

Som det går fram av tabellen, er det fortsatt alternativet «Halså sammen med Aure, Hemne og Snillfjord» som vinner avstemningen, og denne gangen blir det med 54 prosent av stemmene. Dermed blir det et rent flertall for et av alternativene, og hensikten med en ordning med preferansevalgordning er oppnådd. Et poeng det kan være verdt å påpeke, er at de to alternativene nå har til sammen 87,2 prosent av stemmene (henholdsvis 54,0 og 33,2 prosent). Dette er fordi noen av stemmene ikke kommer med i den videre beregningen. Dette er stemmene til dem som stemte på et alternativ som er blitt eliminert etter første opptelling, men som ikke har fått overført sin stemme til ett av de to gjenværende alternativene. Det er enten fordi de ikke har oppgitt noen andrepreferanse, eller fordi de hadde en andrepreferanse som også er blitt eliminert i første runde. En mulig utfordring med dette er dermed at en ikke er garantert å få et rent flertall med denne ordningen. Et viktig poeng her er at utformingen av stemmeseddelen påvirker i hvilken grad velgerne benytter seg av muligheten til å rangere. Mens 45 prosent av velgerne ikke rangerte i Halså, var det tilsvarende tallet 22 prosent i Haram. Forskjellen mellom disse kommunenes utforming var altså Halså kommunes mer forsiktede anmodning («dersom du ønsker»), mens Haram hadde en mer direkte oppfordring («prioriter alternativa»).

Oppsummering

Bruken av preferansevalgordninger ved folkeavstemninger om kommunesammenslåing i Norge har, som i Danmark, vært lite utbredt. Kun tre folkeavstemninger kan kalles for preferansevalgordninger i den forstand at velgerne får anledning til å prioritere mellom ulike alternativer. Hvorfor så få kommuner

har valgt å benytte seg av en eller annen form for preferansevalgordning, kan vi ikke si for sikkert. Kanskje er det lite oppmerksomhet eller kjennskap til at det finnes andre måter å gjennomføre folkeavstemninger på. Eller kanskje virker disse ordningene for kompliserte for både politikerne og velgerne. Jørgensen (2006a) skriver at når politikere har flere alternativer på en stemmeseddel, så øker risikoen for politisk manipulasjon. Dette kan ifølge Jørgensen skje på to måter:

for det første kan den politiske elite vælge nogle svaralternativer som man er nogenlunde overbevist om vil trække stemmer fra det svaralternativ man ikke støtter. For det andet kan politikerne – hvis resultatet ikke faldt i deres smag – efter en lige afstemning argumentere for, at det ikke var et overbevisende flertal for noget alternativ (Jørgensen 2006a: 181).

Vi har ikke noen grunnlag for å hevde at folkeavstemningene har vært utformet på en slik måte at en har ønsket å manipulere seg fram til et bestemt svar. Det er likevel på sin plass å understreke at stemmeseddelsens utforming og valgordningen for øvrig er viktig med tanke på resultatet av folkeavstemningen.

Det er ikke vårt mandat å komme med anbefalinger for hva kommunene skal velge når de gjennomfører folkeavstemninger, men vi har forsøkt å vise at ulike former for preferansevalgordninger kan ha sine fordeler når en har flere alternativer enn ja/nei til sammenslåinger. Dersom en velger å benytte seg av en ordning med supplerende stemmegivning (rangere ulike alternativer) tilsvarende den som ble benyttet ved direkte ordførervalg i 2007, har man en klar og entydig regel for hvordan stemmene telles opp, og denne regelen gjør det enklere å finne fram til et alternativ som er akseptabelt for flertallet. Med andre ord: Spillereglene blir mindre utsatt for manipulasjon. Med mindre man krever at alle velgerne prioriterer (slik som AV-ordningen i Australia), er man likevel ikke garantert at noe alternativ har rent flertall etter andre runde, fordi det fortsatt vil være noen «bortkastede» stemmer. Her kommer stemmeseddelsens utforming inn i bildet som en avgjørende faktor.

Til slutt vil vi også understreke at en slik ordning krever at alle aktører er informert om spillereglene, hvordan ordningen fungerer, og hvordan den brukes i praksis. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) bør kunne informere kommuner som skal holde avstemning, om hvordan en slik valgordning kan iverksettes. Kommunene som velger å be om andrepreferanser på stemmeseddelen, må på forhånd informere velgerne om hvordan andrestemmene skal telles. Og etter avstemningen må kommunen offentliggjøre hvordan andrestemmene behandles. Hvis det ikke er informasjon og åpenhet rundt dette, risikerer man å styrke mistanker om manipulasjon heller enn å svekke dem.

Som vist ellers i rapporten blir folkeavstemninger sett på som en avgjørende beslutningsmekanisme i spørsmålet om kommunesammenslåing. Dermed er det svært viktig at resultatet av folkeavstemningen og beslutningen som følger denne, blir oppfattet som legitime.

9 Lokale folkeavstemningers legitimitet – en drøfting

Signe Bock Seggaard og Jo Saglie

Innledning – umiddelbar og demokratisk legitimitet

I dette kapitlet løfter vi blikket og drøfter aspekter ved lokale folkeavstemningers legitimitet i forbindelse med kommunenes beslutninger om kommunesammenslåing. Vi gjør dette ved å betrakte lokale folkeavstemninger som et verktøy i lokalpolitiske prosesser i lys av to typer legitimitet, nemlig det man kan kalle den *umiddelbare legitimiteten* og den *demokratiske legitimiteten*. Begge typer legitimitet vil kunne ha betydning for hvordan beslutningen om kommunesammenslåing betraktes i ettertid.

Når lokale folkeavstemninger brukes, er de i dag juridisk sett alltid å betrakte som rådgivende verktøy for lokalpolitikere i en beslutningsprosess. Men ikke sjelden gir de samme lokalpolitikere i forkant av folkeavstemningen uttrykk for at de har til hensikt å følge resultatet. Derfor er det gode grunner til å si at bruk av lokale folkeavstemninger i lokale beslutningsprosesser ofte kan betraktes som politisk bindende. Når vi her snakker om det vi kaller folkeavstemningers «umiddelbare legitimitet», mener vi i hvilken grad de kan betraktes som politisk bindende for den videre beslutningsprosessen. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er: *Hvor entydig er resultatet av folkeavstemningen?* Svaret avhenger blant annet av utformingen av stemmeseddelen (stemmealternativene), regler for tolkning og omfanget av innbyggernes deltakelse i folkeavstemningen. Dersom et resultat av en folkeavstemning kan tolkes på mer enn en måte, vil det alt annet likt kunne bidra til å redusere dens legitimitet som grunnlag for en beslutning. Og i tilfelle lav deltakelse – hvordan skal man tolke resultatet som uttrykk for folkemeningen?

Den umiddelbare legitimiteten til folkeavstemninger er viktig for å forstå hvordan de som verktøy i den lokalpolitiske prosessen kan – eller ikke kan – brukes til å begrunne og forankre en konkret politisk beslutning. Samtidig er den umiddelbare legitimiteten bare en del av prosessens legitimitet. Lokalpolitiske prosesser

handler også om og er betinget av det vi her omtaler som demokratisk legitimitet. Med det mener vi at lokalpolitiske prosesser bør eller må forholde seg til noen overordnede kriterier for hva demokrati forutsetter og innebærer for å kunne sies å ha legitimitet i folket. Det er her snakk om kriterier som er forankret i normative syn på demokrati og demokratiske prosesser. For å belyse og drøfte demokratisk legitimitet nærmere tar vi utgangspunkt i Robert Dahls teori om kriterier for perfekte demokratiske prosesser, og mer spesifikt tre av disse: effektiv deltakelse, opplyst forståelse og inkludering (Dahl 1989: 108–109):

- Effektiv deltakelse. I forkant av en beslutning må alle medlemmene ha tilstrekkelig og lik mulighet til å uttrykke sine holdninger til og preferanser for det endelige resultatet.
- Opplyst forståelse. Ethvert medlem må ha tilstrekkelige og like muligheter til å utforske alternativer og deres konsekvenser samt begrunne sin preferanse i forkant av det avgjørende stadium i beslutningsprosessen.
- Inkludering. En demokratisk prosess må inkludere alle voksne medlemmer.

Effektiv deltakelse og opplyst forståelse innebærer politisk likhet mellom deltakerne i den demokratiske prosessen, altså en likhet i tilgang til informasjon og kunnskap. Det ideelle vil være at alle har tilstrekkelig kunnskap, slik at denne kan brukes til å treffe et begrunnet valg. Inkludering som demokratisk kriterium viser her til «alle». Et vesentlig poeng i Dahls kriterier er nettopp at alle medlemmer av «demos» (folket) må ha lik rett og like muligheter til å delta i de demokratiske beslutningsprosessene. Dette handler om tilgjengelighet til folkeavstemningen i både fysisk og «mental» forstand. Det er ikke nødvendigvis et problem for den demokratiske legitimiteten til en beslutningsprosess at det er medlemmer som ikke har deltatt i den, så sant de hadde rett og mulighet til det, og så sant de berørte partene har deltatt. I forbindelse med lokale folkeavstemninger vil et spørsmål være hvem som skal ha stemmerett (hvem er demos?). Er alle berørte inkludert, hvem er disse, og gjelder «den tradisjonelle» avgrensningen, altså det som er vanlig ved valg og definert i valgloven?

Effektiv deltakelse, opplyst forståelse og inkludering er tre av fem ideelle normative kriterier for det som Dahl betrakter som en perfekt demokratisk prosess. Slike ideelle kriterier kan ivareta en viktig prinsipiell hensikt som målestokk for hva som er legitime verktøy i demokratisk henseende, og de kan ha en «oppdragende» hensikt. Det kan for eksempel sies å være tilfellet med prinsippet om hemmelig valg, i dagens valglov forstått som at velgeren både har en rett og en plikt til å avgi sin stemme usett av andre. Det gjelder uansett hvilken metode for

stemmegivning som brukes (på papir eller via Internett som ved forsøkene i 2011 og 2013). Ved lokale folkeavstemninger er det mulig for kommunene både å velge den tradisjonelle papirvarianten og elektronisk stemmegivning via Internett. Generelt vil legitimiteten være høy dersom overordnede demokratisk-normative prinsipper, som prinsippet om hemmelig valg, ligger til grunn ved folkeavstemninger. En utfordring er likevel at andre prinsipielle hensyn kan trekke i ulike retninger, ved internetvalg for eksempel avveiningen mellom økt tilgjengelighet og prinsippet om hemmelig valg (se Saglie & Seggaard 2016, Seggaard, Christensen, Folkestad & Saglie 2014). Med andre ord kan lokal variasjon i gjennomføring av folkeavstemninger skyldes at det legges vekt på ulike normative hensyn, og spørsmålet om folkeavstemningens legitimitet som grunnlag for en beslutning vil til dels avhenge av hvilke hensyn som vurderes som viktigst.

Avslutningsvis i dette kapitlet drøfter vi om lokale folkeavstemninger står i en særstilling når det gjelder å gi legitimitet til en beslutning. Departementet har i sitt arbeid med kommunereformen understreket at det er viktig å innhente informasjon om innbyggernes holdninger i spørsmålet om kommunesammen slåing, men det dikteres ikke hvordan det skal gjøres (Regjeringen 2016):

Det fremgår av inndelingslova § 10 at kommunestyrene bør innhente innbyggernes synspunkter på forslag til grenseendringer. Dette kan gjøres ved folkeavstemning, innbyggerundersøkelser, folkemøter eller lignende. Det er opp til kommunene selv å avgjøre hvordan innbyggerne skal informeres og hvordan innbyggerne skal bli hørt etter at kommunen har gjennomført første delen av kommunereformprosessen. For de kommunene som ønsker å få et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig å få i en folkeavstemning, vil departementet utarbeide et opplegg for innbyggerundersøkelse. Hvorvidt kommunene vil benytte seg av dette tilbudet, er som sagt opp til kommunestyrene å avgjøre.

Når vi tar opp alternativer til folkeavstemning, er hensikten å få fram ulike avveininger og drøfte folkeavstemning opp mot andre verktøy for å «innhente innbyggernes synspunkter på forslag til grenseendringer» (jf. sitatet over) samt å se hvorvidt andre verktøy gir «et bredere og bedre beslutningsgrunnlag» (jf. sitatet over). I vår drøfting konsentrerer vi oss primært om innbyggerundersøkelsen som et alternativ til folkeavstemning, men andre verktøy kan også tenkes å være relevante, for eksempel folkemøter.

Det empiriske grunnlaget for den videre drøfting av både lokale folkeavstemningers legitimitet – i seg selv, og når det gjelder alternative verktøy i en politisk prosess – er basert på de forutgående kapitlene. Det inkluderer også informasjon fra spørreundersøkelsen til kommuner som har holdt folkeavstemning. Denne

undersøkelsen gir viktig informasjon om forberedelse, gjennomføring og bruk av lokale folkeavstemninger, men samtidig må man være oppmerksom på at kommuner som *ikke* har gjennomført lokal folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen, er utelatt. Utvalget vil derfor være skjevt når det dreier seg om synet på folkeavstemning: De spurte kommunene vil sannsynligvis være mer positive til bruk av folkeavstemning enn de kommunene som ikke er spurt.

Folkeavstemningers umiddelbare legitimitet

Lokale folkeavstemningers umiddelbare legitimitet handler som nevnt om hvorvidt og i hvilken grad de (kan) betraktes som politisk bindende. Det er flere steder i forutgående kapitler pekt på at selv om lokale folkeavstemninger juridisk sett «kun» er å anse som rådgivende, kan det være gode grunner til å forvente at når folket først blir spurt om råd, så vil rådet også bli fulgt. Ikke minst kan man begrunne en slik forventning med at lokale folkeavstemninger er et verktøy som sjelden brukes. Derfor kan man vente at når lokalpolitikere først velger å «aktivere» en deltakelsesform som tradisjonelt betraktes som et sentralt redskap i det direkte demokratiet, så er det for å la folkets stemme være avgjørende. Selv om få kommuner betraktet bindende folkeavstemning som en «spilleregul» (kapittel 4), tyder de kvalitative intervjuene med lokale politiske aktører (kapittel 6) på at mange kommunepolitikere la vekt på ikke å gå mot folkets råd.

Dessuten viste spørreundersøkelsen til kommunene som holdt folkeavstemning (kapittel 4), at de fleste kommunene la stor vekt på at prinsippene om hemmelig valg og god tilgjengelighet skulle følges, og at valglovens regler også skulle gjelde ved folkeavstemninger. På områder der kommunene kunne bruke sine erfaringer fra ordinære valg, ser gjennomføringen ut til å ha skjedd i seriøse og verdige former. Det bidrar også til folkeavstemningenes umiddelbare legitimitet.

Allikevel, det finnes også vesentlige motargumenter til oppfatningen av lokale folkeavstemninger som politisk bindende. Dette er argumenter som på en eller annen måte berører avstemningens umiddelbare legitimitet. For det første viser befolkningsundersøkelsen fra Medborgerpanelet (kapittel 7) at ganske mange velgere godtar at et kommunestyre tilsidesetter resultatet av en folkeavstemning, og at den slik sett ikke har bindende karakter. En slik mening kan naturligvis ha opphav i misnøye med resultatet av folkeavstemningen, men den kan også være begrunnet på annet vis.

For det andre har vi det juridiske argumentet om at lokale folkeavstemninger per definisjon er rådgivende og ikke bindende. Et slikt perspektiv var, som vi har sett, utbredt i intervjuene med prosessveilederne hos fylkesmennene. Det betyr at det representative demokratiet har forrang på lokalt nivå. At en lokal folkeavstemning betraktes som rådgivende, var nettopp den «spilleregelen» som var mest utbredt i de kommunene som gjennomførte folkeavstemning i forbindelse med kommunereformen. Halvparten av kommunene (altså nesten alle kommuner som hadde spilleregler) svarte dette.

For det tredje kan motargumenter til lokale folkeavstemninger som bindende handle om mer konkrete kjennetegn ved slike avstemninger. Dette er noe som tydelig kommer fram i dette prosjekts spørreundersøkelse blant kommuner som har gjennomført en lokal folkeavstemning om kommunesammenslåing. «Valgdeltakelse» er her et stikkord. Det var stor variasjon i valgdeltakelsen mellom kommunene – langt større variasjon enn ved ordinære valg (se kapittel 3). På spørsmål om bruken av resultatet av folkeavstemningen var det i mange kommuner en politisk diskusjon som nettopp ble knyttet til størrelsen på valgdeltakelsen. Særlig var dette tilfellet i kommuner som hadde lavere deltakelsesprosent enn 50. Det er ikke uventet: En høy valgdeltakelse gjør at det blir vanskelig å stille spørsmål ved folkeavstemningens legitimitet, mens en folkeavstemning med lav valgdeltakelse i mindre grad kan sies å utgjøre et klart råd fra velgernes side. Lav valgdeltakelse åpner derfor i større grad for debatt om hva resultatet innebærer. Et spørsmål er for eksempel hvordan man skal tolke at mange valgte ikke å delta. I denne forbindelse kan det også nevnes at 12 prosent av kommunene faktisk hadde utformet en spilleregulering om at valgdeltakelsen skulle ha en viss størrelse. En slik spilleregulering er på den andre siden ikke uproblematisk. Som beskrevet annet sted i denne rapporten (kapittel 5), anbefaler Venezia-kommisjonen at det ikke fastsettes minstekrav til oppmøte ved folkeavstemninger, fordi dette vil favorisere «nei»-siden. Med andre ord, sofavelgere vil (i visse tilfeller) bli tillagt forholdsvis stor betydning. På den andre siden, dersom valgdeltakelsen er høy, kan et argument være at folkeavstemningen bør betraktes som mer bindende for den videre prosessen, fordi stor deltakelse i seg selv er uttrykk for at avstemningen er godt forankret i befolkningen og dermed har høy legitimitet. Dette er et syn som muligens har vært drøftet i flere norske kommuner. Vår undersøkelse viser nemlig at det var mest politisk uenighet om synet på avstemningen som rådgivende eller bindende ikke bare i kommunene med lav valgdeltakelse, men også i dem med høy deltakelsesprosent. En mulig forklaring er at utgangspunktet mange steder var at avstemningen skulle være rådgivende. Som vi så ovenfor, hadde mange kommuner satt opp dette som en spilleregulering på forhånd. Men når valgdeltakelsen viser seg å bli høy, kan det være vanskelig å

holde på at folkeavstemningen bare skal være rådgivende. Selv om den juridisk sett er rådgivende, kan den lett bli oppfattet som politisk bindende.

Å tolke lokale folkeavstemningers umiddelbare legitimitet ut fra størrelsen på valgdeltakelsen er en form for kvantifisering av spørsmålet. En annen innfalls-vinkel er å spørre om folkeavstemningen faktisk gir et kvalitativt godt grunnlag for å bruke resultatet i en videre politisk prosess. Dette handler om utformingen av spørsmål og svaralternativer på stemmeseddelen. Det kan gjøres på mange måter, og måten stemmeseddelen utformes på, kan ha konsekvenser for resultatet, og ikke minst for tolkningen av resultatet. Særlig er det tilfellet dersom det finnes flere mulige konstellasjoner for kommunesammenslåing. Venezia-kommisjonen understreker at spørsmålet det stemmes over, må være klart, utvetydig og ikke villedende. Mer konkret anbefaler kommisjonen at spørsmålet formuleres så det kan besvares med «ja», «nei» eller en blank stemme (se kapittel 5 i denne rapporten).⁵⁷ Analysen av stemmesedlene brukt ved de lokale folkeavstemninger viser at hovedparten av avstemningene om kommunesammenslåing langt på vei kan sies å oppfylle Venezia-kommisjonens anbefaling til formulering av spørsmål og svaralternativer. For mange velgere framgikk det tydelig hva de skulle stemme over, og formuleringene var ikke av villedende karakter eller mangelfulle. Bildet er allikevel mer sammensatt, for det finnes eksempler på at det motsatte også var tilfellet. Noen velgere fikk utlevert en stemmeseddel som kan betraktes som tvetydig, villedende eller mangelfull. Det gjelder for eksempel hvis «nei»-alternativet mangler, hvis det er mange spørsmål å ta stilling til (alternative kommunekonstellasjoner), eller hvis spørsmålet kan tolkes på flere måter. I slike tilfeller gir folkeavstemningen – uansett resultat – et kvalitativt dårlig grunnlag for å bli brukt, fordi det er knyttet usikkerhet til de underliggende betingelser som resultatet bygger på. Dette påvirker den umiddelbare legitimiteten.

Den umiddelbare legitimiteten til lokale folkeavstemninger vil videre også bli påvirket av hvorvidt avstemningen i seg selv oppleves å ha blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte. Dette kan blant annet vurderes på bakgrunn av hvor mange klager det kommer inn i ettertid. Her ser det ut til at de gjennomførte lokale folkeavstemninger skårer høyt på legitimitetsbarometeret. Bare fire kommuner rapporterte at de hadde mottatt klager på ulike sider ved folkeavstemningen. Med andre ord kan vi gå ut fra at eventuelle vanskeligheter ved

⁵⁷ Denne anbefalingen kan synes å være i strengeste laget. Som det går fram av diskusjonen om alternative valgordninger (kapittel 8), kan en folkeavstemning fungere med flere alternativer – hvis det brukes preferansevalg, hvis reglene er klare for hvordan andrepreferansene skal brukes i opptellingen, og hvis velgerne er godt informert om dette. Dette var imidlertid i liten grad tilfellet i de folkeavstemningene om kommunestruktur som omfattet flere alternativer.

gjennomføringen stort sett ikke har vært så alvorlige at de har skapt kraftige reaksjoner blant innbyggerne.

Det er i praksis mange forhold som spiller inn på lokale folkeavstemningers umiddelbare legitimitet. En ting er formelle juridiske forhold, en annen ting er praktisk-politiske forhold og folkets syn på hvilken rolle slike avstemninger skal spille i lokalpolitiske beslutningsprosesser. Hvilken rolle avstemningene spiller, kan i spørsmålet om kommunesammenslåingsspørsmålet også knyttes til *når* i prosessen folkeavstemningen ble gjennomført (se kapittel 5 i denne rapporten). I Klausens analyse av tidspunkt for gjennomføring av folkeavstemningene viser det seg at mange ble gjennomført forholdsvis tidlig i reformprosessen, og slik sett kan tolkes som et redskap for å sondere terrenget for den videre politiske prosessen. Likeså var det mange lokale folkeavstemninger forholdsvis kort tid før fristen for lokale vedtak i kommunereformen, hvilket kan tas som uttrykk for at avstemningene ble brukt som et verktøy for å avklare endelig svar på spørsmålet om kommunesammenslåing. Endelig er det også noen indikasjoner på at avstemningene er blitt brukt strategisk. Det betyr at folkeavstemning velges som beslutningsmekanisme fordi den mest sannsynlig vil gi et resultat som støtter opp om kommunestyrets synspunkt. Å drøfte lokale folkeavstemninger som et strategisk verktøy kan nok sies å reise noen andre spørsmål og problemstillinger enn det å drøfte avstemningers demokratiske og umiddelbare legitimitet gjør, men ikke desto mindre er det viktig å ha i mente denne strategiske tilnærmingen til folkeavstemninger. Uten å ta hele diskusjonen vil vi her anføre at utbredt strategisk bruk av lokale folkeavstemninger på lengre sikt kan tenkes å undergrave legitimiteten til folkeavstemninger som et demokratisk verktøy. Årsak: Strategisk bruk er noe helt annet enn å bruke lokale folkeavstemninger som et verktøy for å innhente folkets råd – uavhengig av om rådet betraktes som veiledende eller bindende.

Folkeavstemningers demokratiske legitimitet

Lokale folkeavstemningers demokratiske legitimitet handler om i hvilken grad de synes å tilfredsstillende normative kriterier for hva en demokratisk beslutningsprosess bør innebære og forutsette. Spørsmålet er normativt i sin karakter og har som utgangspunkt at alle kriterier er likeverdige, selv om det i praksis ofte viser seg at det kan være vanskelig å imøtekomme alle i like stor grad. Det betyr at avveining av demokratisk-normative hensyn ofte vil gjøre seg gjeldende i praktisk politikk, også når det gjelder bruk av lokale folkeavstemninger. I det følgende drøfter vi lokale folkeavstemninger opp mot tre slike normative

kriterier for demokratiske beslutningsprosesser: inkludering, effektiv deltakelse og opplyst forståelse.

Ved folkeavstemning handler inkludering om hvem som har rett til å delta i avstemningen: hvem som har stemmerett, og som dermed er definert som demos. Høy grad av legitimitet forutsetter at demos inkluderer alle som er berørt. Hvorvidt demos faktisk aktivt deltar, er ikke det sentrale, så lenge alle berørte faktisk har lik rett og mulighet til å delta. Det å velge å ikke avgi stemme betraktes da som en demokratisk rettighet på like fot som det å velge å delta i avstemningen. Med andre ord, inkludering handler ikke om valgdeltakelsens størrelse. Som det er vist i kapittel 3, valgte mange av kommunene å utvide demos i forhold til det som er vanlig ved ordinære valg. 16- og 17-åringer ble i mer enn $\frac{3}{4}$ av de kommunene som gjennomførte lokal folkeavstemning, inkludert i demos. Et argument for en slik nedsettelse av stemmerettsalderen kunne være at spørsmålet om kommunesammenslåing i høy grad berører unge og fremtidige generasjoner i kommunen. Derfor bør de også gis anledning til å gi sin stemme til kjenne. Det spørsmål man kan stille seg, er om en slik utvidelse av demos allikevel er tilstrekkelig. Her tenker vi ikke på generasjoner og alder, men om avgrensningen til innbyggere i den enkelte kommunen ivaretar hensynet til at alle berørte bør inkluderes. For å besvare dette må man ta stilling til om en kommunes grenser «bare» er en lokal problemstilling som berører den enkelte kommunes interesser og innbyggere. Noen vil kanskje fremholde at kommunegrenser også handler om interessene til hele landet, regionen og andre kommuner i tillegg til den aktuelle kommunen. For noen vil slike avveininger fremstå som politiske, mens de for andre har en mer normativ-prinsipiell karakter. Slik de lokale folkeavstemninger er blitt gjennomført, er spørsmålet om kommunegrenser under alle omstendigheter blitt presentert, formulert og besvart som et lokalt anliggende.

Når det gjelder inkludering i mer praktisk forstand, viser de forutgående analyser at kommunene generelt har lagt svært stor vekt på hensynet til god tilgjengelighet til folkeavstemningene. Det har i mange kommuner vært mulig å forhåndsstemme, og i enkelte kommuner har det i tillegg vært mulig å avgi stemme via Internett. Det er ingen tvil om at avstemning via Internett for mange velgere har fremstått som en lett tilgjengelig metode for å delta i folkeavstemningen. Dette ses ved den høye andel av velgere som benyttet seg av denne muligheten der internettstemmegivning ble tilbudt som et supplement til papirstemmegivning. Samtidig er det ikke noe som indikerer at tilgjengelighet (eller mangel på dette) har vært en hindring for deltakelse i de mange kommuner som ikke tilbød internettavstemning. Med andre ord, det ser ut som vi kan konkludere med at alle som var inkludert i demos, i stor utstrekning har hatt

gode betingelser – tilstrekkelige og like muligheter – for å delta. Dette leder oss til kriteriet *effektiv deltakelse*.

Robert Dahl avgrenset effektiv deltakelse til å dreie seg om tilstrekkelige og like muligheter til å uttrykke sine holdninger og preferanser. Vi vil her utvide drøftingen til også å gjelde hemmelig stemmegivning. En norm om hemmelig stemmegivning (forankret i valgloven) er ment å hindre at velgeren utsettes for utilbørlig påvirkning, å sikre at velgeren stemmer i samsvar med sin egen overbevisning, og at velgeren kan være sikker på at det faktisk også er vedkommendes stemme som blir talt. I et slikt perspektiv mener vi at prinsippet om hemmelig stemmegivning kan betraktes som en betingelse for genuin effektiv deltakelse. Undersøkelsen blant kommuner som gjennomførte en lokal folkeavstemning, viser at prinsippet om hemmelig valg fremsto som et svært viktig hensyn i nær sagt samtlige kommuner. Dette er et godt grunnlag for å konkludere med at hemmelig stemmegivning også i praksis står sterkt. Allikevel er det mulig å stille noen spørsmål til enkelte kommuner, for eksempel om hvordan de kommunene som hadde internettstemmegivning, ivaretok prinsippet om hemmelig stemmegivning. Vi har ikke hatt anledning til å undersøke dette nærmere, men det er vår klare oppfatning at stemmegivning i såkalte ukontrollerte omgivelser og via Internett spesielt medfører en rekke nye problemstillinger knyttet til hemmelig stemmegivning som det er verdt å ha i mente – og som ikke minst kan påvirke den demokratiske legitimiteten til avstemningen.⁵⁸

Der effektiv deltakelse handler om muligheten til å delta og tilkjenne sin holdning, handler det demokratisk-normative kriterium «opplyst forståelse» om demos' muligheter til å ha kunnskap om det som det stemmes over, samt kunnskap om konsekvensene av de ulike svaralternativene. Slik kunnskap fordrer dels at demos har tilgang til riktig og balansert informasjon i forkant av folkeavstemningen, og dels at stemmeseddelen (spørsmål og valgalternativer) er formulert på en sådan måte at det er klart hva stemmen innebærer. Vi vet fra spørreundersøkelsen blant kommunene at flertallet av kommunene – 94 prosent – hadde utarbeidet et informasjonsopplegg i forbindelse med folkeavstemningen. Mange kommuner gjorde dette i samarbeid med andre aktører – andre kommuner, lokalavisen eller private aktører som konsulentfirmaer. Det vi (dessverre) ikke vet, er hvor tilgjengelige disse ulike informasjonsoppleggene var for innbyggerne.

Lokalavisene var altså en samarbeidspartner for en del av kommunene, men de dekket selvsagt også folkeavstemningen på eget initiativ, og bidro slik til

58 For en drøfting av prinsippet om hemmelig stemmegivning og internettvalg vises det blant annet til Saglie og Seggaard (2016).

opplysning. Lokalaviser er også en arena for meningsbrytning i lokalsamfunnet, der tilhengere og motstandere kan komme til orde med sitt syn. Hvor gode lokalavisene var til å ivareta sin informasjonsrolle samt være arena for meningsutveksling, vil i en viss utstrekning nok avhenge av hvem som svarer. Spør man kommunene (se kapittel 4), er de fra middels til godt fornøyd med lokalavisene, både med rollen som debattarena og talerør og med jobben med å informere kommuneinnbyggerne. Bare henholdsvis 10 og 7 prosent var misfornøyd. Særlig de største kommunene skiller seg ut når det gjelder synet på lokalavisenes rolle som debattarena – med mindre tilfredshet fra kommunenes side. Ser vi på rollen som informasjonsformidler, er tilfredsheten derimot minst i de minste kommunene.

Vi vet fra andre undersøkelser at lokalaviser er en viktig informasjonskanal for innbyggere når det gjelder lokale saker og lokalpolitikk spesielt (Karlsen 2017), og de kan derfor betraktes som sentrale for opplyst forståelse. En kvantitativ innholdsanalyse av sju lokalavisers dekning av kommunereform på Jæren i 2016 konkluderer positivt i så måte: Det var en omfattende redaksjonell dekning av folkeavstemningene og et stort omfang av debattinnlegg fra innbyggerne (Waaland 2017). Som informasjonsformidler må man videre kunne forvente at lokalaviser forsøker å etterleve den journalistiske normen om balansert og riktig informasjon. Om det i praksis er tilfellet, vil være et empirisk spørsmål.

Vi har allerede drøftet noen aspekter ved stemmeseddelen som kan ha betydning for folkeavstemningers umiddelbare legitimitet, men hvilken informasjon som gis på stemmeseddelen, og hvordan den formuleres, kan også fremholdes å ha betydning for den demokratiske legitimiteten. Dersom det er uklart hva en stemme for et gitt valgalternativ innebærer, berører det også graden av opplyst forståelse. Det hjelper lite å kjenne til fakta og konsekvensene av ulike kommunesammenslåinger hvis stemmeseddelen er uklar eller tvetydig i sine formuleringer. Selv om det generelle bildet er at stemmesedlene som ble brukt i de mange lokale folkeavstemninger, var greie og gode nok, så mangler det ikke på eksempler som illustrerer det motsatte. I disse tilfellene kan man derfor spørre om velgerne faktisk satte sitt kryss vel vitende om hvordan krysset ville bli tolket i ettertid. Når svaret er at tolkningen av et kryss er uklar og kan gjøres på flere måter, så berører det den demokratiske legitimiteten til folkeavstemningen.

Et innspill i denne drøftingen kan være at hele prosessen rundt kommunereform bød på mange uklarheter og usikkerhetsmomenter (særlig tidlig i prosessen), og at det var vanskelig – for ikke å si nærmest umulig – å klargjøre og informere om alle relevante konsekvenser av en eller flere kommunekonstellasjoner. Med andre ord, at kriteriet om opplyst forståelse er en praktisk umulighet og dermed

ikke velegnet som målestokk for lokale folkeavstemningers demokratiske legitimitet. En innvending til dette er på den andre siden at da er spørsmålet om kommunesammenslåing ikke et egnet tema for en lokal folkeavstemning. Den samme innvendingen kan imidlertid rettes mot andre verktøy som kan brukes for å innhente innbyggernes synspunkter ved en kommunesammenslåing, slik inndelingsloven foreskriver.

Neste avsnitt ser nærmere på nettopp lokal folkeavstemning som et verktøy i lokalpolitiske prosesser, og drøfter dette opp mot innbyggerundersøkelser.

Innbyggerundersøkelsen som alternativt verktøy til lokal folkeavstemning

Et mantra i debatten om kommunesammenslåing har vært at prosessene skal være lokalt forankret, og at innbyggerne i de enkelte kommunene skal involveres – eller i det minste bli hørt. Det ble fra sentralt hold skissert ulike måter dette kunne gjøres på, der lokal folkeavstemning og meningsmåling i form av en såkalt innbyggerundersøkelse ble nevnt som to alternativer (Regjeringen 2016). Som kilde til et «bredere og bedre beslutningsgrunnlag» anbefalte Regjeringen innbyggerundersøkelsen fremfor folkeavstemning.

En slik sidestilling av innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger som beslutningsgrunnlag er ikke unikt for den norske debatten om kommunereform. For eksempel finnes en tilsvarende formulering i den svenske kommuneloven, som nevnt i kapittel 2. Vi synes likevel det er grunn til å stille spørsmål ved denne sidestillingen. Det er en asymmetri mellom de to verktøyene. Asymmetrien har opphav i den fundamentale forskjellen at en folkeavstemning muliggjør at alle som er definert som berørt (dvs. inngår i manntallet og dermed har stemmerett), selv kan velge om han/hun vil delta og gi sin stemme til kjenne, mens en innbyggerundersøkelse gjennomføres som en utvalgsstudie blant forhåndsutvalgte innbyggere der ikke alle har samme mulighet til å ytre seg. Når det gjelder kriteriet «inkludering» for demokratiske beslutningsprosesser, kan man derfor si at opinionsundersøkelser alt annet likt kommer dårligere ut enn folkeavstemninger. Det er ingen som for alvor mener at en opinionsundersøkelse skal være bindende, altså at en meningsmåling faktisk skulle avgjøre kommunens standpunkt til sammenslåing. Derimot er det ingen utenkelig tanke at en folkeavstemning skal kunne betraktes som politisk

bindende for kommunens standpunkt til sammenslåing, selv om den formelt sett bare er rådgivende.⁵⁹

Dette er ikke bare tilfellet i spørsmål om kommunesammenslåing, vi så det blant annet også ved folkeavstemningene om norsk medlemskap i EF/EU. Riktignok var meningene delte – dels ut fra taktiske hensyn.⁶⁰ Noen sto fast på at folkeavstemninger var rådgivende, og at stortingsrepresentantene hadde rett og plikt til å vurdere om folkeavstemningsresultatet burde følges, mens andre mente at politikerne uansett måtte følge folkeavstemningens flertall (se f.eks. Bjørklund 2005: 28–32). Uansett var det mange som mente at EU-avstemningen var reelt bindende. Tanken om at kommunale spørsmål bør avgjøres ved folkeavstemning, står også sterkt i opinionen. Det gjelder både generelt (Bjørklund 2013) og i spørsmål om kommunesammenslåing. I Lokaldemokratiundersøkelsen 2015 mente 52 prosent av de spurte at innbyggerne selv, gjennom folkeavstemning, skulle avgjøre om kommunen skulle slå seg sammen med andre (Rose, Klausen & Winsvold 2017: 291–293).⁶¹ Ikke uventet var oppslutningen om folkeavstemning langt lavere blant tilhengere av kommunesammenslåing.

Det er på dette grunnlaget vi mener det er relevant å vurdere lokale folkeavstemninger opp mot normative kriterier for demokratiske beslutningsprosesser, slik det er gjort i foregående avsnitt. Hvis man først spør folket om råd, og dette gjøres på en måte som oppfyller krav som stilles til demokratiske *beslutningsprosesser*, kan det i praksis bli vanskelig å redusere folkeavstemningen til kun å være et *beslutningsgrunnlag*. Det rettslige perspektivet – at folkeavstemninger kun er rådgivende – kan vise seg utilstrekkelig i møte med politiske realiteter. Når det gjelder opinionsundersøkelser blant innbyggere, er det vår klare mening at disse – hvis gjennomført på en god måte – med rette kan være en del av et beslutningsgrunnlag, men under ingen omstendigheter kan sidestilles med folkeavstemning som verktøy i en beslutningsprosess.

59 Vi konsentrerer oss her om hvordan *kommunene* treffer sine standpunkter til sammenslåing, selv om diskusjonen også kan være relevant for Stortingets beslutninger om kommunesammenslåing.

60 Som illustrasjon på dette kan en merke seg at det var EU-motstanderne som sterkest hevdet prinsippet om at folkeavstemninger bare var rådgivende, mens EU-tilhengerne argumenterte for at flertallet måtte følges. Nå er rollene byttet om. Vi finner partier som var for norsk EU-medlemskap og hevdet at en folkeavstemning uansett måtte følges, men som i dag nedtoner folkeavstemningenes rolle i kommunesammenslåinger. På den andre siden finner vi EU-motstanderpartier som talte for at EU-avstemningen kun var rådgivende, og som i dag understreker betydningen av å følge folkets røst i avstemninger om kommunesammenslåing.

61 27 prosent av de spurte mente at kommunens folkevalgte skulle fatte beslutningen, mens 18 prosent mente at beslutningene om kommunesammenslåing skulle tas av Stortinget. Tre prosent hadde ingen mening.

Det kom tydelig frem i undersøkelsen blant kommunene (se kapittel 4) at mange av dem er oppmerksomme på de demokratisk prinsipielle forskjellene mellom en utvalgsundersøkelse (innbyggerundersøkelsen) og en lokal folkeavstemning. Dette var gjerne begrunnelsen for å arrangere en folkeavstemning selv om man allerede hadde gjennomført en innbyggerundersøkelse.

Vurdert som beslutningsgrunnlag har innbyggerundersøkelser utvilsomt flere sterke sider. Man kan stille mange ulike spørsmål, og dermed få et mer nyansert bilde av opinionen enn det en folkeavstemning kan gi. Videre gjør opinionsundersøkelser det mulig å sammenligne holdninger i ulike deler av befolkningen og koble analysene til ulike typer av bakgrunnsinformasjon om borgerne, dersom det skulle være ønskelig. Dette er ikke mulig ved folkeavstemninger.

Når noen av de mange mulighetene ved en innbyggerundersøkelse her nevnes, er det allikevel ikke dermed sagt at kvaliteten på den informasjonen som fremkommer, garantert gir et «bredere og bedre beslutningsgrunnlag». Det avhenger helt av hvordan undersøkelsen og etterfølgende analyser gjennomføres. Vi skal ikke her gå inn i en detaljert metodediskusjon, men bare trekke frem noen av de mest åpenbare usikkerhetsmomenter.

Opinionsundersøkelser selges ofte under dekke av at de er befolkningsrepresentative. Bruken av begrepet «innbyggerundersøkelse» indikerer i seg selv at undersøkelsen omfatter alle innbyggere. Men som *utvalgsundersøkelse* er representativiteten ikke 100 prosent, men definert med en viss usikkerhet som blant annet avhenger av størrelsen på svarprosenten. Ikke sjelden er svarprosenten så lav at man ut fra et statistisk metodeperspektiv vil være kritisk til å bruke informasjon fra slike opinionsundersøkelser til å måle absolutte nivåer gjeldende for hele befolkningen. Det betyr for eksempel at dersom svarprosenten er forholdsvis lav, bør man være skeptisk til å tolke frekvensfordelingen for spørsmålet⁶² «er du for eller imot denne sammenslåingen» (svaralternativene: for, mot, vet ikke) som representativ for alle innbyggere i den gjeldende kommune.⁶³

Det er dermed ikke sagt at informasjon fra innbyggerundersøkelser ikke er verdifull. Gode undersøkelser kan brukes til å måle relative nivåer og sammenligne ulike deler av befolkningen. Slik sett kan innbyggerundersøkelser bidra med nyanser som en folkeavstemning ikke kan. Men på samme måte som folkeavstemninger – og kanskje i enda større grad – er opinionsundersøkelser

62 Spørsmålet er hentet fra opplegget for innbyggerundersøkelse som er utarbeidet av TNS Gallup på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (spørsmål Q1a).

63 En innvendig vil kanskje være at i motsetning til i folkeavstemninger, så kan representativiteten i prinsippet måles (kvantifiseres) i utvalgsundersøkelser.

også sårbare verktøy som i en viss utstrekning er «manipulerbare». Det handler dels om spørsmåls- og svarformuleringer, det handler om rekkefølgen på spørsmålene, og det handler om effekten av innsamlingsmetode. Videre handler det også om hvilke analyser som gjøres (ikke gjøres), og på hvilken måte. Omfattende opinionsundersøkelser inneholder mye informasjon, mange variabler kan kobles sammen i analysene, og det vil også her skje et utvalg av «relevant informasjon».

Vår hensikt er ikke å sette spørsmålstegn ved opinionsundersøkelser generelt, men derimot å få frem at opinionsundersøkelser er noe annet enn folkeavstemninger, og at det er vanskelig å betrakte dem som alternative verktøy i en lokalpolitisk sammenheng. Snarere kan de betraktes som supplerende verktøy med hver sine kvaliteter, som kan brukes i ulike stadier av en beslutningsprosess.

10 Avslutning: behov for veiledning?

Jo Saglie og Signe Bock Segard

I Norge er bruken av folkeavstemninger i liten grad lovregulert (også sammenlignet med våre naboland), slik det går fram av Bjørklunds kapittel 2. Riktignok ble den allerede etablerte praksisen – at kommunene selv kan holde rådgivende folkeavstemninger – skrevet inn i kommuneloven i 2009. Norske myndigheter har likevel vært svært tilbakeholdne med å foreslå ytterligere regulering av lokale folkeavstemninger. Spørsmålet ble sist behandlet av Kommunelovutvalget (NOU 2016:4, s. 74), som avviste å innføre bindende folkeavstemninger. Utvalget avviste også rådgivende folkeavstemning etter initiativ fra innbyggerne (ut over opplæringslovens regler om folkeavstemning om målform i skolen).

Kommunelovutvalget ønsket heller ikke å innføre nærmere regler om hvordan lokale folkeavstemninger skal gjennomføres. I prinsippet er en sterkere sentral styring av lokale folkeavstemninger mulig. I kapittel 2 viser Bjørklund for eksempel til da det danske Indenrigsministeriet avgjorde om det skulle være rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåinger i perioden fra 1972 til 2003. En slik sterkere sentral styring kan også tenkes å bidra til å unngå noen av de problemene vi har sett ved de norske folkeavstemningene, hvis sentrale myndigheter også får spille en rolle for eksempel ved utforming av svaralternativer.

Hensynet til lokalt selvstyre og lokal handlefrihet taler imidlertid mot en lovregulering av lokale folkeavstemninger, noe som også Kommunelovutvalget trekker fram. Her blir det lagt vekt på at regelverket bør kunne tilpasses den konkrete avstemningen som skal holdes.

Helt uregulert er gjennomføringen av lokale folkeavstemninger ikke. Da bestemmelsen om lokale folkeavstemninger ble tatt inn i kommuneloven, ble dette spørsmålet diskutert i forarbeidene. Departementet mente at gjennomføringen ikke skulle lovreguleres, men at «det kan vere naturleg at kommunane tek utgangspunkt i regelverket i vallova» (Ot.prp. nr. 32 (2008–2009), s. 45). Kommunelovutvalget tilføyde at kommunene er bundet av ulovfestede forvaltningsprinsipper om likebehandling, samt lovgivning mot diskriminering, når de arrangerer folkeavstemninger (NOU 2016:4, s. 74).

Erfaringene fra de mange lokale folkeavstemningene om kommunestruktur gir anledning til å reflektere over om det er behov for mer veiledning til kommuner som skal arrangere lokal folkeavstemning. Selv om det finnes gode argumenter mot lovregulering, vil et «mykere» verktøy være å utarbeide en veileder, eller på annen måte forbedre Kommunal- og moderniseringsdepartementets informasjon til kommunene. Så lenge dette ikke er bindende for kommunene, men i stedet gir kommunene informasjon og eventuelt et system som setter dem i stand til å bedre kunne treffe egne valg, så burde ikke innvendingene være så tungtveiende. Videre gir undersøkelsene og analysene i denne rapporten grunnlag for å vurdere hvorvidt det er et behov for et nasjonalt administrativt støtte- og veiledningssystem av mer praktisk karakter.

Analysene i denne rapporten viser på den ene siden at mye har gått greit i kommunenes planlegging og gjennomføring av sine folkeavstemninger (se bl.a. kapittel 4). Kommunene har samarbeidet med andre aktører, og de har kunnet dra nytte av egne og andres erfaringer med folkeavstemninger. Få syntes at gjennomføringen hadde vært vanskelig. Her må det allikevel legges til at mer enn halvparten av kommunene som gjennomførte folkeavstemning, gir uttrykk for at de i noen eller stor grad opplever det som utfordrende ikke å ha tilgang til et egnet elektronisk administrativt system. Det gjelder i særlig grad de større kommunene. Som tidligere nevnt har kommuner ikke anledning til å bruke det valgadministrative systemet, EVA, som brukes ved ordinære valg. Et slikt system kan utformes på flere måter, men dersom det utformes med den hensikten å være et (frivillig) praktisk redskap for den administrative gjennomføringen av folkeavstemninger, mener vi det er vanskelig å finne prinsipielle innvendinger.

På den andre siden har visse sider ved gjennomføringen åpenbart vært vanskelige å håndtere for noen kommuner. Problemet med å vise til valglovens bestemmelser er at de forholdene som dekkes av valgloven, i liten grad har skapt utfordringer for kommunene. De fleste kommunene var opptatt av å følge valglovens bestemmelser også ved folkeavstemninger, og de har lang erfaring med å arrangere stortings- og lokalvalg. Det som særlig viste seg å være problematisk, er forhold som ikke har paralleller ved ordinære valg – og som valgloven derfor ikke dekker. Når kommunene ikke kan trekke veksler på erfaringene fra regulære valg, blir behovet for informasjon større. Det gjelder ikke minst utformingen av alternativene på stemmesedlene, inkludert reglene for opptelling ved flere alternativer – som Klausen viser i kapittel 5.

I kapittel 6 gjengir Folkestad et sitat fra en av fylkesmennes prosessveiledere, som kan være illustrerende for situasjonen:

Nesten alle rådmennene, på et eller annet tidspunkt ringer de hit og spør om råd om utforming av stemmeseddel, og det er det ingen som vil gi. Der må de finne opp kruttet selv, hver gang. Jeg har begynt å referere alternativene som jeg har sett, men KMD vil ikke si noe om det, distrikts-senteret er veldig forsiktig, jeg ringte Telemarksforskning for få noe konkret, ingen vil si noe konkret om det.

Selv om vi ikke kan generalisere ut fra én enkelt uttalelse, kan også KMD fortelle at det var mange henvendelser til nasjonale valgmyndigheter i forbindelse med folkeavstemningene.

I kapittel 4 har vi også spurt kommunene selv om det er et behov for en slik nasjonal veileder. Det viser seg at ganske mange kommuner opplever et slikt behov. Ni av ti kommuner som gjennomførte lokal folkeavstemning om kommunereformen, mente at det er et visst eller et stort behov for en nasjonal veileder med retningslinjer for lokale folkeavstemninger. Problemene skal imidlertid heller ikke overdrives. De fleste av disse sa at det er «et visst behov», mens to av ti mente behovet er stort. Ti prosent mente det ikke er noe behov.

Hvis en slik veileder utformes, vil det være viktig å informere om hva som bør unngås ved utforming av svaralternativer. I kapittel 5 avdekker Klausen en rekke måter å utforme stemmeseddelen på som kan være problematiske sett opp mot Venezia-kommisjonens kriterier. Slike forhold kan gjøre det vanskeligere for innbyggerne å sette seg inn i de relevante politiske alternativene og deres sannsynlige konsekvenser. Klausen oppsummerer de problematiske forholdene slik:

- å inkludere flere enn ett alternativ til å bestå som egen kommune uten å oppgi hvorvidt simpelt eller absolutt flertall ville være nødvendig
- å inkludere helt eller delvis uspesifiserte alternativer på stemmeseddelen
- å unnlate å la velgerne få anledning til å stemme «nei»
- å åpne for subsidiær stemmegivning eller preferansestemmegivning uten å oppgi hvordan subsidiære stemmer skal telles opp og eventuelt veies
- betinget stemmegivning: at oppslutning rundt ett eller flere alternativer gjøres avhengig av forhold med usikkert utfall

En slik veileder kan også beskrive valgordninger som kommunene kan bruke, dersom de ønsker å åpne for subsidiær stemmegivning eller preferansestemmegivning. I så fall bør en veileder være så konkret som mulig, med

praktiske eksempler på hvordan opptellingen kan foregå. Folkestads regne-eksempler i kapittel 8 kan være nyttige i så måte.

Oppsummeringsvis kan det sies at selv om mye har fungert bra ved de lokale folkeavstemningene om kommunestruktur, så er det også rom for forbedring av folkeavstemningenes demokratiske legitimitet. En nasjonal veileder og et konkret valgadministrativt verktøy vil nok kunne hjelpe kommunene til å unngå de mest problematiske forholdene. Det kan være god grunn til å tro at smidig gjennomføring uten store utfordringer og kritiske innvendinger alt annet likt vil gi folkeavstemningene økt demokratisk legitimitet. Demokratisk legitimitet er viktig, uansett om folkeavstemning brukes som beslutningsgrunnlag eller beslutningsmekanisme.

Litteratur

- Adamiak, A.L. (2001). *Lokale folkeavstemninger i Norge. Med særlig vekt på perioden 1970–2000*, Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Aldrich, J., Montgomery, J. & Wood, W. (2011). Turnout as a Habit. *Political Behavior*, 33(4), 535–563. doi:10.1007/s11109-010-9148-3
- Arnesen, S., Broderstad, T.S., Johannesson, M.P. & Linde, J. (2017). *The Wiggle Room of Legitimacy in Democratic Decisions: The Case of Referendums*. Working paper.
- Barber, B.R. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, Calif: University of California Press.
- Bergh, J. (red.) (2016). *Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme? Resultater fra evalueringene av to forsøk med nedsatt stemmerettsalder*. Rapport 2016:19. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bjørklund, T. (1982). The demand for referendum: When does it arise and when does it succeed? *Scandinavian Political Studies*, 5(3), 237–259.
- Bjørklund, T. (1999). *Periferi mot sentrum. Landsomfattende folkeavstemninger i Norge* (dr.avhandling), Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Bjørklund, T. (2004). Lokale avstemninger om mål og alkohol. To motkulturer med ulikt syn på folkeavstemning. *Historisk tidsskrift*, 83(1), 57–80.
- Bjørklund, T. (2005). *Hundre år med folkeavstemninger. Norge og Norden 1905–2005*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, T. (2013). Lokale folkeavstemninger i fortid og nåtid. I J. Bergh & D.A. Christensen (red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 165–178). Oslo: Abstrakt.
- Blais, A. (2000). *To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.
- Borge, L.-E., Fiva, J.H., Rattsø, J. & Sørensen, R.J. (2017). Frivillig kommunesammenslåing – betydningen av folketall, inntekt og politisk avstand. *Michael*, 14(Supplement 19), 17–28.
- Brady, H.E., Verba, S. & Schlozman, K.L. (1995). Beyond SES: a resource model of political participation. *American Political Science Review*, 89(2), 271–294.
- Butler, D. & Ranney, A. (red.), (1994). *Referendums around the World. The growing use of direct democracy*. London: Macmillan.
- Campbell, A., Gurin, G. & Miller, W.E. (1954). *The voter decides*. Evanston, Ill: Row, Petersen and Company.

- Christensen, D.A. & Aars, J. (2008). *Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning: en empirisk analyse av ordførervalgene i 48 norske kommuner i 2007*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dahl, R.A. (2000). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R.J., Scarrow, S.E. & Cain, B.E. (2004). Advanced Democracies and the New Politics. *Journal of Democracy*, 15(1), 124–138.
- Dowding, K. (2005). Is it Rational to Vote? Five Types of Answer and a Suggestion. *British Journal of Politics & International Relations*, 7(3), 442–459.
doi:10.1111/j.1467-856X.2005.00188.x
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Elgie, R. (2005). France: Stacking the Deck. I M. Gallagher & P. Mitchell (red.), *The Politics of Electoral Systems* (s. 119–136). Oxford: Oxford University Press
- Farrell, D.M. & McAllister, I. (2005). Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture. I M. Gallagher & P. Mitchell (red.), *The Politics of Electoral Systems* (s. 79–97). Oxford: Oxford University Press
- Ferejohn, J.A. & Fiorina, M.P. (1975). Closeness Counts Only in Horseshoes and Dancing. *The American Political Science Review*, 69(3), 920–925. doi:10.2307/1958405
- Folketinget (2017). *B 102 Forslag til folketingsbeslutning om bindende kommunale folkeavstemninger. Referatet af Folketingets forhandlinger 18-05-2017*.
Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/beslutningsforslag/B102/BEH1-99/forhandling.htm> (25.09.2017).
- Geys, B. (2006). 'Rational' Theories of Voter Turnout: A Review. *Political Studies Review*, 4(1), 16–35. doi:10.1111/j.1478-9299.2006.00034.x
- Held, D. (1996). *Models of Democracy (2. ed)*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Henriksen, T. (2010). Lokale folkeavstemninger 1970–2009: et glemt kapittel i vår demokratihistorie. *Samfunnsspeilet 2/2010*, 42–51.
- Hernes, G. & Martinussen, W. (1980). *Demokrati og politiske ressurser*. NOU 1980:7. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hyland, J.T. (1995). *Democratic theory. The philosophical foundations*. Manchester: Manchester University Press.
- Ivarsflaten, E., Arnesen, S., Folkestad, B., Johannesson, M.P., Nordø, Å., Serdarevic, N. & Tvinnereim, E. (2017). *Norwegian Citizen Panel Wave 8*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Jakupsstovu, B. & Kjersem, E. (2007). Kommunesammenslåing og ny tenkning om kommunenes oppgaver på Færøyene. Paper til den XVI Nordiske kommuneforskerkonferanse i Göteborg 23.–25. nov.

- Jäske, M. (2017). «Soft» forms of direct democracy: Explaining the occurrence of referendum motions and advisory referendums in Finnish local government. *Swiss Political Science Review* 23(1) 50–76.
- Justitsministeriet (2016). *Retsudvalget 2016-17. REU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 1*. Offentligt. Brev til Folketingets Retsudvalg. Dateret 01.11.2016. Dok. 2094186. Online: <http://www.ft.dk/samling/20161/almindel/reu/spm/1/svar/1354645/1682582.pdf> (25.09.2017).
- Jørgensen, L.P. (2006a). Hvor skal vi gå hen? Folkeafstemninger: Eliternes instrument eller folkets stemme? I P.E. Mouritzen (red.), *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Jørgensen, L.P. (2006b). *Lokale folkeafstemninger om kommunalsammenlægninger i forbindelse med kommunalreformen*. MA, University of Aarhus, Aarhus.
- Karlsen, R. (2017). Mediebruk i lokalvalgkampen 2015: informasjon om politikk og kandidater. I J. Saglie & D.A. Christensen (red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 125–145). Oslo: Abstrakt.
- Kaufmann, B. (2011). Sweden: Better late than never. Towards a stronger initiative right in local politics. I T. Schiller (red.), *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Klausen, J.E. (2004a). *Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett*. Rapport 2004:17. Oslo: NIBR.
- Klausen, J.E. (2004b). *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: dialogen mellom velgere og kommunale eliter*. Rapport 2004:5. Oslo: NIBR.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2015). *Nytt verktøy for høring av innbyggerne i kommunereformen*. Pressemelding | Dato: 25.02.2015. Online: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-verktoy-for-horing-av-innbyggere-i-kommunereformen/id2397356/> (10.10.2016).
- Kvalsund kommune (2016a). *VI BEKLAGER*. Artikkel datert 18. mai 2016. Online: <http://www.kvalsund.kommune.no/vi-beklager.5875928-27600.html> (31.05.2017)
- Kvalsund kommune (2016b). *Endelig resultat*. Artikkel datert 31. mai 2016. Online: <http://www.kvalsund.kommune.no/endelig-resultat.5879910-27600.html> (31.05.2017)
- Lafferty, W.M. (1983). Deltakelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog. I T. Bergh (red.), *Deltakerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lien, Å. (1981). Nynorsken i skuleverket. I *Målreising i 75 år. Noregs Mållag 1906–1981*. Oslo: Fonna Forlag.
- Madsen, J.D. & Nielsen, M.V. (1999). *Lokale folkeafstemninger i Danmark*. Demokratiprojektet, Arbejdsrapport 16/1999. København: Københavns Universitet.

- Morel, L. (1993). The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. I M. Mendelsohn & A. Parkin (red.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- NOU 2001: 3. Velgere, valgordning, valgte. Innstilling fra Valglovutvalget.
- NOU 2016: 4. Ny kommunelov. Innstilling fra KommuneLovutvalget.
- Nový, M. (2016). Explaining turnout in local referenda in the Czech Republic: does a NIMBY question enhance citizen engagement? *East European Politics*, 32(4), 487–504. doi: 10.1080/21599165.2016.1183486
- Ot.prp. nr. 32 (2008–2009). *Om lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Regjeringen (2016). *Spørsmål og svar om kommunereformen*. Artikkel | Sist oppdatert: 06.07.2016. Online: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/FAQ---sporsmal-og-svar/id762533/#Folkeavstemning> (10.10.2016).
- Riker, W.H. & Ordeshook, P.C. (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *The American Political Science Review*, 62(1), 25–42. doi:10.2307/1953324
- Rose, L.E., Klausen, J.E. & Winsvold, M. (2017). Holdninger til kommunereform: Hva er utslagsgivende? I J. Saglie & D.A. Christensen (red.), *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* (s. 267–300). Oslo: Abstrakt.
- Saglie, J. & Seggaard, S.B. (2016). Internet Voting and the Secret Ballot in Norway: Principles and Popular Understandings. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 26(2), 155–169.
- Saglie, J., Winsvold, M. & Blåka, S. (2016). Ansvarstutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 32(1), 59–81.
- Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited: 1*. Chatham, N.J: Chatham House.
- Scarrow, S. & Seyd, P. (red.) (1999). Party democracy and direct democracy. Spesialnummer av *Party Politics*, 5(3), 275–406.
- Scarrow, S. (2001). Direct democracy and institutional change. A comparative investigation. *Comparative Political Studies*, 34(6), 651–665.
- Schiller, T. (2011). Local Direct Democracy in Europe – A Comparative Overview. I T. Schiller (red.), *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schwok, R. (2009). *Switzerland – European Union: an impossible membership?* Brussels: Peter Lang.
- Seggaard, S.B. & Saglie, J. (red.) (2012). *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. Rapport 2012:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Segaard, S.B., Baldersheim, H. & Saglie, J.(2012). *E-valg i et demokratisk perspektiv. Sluttrapport*. Rapport 2012:5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Segaard, S.B., Christensen, D.A., Folkestad, B. & Saglie, J. (2014). *Internettvalg. Hva gjør og mener velgerne?* Rapport 2014:07. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sitter, N. (2009). To structure political conflict: the institutionalization of referendums on European integration in the Nordic countries. I M. Setälä & T. Schiller (red.), *Referendums and representative democracy: responsiveness, accountability and deliberation* (s. 77–97). London: Routledge.
- SKL (2013). *Det förstärkta folkinitiativet. Erfarenheter från folkinitiativ och lokala folkomröstningar 2011–2015*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SOU 2007: 94. Folkomröstningar i Europa: Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Grundlagsutredningens rapport nr X.
- Strøm, K. (2000). Parties at the core of government. I R.J. Dalton & M.P. Wattenberg (red.), *Parties without Partisans. Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Svensson, P. (2003). Denmark – fragments of local direct democracy. I T. Schiller (red.), *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Søberg, M. & Tangerås, T.P. (2007). Voter turnout in small referendums. *Electoral Studies*, 26(2), 445–459. doi:10.1016/j.electstud.2006.12.002
- Sølvará, H.A. (2016). Direct Democracy in the Faroe Islands, *Fróðskaparrit*, 63, 49–102.
- Valmyndigheten (2017a). *Kommunal folkomröstning mellan valen*. Valmyndighetens manualer: Online: http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/folkomrostningar/kommunala/770_10_Manual_folkomrostning_mellan_val.pdf (15.10.2017).
- Valmyndigheten (2017b). *Kommunala folkomröstningar*. Sist oppdatert 11.09.2017. Online: http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/folkomrostningar/kommunala/index.html (16.10.2017)
- Wallin, G. (2007). *Direkt demokrati. Det kommunala experimentfältet*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Wambaugh, S. (1920). *A Monograph on Plebiscites: With a Collection of Official Documents* New York: Oxford University Press.
- Winsvold, M. & Ødegård, G. (2016). *Fra medvirkning til makt. Organisering og gjennomføring av forsøket med stemmerett for 16-åringer i 2015*. Rapport 2016:18. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Waaland, J. (2017). *Ære være Jæren – En studie av mediedekningen av kommunesammenslåingen på Jæren*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

Tabellappendiks A.

Kommuner som brukte Internett

	As	Ski	Nesodden	Stavanger	Sola	Hammerfest	Kvalsund ⁽⁶⁾	Måsøy	Nord-Odal	Sør-Odal	Spydeberg ⁽⁴⁾
Totalt antall gyldige stemmer⁽⁷⁾	7 603	616 ⁽¹⁾	5 432	26 859	9 117 ⁽³⁾	1 962	527	523	2 619	2 455	2 053
Antall forhåndsstemmer avgitt over Internett	4 729	4 810	3 184	21 301	4 660	1 440		290	1 587	1 729	2 053 ⁽⁵⁾
Antall forhåndsstemmer avgitt på papir	926	931 ⁽²⁾	645	719	956	329		168	313	238	-
Antall internettstemmer avgitt på valgdagen	1 453	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Antall valgtingsstemmer avgitt på papir	495	2 872	1 603	5 547	3 501	193		81	719	488	-
Valgdeltakelse, totalt	52 %	37 %	37 %	26 %	46 %	24 %	60 %	53 %	60 %	38 %	45 %
Andel avgitte forhåndsstemmer av alle avgitte stemmer	74 %	67 %	70 %	80 %	74 %	90 %		85 %	73 %	80 %	
Andel internettstemmer av alle avgitte stemmer	81 %	56 %	59 %	77 %	51 %	73 %		54 %	61 %	70 %	100 %
Andel forhåndsavgitte internettstemmer av alle forhåndsstemmer	84 %	84 %	83 %	97 %	83 %	81 %		63 %	84 %	88 %	100 %
Stemmerettsalder	16 år	16 år	16 år	18 år	16 år	16 år	16 år	16 år	16 år	16 år	16 år

(1) Uklart om dette inkluderer ikke-gyldige stemmer. (2) Inkluderer tre brevstemmer. (3) Tallene er etterkontrollert av Politisk sekretariat i Sola kommune fordi informasjonen på kommunens nettside var feil. (4) Spydeberg kommune hadde kun elektronisk avstemning via en Questback-løsning. (5) Inkluderer også internettstemmer avgitt på valgdagen. Den anvendte Questback-løsningen for elektronisk stemmegivning gjorde det ikke mulig å skille mellom forhåndsstemmer og valgtingsstemmer. (6) Flere opplysninger fra Kvalsund mangler. (7) Summen av forhåndsstemmer (Internett og papir) og valgtingsstemmer (Internett og papir) er ikke alltid lik antall gyldige stemmer.

Kilde: Grunnlaget for tabellen er opplysninger som KMD har hentet inn fra de aktuelle kommunene og stilt til rådighet for oss. I noen tilfeller har forfatterne selv kontaktet kommunene for å få utfyllende informasjon.

Tabellappendiks B.

Resultat fra regresjonsanalyse (OLS)

Variabel	Koding	Gruppe A: Kommune vedtar å stå alene		Gruppe B: Kommune vedtar sammenslåing	
		b	se	b	Se
Holdning til kommunereform	1 = sterk tilhenger, 7 = sterk motstander	-0,04	(0,02)	0,31***	(0,03)
Gjennomført folkeavstemning	Nei	0,04	(0,07)	0,02	(0,08)
	Vet ikke	-0,00	(0,13)	0,11	(0,12)
Kjønn	1 = kvinne	-0,04	(0,07)	-0,04	(0,07)
Utdanning	Videregående skole	0,13	(0,12)	0,09	(0,12)
	Høgskole/universitet	0,25*	(0,12)	-0,13	(0,12)
Alder	26–35 år	0,07	(0,16)	-0,07	(0,15)
	36–45 år	-0,14	(0,16)	-0,04	(0,15)
	46–55 år	0,02	(0,15)	-0,22	(0,15)
	56–65 år	-0,04	(0,15)	-0,32*	(0,14)
	66–75 år	-0,16	(0,15)	-0,55***	(0,15)
	75 år og oppover	-0,34	(0,21)	-0,51*	(0,20)
	Konstant	3,57***	(0,19)	2,23***	(0,18)
	N	986		955	
	R ²	0,02		0,19	

Spørsmålsformulering for avhengig variabel: «Uavhengig av ditt syn på kommunesammenslåing, i hvilken grad synes du kommunestyrets beslutning i dette tilfellet ville være akseptabel?» Rangeres fra 1 til 5 der 1 = «i svært stor grad akseptabel», mens 5 = «ikke akseptabelt i det hele tatt».

Referansekategorier: Gjennomført folkeavstemning: Ja, Utdanning: grunnskole, Alder: 18–25 år, b = ustandardisert koeffisient, se = standardfeil

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, ~ p<0.10

Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing

Praksis og prinsipper

I perioden 2015–2017 har mer enn halvparten av alle norske kommuner brukt lokal folkeavstemning for å høre innbyggernes mening om kommunesammenslåing. Bruk av lokale folkeavstemninger er hjemlet i kommunelovens § 39b, men loven inneholder ikke bestemmelser om hvordan folkeavstemningene skal gjennomføres. Det finnes ikke noen nasjonale standarder og veiledninger eller krav til lokale folkeavstemninger, og det er derfor opp til de enkelte kommunestyrene selv å avgjøre hvordan og når en folkeavstemning skal gjennomføres, hvem som har stemmerett samt hvordan stemmeseddelen skal utformes.

Denne rapporten presenterer informasjon, funn og resultater fra flere undersøkelser av ulike aspekter ved lokale folkeavstemninger generelt og de folkeavstemninger som ble gjennomført i forbindelse med den pågående kommunereform spesielt. Å utforske lokale variasjoner er et overordnet perspektiv i rapporten. Sentrale temaer som behandles er lovregulering av lokale folkeavstemninger i Norge og andre land, omfang og deltakelse, praktisk gjennomføring, valgordninger og utforming av stemmeseddel samt lokale folkeavstemningers legitimitet som beslutningsgrunnlag og -mekanisme. Vi finner at kommunene i stor grad har forsøkt å følge valglovens regler, men at det også er problemer – særlig knyttet til forhold som ikke er aktuelle ved regulære valg, som utforming av alternativene på stemmeseddelen. Rapportens mange analyser og konklusjoner er ment å bidra til refleksjon og til det videre arbeid med lokale folkeavstemninger hos nasjonale og lokale myndigheter.