



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Politiske effekter av den norske kommunereformen 2014-2020

Hva er effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse?

Oda Marie Hansen

STV-3900 - Masteroppgave i Statsvitenskap, mai 2022

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
2	Teori og litteraturgjennomgang.....	4
2.1	Teoretiske antakelser om effekter av kommunereformer	4
2.2	Litteraturgjennomgang	6
2.3	Perspektiver på reformer	9
2.3.1	Demokratiperspektivet	10
2.3.2	Effektivitetsperspektivet.....	15
2.4	Oppsummering	19
3	Empirisk bakgrunn – Norge	20
3.1	Historisk bakteppe.....	22
3.2	Kommunereformen 2014-2020	26
3.3	Valgresultat	34
3.3.1	Lokalvalget 2019.....	34
3.3.2	Stortingsvalget 2021.....	35
3.4	Hypoteser	36
3.5	Oppsummering	37
4	Metode.....	39
4.1	Data	41
4.2	Design.....	41
4.2.1	Utvelgelse av variabler.....	43
4.3	Datsett.....	44
4.4	Modellspesifikasjoner	46
5	Resultater.....	48
5.1	Figur 1	48
5.2	Figur 2	49
5.3	Tabell 1	50

6	Diskusjon.....	53
7	Konklusjon	60
7.1	Funn.....	60
7.2	Bidrag og begrensninger	62
7.3	Videre forskning.....	62
8	Referanseliste	65
9	Appendiks.....	69

Sammendrag

Dilemmaet mellom demokratisk legitimitet og demokratisk effektivitet er en klassisk diskusjon innen statsvitenskapen. Det er også spenningen mellom de sentrale myndighetene og regionene innad i et land, og hva det er som driver folket til å delta i politikken (Dahl & Tufte, 1973; Deters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen, & Rose, 2014). Territoriale reformer er en av de mest radikale og omstridte organiseringene av lokale myndigheter (Ebinger, Kuhlmann, & Bogumil, 2019). Likevel har kommunesammenslåinger blitt ett hyppig forekommende fenomen i mange land, og på den politiske agendaen i flere andre (Steiner, Kaiser, & Eythórsson, 2016). Sammenslåinger antas å ha en effekt på det demokratiske utfallet, gjennom den økte størrelsen når flere enheter blir til en (Bhatti & Hansen, 2019; Van Houwelingen, 2017). En bekymring knyttet til sammenslåingsreformer er at de kan føre til redusert politisk deltakelse og svekke det lokale demokratiet (McDonnell, 2020; Tavares, 2018).

Fra 1.januar 2020 fikk Norge en ny kommuneinndeling, bestående av 356 kommuner. Kommunereformen er den største endringen i kommunestrukturen siden 1960-tallet, og er en av de største reformene i norsk lokalpolitisk historie (Prop. 96 S (2016-2017); Prop. 88 S (2017-2018)). Studien undersøker hva effektene av den norske kommunereformen er på lokal og nasjonal valgdeltakelse. Gjennom en paneldatanalyse, med effekter av reformen i et før/etter design, med tid som tilfeldig effekt.

Studiens hovedfunn er et nullfunn. Da det ikke er en statistisk signifikant effekt av kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse etter reformen, sammenlignet med før. Det er trolig flere faktorer som spiller inn på resultatet. Blant annet Norges sterke demokratiske tradisjon og tillit til offentlige myndigheter, reformbehovet og reformens frivillige tilnærming. Kanskje var reformen etterlengtet, kanskje den ikke var omfattende nok, eller kanskje den bare ikke hadde den mobiliserende effekten som en hadde trodd. Studien finner også et overaskende funn ved stortingsvalget 2021. Hvor det var en statistisk signifikant nedgang i valgdeltakelse på -1,024 prosentpoeng hos de sammenslåtte kommunene, sammenlignet med kommunene som ikke ble sammenslått. Er usikker på om dette er et engangstilfelle eller noe mer permanent.

Forord

Tusen takk til førsteamanuensis Jonas Stein for konstruktive tilbakemeldinger, metodehjelp og engasjement gjennom hele prosessen. En takk rettes også til stipendiat Sigbjørn Svalestuen for verdifulle tilbakemeldinger.

Jeg vil også takke medstudenter Rebekka Mc Auley Arnesen, Sara Ellen Gaup og Kristine Strøm, for tilbakemeldinger under prosessen. Arnt Herman Hansen fortjener også en takk for å ha tatt seg tid til å lese gjennom oppgaven og komme med verdifulle innspill.

Inneholder 23 327 ord.

1 Innledning

Fra 1.januar 2020 fikk Norge en ny kommuneinndeling bestående av 356 kommuner. Som er det laveste antallet siden formannskapslovene ble innført i 1837. Reformen innebar at 119 kommuner slo seg sammen til 47 nye. Kommunereformen er den største endringen i kommunestrukturen i Norge siden 1960-tallet, og er en av de største reformene i norsk lokalpolitisk historie (Bergh et al.,2021; Prop. 96 (2016-2017); Prop 88 S (2017-2018); Prop.192 S (2020-2021); Regjeringen, 2020). Reformen ble initiert av den Høyre-ledede Solberg-Regjeringen i 2014. I 2016 ble intensjonsavtalene om sammenslåing undertegnet. Våren 2017 ble det vedtatt i Stortinget hvilke kommuner som ville bli omfattet av reformen. Og den siste delen av reformplanen ble vedtatt i 2018, men arbeidet med reformen går helt tilbake til starten av 2000-tallet (Klausen, Askim, & Vabo, 2016 ; Klausen, Rose & Winsvold, 2021; Prop. 88 S (2017-2018); Regjeringen, 2020; Strebel & Schakel). Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester for innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati (Prop. 95 S (2031-2014); Prop 96 S (2016-2017)). Reformen tok en nedenfra-og-opp tilnærming, som innebar at kommunene selv fikk delta og være med å bestemme i prosessen (Klausen et al., 2021; Vabo, Fimreite, & Houlberg, 2021). Den norske kommunereformen skiller seg ut fra en del andre territorielle sammenslåingsreformer, da det var relativt stor enighet om reformen blant partiene. Det var også et reformbehov, da kommunene de siste femti årene har fått et større ansvar og er under et økende press (Innst. 300 S (2013-2014); Prop. 96 S (2016-2017)). Kommunene er en bærebjelke i velferdssamfunnet og folkestyret i Norge (Prop. 88 S (2017-2018); Prop. 192 S (2020-2021)). En så stor reform har derfor ikke gått foruten diskusjon og kritikk (Askim, Vabo, & Klausen, 2017; Bergh, Christensen & Holmås, 2021; Klausen et al., 2021). En bekymring knyttet til sammenslåingsreformer er at de kan føre til redusert politisk deltakelse og svekke det lokale demokratiet (M. Allers, de Natris, Rienks, & de Greef, 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Tavares, 2018; Van Houwelingen, 2017).

Valgdeltakelse er et nøkkeltall i demokratidebatten. En høy eller stigende valgdeltakelse, viser at innbyggerne slutter opp om demokratiet. En lav eller synkende valgdeltakelse derimot, kan være et faretegn (Bergh, Christensen & Holmås, 2021 ; Bhatti & Hansen, 2019; Christensen, Arnesen, Ødegård, & Bergh, 2013). Forskningen på valgdeltakelse har ekspandert de siste årene (Cancela & Geys, 2016). Likevel finnes det ulike og usikre resultater fra tidligere forskning, som reiser spørsmålet om hvordan sammenslåingsreformer

faktisk påvirker valgdeltakelsen (M. Allers et al., 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Cancela & Geys, 2016; Heinisch et al., 2018; Koch & Rochat, 2017; Ladner, 2002; Lapointe et al., 2018; Van Houwelingen, 2017). Dilemmaet mellom demokratisk legitimitet og demokratisk effektivitet er en klassisk diskusjon innen statsvitenskapen. Det er også spenningen mellom de sentrale myndighetene og regionene innad i et land, og hva det er som driver folket til å delta i politikken (Bhatti & Hansen, 2019; Dahl & Tufte, 1973; Denters et al., 2014; McDonnell, 2020; Stein, Broderstad, & Bjørnå, 2022).

Denne studien søker derfor å undersøke effektene av den kommunale sammenslåingsreformen av 2014-2020. Siden reformen enda er relativt ny, er det mange effekter som ikke kan måles enda. Det som kan undersøkes er om reformen har påvirket valgdeltakelsen ved valgene etter reformen ble vedtatt. Oppgavens problemstilling lyder derfor som følger:

Hva er effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse?

Hypotesene spesifiseres i seksjon 3.4.

Oppgavens teoretiske rammeverk består av nasjonal og internasjonal forskning på sammenslåingsreformer, med særlig fokus på de demokratiske effektene. Norges sterke demokratiske tradisjon, høye valgdeltakelse og valg av reformstrategi, gjør den norske kommunereformen spesielt interessant å se på effektene av (Vabo et al., 2021; Østerud & Selle, 2006). Forskningen er av interesse da dette er en av de største reformene de siste tiårene i Norge. Det er gjort en del forskning på selve innføringen av reformen (Askim et al., 2017; Bergh, Christensen & Holmås, 2021; Klausen et al., 2016; Klausen et al., 2021; Vabo et al., 2021), men lite av effektene. Det er også en internasjonal interesse for effekter av sammenslåinger, da forskningen på feltet gir varierende resultater. Forskningen vil bidra til å undersøke effektene av territoriale sammenslåingsreformer på kommunalt nivå.

For å undersøke kommunereformens effekt på lokal og nasjonal valgdeltakelse, vil studien bruke en kvasi-eksperimentell tilnærming. Det vil bli gjennomført en paneldatanalyse med effekter av kommunereformen i et før/etter design, med tid som tilfeldig effekt. Studiens hovedfunn er et nullfunn på valgdeltakelse etter reformen, sammenlignet med før reformen, på den lokale og nasjonale valgdeltakelsen. Det er likevel et statistisk signifikant funn ved stortingsvalget som illustreres i Figur 2. Hvor det er en statistisk signifikant negativ effekt på valgdeltakelse ved stortingsvalget i 2021 på -1,024 prosentpoeng, sammenlignet med de sammenslåtte kommunene.

Resultatet kan tolkes på flere måter. Kanskje var reformen etterlengtet, kanskje den støttes av folket, kanskje var den ikke omfattende nok eller kanskje den ikke hadde den store mobiliserende effekten som en hadde trodd (Klausen et al., 2021; Prop. 96 S (2016-2017)). Kanskje det er en forskyvning i stemmer (Strebel & Schakel) eller reformens frivillige tilnærming (Vabo et al., 2021). Trolig er det flere faktorer som spiller inn på resultatet. Flere studier viser til at effektene av territoriale sammenslåingsreformer på valgdeltakelse, varierer etter type reformprosess, valg av implementeringsstrategi og myndighetsverktøy (Blesse & Baskaran, 2016; Steiner et al., 2016; Vabo et al., 2021). Dette er trolig en av faktorene som spiller en viktig rolle for reformens effekt på valgdeltakelsen.

Resten av oppgaven er strukturert som følger

Kapittel 2 presenterer teori og litteratur. Seksjon 2.1 presenterer teoretiske antakelsen om effekter av kommunereformer. Seksjon 2.2 presenterer litteraturgjennomgangen. Seksjon 2.3 tar for seg perspektiver på reformer, hvor seksjon 2.3.1 presenterer demokratiperspektivet og seksjon 2.3.2 presenterer effektivitetsperspektivet. Seksjon 2.4 oppsummerer kapitlet.

Kapittel 3 presenterer den empiriske bakgrunnen i Norge. Seksjon 3.1 presenterer det historiske bakteppe til kommunereformer i Norge og seksjon 3.2 presenterer kommunereformen 2014-2020. Seksjon 3.3 tar for seg valgresultat, hvor seksjon 3.3.1 presenterer valgresultatet for lokalvalget 2019, og seksjon 3.3.2 presenterer valgresultatet for stortingsvalget 2021. Hypotesene blir presentert i seksjon 3.4, og seksjon 3.5 oppsummerer kapitlet.

Kapittel 4 presenterer og argumenterer for valg av metode. Seksjon 4.1 presenterer utvelgelse av data. Seksjon 4.2 argumenterer for valg av design og utvelgelse av variabler. Seksjon 4.3 presenterer kodingen av datasett og seksjon 4.4 presenterer modellspesifikasjonene.

Kapittel 5 presenterer den deskriptive statistikken i seksjon 5.1 og 5.2. Og resultater fra regresjonsanalysene i seksjon 5.3.

Kapittel 6 diskuterer og drøfter hovedfunnene av studien, med teori og empiri presentert i kapittel 2 og 3.

Kapittel 7 konkluderer og oppsummerer studien. Seksjon 7.1 presenterer studiens funn. Seksjon 7.2 presenterer oppgavens bidrag og begrensninger, og seksjon 7.3 presenterer noen forslag til videre forskning.

2 Teori og litteraturgjennomgang

Kapittelet presenterer tidligere forskning på sammenslåingsreformer. Seksjon 2.1 presenterer teoretiske antakelser om effekter av kommunereformer. Seksjon 2.2 presenterer litteraturgjennomgangen. Seksjon 2.3 presenterer perspektiver på reformer, med særlig fokus på demokrati- og effektivitetsperspektivet.

2.1 Teoretiske antakelser om effekter av kommunereformer

Territoriale reformer er en av de mest radikale og omstridte organiseringene av lokale myndigheter (Ebinger et al., 2019). Likevel har kommunesammenslåinger blitt ett hyppig forekommende fenomen i mange land, og på den politiske agendaen i flere andre (Askim et al., 2017; Bhatti & Hansen, 2019; Klausen et al., 2016 ; Stein et al., 2022; Steiner et al., 2016). Studier av territorielle reformer har derfor vært økende. Og de siste tiårene har man sett store fremskritt i forskning på forholdet mellom kommunestørrelse og lokale myndigheter og virkningen av territorielle reformer på økonomisk ytelse og lokalt demokrati (Cancela & Geys, 2016; Swianiewicz, 2018; Tavares, 2018). Litteraturen om territorielle sammenslåingsreformer kan i hovedsak deles inn i tre fokusområder. Den første er forskning på virkningen av reformer, på lokalt demokrati og valg (det er her denne studien vil plassere seg). Den andre er forskning på de ønskede økonomiske og administrative effektene av sammenslåingsreformer. Det tredje fokusområdet er virkningene av territorielle reformer på identitet og tillit (Stein et al., 2022). Sammenslåingsreformer gjennomføres i flere ulike land på ulike måter. Resultatene varierer derfor fra land til land og da den institusjonelle settingen som studeres. Studier varierer også etter type sammenslåingsprosess, eksempelvis om det var en frivillig eller tvungen sammenslåing (Blesse & Baskaran, 2016; Steiner et al., 2016; Vabo et al., 2021). Likevel finnes det noen teoretiske antakelser om effektene til territorielle sammenslåingsreformer, som går igjen.

Allers et al. (2021) studerte effektene av kommunesammenslåing på både lokal og nasjonal valgdeltakelse i Nederland. Noe som er interessant da det er det denne oppgaven vil gjøre, bare med den norske kommunereformen. Resultatet av forskningen viser at kommunesammenslåing reduserer valgdeltakelsen ved lokalvalg med 2,2 prosentpoeng, og ved nasjonale valg med 0,7 prosentpoeng. Begge effektene er langvarige, da de varer minst

fem valg etter sammenslåingen. Gjennom sin studie identifiserer Allers et al. (2021) et sett med effekter som kommer som følge av sammenslåinger. Disse er strukturelle effekter og overgangseffekter. Som er mulige effekter sammenslåinger kan ha på valgresultatet (M. Allers et al., 2021).

De strukturelle effektene er instrumentell stemmegivning, opplevd avstand mellom velgere og politikk, sosiale normer og preferanse heterogenitet. Instrumentell stemmegivning innebærer hvorfor personer stemmer. Personer stemmer med det formål å påvirke myndighetenes politiske beslutninger. Innbyggerne stemmer hvis de tror deres stemme vil kunne påvirke. Ved en sammenslåing av to kommuner reduseres gjennomsnittsborgerens maktandel med femti prosent i lokalvalg, og reduseres mer ved sammenslåing av flere kommuner. En sammenslåing vil dermed ha en negativ effekt på valgdeltakelse ved lokalvalg. Opplevd avstand mellom velgere og politikk er et annet vanlig argument. At velgeren føler seg mer distansert til kommunepolitikken i større jurisdiksjoner. Denne tankegangen tilsier at innbyggerne må føle at de forstår politikken og problemstillingene som står på spill, hvis ikke vil de ikke stemme (M. Allers et al., 2021; Heinisch et al., 2018). Under en sammenslåing må innbyggerne venne seg til nye politikere, en endret eller helt ny kommune og muligens nye problemstillinger. Disse endringene kan ha en negativ effekt på innbyggernes evne til å forstå de politiske spørsmålene, deres kunnskap om lokalpolitikkerne og deres følelsesmessige tilknytning til kommunen (Bhatti & Hansen, 2019). Et tredje argument er sosiale normer. Selv om ens stemme kan ha lite innflytelse, kan det likevel eksistere en forventning om at man skal stemme. Forstyrrelser i de eksisterende sosiale normene kan derfor forstyrre valgdeltakelsen. De sosiale normene står sterkest i mindre kommuner da innbyggerne føler en større følelse av tilknytning og ansvar for lokalsamfunnet. Kommunesammenslåing kan føre til at innbyggerne mister denne følelsen av samhold, som kan redusere valgdeltakelsen. Noen vil også hevde at små kommuner i gjennomsnitt har en mer homogen befolkning, enn store. En preferanse heterogenitet. Hvis preferansene er like, kan stemmegivningen være mindre viktig, da flertallet allerede er enige, da kan et fåtall stemme for flertallet. Ved sammenslåing av flere samfunn med ulike preferanser blir dermed den politiske deltakelsen igjen viktigere. Ved dette argumentet vil sammenslåing føre til en positiv effekt på valgdeltakelsen ved kommunale valg. Og denne effekten vil øke med størrelsene og preferansene. Dette er permanente strukturelle effekter som følge av sammenslåing (M. Allers et al., 2021).

Det kan også oppstå noen negative kortvarige overgangseffekter som følge av sammenslåingen. En av disse er ubehag. Kommunesammenslåing møter ofte motstand og misnøye i de gjeldende kommunene. Frykten for lengre reisevei for offentlige tjenester og rivalisering mot nærliggende kommuner er blant bekymringene. Dette kan føre til misnøye blant innbyggerne, som igjen kan påvirke valgdeltakelsen. Også det de kaller for informasjonskostnader viser seg som en negativ overgangseffekt (M. Allers et al., 2021). Større enheter kan innebære et lavere informasjonsnivå, som kan gi en lavere subjektiv følelse av å kunne forstå lokalpolitikken, da størrelsen og kompleksiteten øker. Følelsen av å være et samlet lokalsamfunn, kan da avta ettersom enheten blir større (Bhatti & Hansen, 2019). Det finnes empiriske bevis som tyder på at en befolkning som blir godt informert om politikken, påvirker tilbøyeligheten til å stemme positivt. Umiddelbart etter en sammenslåing blir informasjonen innbyggerne har fort ufullstendig og delvis utdatert. Dette kan redusere valgdeltakelsen ved det første valget etter sammenslåing. Sammenslåing kan også forstyrre partiorganisasjoner på lokalt nivå, noe som kan påvirke politiske partiers kapasitet til å mobilisere velgere. Det kan også ta tid før innbyggerne vil akseptere den nyopprettede kommunen som sitt samfunn, i stedet for bare en administrativ enhet (M. Allers et al., 2021).

2.2 Litteraturgjennomgang

Etter andre verdenskrig har flere europeiske land gjennomført sammenslåingsreformer. Fra 1950 til 2015 ble antallet kommuner i 17 europeiske land, redusert fra 105 678 til 74 200. Det er kun Frankrike, Spania, Italia og Portugal som har omtrent det samme antallet kommuner som i 1950. I de resterende landene har antallet kommuner blitt redusert med minst 60% siden 1950. I våre naboland Sverige og Danmark, sammen med Hellas, har de redusert antallet kommuner med så mye som 90-95%, i den samme perioden. Antallet kommuner varierer dermed sterkt mellom ulike land. Eksempelvis Frankrike sine 36 683 kommuner, mot Danmark sine 98 (Askim et al., 2017; Klausen et al., 2016 ; Steiner et al., 2016). Sammenslåingsreformer har hatt en gjenoppblomstring særlig de siste tiårene. Da det mellom 2008 og 2017 ble gjennomført kommunale territoriale sammenslåinger i hele 15 europeiske land. Denne gjenoppblomstringen kom etter den økonomiske krisen i Europa i 2002. Da troen på sammenslåing som et middel for å forbedre offentlige tjenester og den økonomiske situasjonen, særlig i tid med økonomisk stress. Har vært utbredt (Steiner et al., 2016; Swianiewicz, 2018).

En optimal jurisdiksjonsstørrelse er en hjørnestein i et regjeringsdesign. Og det er et økende press på lokale administrasjoner om å effektivisere tjenester og spare på kostnader. Derfor er det ikke overaskende at en rekke land har gjennomført eller vurderer å gjennomføre kommunale sammenslåingsreformer, for å møte behovet for effektivitet (Heinisch et al., 2018; Stein et al., 2022; Steiner et al., 2016; Storper, 2014; Swianiewicz, 2018). Troen på sammenslåinger har vært utbredt, da argumentet om kostnadsbesparelser har blitt et dominerende argument i reformdebatten. Det demokratiske aspektet ved sammenslåingsreformer, har derimot ikke blitt vurdert i samme grad. Ofte blir det heller reflektert over hvorvidt økonomiske motiverte reformer eventuelt vil føre til skadelige bivirkninger for lokaldemokratiet (Swianiewicz, 2018). Politikere ser flere fordeler med sammenslåingsreformer. Hovedargumentet er ofte stordriftsfordeler. I tillegg til stordriftsfordeler, kan de være gunstig for internalisering av interjuridiksjonelle ringvirkninger. Også en økt skatte- og tjenesteytingskapasitet, som kan føre til økt statlig kapasitet, som kan tiltrekke seg kompetente kommunale ansatte og politikere. Som igjen gir rom for spesialisering og en økt effektivisering av tjenesteytingen (Lapointe et al., 2018; Roesel, 2017). Selv om målet for territoriale reformer hovedsakelig er å sikre høyere effektivitet og tjenestekapasitet (McDonnell, 2020). Er det også andre viktige drivkrefter. Som målet om å oppnå forbedret lokal autonomi, menneskelige ressurser, forbedret kvalitet og kvantitet på offentlige tjenester. Og en forbedring av lokal autonomi og lokalt demokrati. Selv om en av de største driverne for sammenslåingsreformer er et forbedret lokaldemokrati, er det likevel en bekymring knyttet til sammenslåinger, at det kan føre til redusert politisk valgdeltakelse (Bhatti & Hansen, 2019; Koch & Roachat, 2017; Lapointe et al., 2018; Rodrigues & Tavares, 2020; Roesel, 2017). Sammenslåinger antas å ha en effekt på det demokratiske utfallet, gjennom den økte størrelsen når flere enheter blir til en (Bhatti & Hansen, 2019; Van Houwelingen, 2017).

Den eksisterende teoretiske og empiriske litteraturen gir mest støttet til en forventning om at sammenslåinger påvirker valgdeltakelse negativt på grunn av den økte kommunestørrelsen (Bhatti & Hansen, 2019; Heinisch et al., 2018; Lapointe et al., 2018; McDonnell, 2020). Cancela og Geys (2016) finner at befolkningsstørrelse og sammensetning spiller en viktig rolle for å forklare valgdeltakelse ved lokalvalg. Motivasjon og politisk effekt er to betingelser for politisk deltakelse. Valgdeltakelse vil derfor generelt sett ha en tendens til å synke ved økt kommunestørrelse.

Jo flere innbyggere en kommune har desto vanskeligere blir det for befolkningen å holde seg interessert og informert (M. Allers et al., 2021; Van Houwelingen, 2017). Kommunereformer er også politisk krevende satsninger. Da de er blant de politisk vanskeligste å gjennomføre (Swianiewicz, 2018). Der de potensielle fordelene ofte er diffuse og langsiktige, mens kostnadene er konsentrerte og umiddelbare. Slike administrative reformer er derfor ofte upopulære blant velgere og skattebetalere, da de nettopp ikke gir noen umiddelbare gevinster. De er også vanskelig å gjennomføre fordi de påvirker fordelingen av politiske og økonomiske fordeler (Vabo et al., 2021). En studie fra provinsen Styria i Østerrike, finner en nedgang i valgdeltakelsen ved to valg, på i overkant av 1 prosentpoeng. Når de sammenligner de sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommunene (Heinisch et al., 2018). I Sveits finner forskere også en reduksjon i valgdeltakelsen som følge av kommunereform (Koch & Rochat, 2017). Finske forskere finner også en reduksjon i valgdeltakelse på 4 prosentpoeng de små kommunene. Reduksjonen er gradvis, da de ikke finner en effekt i det første valget etter sammenslåing. De fant heller ingen effekt i de større kommunene (Lapointe et al., 2018). Forskere i Nederland finner også en nedgang i valgdeltakelse. De ser som denne studien, både på lokale og nasjonale valg, og finner en nedgang på 2,2 prosentpoeng i lokale valg, og 0,7 prosentpoeng i nasjonale valg (M. Allers et al., 2021). Danske forskere finner også en reduksjon i valgdeltakelse som følge av en sammenslåingsreform. I kommunevalget i 2009 falt valgdeltakelsen med hele 4 prosentpoeng, sammenlignet med valget før sammenslåingsreformen (Bhatti & Hansen, 2019). Van Houwelingen (2017) finner derimot at effekten av befolkningsstørrelse på lokal politisk deltakelse er ikke-lineær. Og finner at det er økningen i befolkningsstørrelse i mindre kommuner som særlig utgjør en negativ effekt på politisk deltakelse. Ladner (2002) finner også sterke empiriske bevis for at kommunestørrelse er en viktig faktor for politisk deltakelse, og at valgdeltakelsen er gjennomsnittlig høyere i mindre kommuner enn store. Det samme gjør McDonnell (2020).

På den andre siden viser flere studier til kostnadsbesparelser og stordriftsfordeler som resultat av sammenslåingsreformer. Effekten av jurisdiksjonsstørrelse på demokratiet er derfor omdiskutert. Trolig fremmer mindre enheter demokratiet, mens effektiviteten øker med størrelsen. Det er likevel ingen av påstandene som har sterk empirisk støtte (M. Allers et al., 2021). Flere studier peker likevel på at sammenslåingsreformer opplever en avveining mellom effektivitet og demokrati (M. Allers et al., 2021; Tavares, 2018). Da det økonomiske perspektivet om effektivitet og stordriftsfordeler ofte brukes som hovedargument for sammenslåingsreformer (Lapointe et al., 2018; Roesel, 2017; Swianiewicz, 2018). Og den

største bekymringen er de politiske konsekvensene slike sammenslåingsreformer kan medføre for demokratiet, da særlig på den politiske deltakelsen (Bhatti & Hansen, 2019; Stein et al., 2022).

2.3 Perspektiver på reformer

Hovedargumentet for sammenslåingsreformer er økonomisk effektivitet og stordriftsfordeler. Likevel er det en bekymring at for at demokratiet kan lide som følge av større enheter. Da tradisjonell politisk tenkning hevder at demokratiet trives best i mindre jurisdiksjoner. Og at sammenslåinger kan svekke båndet mellom innbyggerne og deres politiske representanter (Bhatti & Hansen, 2019; Lassen & Serritzlew, 2011; McDonnell, 2020; Strebel & Schakel). Valg og valgdeltakelse er en sentral del av demokratiet. Og forskere har lenge forsøkt å forklare variasjon i valgdeltakelse (Cancela & Geys, 2016). Valgdeltakelse er en av de mest elementære formene for politisk deltakelse, og blir sett på som en lite krevende politisk aktivitet. Reduksjon i valgdeltakelsen kan derfor signalisere dypere endringer, for eksempel svekket tro, interesse og engasjement for lokalsamfunnet og politikkens funksjon generelt (M. Allers et al., 2021; McDonnell, 2020).

I den eksisterende litteraturen er det særlig to motstridende syn på effekten av sammenslåingsreformer som oppstår. Disse er avveiningen mellom økonomisk effektivitet og demokratiske konsekvenser (M. Allers et al., 2021; McDonnell, 2020; Tavares, 2018). Hvor den største motivatoren, økonomisk effektivitet, økt tjenestekapasitet og stordriftsfordeler er på den ene siden (Lapointe et al., 2018; McDonnell, 2020; Roesel, 2017). Og den største bekymringen, redusert politisk deltakelse og et svekket lokaldemokrati er på den andre (M. Allers et al., 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Tavares, 2018; Van Houwelingen, 2017).

Siden flere studier peker på en avveining mellom effektivitet og demokrati i sammenslåingsreformer (M. Allers et al., 2021; McDonnell, 2020; Tavares, 2018). Vil disse to perspektivene være fokus i oppgaven. Oppdelingen er gjort i et forsøk på å dele de ulike synene, argumentene og effektene presentert i den eksisterende litteraturen som omhandler territoriale sammenslåingsreformer. Det demokratiske aspektet vil også være nyttig for den senere analysen i oppgaven, da det er valgdeltakelse før og etter sammenslåing som skal undersøkes. Det viser seg også å være en sterk sammenheng knyttet mellom de to

perspektivene, da begge er forutsetninger for en høy politisk deltakelse (Cancela & Geys, 2016; McDonnell, 2020).

2.3.1 Demokratiperspektivet

Det første perspektivet er demokratiperspektivet. Som omhandler en motstand og en bekymring for effektene som kan følge av slike radikale endringer i lokaldemokratiet. Sammenslåinger antas å ha en effekt på det demokratiske utfallet, gjennom den økte størrelsen når flere enheter blir til en (Bhatti & Hansen, 2019). Lokal autonomi er et av trekkene som er høyt verdsatt ved et godt styresett. Likevel kan det være vanskelig å balansere det lokale og det regionale demokratiet (Ladner, Keuffer, & Baldersheim, 2016). Valgdeltakelse er et nøkkeltall i demokratidebatten. En høy eller stigende valgdeltakelse, viser at innbyggerne slutter opp om demokratiet. En lav eller synkende valgdeltakelse, kan være et faretegn. Særlig sviktende fremmøte kombinert med store sosiale skjevheter i valgdeltakelsen oppfattes som spesielt problematisk (Bergh, Christensen & Holmås, 2021; Christensen et al., 2013). Derfor er videre forskning på de demokratiske effektene av territoriale sammenslåingsreformer viktig.

Selv om hovedfaktoren til sammenslåingsreformer ofte er økonomiske stordriftsfordeler, kan slike sammenslåinger også ha utilsiktede politiske bivirkninger. Da særlig på det lokale demokratiet. En økning i størrelse kan påvirke den lokale representasjonen. Studier viser også hvordan antallet stemmeberettiget i en jurisdiksjon er avgjørende for valgdeltakelse (Cancela & Geys, 2016; Harjunen, Saarimaa, & Tukiainen, 2021; Roesel, 2017). Likevel har flere europeiske land gjennomført reformer i et forsøk på å styrke den lokale autonomien. Da generelt sett jo flere oppgaver som tildeles de lokale myndighetene, jo større er selvstyret og da den lokale autonomien (Ladner et al., 2016). McDonnell (2020) finner at politisk effektivitet og politisk deltakelse nesten er universelt høyere i mindre kommuner. Og at sammenslåing sannsynligvis bidrar til en økt følelse av politisk fremmedgjøring. Det er for eksempel større sannsynlighet for at innbyggere i ett tett sammensveiset samfunn, vet hvem de skal kontakte. Noe som reduserer informasjonstransaksjonskostnadene og gjør det lettere for politiske grupper å etablere seg. I tillegg vil innbyggerinitierte forslag og lokale spørsmål få større oppmerksomhet i mindre kommuner (Heinisch et al., 2018; Lassen & Serritzlew, 2011). Vekten av den enkeltes stemme vil også ha en større grad av innflytelse over lokale forhold i mindre kommuner (M. Allers et al., 2021). Det er også en forventning om at

administrasjonen i mindre kommuner er mer transparent, smidig og lydhøre for innbyggerne sine (McDonnell, 2020).

Flere studier finner en sammenheng mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse. At valgdeltakelsen generelt er lavere i mindre enn store kommuner, eller at valgdeltakelsen ikke endres i allerede store kommuner etter en sammenslåingsreform (Koch & Rochat, 2017; Lapointe et al., 2018; McDonnell, 2020; Van Houwelingen, 2017). Særlig lokalvalg påvirkes av den lokale konteksten da innbyggerne er avhengig av sine politiske kandidater. En økning i befolkningsstørrelse kan redusere muligheten for å etablere kontakter og innflytelse på de politiske beslutningene (Heinisch et al., 2018). Også Van Houwelingen (2017) finner at politisk deltakelse blir mindre hyppig når en kommune vokser. Sammenslåinger kan også føre til svekket politisk tillit, lavere lokalpolitisk tillit og lavere opplevd tilknytning til egen kommune. Da flere studier viser at valgdeltakelsen, kvaliteten på representasjon og innbyggernes tilfredshet med demokratiet synker. Og hvis demokratiet og det lokale selvstyret skal fungere må det ha oppslutning i befolkningen (Blesse & Roesel, 2019; Lassen & Serritzlew, 2011; Rapport 2020:10; Segard, 2020; Strebel & Schakel).

McDonnell (2020) utforsker effekten av befolkningsstørrelse på politisk effektivitet og politisk deltakelse, to viktige aspekter ved demokratiet. Og finner gjennom en todelt systematisk litteraturgjennomgang, to sterkt sprikende synspunkt på de demokratiske komplikasjonene av jurisdiksjonsstørrelse. Disse er «small-is-beautiful» og «large-is-lively». «Small-is-beautiful» hevder at innbyggere i små kommuner føler en høyere grad av politisk effektivitet, og vil dermed delta i større grad i lokalpolitikken. Mindre kommuner føler seg mer effektive, og da vil delta i større grad enn de i større kommuner. Dette kan komme av det spekteret av problemstillinger som er oppe til diskusjon og den reduserte problemkompleksiteten som gir en større følelse av intern politisk effektivitet. Kompleksiteten i den politiske prosessen antas også å være lavere i mindre kommuner, slik at politisk deltakelse er mindre skremmende og resultater tilsynelatende enklere å oppnå. «Large-is-lively» derimot hevder at den politiske deltakelsen bør øke i takt med befolkningsstørrelsen. Da større omfang og betydning av politiske saker vil lede til økt partipolitisk mobilisering. Det er to forutsetninger som underbygger posisjonen om at deltakelsen vil være høyere i større kommuner. For det første, sies det bredere omfanget av ansvar og de større mer betydningsfulle spørsmålene som behandles i større kommuner, å samsvare bedre med de interessene og bekymringene majoriteten av innbyggerne har. For det

andre, etter hvert som størrelsen øker og innbyggerne blir mer heterogene, blir også de sosiale og politiske kløftene dypere. Samlet sett burde den økte betydningen til de politiske spørsmålene og det større mangfoldet av politiske preferanser frembringe høyere interesse og konkurranse i lokalpolitikken (McDonnell, 2020).

Steiner, Kaiser & Eythórsson (2016) som gir en oversikt over kommunestruktur, reformmål, strategier, konfliktmønstre og utfall knyttet til sammenslåingsreformer i Europa, basert på ekspertundersøkelser. Fant at målene for sammenslåingsreformene først og fremst dreier seg om effektivitet og kriterier til de lokale tjenestene, og heller lite om de demokratiske spørsmålene rundt slike reformer. At det ikke er et mål om et styrket lokaldemokrati, kan komme av at sammenslåingsreformer ikke anses å være riktig strategi for et slikt mål, men heller for økonomisk vinning og tjenesteyting. Likevel finner de en styrking av lokal autonomi i de fleste landene. Dette kan komme av en økt følelse av makt gjennom overføring av oppgaver og det reduserte interkommunale samarbeidet. Disse effektene kommer likevel ikke automatisk, men heller som et resultat av beslutninger og handlinger fra de lokale myndighetene etter sammenslåing (Steiner et al., 2016). Det er også mulig å oppnå positive kortsiktige effekter av en kommunesammenslåing. En reform kan mobilisere innbyggerne til å beskytte det gamle lokalsamfunnet, i den nye kommunen. Som kan føre til en økt valgdeltakelse, da det er viktig for velgerne at politikerne fra deres gamle kommune velges som representanter i den nye kommunen. Reformen kan også i seg selv øke fokuset på lokalpolitikk, da det forekommer hyppigere i mediene og dermed øker valgdeltakelsen (Bhatti & Hansen, 2019). Mindre lokale enheter kan også ha sine fordeler. Da det er lettere for politikerne å holde seg informert om innbyggernes behov. Det er også lettere å utvikle en følelse av fellesskap, som igjen kan oppmuntre til politisk deltakelse (Lapointe et al., 2018).

Også Heinisch et al. (2018) argumenterer for at kommunesammenslåingsreformer har en negativ effekt på valgdeltakelse ved lokalvalg. Og at det er endringen i befolkningsstørrelse som påvirker valgdeltakelsen. Man vil forvente en nedgang i valgdeltakelse i sammenslåtte kommuner, da sammenslåinger fører til økt innbyggertall. Endringen i innbyggertall pluss utfordringer med å skaffe informasjon og nedgang i innflytelse fører til at velgerne har mindre sannsynlighet for å avgi stemme ved lokalvalg. Strebel og Schakel ser også på hvordan valgdeltakelse påvirker stemmegivningen, og finner at reformer har en negativ påvirkning på valgresultatene til regjeringspartiene, og en økning for opposisjonspartiene. Et kvasi-eksperiment gjennomført i Sveits finner også nedgang i valgdeltakelse etter gjennomført

kommunereform. Nedgangen er betydelig sterkere i de sammenslåtte kommunene, enn de ikke-sammenslåtte kommunene. Valgdeltakelsen var også lavere i mindre kommuner, enn i store (Koch & Rochat, 2017). Van Houwelingen (2017) finner også i sin studie i Nederland en samlet negativ sammenheng mellom kommunal befolkningsstørrelse og politisk deltakelse. Grönlund og Setälä (2007) undersøker forholdet mellom tillit, tilfredshet og valgdeltakelse. Og finner at politisk tillit omhandler forventningene til politiske institusjoner og aktører, mens tilfredshet er en indikator på holdninger til de politiske resultatene. De finner at tillit til nasjonale myndigheter og tilfredshet med demokratiet, fører til en økt valgdeltakelse (Grönlund & Setälä, 2007). Stein et. al. (2022) finner at den politiske tilliten blir påvirket av tvangsstrukturelle reformer, hvis det er mobilisering av politisk-territorielle kollektive identiteter.

Blesse og Roesel (2019) som vurderer både økonomiske og politiske effekter av sammenslåing. Hvor de ser på både Tyskland, der fylker opptre som lokale myndigheter på øverste nivå. Og Østerrike, der fylker er desentraliserte grener av statsstyre. I begge sammenslåingene blir noen fylker sammenslått, og andre forble uberørt. De finner bevis for at sammenslåing reduserer valgdeltakelsen i sammenslåtte fylker, og en økt støtte til høyrepopulister. Andre studier finne også at i tillegg til å redusere valgdeltakelse, er det en reduksjon av antall kandidater og en øking i stemmer til høyrepopulistiske partier. Da velgerne ved misnøye kan velge å ikke stemme, gi sin stemme til populistiske partier eller partier som var motstander av reformen (Roesel, 2017; Strebel & Schakel).

Negative konsekvenser som følge av territorielle sammenslåingsreformer, dokumenteres altså i et økende antall studier. Da særlig de negative effektene på (det lokale) demokratiet. Flere forskere finner at valgdeltakelsen synker etter territorielle sammenslåingsreformer. Og at valgdeltakelsen hos de jurisdiksjonene som ble sammenslått som følge av en reform gikk ned, sammenlignet med de jurisdiksjonene som stod igjen upåvirket (Bhatti & Hansen, 2019; Koch & Rochat, 2017; Lapointe et al., 2018; Rodrigues & Tavares, 2020; Roesel, 2017). Dette fører til en overvekt av studier som viser til en negativ effekt på utfall som er relevant for demokratiet (Lassen & Serritzlew, 2011; Rodrigues & Tavares, 2020). Resultatene av mye av den eksisterende litteraturen viser også at innbyggere i mindre kommuner føler på en større politisk effektivitet og deltar i større grad i lokalpolitikken, enn store (Koch & Rochat, 2017; Ladner, 2002; McDonnell, 2020; Van Houwelingen, 2017). Potensialet til de lokale myndighetene som deltakerdemokrati og som et rom for samfunnsengasjement har, sammen

med reformene fått økende støtte de siste årene (McDonnell, 2020). Spørsmålet da er hvorvidt det lokale demokratiet vil kunne fortsette å blomstre i en større enhet?

En større kommune med bedre ytelse, produksjon og funksjonell evne, vil også kunne bidra til å engasjere folket, som kan virke positivt for valgdeltakelsen. Støre kommunale enheter kan også føre til større mangfold, som kan åpne for mobilisering av mindre grupper som kanskje ellers ikke ville deltatt i valget (Bhatti & Hansen, 2019). Det kan også forventes at aktiviteten og høyere nivå av mediedekning rundt de politiske kampanjene, kan redusere informasjonskostnadene for velgerne. Og øke deres interesse for den politiske konkurransen og hele deres forståelse av de politiske spørsmålene (Heinisch et al., 2018). Likevel, jo flere innbyggere en kommune har, desto vanskeligere blir det også for befolkningen å holde seg interessert og informert.

Saarimaa og Tukianen (2016) analyserer om velgere verdsetter økningen i lokalpolitisk representasjon, som kan komme som følge av sammenslåing. Da sammenslåing kan utvide velgernes valgmuligheter, ved et økt antall kandidater tilgjengelig for velgerne og da skjerpe den politiske konkurransen. De finner også at sammenslåingene førte til svært ulik geografisk politisk representasjon i de sammenslåtte kommunene. For eksempel opplevde mindre, politisk marginaliserte kommuner opplevde en betydelig reduksjon i offentlige arbeidsplasser, inne administrasjon og helse- og sosialtjenester, hvis man sammenligner med kommuner med en sterkere representasjon. Lapointe et. al. (2018) tar for seg kommunesammenslåingen i Finland i 2009, og finner også at kommunesammenslåingen reduserte valgdeltakelsen med 4 prosentpoeng på sikt i de små kommunene, sammenlignet med små kommuner som ikke slo seg sammen. Likevel endres ikke valgdeltakelsen i kommunene som allerede var store før sammenslåingen. Roesel (2017) som tar for seg sammenslåingsreformer i Tyskland finner også statistisk signifikante bevis for en nedgang på rundt 3 prosentpoeng i valgdeltakelse i distrikts valgene. Og konkluderer med at sammenslåinger av lokale myndigheter kan resultere i betydelige politiske bivirkninger. Å stemme ved valg blir likevel sett på som en mindre krevende politisk aktivitet, og man vil derfor forvente at stemmegivning vil være mer robust for endring i størrelse. Enn andre mer krevende former for deltakelse (McDonnell, 2020). En stor nedgang i valgdeltakelsen kan derfor signalisere dypere politiske konsekvenser.

Studier som omfatter andre studier med signifikanstester (Cancela & Geys, 2016; McDonnell, 2020; Van Houwelingen, 2017). Finner også hovedsakelig en negativ sammenheng eller ingen sammenheng, mellom enhetsstørrelse og valgdeltakelse (Bhatti & Hansen, 2019).

McDonnell (2020) finner 65 separate tester på forholdet mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse. 48 av de 65 viser en negativ sammenheng mellom. Resultatet av undersøkelsen viser at valgdeltakelsen, her å stemme ved lokalvalg. Viser 26 (70%) en negativ sammenheng, 1 positiv og 10 nullresultat. Likevel hvis man vurderer analysene som brukte en signifikanstest, blir resultatet et annet. Da er 9 (53%) resultater negative og statistisk signifikante, og 8 ikke statistisk signifikant. 28 studier undersøkte sammenhengen mellom kommunestørrelse og kontakt, møtedeltakelse og politiske partiaktiviteter. Der 22 (78,5%) viser en negativ sammenheng, der 18 (75%) er statistisk signifikante og 6 viser null sammenheng og er ikke statistisk signifikante. Van Houwelingen (2017) finner i en metaanalyse av sammenhengen mellom kommunal befolkningsstørrelse og politisk deltakelse, 60 negative og 10 positive sammenhenger. Hvor 22 er signifikant negative, 16 er ikke signifikant og 1 er signifikant positiv. Cancela og Geyes (2016) sin metaanalyse viser at 49 prosent av studiene på nasjonalt nivå, og 69 prosent av studiene på subnasjonalt nivå. Finner en hovedsakelig negativ signifikant innvirkning, av befolkningsstørrelse på valgdeltakelse. Disse negative sammenhengene styrker forventningen om en negativ sammenheng mellom størrelse og valgdeltakelse.

2.3.2 Effektivitetsperspektivet

Det andre perspektivet er effektivitetsperspektivet. Som sammen med økonomiske besparelser, stordriftsfordeler, forbedrede tjenester og spesialisering, er hovedargumentet for å gjennomføre territoriale reformer (M. A. Allers & Geertsema, 2016; Bhatti & Hansen, 2019; Lapointe et al., 2018; McDonnell, 2020; Roesel, 2017; Swianiewicz, 2018). Interessen for politisk effektivitet, som en lokal politisk holdning har vokst i løpet av de siste årene. Og har lenge vært ansett som en nødvendig forutsetning for politisk deltakelse (McDonnell, 2020).

Effektivitet og stordriftsfordeler er en gjennomgående motivator for sammenslåinger, og ofte det sammenslåinger er rettet mot. Da det ofte hevdes at større kommuner fører til høyere selvforsyningsgrad og en mer effektiv produksjon på grunn av stordriftsfordeler. Drevet av lavere faste kostnader og økte muligheter for spesialisering (M. A. Allers & Geertsema, 2016; Bhatti & Hansen, 2019; McDonnell, 2020). Steiner, Kaiser & Eythórsson (2016) gir en oversikt over kommunestruktur, reformmål, strategier, konfliktmønstre og utfall knyttet til sammenslåingsreformer i Europa, basert på ekspertundersøkelser. De finner at målene for

sammenslåingsreformene først og fremst dreier seg om effektivitet og kriterier til de lokale tjenestene. Resultatene av de til sammen 15 europeiske landene viser en forbedring av det som var de viktigste målene, nemlig en forbedret tjenestekvalitet og til dels kostnadsbesparelser. Den politiske effektiviteten spiller også en viktig rolle i forholdet mellom størrelse og deltakelse. Den økende informasjonsflyten som skapes rundt politiske spørsmål og støtten som følger med politisk mobilisering. Sikrer at innbyggerne føler seg mer kompetente og informerte, som igjen styrker den interne politiske effektiviteten. Den eksterne politiske effektiviteten styrkes av den politiske prosessen og omfanget av saker. Og det blir mulig å levere politikk og tjenester som gjenspeiler innbyggernes forventninger. Sammenslåinger rettferdiggjøres også ofte ved å vise til denne produksjonssiden. McDonnell (2020) utforsket også effekten av befolkningsstørrelse på politisk effektivitet, hvor de to sprikende synspunktene går igjen. I «small-is-beautiful» synspunktet spiller også effektivitet en sentral rolle, men på en helt annen måte. Da de hevder at økning i kommunestørrelse vil være negativt for innbyggernes følelse av intern og ekstern politisk effektivitet, da mindre kommuner føler seg mer effektive. McDonnell (2020) fant 21 separate tester av forholdet mellom kommunestørrelse og politisk effektivitet. Av de 21 testene, var hele 19 statistisk signifikant negativ, og de resterende to var ikke signifikante funn. Studien demonstrerer da at den negative sammenhengen er et direkte resultat av størrelsesvariabelen og ikke på grunn av den sosioøkonomiske sammensetningen av lokalbefolkningen alene. Den viser også at ens følelse av politisk effektivitet ikke er absolutt, men snarere påvirkes av ens erfaring med å leve innenfor en bestemt kommunal kontekst (McDonnell, 2020). Det rapporteres også om en negativ effekt hos befolkningen i de mindre jurisdiksjonene som blir slått sammen med større jurisdiksjoner (Bhatti & Hansen, 2019; Koch & Rochat, 2017; Lapointe et al., 2018). Lapointe et al. (2019) finner også at valgdeltakelsen synker mer i de kommunene som opplever en større effekt nedgang. Studien dokumenterer da en sammenheng mellom effektivitet og valgdeltakelse.

Selv om hovedbegrunnelsen for territorielle sammenslåinger er effektivitet og økonomi, viser flere studier kun til begrensede kostnadsbesparelser etter gjennomført reform. Tavares (2018) tar for seg den empiriske litteraturen som omhandler kommunesammenslåing, publisert de siste 20årene. Hele 52 artikler, med særlig fokus på økonomisk effektivitet og kostnadsbesparelser, ledelsesmessige implikasjoner og demokratiske resultater. Og til tross for stor variasjon mellom land og reformer, var det noen regelmessigheter.

Kostnadsbesparelsene er primært begrenset til generelle administrasjonsutgifter, som lønn og

kontorrekvisita. Blom-Hansen et.al. (2014) derimot, som undersøkte den danske kommunereformen som ble gjennomført i 2007. Der 239 kommuner ble slått sammen til 66 nye, og 32 sto igjen urørt. Ved å ta for seg det økonomiske perspektiver ved kommunereformer, gjennomførte de et kvasi-eksperiment der de måler administrative konstater per innbygger. Finner de at resultatene viser ikke en umiddelbar effekt, men etter to til tre år reduserte de sammenslåtte kommunene gjennomsnittlig kostnadene med 10 prosent. Roesel (2017) studerte effekter av sammenslåingsreformen i Tyskland. Og ser særlig om sammenslåing av store lokale myndigheter reduserer utgiftene og da øker effektiviteten. Resultatene av studien viser ingen reduksjon i administrasjons, sosial- eller utdanningsutgifter. Dette medfører at det heller ikke ble oppnådd en effektiviseringsgevinst etter sammenslåingen. Allers og Geertsema (2016) undersøkte hvordan kommunesammenslåinger påvirker lokale myndigheters tjenester, utgifter og skatter i Nederland. De finner heller ingen signifikant effekt på utgifter eller beskatninger, kun de administrative utgiftene reduseres. De finner ingen signifikant effekt på det totale forbruket per innbygger før eller etter sammenslåing, de finner heller ingen bevis for en bedring av offentlige tjenester etter sammenslåingen. Saarimaa og Tukianen (2016) finner heller ikke noen effekt på kommunale utgifter samlet, etter åtte år etter sammenslåing. Blesse og Roesel (2019) som vurderer både økonomiske og politiske effekter av sammenslåing. Hvor de både ser på Tyskland, der fylker opptrer som lokale myndigheter på øverste nivå. Og Østerrike, der fylker er desentraliserte grener av statsstyre. I begge sammenslåingene blir noen fylker sammenslått, og andre forble uberørt. De fant ingen bevis for at sammenslåing fører til kostnadsbesparelser eller personalreduksjon. Lassen og Serritzlew (2011) finner i sin studie at innbyggernes interne politiske effektivitet faller i de sammenslåtte kommunene, hvis man måler opp mot de ikke sammenslåtte kommunene. Målt før og ett år etter reformen, noe som tyder på en negativ effekt av reformen. I forhold til politisk effekt er det betydelige bevis for en eksponentiell reduksjon i effekten av størrelse når befolkningen øker. Dette var tydeligst i to av kvasi-eksperimentene. Der den minste parten i en sammenslåing, opplevde den største nedgangen i valgdeltakelse etter sammenslåing (Koch & Rochat, 2017; Lapointe et al., 2018; McDonnell, 2020).

Studiene rundt territoriale sammenslåingsreformer og effektivitet og økonomi er altså ikke entydige, og kan variere innad i land. Blesse og Baskaran (2016) som tar for deg den tyske forbundsstaten Brandenburg finner for eksempel en betydelig reduksjon i administrative utgifter etter tvangssammenslåinger. Derimot hadde de frivillige sammenslåingene ingen

effekt på utgiftene. Som antyder at valget av reformstrategi også kan gi utslag på (de økonomiske) effektene av reformer.

Hvis man ser på hele studien til McDonnell (2020), gir argumentene og det teoretiske grunnlaget for perspektivene, en overveldende støtte til perspektivet «small-is-beautiful». På tvers av politiske systemer og valg, viser resultatene at innbyggere i mindre kommuner føler en større følelse av både intern og ekstern politisk effektivitet. Av de 86 separate testene undersøkt i artikkelen, var det ingen av disse som viste en statistisk signifikant positiv sammenheng. De negative funnene tyder på at innbyggere i mindre kommuner er mer politisk mobilisert. Og ettersom befolkningen vokser, blir nivåene av politisk effektivitet så lav at de slutter å stimulere til deltakelse i samme grad som før. Noe som antyder at en befolkningsstørrelse bør være under 50 000 for å holde innbyggerne politisk engasjert. Disse resultatene viser at forholdet mellom størrelse og deltakelse, begge henger sammen med politisk effektivitet. Selv om argumentene og det teoretiske grunnlaget viser en overveldende støtte til perspektivet «small-is-beautiful». Kommuner med en høyere følelse av intern og ekstern politisk effektivitet, vil i høyere grad delta politisk, som fører til en høyere lokalpolitisk deltakelse. Selv om størrelse har en klar negativ effekt på alle former for valgdeltakelse, ser det ut til at størrelse i større grad påvirker de mer intense formene for deltakelse enn de mindre krevende, som stemmegivning (Christensen et al., 2013; McDonnell, 2020). Resultatene til McDonnell (2020) viser at det ikke bare er den økonomiske effektiviteten med stordriftsfordeler og spesialisering som påvirker effektene av en reform. Følelsen av den interne og eksterne politiske effektiviteten viser seg viktig. Som ikke er rart da to betingelser for politisk deltakelse er motivasjon og politisk effekt. Det samme finner Allers et al. (2021). Sammenslåingsreformer kan skape et misforhold mellom kommunestørrelsen og samfunnsstørrelsen. Den kan svekke de sosiale normene for politisk deltakelse og øke den politiske avstanden, og undergrave den interne politiske effektiviteten (M. Allers et al., 2021). Kommunesammenslåinger er altså ikke uniforme. Effektene kan derfor og vil trolig variere og være forskjellige for ulike sammenslåinger.

Mellom disse to motpartene ligger også en standardposisjonen om at kommunestørrelse ikke har en effekt på innbyggernes holdninger og atferd (McDonnell, 2020). Og flere studier viser til få endringer i kvalitet og tjenester. For eksempel viser studien til Tavares (2018) som tok for seg den empiriske litteraturen som omhandler kommunesammenslåinger, publisert de siste 20årene. Viste til få endringer i kvaliteten på lokale tjenester og den reduserte kvaliteten på

lokaldemokratiet. Stein og Kaiser (2017) sin studie, som undersøker effekten av sammenslåinger utført mellom 1998 og 2009 i Sveits. Konkluderer også med at utvidelse av kommuner ikke nødvendigvis er en skadelig type reform, men at beslutningstakerne burde nøye analysere og overveie målene og mulige effekter av sammenslåingen.

2.4 Oppsummering

De siste tiårene har sammenslåingsreformer blitt ett hyppig forekommende fenomen i mange land (Askim et al., 2017; Bhatti & Hansen, 2019; Klausen et al., 2016 ; Stein et al., 2022; Steiner et al., 2016; Swianiewicz, 2018). Det er noen teoretiske antakelser om hvordan disse reformene påvirker valgdeltakelsen. Det er noen strukturelle effekter, som innebærer instrumentell stemmegivning, opplevd avstand mellom velgere og politikk, sosiale normer og preferanseheterogenitet. Det er også noen negative kortvarige overgangseffekter, som ubehag og informasjonskostnader (M. Allers et al., 2021). Disse effektene går igjen i litteraturen.

I den eksisterende litteraturen er det særlig to motstridende syn på effektene av sammenslåingsreformer som oppstår. Disse er avveiningen mellom økonomisk effektivitet og demokratiske konsekvenser (M. Allers et al., 2021; McDonnell, 2020; Tavares, 2018). Det som er interessant er at den største motivatoren for å gjennomføre sammenslåingsreformer er økonomisk effektivitet, samt økt tjenestekapasitet og stordriftsfordeler (Lapointe et al., 2018; McDonnell, 2020; Roesel, 2017). Og på den andre siden er den største bekymringen ved sammenslåingsreformer, redusert politisk deltakelse og et svekket lokaldemokrati (M. Allers et al., 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Tavares, 2018; Van Houwelingen, 2017). Likevel identifiseres det også en sammenheng mellom de to perspektivene, hvor begge er viktige faktorer for en høy politisk deltakelse (McDonnell, 2020; Steiner et al., 2016).

Mye av den eksisterende litteraturen som tar for seg de politiske og demokratiske effektene av sammenslåingsreformer, viser til en negativ effekt på valgdeltakelse (Bhatti & Hansen, 2019; Koch & Roachat, 2017; Lapointe et al., 2018; Lassen & Serritzlew, 2011; Rodrigues & Tavares, 2020; Roesel, 2017).

3 Empirisk bakgrunn – Norge

Kapittelet presenterer den empiriske bakgrunnen for kommunereformen i Norge. Seksjon 3.1 presenterer det historiske bakteppe. Fra det kommunale selvstyret ble innført ved formannskapslovene i 1837, fram til initieringen av dagens reform. Da Norges sterke demokratiske tradisjon, det kommunale selvstyret og velferdsstaten, er en viktig del av reformdiskusjonen. Seksjon 3.2 presenterer prosessen med kommunereformen 2014-2020 og den nye kommuneinndelingen. Seksjon 3.3 presenterer valgresultatet fra lokalvalget 2019 og stortingsvalget 2021. Seksjon 3.4 presenterer hypotesene. Seksjon 3.5 oppsummerer kapittelet.

De nordiske landene er av de landene der de lokale myndighetene har det bredeste politiske virkeområde (Ladner et al., 2016). Særlig de skandinaviske landene skiller seg ut fra andre europeiske velferdssystem. Da enhetsstaten er den eneste leverandøren velferdstjenester, hvor det meste av selve tjenesteproduksjonen er delegert til kommunene (Tranvik & Fimreite, 2006). Kommunereformer er derfor store demokratiske omveltninger.

I Norge er det generelt høy tillit til offentlige myndigheter, særlig institusjoner og aktører på lokalt nivå har høy tillit (Prop. 192 S (2020-2021)). Og helt siden tidlig 1800-tall har Norge hatt en sterk og stabil demokratisk tradisjon. Med grunnloven av 1814 fikk Norge et av de mest demokratiske systemene i Europa. Hvor den generelle stemmeretten for menn ble innført i 1905, og for kvinner i 1913 (Østerud & Selle, 2006). Det parlamentariske styret i Norge kom gradvis ut av en konstitusjonell krise på midten av 1880-tallet. Da stortinget krevde makt fra kabinettet. Som tidligere var utnevnt av kongen, uten hensyn til parlamentet. Den egalitære og folkelige statspolitikken, med et universelt velferdssystem som vi kjenner til i dag. Kommer av den norske kapitalismen, som vokste frem på midten av 1800-tallet. Etablert på initiativ av politisk dominerende embetsmenn. Det var derfor en mer desentralisert privat struktur og et sterkere statlig engasjement i økonomien i Norge, sammenlignet med de andre skandinaviske landene. Da staten har vært en uvanlig aktiv del av den norske kapitalismen. Den norske kapitalismen har derfor blitt karakterisert som demokratisk kapitalisme. De senere årene har likevel fusjoner og oppkjøp transformert den norske kapitalismen. Da det nå er flere bedrifter med internasjonal tilknytning, samtidig som mengden statlig eierskap har økt på grunn av olje- og velferdsfinansiering (Østerud & Selle, 2006). Den stabile demokratiske tradisjonen viser seg også i EIU sin demokratiindeks, der Norge har tronet på toppen de siste årene (EIU).

Norge er konstitusjonelt en enhetsstat, samtidig som Norge er sterkt desentralisert gjennom 356 kommuner og 11 fylker, fra 1.1. 2020 (Heidar & Berntzen, 2013; Regjeringen, 2020; Strebel & Schakel). Forholdet mellom kommunene og staten, er at Norge er en enhetsstat der det lokale selvstyret må fungere innenfor rammer av nasjonale mål. Det er et etablert prinsipp om at oppgaver bør legges til det lavest mulige effektive forvaltningsnivået. Dermed har kommunene gjennom Stortinget fått ansvar for grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver. Store deler av den kommunale virksomheten er regulert gjennom statlig lovgivning, dermed legger staten klare grenser for det lokale demokratiske handlingsrommet. Større kommuner vil kunne føre til mindre statlig detaljstyring og mer selvstendige kommuner (delrapport: ekspertutvalget, 2014). Lokale myndigheter har tradisjonelt hatt makten til å tilpasse de nasjonale velferdsordningene til deres lokale forhold. Da handlingsrom og muligheten for tilpasning av tjenestetilbud er en forutsetning for et sterkt lokaldemokrati. Kommuneneivået leverer mange viktige velferdstjenester, som helse, sosiale tjenester og utdanning (Prop. 192 S (2020-2021); Østerud & Selle, 2006). Et levende lokaldemokrati regnes derfor som en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Det representative demokratiet er kjernen i det norske folkestyret, og har vært styreformen i kommunene siden 1837 (delrapport: ekspertutvalget, 2014). Lokaldemokratiet er en grunnleggende del av det norske demokratiet. Relasjonen mellom staten og kommunene må derfor baseres på tillit og respekt, gjensidig tilpasning og lærdom mellom forvaltningene (NOU 2000: 22; Prop. 192 S (2020-2021)). Kommunene er et uttrykk for det lokale folkestyret, som lever i et spenningsfelt mellom staten og innbyggerne lokalt. Målt ved Europakommisjonens selvstyreindeks for lokale styringsmakter, er Norge blant de landene i Europa hvor kommunene har størst handlingsrom (Prop. 88 S (2017-2018)). Derfor er et levende lokaldemokrati med høy valgdeltakelse en forutsetning for et godt demokratisk styre i Norge (delrapport: ekspertutvalget, 2014).

Generalistkommuneprinsippet er et av de bærende prinsippene i kommunene, og argumentene for kommunereformer i Norge. Det går ut på at kommunene er likestilte. Alle kommuner er tillagt de samme oppgavene og oppgavene legges direkte til kommunene. Siden formannskapslovene ble innført i 1837 har det vært tre forvaltningsnivåer i Norge – stat, fylke og kommune. Den tredelte forvaltningsstrukturen er nedfelt i lovverket. Der kommunenes oppgave er det lokale tjenestetilbudet, og fylkeskommunenes oppgave er det regionale tjenestetilbudet (Regjeringen, 2005). De norske kommunene som generalistkommuner skal kunne imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne. Innen

bosettingsstruktur, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Og som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner. Dette kan være kommunale velferdstjenester som barnehage, grunnskole, barnevern, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring (delrapport: ekspertutvalget, 2014; Prop. 95 S (2013-2014)). Kommunene kan fatte vedtak om tildeling av tjenester, gi tillatelse, kreve inn skatter, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Denne myndighetsutøvelsen kan rettes mot organisasjoner, bedrifter eller enkeltindivider. I tillegg til å være myndighetsutøver er kommunene også tjenesteleverandører og samfunns- og næringsutviklere. Vedtak knyttet til helsetjenesten og byggetillatelser kommer eksempelvis fra kommunen. Kommunene har da et omfattende ansvar for tjenestetilbudet for innbyggerne sine. Kommunene i Norge har en lang lokaldemokratisk tradisjon og er sterkt knyttet til demokratiske verdier. Den demokratiske rollen til kommunene har blitt viktigere ettersom velferdssystemet i større grad har blitt bygget opp rundt kommunenes ansvar for deler av offentlige fellesytelser (delrapport: ekspertutvalget, 2014). De norske kommunene er næringsutviklere som legger til rette for utvikling av det lokale næringslivet. Og spiller en nøkkelrolle i å gi innbyggerne gode velferdstjenester og å legge til rette for samfunnsutvikling (Prop. 88 S (2017-2018)).

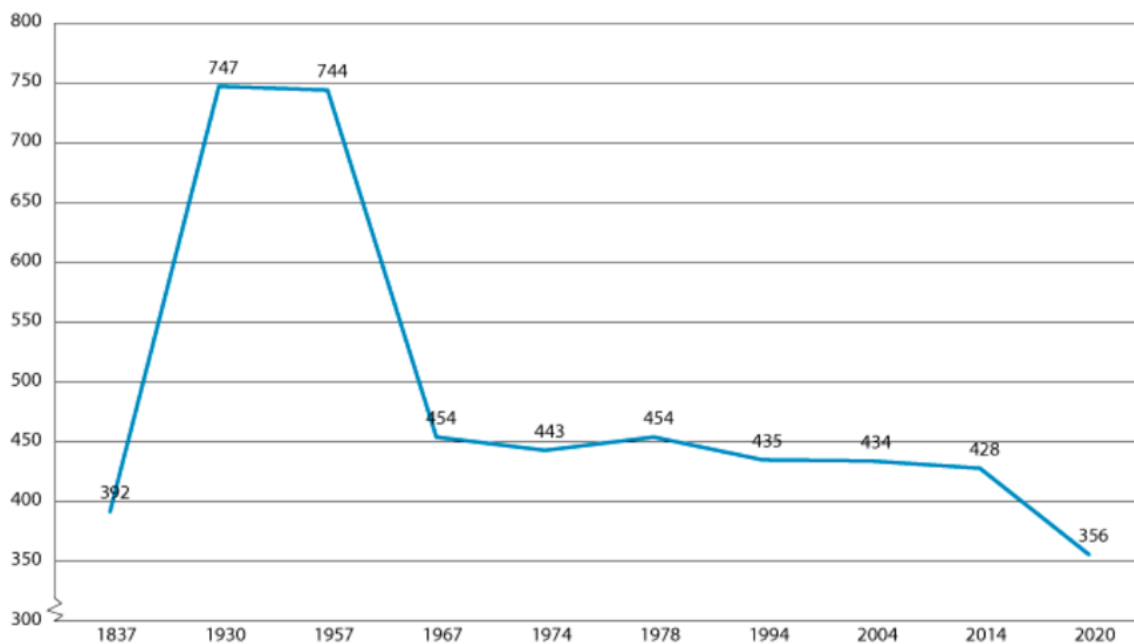
Kommunenes særegne legitimitet må forstås i lys av den særnorske tolkningen av forholdet mellom sentrum og periferi. Lokalsamfunnene i periferien representerer viktige økonomiske og kulturelle ressurser for landet som helhet. Da kommunestyrene bringer staten til folket (Østerud & Selle, 2006). Dette er viktig da det norske politiske systemet bygger på det representative demokrati, der velgerne velger lokalpolitiske representanter gjennom frie valg, som skal trekke beslutninger på deres vegne. Innbyggerne har anledning til å velge sine politiske ledere, som sikrer innbyggerne en bedre innflytelse over egen hverdag og en mulighet til å bestemme og påvirke lokalsamfunnet sitt. Ledelsen i kommunen må derfor ta hensyn til innbyggernes meninger om kommunen som demokratisk organ (delrapport: ekspertutvalget, 2014; Prop. 88 S (2017-2018)).

3.1 Historisk bakteppe

Den historiske kommune- og fylkessammenslåingen, ble initiert av den Høyre-ledede Solberg-regjeringen i 2014. Som følge av reformene ble antallet kommuner redusert fra 428 til 356, og antallet fylker redusert fra 19 til 11 (Prop. 88 S (2017-2018); Stein, Folkestad,

Aars, & Christensen, 2021). Kommunereformen 2014-2020 er historisk, men det er likevel ikke den første kommunereformen i Norge (Klausen et al., 2016). Historisk sett har sammenslåingsreformer blitt tvunget gjennom av Stortinget. Først gjennom en omfattende reform på 1960-tallet der det ble redusert antall kommuner, rettet mot utjevning og effektivisering. Og på 1980-tallet da kommunene i økende grad gjennomførte sentralisert politikk, men i 1995 etablerte et stortingsvedtak prinsippet om frivillighet (Vabo et al., 2021; Østerud & Selle, 2006).

Det kommunale selvstyret i Norge ble innført ved formannskapslovene i 1837. Som da etablerte demokratisk valgte lokale selvstyreinstusjoner i periferien. Loven fremhever det faktum at det demokratiske systemet i Norge består av to nivåer som er gjensidig avhengige, sentrale og kommunale myndigheter. De kommunale myndighetene skal representere kvaliteter som staten er uegnet til å ivareta, og vica versa. En nedgang i lokaldemokratiet vil derfor påvirke hele det demokratiske systemet (Østerud & Selle, 2006). Siden den gang har det vært flere forslag til hvordan kommunene skal styres og inndeles. Blant annet gjennom Schei-komiteen på 1950-tallet og Christiansen- komiteen på 1990-tallet. Formannskapslovene er de formelle rammene rundt etableringen av det norske kommunale styringssystemet. Styringssystemet var da delt i to mellom bykommuner og landkommuner (Klausen et al., 2016).



1. Oversikt over kommuneantall i Norge 1837-2020.

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/?ch=1>

356 kommuner er det laveste antallet kommuner i Norge siden formannskapslovene ble innført i 1837 (Prop. 96 S (2016-2017)). Figuren illustrerer antallet kommuner i Norge fra 1837 til 2020. Hvor vi tydelig kan se en drastisk endring i perioden etter andre verdenskrig. For så en nedgang etter kommunereformen 2020.

Det er tre verdier som er hovedpilarene for det kommunale selvstyret i Norge. Disse er autonomi, deltakelse og effektivitet. Lokal autonomi gjelder de muligheter kommunene har til å utforme sin egen dagsorden. Hvilke oppgaver de skal ivareta, hvordan disse skal løses og hvilket omfang de skal ha. Dette er en sentral forutsetning for å sikre et folkelig politisk engasjement, i form av både støtte og krav til de lokale folkevalgte myndighetene. At de kommunale myndighetene har mulighet til å løse offentlige oppgaver ut fra lokale preferanser, er viktig for den lokale deltakelsen og effektiviteten for det lokale selvstyret. Et effektivt lokalt selvstyre er et styre som sikrer at de offentlige ytelsene samsvarer med velgerflertallets preferanser. Ressursene skal også forvaltes på best mulig måte, som innebærer at kommunene skal være kostnadseffektive. Å realisere disse tre verdiene er likevel ikke enkelt. Norske kommuner er en bærebjelke i ytelse av velferdstjenester. Likevel har kommunale gjøremål vært lagt under omfattende statlig lovregulering, som begrenser den lokale autonomien, som igjen kan svekke effektiviteten i den kommunale tjenesteytingen. Svekket autonomi og evne til å møte innbyggernes krav til tjenesteyting, vil kunne ha negativ effekt for det politiske engasjementet. Som kan ha sammenheng med den synkende valgdeltakelsen ved kommunevalg (Klausen et al., 2016). Dette viser hvor viktig et godt kommunalt selvstyre er for valgdeltakelsen. For å ivareta disse tre grunnverdiene og den lokalpolitiske valgdeltakelsen og politisk engasjement, er det derfor ikke livegyldig hvilken kommunal inndeling man har.

I løpet av de første 100 årene etter vedtaket om formannskapslovene ble det ikke utviklet en samlet plattform for hvilken funksjon kommunene skulle spille i styringssystemet. Det store vendepunktet for utviklingen av det kommunale selvstyret, kom etter andre verdenskrig. Årene etter andre verdenskrig, ble en hektisk reformperiode. Den statlige passiviteten ble avløst av en mer aktiv og intervensjonistisk stat. Kommunene skulle bli iverksettere av statens politikk. Det ble igangsatt tre hovedutredninger for den kommunale virksomheten, nemlig skatteutjevning, desentralisering av oppgaver fra staten til kommune- og fylkesnivå og en utredning av den kommunale inndelingen. Disse utredningene ble ledet av fylkesmann Nikolai Schei, og er kjent som Schei-komiteen. Det lokale selvstyret skulle gi den best mulige

utbyggingen av landet, og utredningen førte til at kommuneantallet ble drastisk redusert fra 744 til 454. Reformen var likevel under debatt, både i Stortinget og i de sammenslåtte kommunene (Klausen et al., 2016). De lokale myndighetene har spilt en avgjørende rolle i prosessen med å utvikle den norske velferdsstaten (Tranvik & Fimreite, 2006). Og ved slutten av 60- starten av 70-tallet begynte det vi i dag kjenner som velferdsstaten å vokse fram. Da det ble innført ni års obligatorisk skolegang, sykehusloven som la ansvaret for utbygging og drift av sykehus til fylkeskommunene, samt den videregående utdanningen. Reformen bidro til å styrke kommunens systemkapasitet. Da staten kunne pålegge kommunesektoren et større ansvar i ivaretagelsen av offentlige velferdsordninger. I 1989 ble det oppnevnt et nytt utvalg, ledet av fylkesmann Ragnar Christiansen, kjent som Christiansen-utvalget. Utvalget gjennomførte en bred evaluering av den kommunale og fylkeskommunale inndelingen. Med fokus på effektivitet i tjenesteproduksjon, likhet i tjenestetilbud, karakteren ved det lokale selvstyret og næringsutvikling. Utvalget la også fram forslag til generelle prinsipper og retningslinjer for den fremtidige kommune- og fylkesinndelingen. Disse innebar en inndeling som legger til grunn for et reelt lokalt selvstyre, med en effektiv tjenesteproduksjon, god samfunnsutbygging og et levende lokaldemokrati (Klausen et al., 2016).

Lokaldemokratiet og det lokale selvstyret har en lang tradisjon i Norge (Klausen et al., 2016; Prop. 95 S (2013-2014); Prop. 192 S (2020-2021); Stein et al., 2021). Den kommunale inndelingen har gjennomgått store endringer siden formannskapslovene i 1837. Da inndelingen ikke lenger baserer seg på kirkens territoriale organisering eller spesialkommuner, men heller på et styrket lokaldemokrati, med gode og likeverdige tjenester for innbyggerne. Dette er også en følge av kommunenes større oppgaveområde (Prop. 95 S (2013-2014); Klausen et al., 2016). Fra demokratiske institusjoner som implementerer nasjonale velferdsordninger etter lokal preferanse, blir de lokale myndighetene nå i økende grad sett på som rasjonelle økonomiske aktører som følger sine egne interesser (Østerud & Selle, 2006). Noe som også går igjen i diskusjonen og vurderingen av reformer og kommuneinndeling, er de tre hoved verdiene for det kommunale selvstyret, autonomi, deltakelse og effektivitet.

I tillegg til sammenslåingsreformer har det blitt gjennomført devolusjonsreformer. Målene for disse reformene har vært å gi større frihet til de lokale myndighetene. Disse reformene som har ført til sammenslåing av statlige strukturer, har ikke nødvendigvis ført til økt kommunal autonomi, selv om det var målet (Tranvik & Fimreite, 2006). Tranvik og Fimreite (2006)

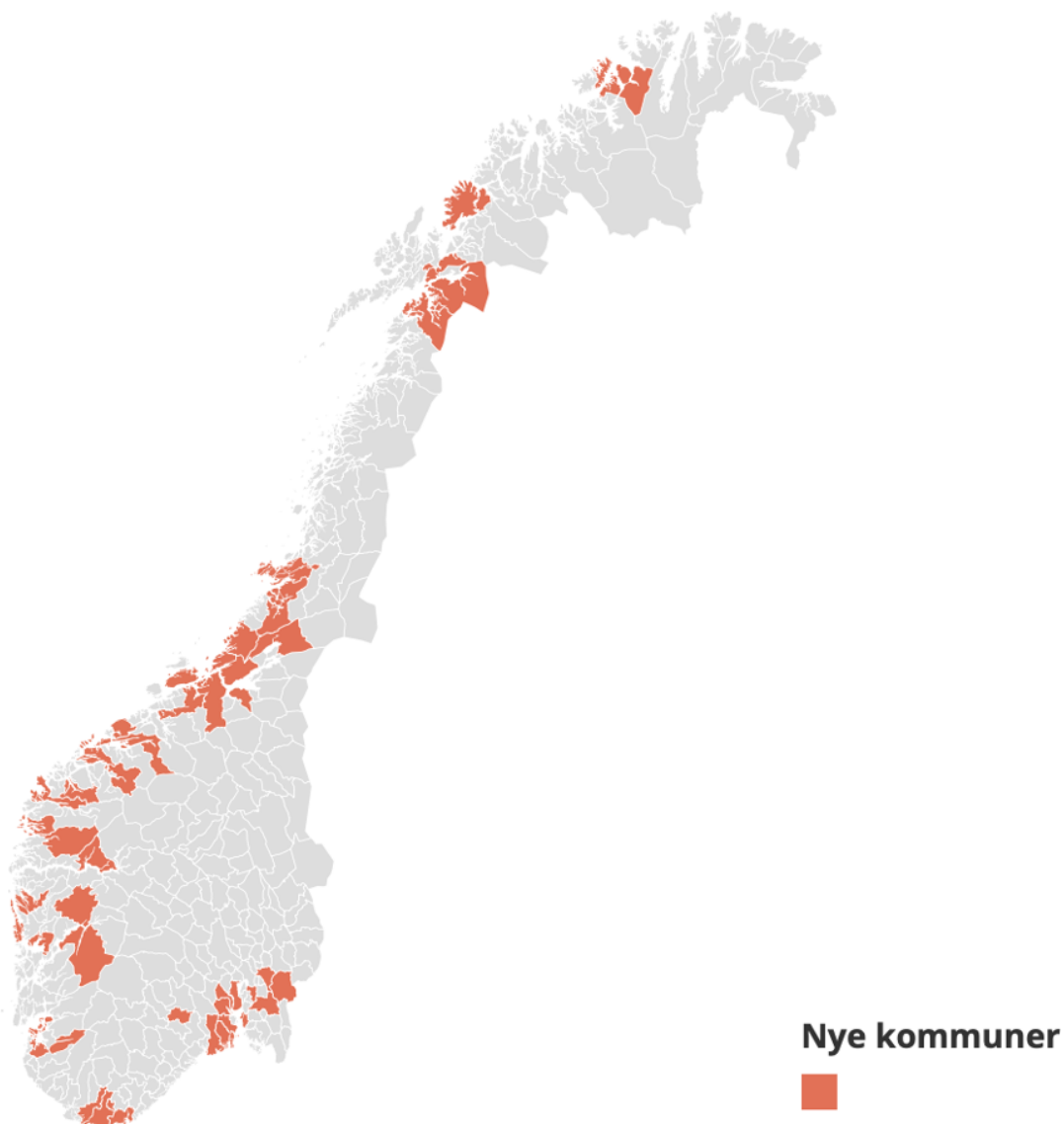
argumenterer for at årsaken til dette er nye reguleringer og kontrolltiltak initiert av staten, som har motvirket effektene av delegeringsreformene. Det interessante funnet er at den lokale autonomien sannsynligvis er mindre avhengig av hvordan de kommunale organisasjonene er organisert, og heller mer av hvordan de sentrale institusjonene fungerer (Tranvik & Fimreite, 2006). Og først i 2016, etter seks mislykkede forsøk, ble det kommunale selvstyret grunnlovfesta i Norge (Fimreite & Flo, 2017). Dette viser også ambivalensen knyttet til det kommunale selvstyret.

3.2 Kommunereformen 2014-2020

Kommunereformen er den største endringen av kommunestrukturen i Norge, siden 1960-tallet (Bergh, Christensen & Holmås, 2021). Reformen ble initiert av den Høyre-ledede Solberg-Regjeringen i 2014. I 2016 ble intensjonsavtalene om sammenslåing undertegnet, våren 2017 ble det vedtatt i Stortinget hvilke kommuner som ville bli omfattet av reformen. Og den siste delen av reformplanen ble vedtatt i 2018, men arbeidet med reformen går helt tilbake til starten av 2000-tallet (Klausen et al., 2016 ; Klausen, Rose & Winsvold, 2021; Prop. 88 S (2017-2018); Regjeringen, 2020; Strebel & Schakel).

Et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten er likeverdige tjenester mellom innbyggere, kommuner og geografiske områder. Kommunen har et omfattende ansvar for innbyggernes tjenestetilbud. Viktige mål er derfor gode tjenester for innbyggerne og kvalitet i tjenestetilbudet, en effektiv utnyttelse av samfunnets resurser og likeverdig tjenestetilbud (delrapport: ekspertutvalget, 2014). Et viktig hensyn i vurderingen av kommunestrukturen er utviklingstrekkene i samfunnet. Omfanget og forventningene til oppgavene kommunene skal ta på seg har økt over tid. Blant annet den økende andelen eldre, flere oppgaver i helse- og omsorgssektoren. Kvaliteten i grunnskolen, hvor flere får spesialundervisning, barnehagedekning og økning i barn i barnevernet. I tillegg til bruken av ny teknologi, avløpssektoren og avfallshåndteringen. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder (delrapport: ekspertutvalget, 2014 ; sluttrapport: ekspertutvalget, 2014). Kommunereformen 2014-2021 innebærer at 119 kommuner slår seg sammen til 47 nye kommuner. Og fra 1.januar 2020 hadde Norge en ny kommuneinndeling, bestående av 356 kommuner. Antallet kommuner reduseres da med litt over 17% (Askim et al., 2017; Prop. 88 S (2017-2018); Regjeringen, 2020). En hensiktsmessig kommuneinndeling

er avgjørende for å videreutvikle og sikre framtidige velferdstjenester, og en god og helhetlig samfunnsutvikling. Reformen skal derfor samsvare bedre med de naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionene som har utviklet seg over tid. Kommunereformen er en reform for er styrket lokaldemokrati, og søker å forenkle, fornye og forbedre styringen i og av kommunene (delrapport: ekspertutvalget, 2014; Prop. 95 S (2013-2014)).



2 Oversikt over kommunene som blir slått sammen gjennom kommunereformen.

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/>

Her ser vi en oversikt over de 119 kommunene som ble slått sammen til 47 nye kommuner, som følge av reformen. Som er den nye kommuneinndelingen fra 1.januar 2020, med 356 kommuner. Noen kommuner slo seg sammen før 1.januar 2020. Sandefjord, Andebu og Stokke slo seg sammen til Sandefjord kommune 1.januar 2017. Larvik og Lardal slo seg sammen 1.januar 2018, det gjorde også Hof og Holmestrand, Tjøme og Nøtterøy, og Rissa og Leksvik (Regjeringen, 2020). For full oversikt over sammenslåtte kommuner, se appendiks.

Ved å se på den nye kommuneinndelingen på kartet. Ser vi at til tross for å være en stor reform (Bergh, Christensen & Holmås, 2021), er det mange kommuner som står igjen upåvirket. Før dagens reform var det 428 kommuner som varierte betydelig i både befolkning og størrelse. Da over halvparten har under 5000 innbyggere, og de 100 største kommunene utgjør omtrent 75 prosent av befolkningen. En måte å dele kommunene opp på er gjennom kommunestørrelse. Store kommuner har 20 000 eller fler innbyggere og små kommuner under 5000 innbyggere. Det er da 228 små kommuner, 53 store kommuner og 147 mellomstore kommuner med innbyggertall mellom 5000 og 20 000. 26 kommuner betegnes som mikrokommuner, altså kommuner med under 1000 innbyggere (delrapport: ekspertutvalget, 2014).

Kommunereform ble initiert av den Høyre-ledede regjeringen i 2014. Regjeringen mente det var et tydelig reformbehov, og kommunereformen var en av de første prosjektene regjeringenspartiene og samarbeidspartene ble enige om. Et bredt flertall på Stortinget mente også at det var et behov for endring i kommunestrukturen (Innst. 300 S (2013-2014)). Befolkningsstrukturen har endret seg. De minste kommunene blir mindre og de største større, da flere ønsker å bo i by og tettbygde strøk. Kommunenes oppgaver har også vokst som setter kommunene under økt press (Prop. 96 S (2016-2017)). Arbeidet med reformen går helt tilbake til 2000-tallet. Da Bondevik II-regjeringen og daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg inngikk et samarbeid med KS. Prosjektet het «Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling» og innebar at alle landets kommuner ble invitert til å debattere og undersøke sin framtid og situasjon. Prosjektet varte fra 2003-2005, og 413 av landets da 433 kommuner deltok. Prosjektet konkluderte med at kommunene ønsket økt interkommunalt samarbeid, heller enn sammenslåing, da 54 prosent ønsket dette. 25 prosent mente det ikke var behov for endring og 21 prosent så på sammenslåing som en aktuell løsning (Klausen et al., 2016). Selv om kommunene ikke var overbevist om sammenslåing, tar Solberg-regjeringen igjen opp tematikken. Blant annet

gjennom et ekspertutvalg. Ekspertutvalget, også kalt Vabo-utvalget ble utnevnt av kommunal- og moderniseringsdepartementet 3.januar 2014, for å gjennomgå og foreslå kriterier og prinsipper for en ny kommuneinndeling. Utvalget la frem sine utredninger i mars og desember 2014. Og la til grunn at mer robuste kommuner vil i større grad samsvare med regionenes naturlige utvikling. Større kommuner vil også kunne påta seg større oppgaver, som vil styrke en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling (delrapport: ekspertutvalget, 2014; Klausen et al., 2016).

Utvalget finner tydelige smådriftsulemper innenfor den kommunale administrasjonen, der større kommuner vil kunne hente ut stordriftsfordeler. Utvalget peker også på flere utviklingstrekk på enkelte forhold som har påvirket samfunnsutviklingen, og som på ulik måte har betydning for hvordan kommunene utøver og kan ivareta sin rolle som myndighetsutøver. Disse er en økning i omfanget av rettighetslovgivningen, flere typer vedtak blir definert som enkeltvedtak, økt bruk av individuelle rettigheter, sterkere vektlegging av tilsyn og egenkontroll og internasjonalisering og offentlig anskaffelser. Kommunene har fått mer spesialiserte oppgaver, og kravet og forventningene til kvaliteten på tjenestene har økt. Utvalget vurderer i sin delrapport mars 2014 tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet og statlig rammestyring, som sentrale kriterier for at kommunene skal ivareta sin rolle som tjenesteyter. Større kommuner har jevnt over større administrativ kapasitet og dermed større mulighet til å ha styring og kontroll på lovpålagte oppgaver. Staten burde også redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer (sluttrapport: ekspertutvalget, 2014). Vabo-utvalget finner en sammenheng mellom kommunestørrelse og effektivitet, i tjenesteproduksjonen. Da den beregnede effektiviteten øker med økende innbyggertall. Iblant annet barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. For de mellomstore kommuner på mellom 5 000 og 20 000 innbyggere, øker effektiviteten jo høyere innbyggertall. Innbyggere i større kommuner opplever også at muligheten til å velge er større, enn innbyggere i små kommuner. Dette innebærer valgmulighet innen tjenester, som eksempelvis barnehagetilbud. Hvor større kommuner vil kunne tilby en større variasjon i tjenestetilbudet (delrapport: ekspertutvalget, 2014).

Ekspertutvalget la frem tolv kriterier for en ny kommunestruktur, ti for kommunene og to for staten. Kriteriene omfattet kommunenes tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling, og lokalpolitisk styring og lokal identitet. Kriteriene rettet mot

kommunene er tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse og effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring og identitet. Kriteriene rettet mot staten er en bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring. Utvalget kom også med tre anbefalinger. Kommunene bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning og bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Staten bør også redusere detaljstyring. Regjeringen fulgte i stor grad utvalgets anbefalinger, da de i juni 2014 la frem saken for Stortinget (sluttrapport: ekspertutvalget, 2014; Klausen et al., 2016).

I Prop. 95 S (2013-2014) kommuneproposisjonen 2015, legger Solberg regjeringen fram sine planer og ønsker for kommunereformen. Regjeringen ønsker sterkere, mer robuste kommuner for fremtiden. Som ivaretar rollen som samfunnsutvikler, tjenesteyter, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere. Nærhetsprinsippet innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nært de det gjelder som mulig. Nærhetsprinsippet og troen på det lokale folkestyret, er grunnlaget for regjeringens ønske om en kommunereform. De ønsker også å gi kommunene flere oppgaver, og vil forsterke det allerede sterke lokale selvstyret i Norge. Og større kommuner kan få større oppgaver og mer ansvar. Regjeringen vil tilrettelegge for et levende lokalsamfunn over hele landet. De ønsker et sterkt lokalt folkestyre som gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Regjeringen vil forsterke og utvikle det lokale selvstyret gjennom å gjennomføre kommunereformen (Prop. 95 S (2013-2014); Prop. 88 S (2017-2018)). Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester for innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati (Prop. 95 S (2013-2014)). Kommunene er en bærebjelke i velferdssamfunn og folkestyret i Norge. Derfor må kommunestrukturen tilpasses både dagens og framtidens utfordringer. Større og sterkere kommuner vil da kunne legge til rette for bedre velferdstjenester, en bærekraftig samfunnsutvikling og et sterkere lokalt selvstyre (Prop. 88 S (2017-2018)).

Vabo-utvalget undersøkte også valgdeltakelsen i kommunene, da politisk deltakelse er en sentralt i enhver debatt om demokrati. De finner at valgdeltakelsen er høyest i de minste kommunene, med under 5 000 innbyggere, og lavest i kommuner med innbyggertall mellom 20 000 og 60 000. At valgdeltakelsen er høy ved lokalvalg i de minste kommunene, kan komme av at flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med de politiske

representantene, enn i de store. Det viser seg også at i noen av de minste kommunene som scorer høyt på valgdeltakelse, har resultatet mer å gjøre med egenskaper ved innbyggerne, enn at kommunen er liten. Likevel er innbyggerne i større kommuner mer aktive i aksjoner og har høyere valgdeltakelse ved nasjonale valg. Større kommuner legger også i større grad til rette for deltakelse mellom valgene og har flere ulike medvirkningsorgan enn mindre kommuner. Utvalgets oppfatning er at det fortsatt skal være høy politisk deltakelse i og mellom valg i alle landets kommuner, også etter omfattende kommunesammenslåinger (delrapport: ekspertutvalget, 2014).

Kommunereformen har utspilt seg gjennom en dialog på tvers av forvaltningsnivåene. Hvor reformens frivillige innretning har gitt mange kommuner gode muligheter til å påvirke reformens løp og utfall. Innbyggeren har også hatt tilgang til de lokale utredningene, og muligheten til å følge den lokale og nasjonale debatten om reformen. Med dette tok reformen en nedenfra-og-opp prosess (Klausen et al., 2021). Den valgte strategien, om reformen tvinges på innbyggerne i en ovenfra-og-ned prosess, eller om den er frivillig i en nedenfra-og-opp prosess, vil kunne påvirke motstanden og de demokratiske effektene av sammenslåingsreformen (Steiner et al., 2016). Bhatti og Hansen (2019) finner at den sterkeste indikasjonen på en negativ effekt, ligger hos de kommunene som opplever de mest dyptgripende endringene. Bhatti og Hansen (2019) tar for seg kommunereformen i Danmark. En reform som (til tross for å være et skandinavisk demokrati), ble gjennomført på en annen måte enn den norske kommunereformen. Vabo et al. (2021) ser på den danske og den norske kommunereformen og valg av, og den ulike bruken av statlige myndighetsverktøy i prosessen. Der den danske var preget av autoritative myndighetsverktøy og en nasjonal rettet sammenslåingsprosess, innebar den norske bruk av mykere virkemidler. Det norske kommunestyrets kapasitet ble styrket gjennom informasjon, økonomiske insentiver og tilsyn med sammenslåingsprosessen. Den norske reformen ble gjennomført med vesentlig mindre statlig styring enn den danske. Reformene er også drastisk forskjellige i det at den danske reduserte antallet kommuner med hele 64%, mot den norske sin 17%. Vabo et al. (2021) finner at valget av de ulike prosessene ligger i graden av pro-reformallianser. I Danmark gjorde den solide broen mellom det reforminitierende partiet Venstre, sammen med Høyre og de lokale partiavdelingene det mulig for regjeringen å gjennomføre reformen med autoritative verktøy. Venstre, med både statsminister og innenriksministerposten, har tradisjonelt sett vært motstandere av sammenslåinger. Det sammen med besøk i kommunene, økte trolig oppslutningen og reduserte motstand mot reformen, før den ble igangsatt. I Norge hadde ikke

de reforminitierende partiene Høyre og FrP en like sterk posisjon på det lokale nivået, som de i Danmark. Sjansen for å vinne over motstridende kommunestyre, med ordførere fra Arbeiderpartiet eller Senterpartiet, var liten. Derfor ville ikke den autoritative retningen til Danmark, fungert like godt i Norge (Vabo et al., 2021). Dette bekreftes av Strebel og Schakel sin studie. Der de tar for seg sammenslåingsprosessene i Norge ved å sammenligne virkningene av en ovenfra- og-ned prosess, fylkessammenslåingen og en nedenfra-og-opp-prosess, kommunesammenslåingen. Og argumenterer for at reformer påvirker demokratiet positivt når prosessen er nedenfra og opp, og negativt når prosessen er ovenfra og ned.

Klausen, Rose og Winsvold (2021) undersøker hvordan innbyggerne vurderer potensielle utfall av sammenslåing. De finner at innbyggerne antok at sammenslåing av egen kommune ikke ville ha noen spesielle konsekvenser. Verken en forbedring eller en forverring. Dette kan komme av Regjeringens tvetydige argumenter om konsekvensene til kommunereformen. På den ene siden hevder regjeringen av større kommuner vil gi en forbedring i kvaliteten av tjenester, og vil kunne gi et bedre tilbud til sine innbyggere. På den andre siden påpeker regjeringen også at sammenslåingen kan medføre forverring, ved demokratiutfordringer i større kommuner (Klausen et al., 2021; Prop. 95 S (2013-2014)). Regjeringens utgangspunkt er at kommunesektoren er under et økende press. Og at sammenslåingen er ment å motvirke eventuelle utfordrende utviklingstrekk. Sett slik kan målet til reformen være like mye å motvirke en forverring som å oppnå en forbedring. At sammenslåing kan være et effektivt virkemiddel for å motvirke forverring i kommunesektoren. Og en måte å tilrettelegge for det økende kravet til kapasitet og kompetanse som kommunene står ovenfor (Klausen, Rose & Winsvold, 2021).

I mange kommuner ble det avholdt folkeavstemninger, mellom 2014 og 2016, om forslaget om kommunesammenslåing. Valgdeltakelsen varierte fra helt nede på 10% til 74%. Den gjennomsnittlige valgdeltakelsen var på 48,3%, som er en del lavere enn ved kommunevalgene. Det valgresultatene viser er at folkeavstemningene mobiliserte flest velgere i de mindre kommunene, og deltakelsen var høyest i de kommunene hvor færrest folk bor i tettstedene. Det kan da virke som innbyggerne i de større kommunene var mer likegyldige til reformen (Askim et al., 2017). Som kanskje ikke er så rart da 45 av 47 sammenslåinger ble kommunesenteret lagt til den største kommunen. Og i 29 tilfeller tok den nye kommunen navnet til den største av de tidligere kommunene (Klausen, Rose & Winsvold, 2021). Alle er likevel ikke like fornøyde med sammenslåingen. Til tross for reformens frivillige innretning,

var det noen av kommunene som ble tvangssammenslått. 119 kommuner ble slått sammen til 47 nye, av disse ble 10 kommuner slått sammen mot deres vilje (Prop. 96 (2016-2017); brev fra KMD, 2021). Senterpartiet har vært motstander av reformen (Senterpartiet, 2017; Strebel & Schakel; Vabo et al., 2021) Og etter de, sammen med Arbeiderpartiet kom til regjeringmakten, har de åpnet for at kommuner som ønsker, kan søke om oppløsning. Regjeringen sendte ut brev til de 10 kommunene som ikke ønsket sammenslåingen, og vil legge til rette for at disse skal kunne deles fra 1.januar 2024. Det er likevel mange hensyn å ivareta i prosessen (brev fra KMD, 2021). Tilbudet om oppløsning ble diskutert i flere av de tvangssammenslåtte kommunene (Haukland, Ness Tveit, & Høyland, 2022; Mauren & Gjerde, 2022; Vestre & Steinnes Bjercknes, 2022). Blant annet i den gamle kommunen Forstad, som gjennom reformen ble slått sammen med den Sandnes. Hvor 54% ønsker å heller slå seg sammen med den andre nabokommunen Strand (Haukland et al., 2022). Det har også vært misnøye i Rissa som ble slått sammen med Leksvik, til Indre Fosen i Trøndelag (Nordvåg, Stranden, & Johannesen, 2021). Også i Søgne, som senterpartileder Trygve Slagsvold Vedum lovte skulle få bli en egen kommune igjen (Inge Aas, 2022). Til tross for misnøyen i noen av de sammenslåtte kommunene, virker det som det kun er en kommune som tar tilbudet til regjeringen om oppløsning. Dette er tidligere Haram kommune, som ble slått sammen med Sandøy, Skodje og Ørskog som en del av storkommunen Ålesund. Engasjementet rundt oppløsning har ført til en egen folkeaksjon «Haram ut av Ålesund». Det ble holdt en folkeavstemning om hvorvidt kommunen skulle skilles fra Ålesund, 3. mars i år. Resultatet var et klart flertall om å løsrives fra Ålesund, med 71,8%, hvor valgdeltakelsen var på 65,5%. Den endelige avgjørelsen kom likevel i kommunestyret 17.mars. Hvor 44 stemte for skilsmisse, og 33 stemte mot. Det er likevel to områder, som er nærmest gamle Ålesund, som ønsker å forbli i storkommunen. Her stemte 42 for at disse områdene skulle få bli, 35 stemte mot (Mauren & Gjerde, 2022; Vestre & Steinnes Bjercknes, 2022). Det ser derfor ut til at det kun er en av kommunene, eller en del av en, som faktisk skal oppløses etter reformen.

Selv om kommunereformen skulle føre til større mer robuste kommuner (Prop. 95 S (2013-2014)). Opprettholdes 19 av 27 kommuner, som har under 1000 innbyggere (i 2016). Og bare 13 av de 47 nye kommunene får over 15 000 innbyggere. Som var minstestørrelsen anbefalt av ekspertutvalget (Askim et al., 2017; sluttrapport: ekspertutvalget, 2014). Dette kommer også fram i kommuneproposisjonen 2022 (Prop, 192 (2020-2021)). Hvor statsforvalterne gjorde en overordnet vurdering av situasjonen i de nye kommunene, ett år etter. De finner at de nye kommunene allerede har opplevd positive erfaringer, særlig innen styrket kapasitet og

kompetanse. Samtidig som mye arbeid gjenstår. Og til tross for den nye kommunestrukturen, er det fremdeles relativt store forskjeller mellom kommuner, både i størrelse og kapasitet (Askim et al., 2017; sluttrapport: ekspertutvalget, 2014; Prop. 192 S (2020-2021)).

Statsforvalterne mener det er nødvendig å jobbe videre med en enda mer fremtidsrettet kommunestruktur. Og at arbeidet med kommunesammenslåing vil fortsette (Prop. 192 S (2020-2021)).

3.3 Valgresultat

Oppgaven skal som nevnt undersøke effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse fra 2001 til og med 2021. Det er til sammen 11 valgår hvor 6 er stortingsvalg og 5 lokalvalg. Reformen ble vedtatt i Stortinget i 2017 (Innst. 300 S (2013-2014)). Ved kommune- og fylkesvalget i 2019, valgte velgerne kommunestyret og fylkestinget for de nye jurisdiksjonene. Man kan derfor anta at velgerne ved dette valget, var klar over endringene som da skulle skje 1.januar 2020. Den siste delen av reformplanen ble også vedtatt i september 2018 (Strebel & Schakel). Det er derfor lokalvalget 2019 og stortingsvalget 2021, valgene «etter» reformen. Som er spesielt interessante for oppgaven, da det er her vi kan se den eventuelle effekten av kommunereformen på valgdeltakelse. Jeg vil derfor se nærmere på disse to valgene.

I Norge er det en høy tillit til offentlige myndigheter og en generell høy valgdeltakelse. Det er likevel en generelt høyere, mer stabil valgdeltakelse ved Stortingsvalg enn lokalvalg. Siden 1930 har valgdeltakelsen ved stortingsvalg ligget på over 75prosent. Ved lokalvalg har valgdeltakelsen siden 1983 vært under 70prosent (Bergh et al., 2021; Christensen et al., 2013; delrapport: ekspertutvalget, 2014; Prop. 1192 S (2020-2021); Sterri, 2022). Til tross for den høye valgdeltakelsen, har deltakelsen utviklet seg negativ over tid, fra perioden 1967 til 2011 (Christensen et al., 2013). Valgdeltakelsen de siste årene har holdt seg relativt stabil, fram til lokalvalget 2019 (Bergh, Christensen & Holmås, 2021).

3.3.1 Lokalvalget 2019

Valgdeltakelsen i lokalvalget 2019, steg med 4,7 prosentpoeng, til 65 prosent fra forrige valg i 2015, og dette i en periode med kommunereform. Deltakelsen ved norske kommunevalg har

ikke vært så høy som i 2019, siden 1991. Velgerne i kommunene som skulle slås sammen 1.januar 2020, stemte inn de nye kommunestyrene ved 2019 valget. Antallet kommunestyre som skulle velges inn i 2019, ble redusert med 72, og for mange var nok det å stemme fram representanter til de nye kommunene, deres første direkte møte med reformen (Bergh, Christensen & Holmås, 2021). Det kan tenkes at reformen mobiliserte velgere, enten i en protest mot eller i støtte for. For eksempel ved å stemme på politikere fra den gamle kommunen eller stemme på politikerne/ partiene som var for eller mot reformen. Man kan også tenke at reformen har en demobiliserende effekt, at velgerne velger å ikke stemme som en protest mot. Eller at de store kommunene som følge av reformen, skaper større avstand og mindre interesse for den kommunale politikken (Bergh et al., 2021; Strebel & Schakel).

Bergh, Christensen og Holmås (2021) ser på andre faktorer som kan ha spilt inn på den høye valgdeltakelsen i 2019. Blant annet ser de på eksperimentet med SMS-meldinger som ble sendt ut til 135 810 personer, med en påminnelse om valget og med oppfordring til å stemme. De kan ikke konkludere med at dette tiltaket alene har gitt en effekt, men det kan tenkes de har bidratt til noe av økningen i valgdeltakelse. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner gjennomførte i 2019 et telefonbankeksperiment. Formålet var å undersøke om det å ringe førstegangselgere for å få dem til å stemme, ville ha en effekt på deltakelsen. Bergh, Christensen og Holmås (2020) finner at telefonbankeksperimentet hadde en effekt på tre prosentpoeng hos de som ble ringt. Det de finner som først og fremst avgjør nivået for valgdeltakelsen er politikken innhold og valgets kontekst. Klima, miljø og bompenge ble trolig større politiske saker enn noen av partiene var forberedt på, på grunn av enkeltpersoner og vanlige borgers initiativ. Det ser ut til at saker som velgerne er opptatt av, har hatt en engasjerende mobiliserende effekt.

3.3.2 Stortingsvalget 2021

Det var ikke en nevneverdig økning eller nedgang ved stortingsvalget 2021, sammenlignet med de siste fire årene, men stortingsvalget 2021 førte til et regjeringsskifte etter åtte år med blå-blå regjering (Valgdirektoratet, 2021). Det var den blå-blå Solberg-regjeringen som nå måtte tre av, som initierte kommunereformen (Prop. 95 S (2013-2014)). Strebel og Schakel finner at territoriale reformer påvirker valgoppslutningen til regjeringspartiene negativt, og fører til en økning for opposisjonspartiene.

Det var Høyre og FrP som var driverne av reformen (Vabo et al., 2021). Og stortingsvalget 2021 viser til en nedgang i stemmer på den tidligere Solberg-regjeringen, med unntak av partiet Venstre. Den største vinneren av valget var Senterpartiet, som ble det tredje største partiet med en oppsving på hele 13,5% (Valgdirektoratet, 2021). Som er et historisk godt resultat for Senterpartiet. Det som gjør valgresultatet til Senterpartiet så interessant, er at partiet var en tydelig motstander av både kommune – og fylkesreformen. De mener reformene fører til sentralisering og et svekket folkestyre. De går så langt som at de vil oppheve sammenslåingene dersom tidligere kommuner og/ eller fylker skulle ønske dette (Senterpartiet, 2017).

Strebel og Schakel undersøker valgresultatet nærmere. Senterpartiet, som var motstander av reformene fikk i snitt ni prosent høyere stemmeandel ved fylkesvalg, i de fylkene som ble sammenslått. Høyre fikk i snitt to prosent lavere stemmeandel, og de andre regjeringspartiene i snitt fem prosent lavere stemmeandel. Resultatene viser at det ikke utgjør en betydelig forskjell å være bosatt i en sammenslått kommune eller fylke, for avstemningen ved fylkes- og kommunevalget. Innbyggere som er imot sammenslåing har 4 ganger høyere sannsynlighet for å stemme på Senterpartiet ved kommunevalget, og hele 17 ganger større sannsynlighet i fylkesvalget. Og en 8 til 24 prosent høyere sannsynlighet for å støtte et opposisjonsparti. De som støtter reformene, hadde en 13 til 19 prosents høyere sannsynlighet for å stemme på Høyre, og en 8 til 24 prosents høyere sannsynlighet til å stemme på et av de daværende regjeringspartiene. Disse resultatene viser at territoriale reformer har en betydning for kommune- og fylkesvalget (Strebel & Schakel). Selv om de først ikke så en signifikant forskjell på valgdeltakelsen, kan disse resultatene vise at hvordan en reform blir gjennomført likevel kan spille inn på valgresultatet.

3.4 Hypoteser

Som vist i kapittel 2 er en bekymring for at sammenslåingsreformer reduserer politisk deltakelse og svekker lokaldemokratiet (M. Allers et al., 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Tavares, 2018; Van Houwelingen, 2017). Litteraturen viser også til en forventning om en negativ effekt på valgdeltakelse som følge av sammenslåingsreformer (Bhatti & Hansen, 2019; Koch & Rochat, 2017; Lapointe et al., 2018; Rodrigues & Tavares, 2020; Roesel, 2017). Norges sterke demokratiske tradisjon, høye valgdeltakelse og valg av reformstrategi,

gjør den norske kommunereformen spesielt interessant å se på effektene av (Vabo et al., 2021; Østerud & Selle, 2006). På bakgrunn av dette er følgende hypoteser valgt ut for å undersøke problemstillingen. *Hva er effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse?*

H1: Det er en statistisk signifikant effekt av den norske kommunereformen på lokal valgdeltakelse.

H10: Det er ikke en statistisk signifikant effekt av den norske kommunereformen på lokal valgdeltakelse.

H2: Det er en statistisk signifikant effekt av den norske kommunereformen på nasjonal valgdeltakelse.

H20: Det er ikke en statistisk signifikant effekt av den norske kommunereformen på nasjonal valgdeltakelse.

H3: Det er en statistisk signifikant effekt av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse.

H30: Det er ikke en statistisk signifikant effekt av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse.

Målet med hypotesene er å undersøke problemstillingen. Nullhypotesene er hypotesene som forsøkes å motbevise. Altså at variablene i hypotesen ikke er relatert på en statistisk signifikant måte (Moses & Knutsen, 2019).

3.5 Oppsummering

Norge har en lang demokratisk og lokaldemokratisk tradisjon. Med er tredelt forvaltningssystem, med stat, fylke og kommune. Hvor kommunene spiller en viktig rolle for folkestyret og er en bærebjelke for velferdsstaten. Det er tre hovedpilarer for det kommunale selvstyre; autonomi, deltagelse og effektivitet (Klausen et al., 2016 ; Prop. 95 S (2013-2014); Prop. 88 S (2017-2018); Stein et al., 2022; Østerud & Selle, 2006).

Kommunereformen er den største endringen av kommunestrukturen i Norge, siden 1960-tallet (Bergh, Christensen & Holmås, 2021). Reformen fører til en reduksjon i kommuneantall. 119 kommuner ble slått sammen til 47 nye. Fra 1.januar hadde Norge en ny kommuneinndeling med 356 kommuner (Regjeringen, 2020). Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester for innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftig og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati (Prop. 95 S (2013-2014)).

Det har blitt gjennomført to valg etter reformen ble initiert i 2017 (Prop. 88 S (2017-2018)). Valgdeltakelsen ved lokalvalget 2019, steg med 4,7 prosentpoeng, til 65% fra forrige valg i 2015. Dette er den høyeste valgdeltakelsen ved norske kommunevalg siden 1991 (Bergh et al., 2021). Ved Stortingsvalget fant Strebel og Schakel en oppsving i stemmer til Senterpartiet, som var motstandere av reformen. Og en nedgang i stemmer til de initierende partiene Høyre og Frp. Studien vil i kapittel 5, se nærmere på effekten av kommunereformen ved disse to valgene. Lokalvalget (kommunevalget) 2019 og stortingsvalget 2021. Og undersøke om hypotesene kan forkastes eller må beholdes.

4 Metode

Kapittelet redegjør for valg av metode og forskningsdesign. Seksjon 4.1 presenterer data og utvalg. Seksjon 4.2 redegjør for valget av kvasi-eksperimentelt design, ved bruk av paneldata i et før/etter design. Hvor seksjon 4.2.1 presenterer og drøfter utvelgelsen av variabler.

Seksjon 4.3 presenterer koding av datasett og variabler. Seksjon 4.4 diskuterer valget av analyse og estimeringsmetode, og redegjør for modellspesifikasjonene.

Metoden brukt i oppgaven vil være kvantitativ. Der det vil bli brukt en paneldataanalyse med effekter av kommunereformen i et før/etter design, med tid som tilfeldig effekt. Gjennomført i R. Kvantitativ metode innebærer å måle og analysere data, ved bruk av statistikk, tabeller og modeller for å utforske sammenhenger (John, 2018). Statistikk innebærer en systematisk innsamling av kvantitative data og brukes for å danne en bedre forståelse av verden, og hjelper oss å gjøre bedre, mer informerte valg (Moses & Knutsen, 2019; Spiegelhalter, 2019). En utfordring med å analysere effekter av reformen er at den nye strukturen (356 kommuner) er forskjellig fra den gamle (428 kommuner). For å løse dette er resultatene fra de gamle kommunene omkodet til den nye kommunestrukturen. Det vil si at for å estimere valgdeltakelsen i den nye sammenslåtte kommunen C som består av kommune A og B, så har jeg kalkulert deltakelsen på følgende måte. Hvis det i 2007-valget var avgitt 800 stemmer av 1000 stemmeberettigede i kommune A (80 prosent valgdeltakelse) og det i kommune B var avgitt 6000 stemmer av 10000 stemmeberettigede (60 prosent valgdeltakelse), så blir valgdeltakelsen i 2007 i nye kommune C: $((800+6000)/(1000+10000))*100$, altså 61,8 prosent.

Studien tar derfor for seg 3905 valg i de 355 kommunene på lokalt (kommunevalg) og nasjonalt (stortingsvalg) nivå, fra 2001 til 2021. Grunnen til at det er 355 og ikke 356 kommuner, som er den nye kommunestrukturen, er fordi Oslo mangler. Oslo er ekskludert fra studien, da Oslo som Norges hovedstad fungerer som både kommune og fylkeskommune. Siden studien vil se på effekten av den norske kommunereformen, er det kommunene som har eller ikke har gjennomgått en reformprosess som er interessant å undersøke. Derfor har det blitt gjort et valg om å utelukke Oslo fra studien, for å unngå feilaktige resultater. Har også fjernet den tidligere kommunen Snillfjord, da denne kommunen ble delt i tre nye kommuner som følge av reformen. I denne perioden er det elleve valgår, med seks stortingsvalg og fem lokalvalg. Hvor 1775 er lokale valg, og 2130 er stortingsvalg. Ni valgår før reformen, og to etter (ett lokalt og ett nasjonalt valg). Har valgt en periode på 20år, da det er lang nok tid til å kunne gi et sikkerlig overblikk over valgene før reformen. Og ettersom det kun er to valgår

etter reformen, ville det ikke være hensiktsmessig å undersøke valgår etter 2001. Da det studien bare ville blitt enda mer baktung, det var også et naturlig valg å skille ved årtusenskiftet.

Valg og valgdeltakelse er en sentral del av demokratiet og forskere har lenge forsøkt å forklare variasjon i valgdeltakelse (Cancela & Geys, 2016). Det er også spesielt interessant å undersøke valgdeltakelse da det er en av de mest fremtredende indikatorene på demokratiets «kvalitet» (Bhatti & Hansen, 2019). En høy eller stigende valgdeltakelse viser at velgerne slutter opp om demokratiet. En lav eller synkende valgdeltakelse derimot kan være et faretegn (Christensen et al., 2013).

Cancela og Geys (2016) går gjennom 185 empiriske studier som tar for seg valgdeltakelse på både lokal- og nasjonalvalg. Studiene er publisert mellom 1968 og 2015. De analyserer utvalget og finner ulike determinanter for valgdeltakelse på lokale- og nasjonale valg. De finner 14 uavhengige variabler som ofte er brukt i studier av valg, hvor 12 av disse ofte er signifikante. Disse variablene faller under tre kategorier, sosioøkonomiske (befolkningsstørrelse, befolkningskonsentrasjon, befolkningsstabilitet, inntektsomogenitet, etnisk homogenitet, andel av minoriteter og tidligere valgdeltakelse), politiske (valgnærhet, kampanjeutgifter og politisk fragmentering) og institusjonelle variabler (valgsystem, obligatorisk stemmegivning, samtidige valg og registreringskrav). Hvor de finner at kampanjeutgifter, valgnærhet og registreringskrav har en større forklaringskraft i nasjonale enn lokale valg. Og befolkningsstørrelse og sammensetning, valgsystem og samtidige valg spiller en viktigere rolle i lokale enn nasjonale valg. Det er også sterk støtte for en positiv sammenheng mellom valgets konkurranseevne og andel velgere som møter opp på valgdagen. Fire av fem studier (83%) finner at høyere utgifter under valgkamper assosieres med høyere valgdeltakelse (Cancela & Geys, 2016). McDonnell (2020) gjennomfører en litteraturanalyse der han undersøker effekten av kommunestørrelse på politisk effekt og deltakelse. Og finner at de fleste studiene utførte former for regresjonsanalyse på tverrsnittsdata for å utforske sammenhengen mellom uavhengige og avhengig variabel på et tidspunkt. Flere studier bruker en kvasi-eksperimentell tilnærming som analyserte data innhentet før og etter sammenslåing. For å undersøke de relative effektene av en endring i populasjonsstørrelse, for så å sammenligne dette med en ikke-sammenslått kontrollgruppe.

Ettersom kvantitativ metode blir ofte brukt i studier av valg, politiske holdninger og effekter (Cancela & Geys, 2016; John, 2018; McDonnell, 2020). Er kvantitativ metode et godt valg

for studien som skal studere valgdeltakelse. Hvor variabler blir testet opp mot valgdeltakelsen før og etter reformen ble initiert.

4.1 Data

Dataene vil omfatte resultat fra både lokal- og nasjonalvalg, for å kunne undersøke eventuelle forskjeller.

Valgresultatene fra 2001 til 2017 brukt i oppgaven har blitt hentet fra kommunedatabasen NSD (norsk senter for forskningsdata). Hvor utgangspunktet vil være 428 kommunestrukturen, men jeg vil bruke nøkkelen til Jon H. Fiva sitt datasett (Local Government, 2020) til å omkode dataene til den nye 356 kommunestrukturen. Dataen fra 2019 og 2021 vil bli hentet fra valgdirektoratets egne hjemmeside (www.valgresultat.no).

4.2 Design

Valget av forskningsdesign burde være pragmatisk og basert på studiens formål (Skog, 2017). Derfor er valget av metode og design basert på valg av studie og det studien skal undersøke. Denne studien skal undersøke effekten av den norske kommunereformen på både lokal og nasjonal valgdeltakelse fra 2001 til og med 2021. Ved å undersøke valgdeltakelsen på lokale og nasjonale valg, de 11 valgårene, 9 før og 2 etter kommunereformen ble initiert. På bakgrunn av dette og litteraturen presentert i seksjon 4, vil en paneldatanalyse være en gunstig metode. Da oppgaven vil se på varians over tid på valgdeltakelse, med valgdeltakelse som avhengig variabel. Paneldata, også kjent som longitudinelle studier, er datasett der man følger de samme observasjonsenhetene over tid. Disse enhetene kan være stater, selskaper, enkeltpersoner, land osv. (Skog, 2017). Jeg bruker altså paneldatadimensjonen til dataene, hvor enhetene i studien vil være kommunene.

Oppgavens metodiske rammeverk, er kvasi-eksperimentell. Kvasi-eksperimentelle design gjør det mulig å undersøke effekten av fenomener som er vanskelig for forskere å manipulere. I kvasi-eksperiment er ikke prosessen kontrollert og manipulert av forskeren, de er skapt naturlig eller av systemer. For eksempel reformer, som initieres av det politisk-administrative systemet. I motsetning til andre eksperimentelle design er ikke delingen av eksperimentell- og kontrollgrupper randomisert i kvasi-eksperiment. Dette fører til en utfordring i å tolke og

skille resultatene. Da resultatene av eksperimentet kan komme av den eksperimentelle effekten, eller det kan komme av forskjeller mellom gruppene (Blom-Hansen, Morton, & Serritzlew, 2015). Det vil for eksempel være forskjeller innad i de ulike norske kommunene. Det vil være sosiale, politiske og økonomiske forskjeller, som kan påvirke og forklare forskjeller i utfall. Til tross for dette, hvis man tar det forbehold at behandlingen ikke er randomisert (hvis ikke forblir mange forskningsspørsmål ubesvart), vil et kvasi-eksperimentelt design være hensiktsmessig i denne studien (Blom-Hansen et al., 2015). Dette er også en utbredt måte å analysere valgdeltakelse og effekter av sammenslåingsreformer på (Cancela & Geys, 2016; McDonnell, 2020).

Det er likevel noen viktige metodiske utfordringer som må tas hensyn til. Blant annet at det er en rekke faktorer som kan påvirke valgdeltakelsen, mange som ikke er observert. Og et potensielt problem med omvendt kausalitet. Begge disse utfordringene kan løses ved å bruke en forskjeller i forskjeller, DiD-tilnærming (M. Allers et al., 2021; Goodman-Bacon, 2021). Ved å fokusere på valg i Norge, et enkelt land og ved å bruke tidsbestemte effekter, kontrolleres det også automatisk for institusjonelle faktorer, som forskjeller i stemmelovgivning (M. Allers et al., 2021). Og i stede for å sammenligne valgdeltakelsen i de sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommunene på et bestemt tidspunkt (for eksempel valget etter reformen), brukes det en forskjeller-i-forskjeller-tilnærming. Hvor man kan undersøke forskjellene både før og etter i de ulike valgene. Dette er en lignende tilnærming som er brukt i tidligere studier som analyserer effekten av sammenslåinger, på kommunale utgifter (M. A. Allers & Geertsema, 2016), på innbyggernes forståelse og deltakelse i politikken (Lassen & Serritzlew, 2011) og på valgdeltakelse (som denne studien skal undersøke) (M. Allers et al., 2021; Koch & Rochat, 2017; Lapointe et al., 2018). Og er mye brukt for å studere effektene av kommunesammenslåinger (Bhatti & Hansen, 2019; Blesse & Roesel, 2019; Heinisch et al., 2018; Lassen & Serritzlew, 2011; Strebel & Schakel).

Denne studien søker å undersøke hvordan og i hvilken grad den norske kommunereformen (2014-2020) har påvirket eller ikke påvirket valgdeltakelsen. Det er altså forskjellen i valgdeltakelse på lokale og nasjonale valg, før og etter reformen som studeres. Det er interessant å analysere problemstillingen på denne måten da vi kan se varians i valgdeltakelse over tid, samtidig som vi skiller mellom lokal- og nasjonalvalg, og undersøker effekten før og etter reformen. Og sammenligne effekten på de kommunene som ble slått sammen gjennom reformen, og de som forble uberørt. Et kvasi-eksperimentelt paneldatadesign er derfor valgt

for å undersøke oppgavens problemstilling, *hva er effekten av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse*. Det metodiske rammeverket er valgt på bakgrunn av det studien vil undersøke. Dette er også et design som er brukt i flere andre studier for å undersøke effekten av kommunestørrelse på politisk effektivitet og deltakelse (McDonnell, 2020).

4.2.1 Utvelgelse av variabler

Variablene er som metoden, valgt ut på bakgrunn av det studien søker å undersøke. Oppgavens problemstilling er: *Hva er effekten av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse?* Å se på valgdeltakelsen er en måte å undersøke effekten av kommunereformen på. Da reformen enda er relativt ny, kan man ikke undersøke langtidseffekter eller måloppnåelsen enda. Det man likevel kan se er om reformen påvirket valgdeltakelsen på valgene etter reformen ble initiert, kontra valgene før reformen. Det er også spesielt interessant å undersøke effekten på valgdeltakelse. Da en stigende eller synkende valgdeltakelse, kan indikere demokratiets kvalitet (Bergh, Christensen & Holmås, 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Christensen et al., 2013). Variablene valgt ut for å undersøke problemstillingen er derfor:

Valgdeltakelse

Den avhengige variabelen, den som skal forklares, som vi vil se påvirkes av de andre uavhengige variablene er, valgdeltakelse (Moses & Knutsen, 2019). Dette er et naturlig valg da det er effekt i valgdeltakelse er det studien søker å undersøke.

De uavhengige variablene skal påvirke og forklare variasjonen i den avhengige variabelen (Moses & Knutsen, 2019). De uavhengige variablene er derfor.

Valg

Da studien skal undersøke effekten av valgdeltakelse på lokale og nasjonale valg, er en variabel som måler dette nødvendig. Det trengs derfor en variabel som skiller mellom kommunevalg og stortingsvalg, slik at eventuelle forskjeller i effekt kan undersøkes.

Kommunereform

Det trengs også en variabel for kommunene som har gjennomgått kommunereformen. Som skiller de reformerte kommunene og de som står igjen uberørt. Da kan man se eventuell effekt av reformen i de som gjennomgikk reform kontra de som sto igjen uberørt.

Før og etter reformen

Studien vil undersøke forskjellen før og etter reformen, derfor trengs det en variabel som kan måle dette. Ved kommune- og fylkesvalget i 2019, valgte velgerne inn kommunestyret og fylkesting for de nye jurisdiksjonene. Man kan derfor anta at velgerne ved dette valget var klar over endringene som da skulle skje 1.januar 2020 (men ikke ved valget i 2015). Den siste delen av reformplanen ble også vedtatt i september 2018 (Bergh, Christensen & Holmås, 2021 ; Strebel & Schakel). Før og etter skillet vil derfor gå fra før og etter 2018 (som er midt mellom to valgår).

Med disse variablene vil vi kunne studere effekten på valgdeltakelse på lokale og nasjonale valg, hos de sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommunene, før og etter reformen.

4.3 Datasett

Datasettet ble kodet i R. Med dataen hentet fra kommunedatabasen NSD og valgdirktoratet.

Den gamle kommunestrukturen besto av 428 kommuner. Til sammen er det 119 kommuner som slår seg sammen til 47 nye, som til sammen danner den nye 356 kommunestrukturen. Det er altså 309 kommuner som står igjen urørt av reformen. For å kunne forske på reformen fra 2001 til 2021, må kommunestrukturen omkodes. Ettersom den gamle kommunestrukturen besto av 428 kommuner, må årene (2001-2017) før kommunereformen kodes om til den nye 356 kommunestrukturen, for å få et fullt datasett fra 2001-2021 med lik struktur. Dette gjøres ved å bruke nøkkelen til Jon H. Fiva sitt datasett (Local Government, 2020) til å omkode dataene til den nye 356 kommunestrukturen. For deretter å ordne datasettet etter år og kommunenummer. Oslo er ekskludert fra studien, da Oslo som Norges hovedstad fungerer som både kommune og fylkeskommune. Har også fjernet Snillfjord, da denne kommunen ble delt i tre nye kommuner som følge av reformen. I paneldatasettet kan man følge de samme

observasjonsenheterne over tid (Skog, 2017). Paneldatadimensjonen brukes til dataen, hvor enhetene i studien som følges over tid, er kommunene. Etter å ha lagd et fullstendig paneldatsett, kodet jeg de utvalgte variablene. Bakgrunnen som utvelgelsen av variablene er i seksjon 4.2.1.

Startet med å kode en variabel for å skille mellom kommunevalgene og stortingsvalgene. Variabelen er en dummyvariabel bestående av to verdier, 0 og 1. Hvor observasjonen tilhører en kategori eller ikke (Mehmetoglu & Mittner, 2020). I stortingsvariabelen er verdien 1, årene 2001, 2005, 2009, 2013, 2017 og 2021, altså de årene med stortingsvalg. Verdien 0, blir dermed årene 2003, 2007, 2011, 2015 og 2019, årene med lokalvalg. Vi har da to datapunkter etter reformen (lokalvalget i 2019 og stortingsvalget i 2021) og valgene fra de siste 20 årene (fra 2001 til 2021). Slik at man får et sikkerlig før/etter design med 3905 observasjoner ($355 \cdot 11$) der 3195 observasjoner er før og 710 er etter. Der man kan sjekke effekten på både lokal og nasjonal valgdeltakelse.

Deretter kodet jeg en dummyvariabel for selve kommunereformen, for å kunne undersøke eventuelle forskjeller i de sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommunene. For å se om kommunereformen utgjør en effekt på den avhengige variabelen, valgdeltakelse. Med navn «kommunereform». Hvor verdi 1, er kommunene som har gjennomført reform og verdi 0, er de kommunene som ikke har gjennomført reform. Videre lager jeg en dummyvariabel for før og etter reformen, som får navnet «treat». Der verdien 1, er årene etter 2018, altså 2019 og 2021. Som er årene med valg etter reformen, da reformen ble vedtatt av stortinget i 2017, selv om den ble gjennomført først i 1.januar 2020 (Innst. 300 S (2013-2014);Regjeringen, 2020). For så å kode et interaksjonsledd av variablene «treat» og «kommunereform», «kommunereform*treat». For å kunne undersøke den samlede effekten av reformen på valgdeltakelse, før og etter og hos de sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommunene. Det er denne variabelen som vil være den mest interessante å se resultatene av i analysen. For deretter å lage prosent av antall stemmer og stemmeberettigete. Slik at valgresultatet «turnout» kan leses av og tolkes i prosent.

4.4 Modellspesifikasjoner

Som nevnt bruker jeg en forskjell-i-forskjell (DiD) -modell for å teste om kommuner berørt av sammenslåingsreformen viser en betydelig endring i valgdeltakelse, sammenlignet med kontrollgruppen, kommunene som ikke er berørt av sammenslåingsreformen. En DiD-estimator inneholder to tidsperioder, en «pre» og en «post», og to grupper, en behandlet og en kontrollgruppe. I denne studien blir det før og etter reformen, og kommuner som er behandlet er kommuner som har gjennomgått reform, og kontrollgruppen de som står igjen uberørt. DiD er det vanligste og eldste kvasi-eksperimentelle forskningsdesignet, og er et estimat for forskjellen mellom endring i utfall før og etter en behandling versus en kontrollgruppe uten behandling. DID-estimatet gjør det klart hvilke sammenligninger som genererer estimatet og hva som fører til skjevhet (Goodman-Bacon, 2021).

Det kan oppstå seleksjonsskjevhet, da det som nevnt vil være forskjeller i de ulike kommunene. Kommunene vil være ulike, men man kan kontrollere for sosioøkonomiske og politiske variabler. Ved å bruke kommunale faste effekter og tidsfasteeffekter (M. Allers et al., 2021; Stockemer, 2017).

Det oppstår ofte problemer med autokorrelasjon på paneldata, da man undersøker varians over tid. Korrelasjon betyr ikke nødvendigvis årsakssammenheng. Autokorrelasjon er en korrelasjon mellom nærstående (måle)verdier. En høy grad av autokorrelasjon kan føre til feilaktige resultater (Skog, 2017). Ettersom denne studien undersøker variansen i valgdeltakelse over 20 år, med 11 valg, må det tas hensyn til muligheten for autokorrelasjon i tid. Da eksempelvis, selv om Bodø kommune i 2001 ikke er helt lik Bodø kommune i 2021, er de heller ikke helt uavhengig av hverandre heller. For å ta hensyn til og minske sannsynligheten for autokorrelerte resultater på variablene. Har jeg aggregert kommunene som individnivå, og lagt til et nivå for tid (trend). Tid får da variere som en tilfeldig effekt, og tar dermed hensyn til autokorrelasjon i tid. Modellen består dermed av to nivåer hvor tid varierer på nivå 1, og kommunene er faste på nivå 2.

Jeg har brukt pakken nlme, og ml (maximum likelihood) som estimator. ML, er en maksimal sannsynlighetsmaksimering, som estimerer parameterne til den antatte sannsynlighetsfordelingen. Slik at de observerte dataene er de mest sannsynlige (Skog, 2017).

Under er en grunnleggende forskjeller-i-forskjeller (Difference in Difference) -modell.

Modellen tar den følgende formen:

$$Y_i = \alpha_i + \lambda_t + \rho D_{it} + \varepsilon_{it}$$

Hvor D_i er effekten av kommunereformen, og Y_i er utfallet – valgdeltakelsen. α_i er faste effekter av kommuner og λ_t er tidsfasteeffekter. ε_{it} representerer feilledet.

Det interessante i modellene (studiens modell) blir da:

$$Y_{it} = \beta_1 \alpha_i + \beta_2 (\text{kommunereform}_i) \lambda_t + \beta_3 (\text{treat}_i) + \rho((\text{kommunereform}_i) \cdot (\text{treat}_i)) + \varepsilon_{it}$$

Hvor **kommunereform_i** er en dummyvariabel for de kommunene som har hatt kommunereform, og **treat_i** er en dummy for de to valgene i 2019 og 2021 (etter treatment) for å teste hypotesene er vi da interessert i samspillsleddet DiD estimatoren $\rho((\text{treat}_i) \cdot (\text{time}_i))$.

Det er da tre modeller, en for kommunevalg, en for stortingsvalg og en for alle de samlede valgene. For alternative modeller, se appendiks.

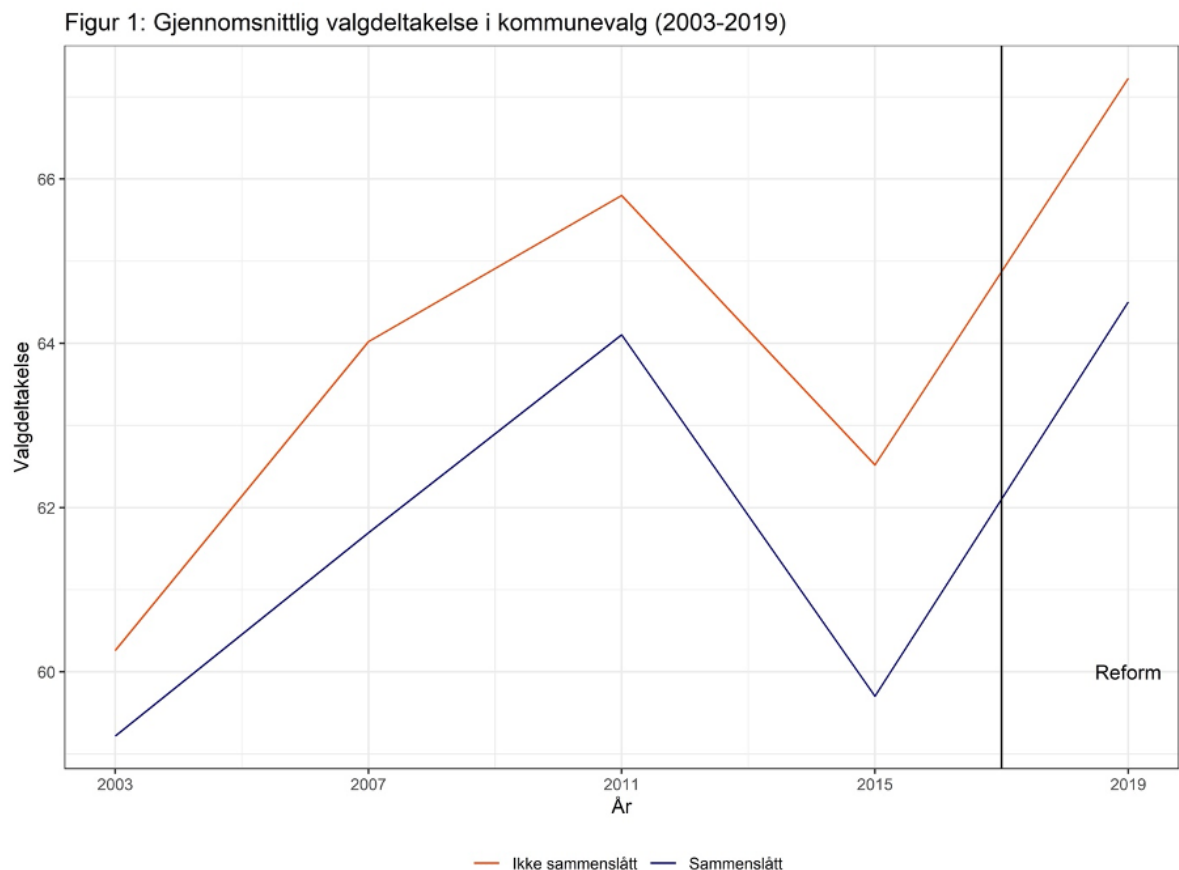
Oppsummering

Metode, data og design er valgt ut på bakgrunn av det studien søker å undersøke. Studien tar et kvasi-eksperimentelt kvantitativt design. Med et paneldatasett, hvor kommunene er enhetene. For å undersøke oppgavens problemstilling, og teste hypotesene presentert i seksjon 3.3. Vil det bli bruk en DiD-modell, med tid som tilfeldig effekt for å ta høyde for autokorrelasjon i tid.

5 Resultater

Kapitlet presenterer resultatene fra regresjonsanalysen, med valgdeltakelse som avhengig variabel, på lokal- og nasjonalvalg før og etter reformen, med tid som tilfeldig effekt. Seksjon 5.1 og 5.2 presenterer de deskriptive figurene, som illustrerer valgdeltakelsen. Figurene illustrerer studiens funn godt. Seksjon 5.3 viser den multivariate regresjonsanalysen på valgdeltakelsen fra 2001 til 2021, på kommunevalg, stortingsvalg og valgene samlet. Seksjonen presenterer videre studiens funn. Resultatene analyseres og diskuteres nærmere i kapittel 6.

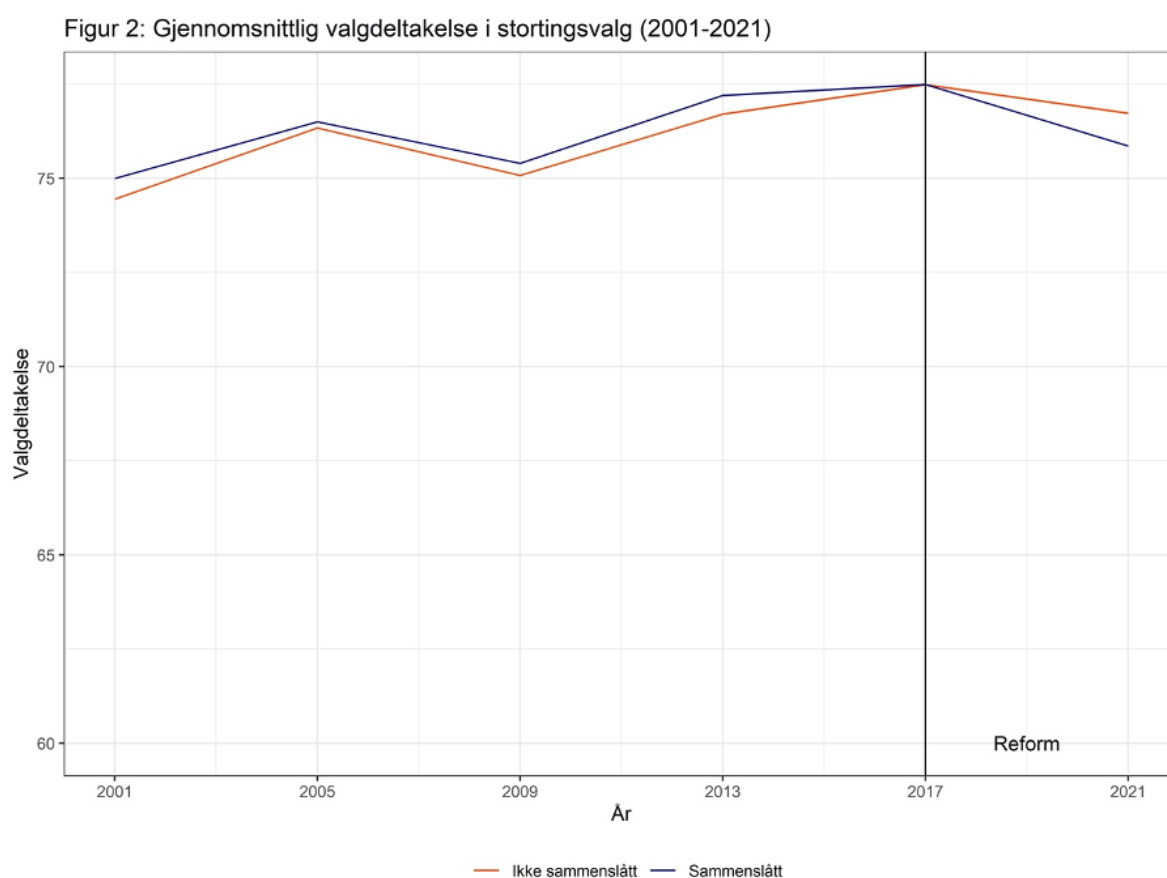
5.1 Figur 1



Figur 1 illustrerer gjennomsnittlig valgdeltakelse i kommunevalg (2003-2019) hos de sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommunene, før og etter reformen.

Figuren viser en høyere valgdeltakelse hos de kommunene som ikke er sammenslått i forhold til de sammenslåtte, men denne trenden følges jevnt både før og etter reformen. Og er en parallell trend. Det er ingen signifikante endringer mellom de sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommunene etter reformen, hvis man sammenligner med før. Selv om valgdeltakelsen gikk opp ved 2019 valget, fortsatte den parallelle trenden som før reformen.

5.2 Figur 2



Figur 2 viser den gjennomsnittlige valgdeltakelsen ved stortingsvalg (2001-2021), hos de sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommunene, før og etter reformen. Her ser vi også at kommunene følger hverandre jevnt fram til reformen, hvor trenden endrer seg etter reformen.

Det som er ekstra interessant er at det er de sammenslåtte kommunene som før reformen hadde den høyeste valgdeltakelsen ved stortingsvalg. Og det er de som har den laveste valgdeltakelsen etter reformen. Dette er et interessant funn. Kan det være en negativ effekt av reformen som spiller inn på valgdeltakelsen ved stortingsvalget 2021?

Har også illustrert det samlede resultatet av den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i stortings- og kommunevalg (se appendiks).

5.3 Tabell 1

Tabell 1: Multivariat regresjonsanalyse valgdeltakelse 2001-2021

	<i>Dependent variable:</i>		
	turnout		
	Kommunevalg (1)	Stortingsvalg (2)	Kommune og stortingsvalg (3)
Kommunereform	-1.969** (0.764)	0.349 (0.506)	-0.772 (0.561)
Treat	4.276*** (0.213)	-0.554*** (0.120)	1.836*** (0.152)
Kommunereform*Treat	-0.562 (0.585)	-1.024*** (0.330)	-0.432 (0.414)
Constant	62.996*** (0.278)	75.640*** (0.184)	69.520*** (0.204)
Observations	1,775	2,130	3,905
Log Likelihood	-5,037.788	-4,815.249	-11,882.920
Akaike Inf. Crit.	10,093.580	9,648.498	23,783.840
Bayesian Inf. Crit.	10,142.910	9,699.473	23,840.270

Note:

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

I **tabell 1** ser vi resultatene fra tre modeller. En for kommunevalg, en for stortingsvalg og en for valgene samlet.

I modellen er «treat» behandlingen, altså reformen. Og representerer før og etter reformen ble initiert. Variabelen «kommunereform», representerer gjennomført reform. Konstanten er den avhengige variabelen, valgdeltakelse. Og interaksjonsleddet «kommunereform*treat» viser den samlede effekten av reformen.

Signifikansnivået er satt på 0,05 (5%). Signifikansnivået på resultatene avgjør om nullhypotesen kan forkastes eller må beholdes. P-verdien varierer mellom 0 og 1, og viser hvor stor sjansen er for at man forkaster en sann nullhypotese (Skog, 2017).

I modellen ser man signifikante funn i behandlingskoeffisienten «treat». Hvor vi ser oppsvingen ved kommunevalget, en liten nedgang ved stortingsvalg, og en liten økning ved valgene samlet. Det er også en nedgang ved gjennomført reform ved kommunevalget. Det er likevel ikke disse funnene som er interessante i studien, det er funnene i interaksjonsleddet som er interessant. Da det er her vi ser den samlede effekten av reformen (hos kommunene som har gjennomgått reform, etter reformen) på valgdeltakelse. Det er negative funn på interaksjonskoeffisienten ved alle valg, men funnet er kun statistisk signifikant ved stortingsvalg på -1,024 prosentpoeng. Dette funnet er signifikant helt ned på 0,01 (1%). Som vil si at det er 1% sjanse for at nullhypotesen H20 er sann. Som også vil si, gitt metoden og variablene brukt i undersøkelsen, at det er en høy sannsynlighet for at kommunereformen hadde en innvirkning på valgdeltakelsen ved stortingsvalget 2021. Det interessante funnet ved interaksjonskoeffisienten ved stortingsvalg, er også tydelig i den deskriptive statistikken, vist i figur 2. Hvor vi ser hvordan valgdeltakelsen i de sammenslåtte kommunene synker, ved det første stortingsvalget etter reformen. Likevel er det ikke statistisk signifikante funn ved kommunevalg eller ved begge valgene samlet. Siden det ikke er et statistisk signifikant funn ved valgene samlet, er funnet ett nullresultat. Effekten av den norske kommunereformen på lokal- og nasjonal valgdeltakelse er derfor et nullfunn, da resultatet er negativt, men ikke statistisk signifikant.

Jeg må derfor forkaste H1 og H3, men beholder H2.

2011-2021

Den siste delen av reformplanen ble vedtatt i 2018, og fra 1.januar 2020 fikk Norge en ny kommunestruktur (Strebel & Schakel). Det er da kun to valg, hvis man antar man kan se effekten fra reformplanen ble vedtatt, man kan studere effekten av reformen. Lokalvalget 2019 og stortingsvalget 2021. Da studien undersøker valgresultatene fra 2001 til 2021, blir det en tung overvekt av valg før kontra etter reformen. For å undersøke om dette har en betydning har jeg sjekket resultatene fra årene 2011-2021. Å halvere utvalget for å minke overvekten før, viste seg å ikke ha en effekt. Som den deskriptive statistikken (figur 1 og 2) også viser. Hvor man kan se en relativt lineær trend mellom de sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommunene fram til reformen. Trenden fortsetter ved kommunevalg, men ved stortingsvalgene ser man en effekt første valget etter reformen.

Oppsummering

Kapittelet har hatt som formål å gjøre leseren bedre kjent med hvordan valgdeltakelsen varierer ved lokale og nasjonale valg, før og etter kommunereformen. Kapittelet har derfor presentert grafisk og numerisk oversikt over variasjonen i valgdeltakelse.

Resultatene av den multivariate regresjonsanalysen er et nullresultat. Likevel viser analysen en statistisk signifikant negativ effekt på valgdeltakelsen i de sammenslåtte kommunene ved stortingsvalget 2021.

6 Diskusjon

Resultatene fra undersøkelsen er presentert i kapittel 5. Formålet med dette kapittelet er å drøfte hovedfunnene fra studien, med teori og empiri presentert i kapittel 2 og 3. Litteraturen viser at det er flere mulige utfall og effekter av sammenslåingsreformer, også flere som kan forklare nullresultatet.

Denne studien har undersøkt den empiriske sammenhengen mellom territoriale sammenslåingsreformer og valgdeltakelse. Ved å ta for seg den norske kommunereformen av 2020. Kommunereformen ga Norge en ny kommuneinndeling, bestående av 356 kommuner, hvor 119 slo seg sammen til 47 nye kommuner (Regjeringen, 2020). Og er den største endingen i kommunestrukturen i Norge siden 1960-tallet. Kommunene har en viktig rolle som bærebjelke i det norske velferdssamfunnet og folkestyret (Prop. 88 S (2017-2018); Prop. 192 S (2020-2021)). Reformen har derfor vært omdiskutert (Askim et al., 2017; Folkestad, Klausen, Saglie, & Seggaard, 2021; Klausen et al., 2021). Forskningsspørsmålet studien vil besvare er som følger: *Hva er effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse?*

Territoriale sammenslåingsreformer er en av de mest radikale og omstridte organiseringene av lokale myndigheter (Ebinger et al., 2019). Og i litteraturen presentert i kapittel 2 identifiseres det to ulike perspektiver på sammenslåingsreformer som går igjen. Hvor det gjennom demokratiperspektiver er knyttet en bekymring til at sammenslåingsreformer kan føre til redusert politisk deltakelse og svekke det lokale demokratiet. På den andre siden er hovedmotivatoren for å gjennomføre sammenslåingsreformer, effektivitetsperspektivet. Som innebærer stordriftsfordeler, intern og ekstern effektivitet. Denne avveiningen mellom disse to perspektivene går igjen i flere land, også i Norge. Da mindre enheter trolig fremmer demokratiet, mens effektiviteten øker med størrelsen (M. Allers et al., 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Ebinger et al., 2019; McDonnell, 2020; Tavares, 2018; Van Houwelingen, 2017). Derfor blir effektene av sammenslåingsreformer diskutert, også i Norge.

Studien har etablert viktigheten av valgdeltakelse, tillit og et levende lokaldemokrati for et godt demokratisk styre. Denne studien har derfor søkt å undersøke hva effekten av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse. Gjennom en kvasi-eksperimentell tilnærming, gjennomførte studien en paneldatanalyse med effekter av kommunereformen i et før/etter design, med tid som tilfeldig effekt. Resultatene av den multivariate

regresjonsanalysen er presentert i kapittel 5. Hovedfunnet til studien er et nullfunn på valgdeltakelse ved valgene samlet etter reformen. Til tross for å være et nullfunn er det likevel et funn. Spørsmålet er da hvorfor reformen ikke påvirket valgdeltakelsen, da det i litteraturen eksisterer en forventning om at sammenslåinger vil ha en effekt på det demokratiske utfallet. Gjennom den økte størrelsen når flere enheter blir til en. Ved å mobilisere velgere enten i protest imot eller i støtte for reformen. Det er særlig en forventning om en negativ effekt på valgdeltakelse (Bergh et al., 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Koch & Rochat, 2017; Lapointe et al., 2018; Lassen & Serritzlew, 2011; Van Houwelingen, 2017). Det er flere grunner til at det forventes et negativt utfall. Større enheter kan gjøre det vanskeligere å holde seg interessert og informert. Innbyggere stemmet også med det formål om å påvirke myndighetenes politiske beslutninger, og ved sammenslåinger reduseres gjennomsnittsborgerens maktandel drastisk. Innbyggerne må også vende seg til nye politikere, en endret eller helt ny kommune og muligens nye problemstillinger, som kan føre til en minket følelse av samhold. Som igjen kan føre til politisk fremmedgjøring og større avstand mellom innbyggerne og deres politiske representanter (M. Allers et al., 2021; Heinisch et al., 2018; McDonnell, 2020; Van Houwelingen, 2017). Til tross for disse forventningene, har ikke kommunereformen påvirket valgdeltakelsen ved lokale og nasjonale valg signifikant positivt eller negativt. Dette kan det være flere grunner til.

Den norske kommunereformen skiller seg ut ifra en del andre territorielle sammenslåingsreformer, da det var en relativt stor enighet om et reformbehov. Den initierende regjeringen mente det var et tydelig reformbehov, det var også stor enighet om en ny kommunestruktur blant partiene på Stortinget (Innst. 300 S (2013-2014); ; Prop. 96 S (2016-2017)). Norge er konstitusjonelt en enhetsstat, som samtidig er sterkt desentralisert gjennom 356 kommuner og 11 fylker. De norske kommunene er en viktig del av det norske velferdssamfunnet og fungerer som myndighetsutøver og ivaretaker av demokratisk funksjoner. Kommunene har også flere viktige oppgaver overfor sine innbyggere. Blant annet bosetting, utvikling og kommunale velferdstjenester, som utdanning og helse og omsorg. Befolkningsstrukturen har endret seg de siste 50 årene og kommunenes oppgaver har vokst. Målene for reformen var derfor gode likeverdige tjenester for innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftig og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati (delrapport: ekspertutvalget, 2014 ; Prop. 95 S (2013-2014); Prop. 192 S (2020-2021)). Dette høres jo bra ut, en forbedret kommunestruktur som fører til bedre tjenester for innbyggerne. Et nullresultat på valgdeltakelse kan da tolkes som tillit og støtte til

regjeringens argumenter for reformen (Klausen et al., 2021), eller kanskje reformen var etterlengtet hos en del av befolkningen. At de sammenslåtte kommunene da stemmer som før reformen, og derfor har ikke reformen en effekt på valgdeltakelsen.

Ettersom reformen var vedtatt før lokalvalget i 2019, teller dette valget som et valg etter reformen. Ved dette valget skulle innbyggerne stemme fram de nye kommunestyrene. Valgdeltakelsen steg med 4,7 prosentpoeng, som er den høyeste valgdeltakelsen ved lokalvalg siden 1991 (valgdirektoratet). Kommunesammenslåingsreformer kan føre til økt valgdeltakelse. Da reformen kan mobilisere innbyggerne til å beskytte det gamle lokaldemokratiet. Reformen kan også øke fokuset på lokalpolitikken, da det forekommer hyppigere i media (Bhatti & Hansen, 2019). Debatten om reformen forekom hyppig i media og valgdeltakelsen var høy ved lokalvalget 2019. Likevel finner studien ikke en signifikant effekt på valgdeltakelsen hos de sammenslåtte kommunene etter reformen. Bergh, Christensen og Holmås (2021) finner at det heller er andre mobiliserende effekter som har ført til den høye valgdeltakelsen. Som bompenger, klima og miljø, som også var store politiske saker det valgåret. Dette funnet stemmer overens med denne studiens nullfunn.

Et nullresultat kan også komme av en likegyldighet hos befolkningen. For eksempel fant Klausen, Rose og Winsvold (2021) at innbyggerne antok at sammenslåing av egen kommune ikke ville ha noen spesielle konsekvenser, verken en forbedring eller en forverring. Det kan være flere grunner til denne likegyldigheten. Kanskje reformen ikke hadde den mobiliserende effekten som man hadde trodd, at den kommunale inndelingen ikke er så viktig for den gjennomsnittlige velgeren. At kommunale tjenester og kommunegrenser ikke er det som engasjerer eller kanskje innbyggerne ikke har den sterke tilhørigheten til hjemkommunen sin. Det kan også komme av en manglende tillit til regjeringens argument for reformen. Da regjeringen også anerkjenner at sammenslåingsreformer kan føre til demokratiutfordringer, men på den andre siden hevder større kommuner vil forbedre tjenestekvaliteten (Prop. 95 S (2013-2014)). Målene for reformen kan også påvirke innbyggernes holdninger til reformen. Hvis innbyggerne synes de kommunale tjenestene før reformen ikke fungerte optimalt vil målet om et forbedret tjenestetilbud være positivt, også for de som var fornøyd med tjenestene som var. Et problem med reformer er at effektene ofte er vanskelig å se på forhånd (Steiner et al., 2016). Reformen er enda ny. Innbyggerne i de sammenslåtte kommunene har trolig ikke merket alle effektene av reformen, heller overgangseffektene presentert i seksjon 2.1 (M. Allers et al., 2021), som for eksempel ubehag. Usikre argumenter og få effekter, kan ha spilt

inn på valgresultatet. Hvis reformen ikke har påvirket gjennomsnittsvælgeren i de sammenslåtte kommunene, er det heller ingen grunn til å forvente en effekt på valgdeltakelsen.

Et annet perspektiv som presenteres i kapittel 3, som er relevant for studiens funn. Er at målet for reformen ikke nødvendigvis er å forbedre, men å motvirke eventuelle utfordrende framtidige utviklingstrekk (Klausen et al., 2021). Ettersom en av begrunnelsene for å gjennomføre en reform var en endret befolkningsstruktur og økte oppgaver hos kommunene (Prop. 95 S (2013-2014)). Kan sammenslåing være et effektivt virkemiddel for å motvirke eventuell framtidig forverring i kommunesektoren. Og en måte å tilrettelegge for det økende kravet for kapasitet og kompetanse. Gitt dette perspektivet kan nullresultatet tolkes som en tillitserklæring (Klausen et al., 2021), ved at innbyggerne viser sin støtte til reformen og regjeringens valg, ved å stemme som normalt. Eller det kan være at innbyggerne også har kjent på et behov for en endring i kommunal sektor. Da 21 prosent av kommunene som deltok i prosjektet «framtidens kommunestruktur» i 2003-2005, så på sammenslåing som en mulighet og 54 prosent ønsket økt interkommunalt samarbeid (Klausen et al., 2016). Det som også er interessant med nullfunnet ved kommunevalg, er at den lokale autonomien trolig er mindre avhengig av hvordan de kommunale organisasjonene er organisert. Og heller mer av hvordan de sentrale institusjonene fungerer (Tranvik & Fimreite, 2006).

Flere studier viste også til at effektene av territorielle sammenslåingsreformer på valgdeltakelse, varierer etter type reformprosess, valg av implementeringsstrategi og myndighetsverktøy. Om en reform blir tvunget på innbyggerne i en ovenfra-og-ned prosess eller om den er frivillig i en nedenfra-og-opp prosess, vil påvirke både motstanden og de demokratiske effektene av reformen (Blesse & Baskaran, 2016; Steiner et al., 2016; Strebel & Schakel; Vabo et al., 2021). Og dette er trolig en av faktorene som spiller en viktig rolle for reformens effekt på valgdeltakelse. Kommunereformen tok en nedenfra-og-opp strategi, som innebærer at kommunene selv fikk være med å bestemme i prosessen. Det har vært en dialog på tvers av forvaltningsnivåene, hvor kommunene og innbyggerne har hatt gode muligheter til å holde seg oppdatert, og kunne påvirke prosessen og utfallet (Vabo et al., 2021). Innbyggerne har også hatt tilgang til de lokale utredningene og muligheten til å følge den lokale og nasjonale debatten om reformen i media (Klausen et al., 2021). Til tross for reformens frivillige tilnærming, hvor de fleste kommunene slår seg sammen frivillig, ble 10 kommuner sammenslått mot egen vilje. Disse 10 kommunene fikk tilbudet om å søke om oppløsning

etter regjeringsskiftet (brev fra KMD, 2021). Til tross for det store engasjementet i en del av disse kommunene, ser det ut til at det kun er en av de tidligere kommunene som tar tilbudet om oppløsning (Vestre & Steinnes Bjerknes, 2022). Det kan derfor virke som flesteparten av kommunene påvirket av reformen enten er likegyldige, har tillit til regjeringens argumenter for reformen eller er fornøyde nok til å beholde den nye kommunestrukturen. Eller kanskje en del av sammenslåingene rett og slett var overmodne og ikke så dramatiske.

Norge er også preget av høy tillit til offentlige myndigheter, en sterk demokratisk tradisjon og en generelt høy valgdeltakelse (Prop. 192 S (2020-2021)). Som også spiller inn på effekten av reformen. Da nullresultatet kan tolkes som tillit til de offentlige myndighetene og deres mål og argumenter for reformen.

En annen faktor som kan spille inn på studiens resultat er reformens størrelse. En av anbefalingene fra utvalget var at kommunene bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere (ekspertutvalget: delrapport, 2014; ekspertutvalget: sluttrapport, 2014). Likevel er det bare 13 av de 47 nye kommunene som får over 15 000 innbyggere og bare 8 av de 27 kommunen med under 1000 innbyggere blir større etter reformen (Askim et al., 2017). Dette kommer også fram i kommuneproposisjonen Prop. 192 S (2020-2021). Hvor det til tross for den nye kommunestrukturen, enda er relativt store forskjeller mellom kommunene, både i størrelse og kapasitet. Hvor statsforvalterne mener det er nødvendig å jobbe videre med en enda mer fremtidsrettet kommunestruktur, og at arbeidet med kommunesammenslåing vil fortsette (Prop. 192 S (2020-2021)). Dette stiller jo spørsmålet om reformens effekt. Kanskje reformen ikke var stor og drastisk nok? Antallet kommuner ble redusert med 17% (Vabo et al., 2021). Som viser at store deler av landets velgere sto igjen upåvirket av reformen. Som også kan ha spilt inn på resultatet. Da det er liten grunn til å forvente en effekt hos de kommunene som ikke har blitt påvirket av reformen. Kanskje studiens nullfunn, kommer av at reformen ikke var så omfattende.

Selv om studiens hovedfunn, er et nullfunn, er det statistisk signifikant funn som er interessant. Studien finner en statistisk signifikant nedgang på -1,024 prosentpoeng i valgdeltakelse ved stortingsvalget 2021, hos de sammenslåtte kommunene, sammenlignet med de kommunene som ikke ble sammenslått. Dette er interessant da (som illustrert i figur 2) det var de sammenslåtte kommunene som hadde høyest gjennomsnittlig deltagelse, gjennom alle årene denne studien tar for seg, fram til valget etter reformen, hvor det faller.

Det interessante med funnene fra analysen er at det generelt sett ikke ser ut til å være en effekt av kommunereformen på valgdeltakelse, men det er en effekt når vi kun ser på stortingsvalgene. Det er også et overaskende funn da den forventede effekten er hos de lokale valgene, da reformen fører til en endring i det lokale demokratiet. For eksempel finner Allers et al. (2021) en effekt både på lokale og nasjonale valg, men effekten er 1,5 prosentpoeng større ved lokalvalg. Heinisch et al. (2018) argumenterer også for at kommunesammenslåinger har en negativ effekt på valgdeltakelsen ved lokale valg. Det er slik jeg ser det to potensielle forklaringer på hvorfor det finnes en effekt ved stortingsvalg i Norge. Den første er at det ligger en langsiktig negativ effekt av kommunereformen, som først kommer til synet etter hvert. Man kan tenke seg at det første lokalvalget som nevnt i seksjon 2.2 (Bhatti & Hansen, 2019; Lapointe et al., 2018), gjør at valgdeltakelsen i de reformerte kommunene blir noe høyere ved første valg (lokalvalget). At reformen likevel kan ha hatt en mobiliserende effekt ved å engasjere folket, men at dette etter hvert er noe som dapper av, og da kommer de effektene som nevnt i 2.1 (M. Allers et al., 2021). Som gjør at valgdeltakelsen i de reformerte kommunene blir noe høyere ved første valg, men at dette dapper av og da kommer effektene nevnt i 2.1 inn. Stortingsvalget 2021 er det første valget etter at reformen ble gjennomført, dette kan også spille inn på det negative resultatet, at da de negative overgangseffektene først kom ved 2021 valget. At det kanskje var en liten mobiliserende effekt for å beskytte lokaldemokratiet i lokalvalget, som forsvant ved stortingsvalget. Den andre forklaringen er at stortingsvalget 2021, rett og slett var et tilfeldig avvik. Som ved de neste valgene ikke vil gjenta seg, og at mønsteret blir noe mer som før 2019, både ved kommune- og stortingsvalg. Da reformen enda er ny, er det vanskelig å si om det er et engangstilfelle eller noe mer permanent, for dette kreves det å studere flere valg framover.

Strebel og Schakel finner at reformen kan ha gitt utslag på en annen måte enn kun valgdeltakelse. Da de finner et skifte i partistemmer ved stortingsvalget 2021. Hvor det er en økning på 13,5% for Senterpartiet, som var reformens klare motstanderparti, og ble dermed det tredje største partier. Samtidig som stemmene til de initierende partiene, Høyre og FrP, gikk ned. Senterpartiets oppsving og de initierende partienes nedgang, kan tolkes som en protest mot reformen. Da særlig økningen i stemmer til Senterpartiet.

Studiens funn kan tyde på at reformen ikke var en så omfattende reform, at sammenslåingene var overmodne og kanskje ikke så dramatiske. Kanskje betyr det at man i fremtiden må se mer på effektivitetsperspektivet, slik som en rekke andre land, og ikke være så bekymret for

demokratiperspektivet. Da det gitt denne studiens resultater, virker som det norske demokratiet tåler en territoriell omstrukturering. Det viser seg også i litteraturen å være en sterk sammenheng knyttet mellom de to perspektivene, da både intern og ekstern politisk effektivitet og et godt lokaldemokrati, er forutsetninger for en høy politisk deltakelse (Cancela & Geys, 2016; McDonnell, 2020). Og som det kommer fram i kommuneproposisjonen Prop. 192 S (2020-2021) er det enda flere kommuner under ekspertutvalgets anbefaling, og store forskjeller mellom kommunene. De minste kommunene blir også etter reformen, sammenlignet med kommunene som slo seg sammen enda mindre, som fører til enda større kommunale forskjeller i størrelse og kapasitet. Kanskje sammenslåing for de minste kommunene som sliter med å levere tjenester, ikke er så farlig. Ekspertutvalgets oppfatning var også at det fortsatt skal være høy politisk deltakelse i og mellom valg i alle landets kommuner, også etter omfattende kommunesammenslåinger (ekspertutvalget: deltapport, 2014). Og dette ser ut til å stemme.

7 Konklusjon

Kapittelet konkluderer og oppsummerer studiens funn i seksjon 7.1. Samt legger frem studiens bidrag og begrensninger i seksjon 7.2, og presenterer noen forslag til videre forskning i seksjon 7.3.

7.1 Funn

I den eksisterende litteraturen er det særlig to motstridende syn og perspektiver på effektene av sammenslåingsreformer, som presentert i kapittel 2. Disse er avveiningen mellom økonomisk effektivitet og demokratiske konsekvenser (M. Allers et al., 2021; McDonnell, 2020; Tavares, 2018). Hvor den største motivatoren, økonomisk effektivitet, økt tjenestekapasitet og stordriftsfordeler er på den ene siden (Lapointe et al., 2018; McDonnell, 2020; Roesel, 2017). Og den største bekymringen, redusert politisk deltakelse og et svekket lokaldemokrati er på den andre (M. Allers et al., 2021; Bhatti & Hansen, 2019; Tavares, 2018; Van Houwelingen, 2017). Denne avveiningen går også igjen i regjeringens argumenter for reformen. På den ene siden vil større kommuner kunne gi en forbedret kvalitet og et bedre tilbud av tjenester for sine innbyggere, som er et av målene for reformen. På den andre siden påpeker regjeringen også at sammenslåing kan føre til forverring, ved demokratiutfordringer i større kommuner (Klausen, Rose & Winsvold, 2021; Prop. 95 S (2013-2014)). Mye av den eksisterende litteraturen som ble presentert i kapittel 2, som undersøker de politiske effektene av sammenslåingsreformer, viser til en forventning om en negativ effekt på valgdeltakelse (Bhatti & Hansen, 2019; Koch & Rochat, 2017; Lapointe et al., 2018; Lassen & Serritzlew, 2011; Rodrigues & Tavares, 2020). Likevel er denne studien, som undersøker effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse, sitt hovedfunn et nullresultat. Det er trolig flere faktorer som spiller inn på resultatet. Blant annet den sterke demokratiske tradisjonen i Norge, som er preget av høy valgdeltakelse og tillit til offentlige myndigheter (Prop. 192 S (2020-2021); Vabo et al., 2021; Østerud & Selle, 2006). Det var også en relativt stor enighet om at det var et reformbehov (Innst. 300 S (2013-2014); Prop. 96 S (2016-2017)). Dette er særpreg ved den norske reformen som trolig spiller inn på valgresultatet. Andre effekter som det politiske bildet vil også påvirke valgdeltakelsen (Bergh, Christensen & Holmås, 2021). Samtidig argumenteres det i litteraturen at valg av reformstrategi og myndighetsverktøy spiller en viktig rolle for de politiske effektene av sammenslåingsreformer (Blesse & Baskaran, 2016; Steiner et al., 2016; Strebel & Schakel;

Vabo et al., 2021). Kommunereformens frivillige tilnærming, hvor kommunene og innbyggerne har kunne vært med å bestemme er trolig en viktig faktor for valgdeltakelsen. Reformen, til tross for å være den største endringen i kommunestrukturen i Norge, siden 1960-tallet (Bergh, Christensen & Holmås, 2021). Ble antallet kommuner kun redusert med 17%, som i forhold til for eksempel den danske hvor det var hele 64%, virker ganske lite (Vabo et al., 2021). Da kan man jo stille spørsmål om hvorvidt reformen var stor og inngripende nok, for at den gjennomsnittlige velgeren skulle bli påvirket nok til å endre stemmemønster. Reformen har også fått kritikk for å ikke føre til de helt store endringene der det trengs. Da bare 13 av de 47 nye kommunene får over 15 000 innbyggere, som var minstestørrelsen anbefalt av ekspertutvalget. Og flere kommuner med under 1000 innbyggere fikk bestå (Askim et al., 2017). I kommuneproposisjonen 192 S (2020-2021) kommer det fram at det er nødvendig å jobbe videre med en enda mer fremtidsrettet kommunestruktur. Kanskje reformen rett og slett var for liten slik at innbyggerne så seg likegyldig til den, eller kanskje tilliten til myndighetene er så høy at de fortsetter å stemme som normalt (Klausen et al., 2021).

Oppgavens problemstilling er *Hva er effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse?*

Studien finner at det ikke er en statistisk signifikant effekt av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse. Som vist i kapittel 6, ikke er så overaskende gitt teori og empiri presentert i kapittel 2 og 3. Det er trolig flere faktorer som spiller inn. Blant annet Norges sterke demokratiske tradisjon og tillit til offentlige myndigheter og den frivillige tilnærmingen. Kanskje var reformen etterlenget eller ikke omfattende nok. Eller kanskje den bare ikke hadde den store mobiliserende effekten som en hadde trodd. Da det uten en sterk mobiliserende effekt for eller mot reformen, ikke er rart effekten på valgdeltakelse er et nullfunn. Kanskje kommunesammenslåinger ikke er så farlig. Og at man i fremtiden kanskje burde fokusere mer på effektivitetsperspektivet, enn demokratiperspektivet. Da begge er forutsetninger for et godt lokaldemokrati med høy valgdeltakelse, kapasitet og kompetanse. Så lenge det ikke viser seg en negativ langtidseffekt. Da det var et overaskende resultat ved stortingsvalget 2021, med en statistisk signifikant negativ effekt. Er usikker på hva dette kommer av, og hva dette betyr. Om det er et engangstilfelle eller noe mer permanent.

Jeg må derfor forkaste H1 og H3, men beholder H2.

7.2 Bidrag og begrensninger

Studien har undersøkt effektene av den norske kommunereformen på lokal og nasjonal valgdeltakelse. Forskningen er av interesse da dette er en av de største reformene de siste tiårene i Norge. Det er også forsket lite på effektene av reformen, hvor denne studien vil kunne bidra. Forskning på effekter av den norske kommunereformen er også av internasjonal interesse, da forskningen på feltet gir varierende resultater. Denne studien kan bidra til å undersøke effektene av territorielle sammenslåingseffekter på kommunalt nivå.

I en studie som ser på resultater over 20år er det noen åpenbare (potensielle) svakheter. Kommunene og innbyggerne er ikke statiske variabler og vil over tid utvikle seg. For eksempel er det trolig at over en periode på 20år vil noen folk flytte rundt på seg. De interne politiske holdningene og engasjementet innad i kommunene vil også variere. At kommunene og innbyggerne ikke er statiske variabler vil kunne påvirke resultatene i en kvantitativ undersøkelse, men disse utfordringene kan ikke fjernes og må derfor heller tas hensyn til. Som ikke er uvanlig i samfunnsvitenskapelige studier eller tidsstudier (Skog, 2017). Både metode, data og design er valgt ut ifra oppgavens tema og problemstilling. Og er valgt ut for å gjøre studien best mulig. Det har blitt valgt ut variabler som vil kunne bidra til å undersøke problemstillingen, og modellen har blitt videreutviklet for å ta hensyn til autokorrelasjon i tid. Det er også begrensninger på tid og omfang i en masteroppgave. Alle prioriteringer er gjort med tanke på å gjøre studien og forskningen best mulig.

7.3 Videre forskning

Mange av teoriene og effektene presenterte i kapittel 2, er langtidseffekter eller effekter som ikke vises før etter noen år med reform. Reformen er nå enda inni en iverksettingsfase. Videre forskning på effektene av reformen vil derfor være interessant og nødvendig.

Denne studien har valgt å fokusere på effekten av kommunereformen alene, og da hvordan den påvirker valgdeltakelsen på lokale og nasjonale valg. Man kan likevel ikke se bort ifra at valgresultatet også kan ha blitt påvirket av fylkesreformen som pågikk i samme tidsrom. Det ville vært interessant å se på de ulike reformene på et senere tidspunkt. Siden andre effekter av reformen vil være relevant å studere senere. Da man har mulighet til å observere langtidseffekter, og kunne sammenligne effekter og resultater av reformene. Hvorvidt

reformen er vellykket, eller har oppfylt alle sine mål. Er vanskelig å si så kort tid etter. Som Bergh, Christiansen & Holmås (2021) diskuterer i sin analyse vil det kreves tilsvarende analyse over flere valg for å kunne avdekke den langsiktige effekten av kommunereformen på valgdeltakelse og andre effekter. Da kommunene enda er inne i en iverksettingsfase, der de langsiktige utfallene for innbyggerne er ukjente. Videre forskning på langtidseffekter er derfor nødvendig for å undersøke effektene flere valg etter reformen. Problemet da er at reformen trolig vil utvikle seg ulikt i de ulike kommunene. Det vil også ta tid for kommunene å vende seg til og komme til en enighet rundt den nye inndelingen. Det tar også tid for velgerne å vende seg til den nye kommunen og de nye politikerne.

Det ville også vært interessant å undersøke om reformen, til tross for å ikke statistisk signifikant ha påvirket valgdeltakelsen, påvirker andre deltakelsesformene. Da valgdeltakelse blir sett på som en lite krevende deltakelsesform. Som man da forventer vil tåle effektene av reformer bedre enn andre mer krevende deltakelsesformer (Christensen et al., 2013; McDonnell, 2020). Kanskje er det en effekt i disse?

Effektene kan også vise seg på flere måter, enn kun gjennom valgdeltakelse. For eksempel forskyvning i stemmer, hvorfor folket stemmer eller lar vær å stemme. Hva effekten av reformen blir på valgdeltakelsen er enda tidlig å si. Videre forskning er derfor nødvendig. Senere forskning på måloppnåelsen til reformen i lys av demokrati- og effektivitetsperspektivet, vil også være interessant.

Videre forskning på effekter ved stortingsvalg vil også være interessant da denne studien finner en statistisk signifikant negativ effekt hos de sammenslåtte kommunene etter reformen. Da jeg er usikker på hva resultatet ved stortingsvalget 2021 kommer av, om det er et engangstilfelle eller en mer permanent. Dette vil kreve mer forskning. Studier av flere valg etter reformen vil kunne nærmere avdekke om dette er en faktisk effekt av reformen eller ikke.

8 Referanseliste

- Allers, M., de Natris, J., Rienks, H., & de Greef, T. (2021). Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. *Electoral Studies*, 70, 102284.
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659-682.
- Askim, J., Vabo, S. I., & Klausen, J. E. (2017). Hvordan skal det gå med kommunereformen? *Stat & Styring*, 27(2), 10-15.
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. . (2021). Mobiliseringsvalget 2019 : Hadde kommunereformen noen betydning? . In J. S. Sagli, S. B. & Christensen, D. A. (Ed.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner - nye valg?* (pp. 87-115). Oslo Cappelen Damm Akademisk
- Bhatti, Y., & Hansen, K. M. (2019). Voter turnout and municipal amalgamations—evidence from Denmark. *Local Government Studies*, 45(5), 697-723.
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74.
- Blesse, S., & Roesel, F. (2019). Merging county administrations—cross-national evidence of fiscal and political effects. *Local Government Studies*, 45(5), 611-631.
- Blom-Hansen, J., Morton, R., & Serritzlew, S. (2015). Experiments in public management research. *International Public Management Journal*, 18(2), 151-170.
- Cancela, J., & Geys, B. (2016). Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, 42, 264-275.
- Christensen, D. A., Arnesen, S., Ødegård, G., & Bergh, J. (2013). *Valgdeltagelsen ved kommunestyrevalget 2011*.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy* (Vol. 2): Stanford University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*: Edward Elgar Publishing.
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., & Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45(1), 1-23.
- EIU. *Democracy Index*. Retrieved from <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>
- ekspertutvalget, D. f. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kriterier-for-god-kommunestruktur/id754164/>
- ekspertutvalget, S. f. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur* Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/e31de5e1583748f8ac58012a1a2eb17c/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- Fimreite, A. L., & Flo, Y. (2017). Kommunar inn i den konstitusjonelle varmen: Om den langtrekte prosessen med å få det kommunale sjølvstyret inn i Grunnlova. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(2), 155-171.
- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J., & Seggaard, S. B. (2021). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*, 42(2), 213-228.
- Goodman-Bacon, A. (2021). Difference-in-differences with variation in treatment timing. *Journal of Econometrics*, 225(2), 254-277.
- Grönlund, K., & Setälä, M. (2007). Political trust, satisfaction and voter turnout. *Comparative European Politics*, 5(4), 400-422.

- Harjunen, O., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2021). Political representation and effects of municipal mergers. *Political Science Research and Methods*, 9(1), 72-88.
- Haukland, A., Ness Tveit, J. B., & Høyland, H. (2022, 16.2). Kan gå mot første «skilsmisse» i kommunereformen: -Skal ikke tviholde på dem NRK. Retrieved from https://www.nrk.no/rogaland/forsand-vil-ut-av-sandnes-og-inn-i-strand-_den-forste-skilsmissen-i-kommunereformen-kan-vaere-pa-vei-1.15857323
- Heidar, K., & Berntzen, E. (2013). *Politikk i Europa* (E. Bakke Ed. 2 ed.). Oslo: Universitetsforlaget
- Heinisch, R., Lehner, T., Mühlböck, A., & Schimpf, C. H. (2018). How do municipal amalgamations affect turnout in local elections? Insights from the 2015 municipal reform in the Austrian state of Styria. *Local Government Studies*, 44(4), 465-491.
- Inge Aas, O. (2022, 23.2). Vedum lovet Søgne-folket egen kommune hvis han fikk makten. Nå gjør de et siste forsøk. . *Aftenposten*. Retrieved from <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/rEyIV3/vedum-lovet-soegne-folket-egen-kommune-hvis-han-fikk-makten-naa-gjoer-de-et-siste-forsoek>
- John, P. (2018). Quantitative Methods In V. Lowndes, D. Marsh, & G. Stoker (Eds.), *Theory and methods in political science* (pp. 254-270). London PALGRAVE.
- Klausen, J. E., Askim, J., & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv* Oslo: Fagbokforlaget
- Klausen, J. E., Rose, L. E., & Winsvold, M. (2021). Kommunereformen - en reform uten konsekvenser? . In J. S. Saggi, S. B. & Christensen, D. A. (Ed.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner - nye valg?* (pp. 143-169): Cappelen Damm Akademisk
- Koch, P., & Rochat, P. E. (2017). The effects of local government consolidation on turnout: Evidence from a quasi - experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 215-230.
- Kommunaldepartementet. (2000). *NOU 2000: 22 Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-22/id143239/>
- Kommunaldepartementet. (2014). *Innst. 300 S (2013-2014) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*. Stortinget Retrieved from <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-300/?lvl=0>
- Kommunaldepartementet. (2015). *Prop. 95 S Kommuneproposisjonen 2015* Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>
- Kommunaldepartementet. (2018). *Prop 96 S (2016-2017) Endringer i kommunestrukturen* Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/?ch=1>
- Kommunaldepartementet. (2019). *Prop. 88 S (2017-2018) Kommuneproposisjonen 2019* Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-88-s-20172018/id2601105/>
- Kommunaldepartementet. (2021). *Informasjon til tvangssammenslåtte kommuner om prosess og tidsplan for mulig deling* Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/2021/informasjon-til-tvangssammenslatte-kommuner-om-prosess-og-tidsplan-for-mulig-deling/id2886634/
- Kommunaldepartementet. (2022). *Prop. 192 S (2020-2021) Kommuneproposisjonen 2022*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-192-s-20202021/id2848757/?ch=1>

- Ladner, A. (2002). Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 813-828.
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321-357.
- Lapointe, S., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2018). Effects of municipal mergers on voter turnout. *Local Government Studies*, 44(4), 512-530.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238-258.
- Mauren, A., & Gjerde, R. (2022, 3.3). Sammenslåing sikret flertall for milliardvei. Nå kan det bli skillsmisse. . *Aftenposten* Retrieved from <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/Ea25W3/sammenslaaing-sikret-flertall-for-milliardvei-naa-kan-det-bli-skillsmisse>
- McDonnell, J. (2020). Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. *Local Government Studies*, 46(3), 331-350.
- Mehmetoglu, M., & Mittner, M. (2020). *Innføring i R - for statistiske dataanalyser* Oslo: Universitetsforlaget
- Moses, J. W., & Knutsen, T. L. (2019). *Ways of knowing: Competing methodologies in social and political research*: Macmillan International Higher Education.
- Nordvåg, H. B., Stranden, I. L., & Johannesen, B. (2021 23.6.2021). Partileder skulle ønske kommunene ikke ble slått sammen: -Alle er tapere NRK. Retrieved from <https://www.nrk.no/trondelag/undersokelse-viser-at-lokaldemokratiet-er-styrket-etter-kommunesammenslaing-1.15547869>
- Regjeringen. (2020). *Navn på nye kommuner - oversikt over kommunesammenslåinger og nye kommunenavn*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/>
- Rodrigues, M., & Tavares, A. F. (2020). The effects of amalgamations on voter turnout: Evidence from sub-municipal governments in Portugal. *Cities*, 101, 102685.
- Roesel, F. (2017). Do mergers of large local governments reduce expenditures?—Evidence from Germany using the synthetic control method. *European Journal of Political Economy*, 50, 22-36.
- Segaard, S. B. (2020). Rapport 2020:10 Det norske lokaldemokratiets legitimitet - tillit, deltakelse og ulikhet *Institutt for samfunnsforskning* 113. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/aaf11c7dacf948e68ee6a96f36f90d4e/rapport-politisk-tillit.pdf>
- Senterpartiet. (2017). Kommunereform? Reform uten mål! . Retrieved from <https://www.senterpartiet.no/aktuelt/arkiv/kommunereform-reform-uten-mal>. <https://www.senterpartiet.no/aktuelt/arkiv/kommunereform-reform-uten-mal>
- Skog, O.-J. (2017). *Å forklare sosiale fenomener - en regresjonsbasert tilnærming* (2 ed.). Oslo: Gylendal akademisk
- Spiegelhalter, D. (2019). *The Art of Statistics - Learning from Data*. Great Britain: Pelican
- Stein, J., Broderstad, T. S., & Bjørnå, H. (2022). Territorial reforms, mobilisation, and political trust: a case study from Norway. *Local Government Studies*, 1-22.
- Stein, J., Folkestad, B., Aars, J., & Christensen, D. A. (2021). The 2019 local and regional elections in Norway: The periphery strikes again. *Regional & Federal Studies*, 31(3), 447-459.
- Steiner, R., Kaiser, C., & Eythórsson, G. T. (2016). A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries. In *Local public sector reforms in times of crisis* (pp. 23-42): Springer.
- Sterri, A. B. (2022). Valgdeltakelse. In *Store Norske Leksikon*

- Stockemer, D. (2017). What affects voter turnout? A review article/meta-analysis of aggregate research. *Government and Opposition*, 52(4), 698-722.
- Storper, M. (2014). Governing the large metropolis. *Territory, Politics, Governance*, 2(2), 115-134.
- Strebel, M. A., & Schakel, A. H. *Territorial Reforms and Voting against the Government: Evidence from the Norwegian Local Government Reform* Paper prepared for presentation at the MPSA (Virtual) Annual Conference, April 14-18, 2021.
- Swianiewicz, P. (2018). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution?—Ten years later. *Local Government Studies*, 44(1), 1-10.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects. *Miscellanea Geographica*, 22(1).
- Tranvik, T., & Fimreite, A. L. (2006). Reform failure: The processes of devolution and centralisation in Norway. *Local Government Studies*, 32(1), 89-107.
- Vabo, S. I., Fimreite, A. L., & Houlberg, K. (2021). Why such a different choice of tools? Analysing recent local government reforms in Denmark and Norway. *Local Government Studies*, 1-20.
- Valgdirektoratet. (2021). *Tall for hele norge - Stortingsvalg 2021*. valgresultat.no Retrieved from <https://valgresultat.no/?type=st&year=2021>
- Van Houwelingen, P. (2017). Political participation and municipal population size: A meta-study. *Local Government Studies*, 43(3), 408-428.
- Vestre, T., & Steinnes Bjerknes, S. (2022, 17.3). Overaksa over at ikkje heile Haram blir skilt ut av Ålesund. *NRK*. Retrieved from <https://www.nrk.no/mr/kommunestyret-i-alesund-avgjer-om-haram-skilje-seg-fra-alesund-1.15894800>
- Østerud, Ø., & Selle, P. (2006). Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norwegian Politics 1. *Scandinavian political studies*, 29(1), 25-46.

9 Appendiks

9.1.1.1 Oversikt over sammenslåtte kommuner

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/>

Knr2020.	Kommunenavn.	Sammenslåtte.	Knr2020.	Kommunenavn.	Sammenslåtte.
1103	Stavanger	Finnøy, Rennesøy og Stavanger			Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad
1108	Sandnes	Forsand og Sandnes	3014	Indre Østfold	
1506	Molde	Midsund, Molde og Neset	3020	Nordre Follo	Oppegård og Ski
1507	Ålesund	Ålesund, Haram, Sandøy, Skodje og Ørskog	3025	Asker	Asker, Hurum og Røyken
1577	Volda	Hornindal og Volda	3026	Aurskog-Høland	Aurskog- Høland og Rømskog
1578	Fjord	Norddal og Stordal	3030	Lillestrøm	Skedsmo, Fet og Sørum
1579	Hustadvika	Eide og Fræna	3802	Holmestrand	Sande og Holmestrand
1806	Narvik	Narvik, Ballangen og Tysfjord (deles)	3803	Tønsberg	Re og Tønsberg
1875	Hamarøy	Hamarøy og Tysfjord (deles)	3804	Sandefjord	Sandefjord, Andebu og Stokke
3002	Moss	Moss og Rygge Drammen,	3805	Larvik	Larvik og Lardal
3005	Drammen	Nedre Eiker og Svelvik	3811	Færder	Tjøme og Nøtterøy
			3817	Midt-Telemark	Bø og Sauherad

Knr2020.	Kommunenavn.	Sammenslåtte.	Knr2020.	Kommunenavn.	Sammenslåtte.
			5001	Trondheim	Klæbu og Trondheim
4204	Kristiansand	Kristiansand, Songdalen og Søgne	5006	Steinkjer	Steinkjer og Verran
4205	Lindesnes	Lindesnes, Mandal og Marnardal	5007	Namsos	Namdalseid, Namsos og Fosnes
4225	Lyngdal	Audnedal og Lyngdal	5054	Indre Fosen	Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad
4602	Kinn	Flora og Vågsøy			
4618	Ullensvang	Jondal, Odda og Ullensvang	5055	Heim	Hemne, Halså og Snillfjord (deles)
4621	Voss	Granvin og Voss	5056	Hitra	Hitra og Snillfjord (deles)
4626	Øygarden	Fjell, Sund og Øygarden	5057	Ørland	Bjugn og Ørland
4631	Alver	Radøy, Lindås og Meland	5058	Åfjord	Roan og Åfjord
4640	Sogndal	Balestrand, Leikanger og Songdal	5059	Orkland	Orkdal, Agdenes, Snillfjord (deles) og Meland
4647	Sunnfjord	Førde, Naustdal, Gaular og Jølster	5060	Nærøysund	Vikna og Nærøy
4649	Stad	Eid og Selje	5406	Hammerfest	Hammerfest og Kvalsund
			5412	Tjeldsund	Skånland og Tjeldsund
			5421	Senja	Berg, Lenvik, Torsken og Tranøy
			4624	Bjørnafjorden	Fusa og Os

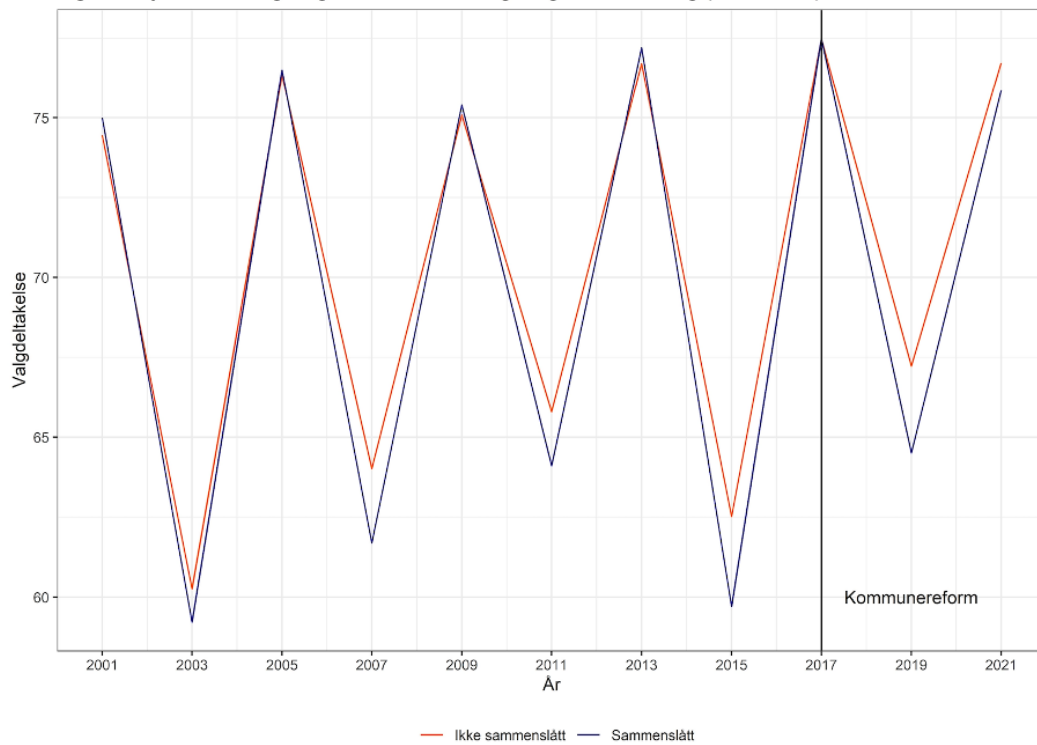
9.1.1.2 Alternative tabeller

	<i>Dependent variable:</i>		
	turnout		
	(1)	(2)	(3)
reform	2.379*** (0.212)	4.077*** (0.359)	0.716*** (0.234)
kommunereform	-0.706*** (0.248)	-1.970*** (0.441)	0.306 (0.262)
storting	12.532*** (0.153)		
reform:kommunereform	-1.089* (0.583)	-0.751 (0.987)	-1.175* (0.642)
Constant	63.332*** (0.124)	63.151*** (0.161)	76.009*** (0.095)
Observations	3,905	1,775	2,130
R ²	0.635	0.088	0.005
Adjusted R ²	0.635	0.086	0.003
F Statistic	1,695.727*** (df = 4; 3900)	56.937*** (df = 3; 1771)	3.400** (df = 3; 2126)
<i>Note:</i>			*p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

	<i>Dependent variable:</i>
	turnout
reform	1.237*** (0.132)
storting	12.345*** (0.131)
kommunereform	-0.654 (0.555)
reform:kommunereform	-0.494 (0.360)
Constant	63.052*** (0.214)
Observations	3,905
Log Likelihood	-10,441.850
Akaike Inf. Crit.	20,903.690
Bayesian Inf. Crit.	20,966.400
<i>Note:</i>	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

9.1.1.3 Alternativ figur

Figur 1: Gjennomsnittlig valgdeltakelse i stortings- og kommunevalg (2001-2021)



Kilde: jon.fiva.no og valgresultat.no

9.1.1.4 Histogram på valgdeltakelse

