

## KAPITTEL 4

# Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning?

*Johannes Bergh*

Institutt for samfunnsforskning

*Dag Arne Christensen*

NORCE Samfunn

*Tor Helge Holmås*

NORCE Samfunn

**Abstract:** Voter turnout in the Norwegian local election of 2019 rose from the previous election by about 5 percentage points, to 65 percent, which is higher than any other local election since 1991. Another unusual feature of the 2019 election was the implementation of a much-debated and politically contentious municipal amalgamation reform. Voters in municipalities that were to be merged on January 1st, 2020, voted in the new municipal councils in the election. Consequently, a key question in this chapter is whether or not a link exists between the rise in turnout and the municipal reform. We start, however, by looking at turnout more broadly. Who votes in local elections, and who abstains? By using sampled panel data from the Norwegian electoral roll that covers five consecutive elections, we find that habitual voters tend to be highly educated and middle-aged. The permanent abstainers constitute 9 percent of the electorate, and they often have immigrant backgrounds and no higher education. The analyses of the municipal reform reveal no overall significant effect on turnout. Small municipalities that were merged saw some rise in turnout, relative to larger merged municipalities. Indications are that the political issues that dominated the campaign had a mobilizing effect. Two large-scale government initiated get-out-the-vote efforts likely played some role in getting people to the polls.

**Keywords:** turnout, non-voters, municipal amalgamations, voter mobilization, GOTV experiments

Sitering av denne artikkelen: Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. (2021). Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (Kap. 4, s. 87–115). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch4>  
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

## Introduksjon

På samme måte som arbeidsledighet er en viktig indikator for hvordan økonomien fungerer, er valgdeltakelsen et nøkkeltall i demokratidebat- ten. Er valgdeltakelsen høy (eller stigende), tas dette til inntekt for at vel- gerne slutter opp om demokratiet. Er den lav (eller synkende), oppfattes dette raskt som et faretegn (Christensen & Arnesen, 2013). Sviktende fremmøte kombinert med store sosiale skjevheter i valgdeltakelsen opp- fattes gjerne som spesielt problematisk. Det å studere nivået på valgdelta- kelsen og hva som kjennetegner velgere som ikke deltar i valg, er følgelig en viktig oppgave for valgforskningen.

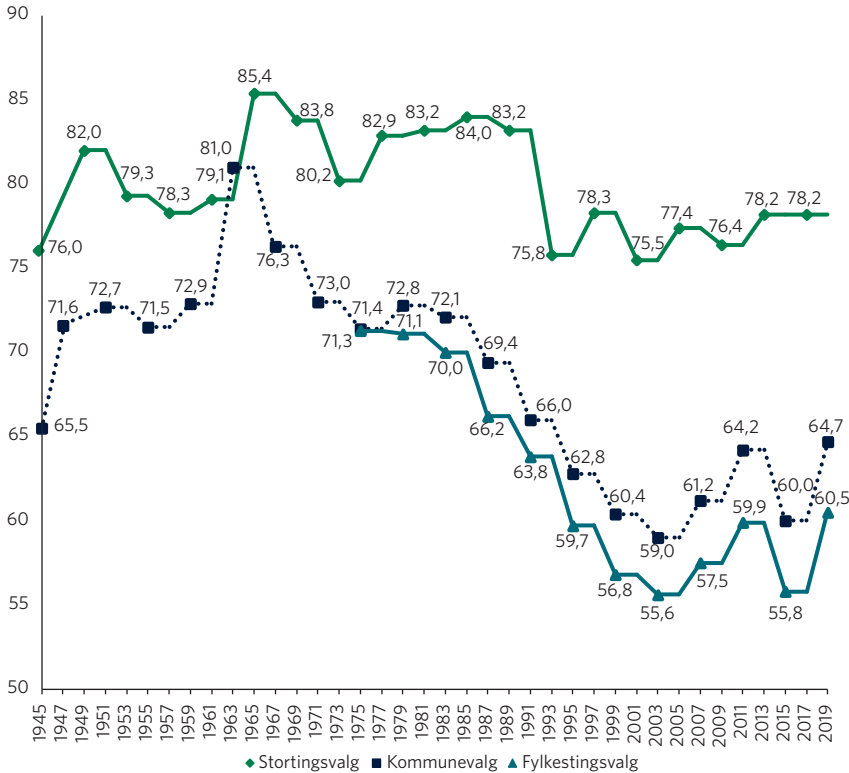
Det er flere trekk ved lokalvalget i 2019 som skiller det fra andre valg i nyere tid (se kapittel 2), inkludert valgdeltakelsen. Ikke siden 1991 har del- takelsen ved norske kommunestyrevalg vært så høy som i 2019 (figur 4.1). Det samme gjelder deltakelsen ved fylkestingsvalg, som for første gang siden 1991 kom over 60 prosent. Valget i 2011 er sammenliknbart når det gjelder nivået på deltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalgene, men det er grunn til å anta at mobiliseringen av velgere i 2011 var knyt- tet til terrorangrepene noen uker forut for valgdagen (Bergh & Ødegård, 2013) og slik sett var en unik begivenhet. Dermed fremstår det relativt høye nivået på valgdeltakelsen i 2019 som et brudd med andre lokalvalg i nyere tid. Lokalvalgene skiller seg også fra stortingsvalg, hvor deltakelsen generelt sett er mer stabil – og høyere – over tid.<sup>1</sup> I dette kapitlet spør vi blant annet om hva som kan forklare økningen i deltakelse i 2019.

## Tilnærming og analyser

Vårt formål er å analysere valgdeltakelsen ved 2019-valget. Hva er forkla- ringen på at 2019-valget ser ut til å være et «mobiliseringsvalg»; at vi må 28 år tilbake i tid for å finne et valg med høyere deltakelse? Valgdeltakelse er et svært sammensatt fenomen med en omfattende liste av mulige forklaringer. Litteraturen skiller mellom henholdsvis individuelle og kontekstuelle

---

<sup>1</sup> Unntaket fra den «stabile» deltakelsen ved stortingsvalg er utviklingen fra 1989 til 1993, da deltakelsen falt med 7,4 prosentpoeng, men fortsatte å ligge rundt 1993-nivå i de påfølgende valgene.



**Figur 4.1.** Valgdeltakelse ved norske valg siden 1945 (prosent)

forklaringer (Geys, 2006; Smets & Van Ham, 2013; Stockemer, 2017). Individforklaringer retter søkelyset mot kost-nytte-vurderinger, sosiale ressurser og holdninger, mens man med kontekstforklaringene er opptatt av trekk ved selve valget og kjennetegn ved kommunene. Analysene i dette kapitlet er forankret i disse to forklaringstypene.

Vi starter kapitlet på individnivået med å se mer allment på hvem som stemmer, og på hvem som ikke stemmer. Utgangspunktet for analysen er den såkalte ressursmodellen, som ser deltakelse i forhold til sosiale bakgrunnsvariabler som utdanning, alder, inntekt, sivilstand og landbakgrunn (Christensen & Arnesen, 2013). Tidligere forskning viser at hjemmesitterne gjerne har lav utdanning, er unge, har minoritetsbakgrunn og er ugift (Christensen & Arnesen, 2013). Vi studerer deltakelse over tid, nærmere bestemt ved alle norske valg siden 2011 (fem valg i alt). Det gjør det mulig å skille mellom 1) vanevelgere, som

alltid stemmer, 2) sporadiske velgere, som stemmer av og til og 3) permanente hjemmesittere, som aldri stemmer (Bergh & Christensen, 2019).

I de to påfølgende analysene rettes oppmerksomheten mot valgets kontekst og betydningen av henholdvis *kommunereformen* og et annet viktig trekk ved valgets kontekst – mobiliseringen rundt miljøspørsmålet og *motstanden mot bompenger*. Kommunereformen – den største endringen av kommunestruktur i Norge siden 1960-tallet – gjorde at antallet kommunestyre som skulle velges i 2019, var redusert med 72 siden forrige valg. I 2015 ble det valgt 428 kommunestyre i et tilsvarende antall kommuner. Fire år senere var antallet redusert til 356. Selv om de fleste kommunesammenslåingene ikke trådte i kraft før 1. januar 2020, stemte man inn de «nye» kommunestyrene i 2019-valget. For mange velgere var nok det å stemme på representanter til kommunestyret i deres nye kommune det første direkte møtet med den nye inndelingen. Man kan tenke seg at reformen mobiliserte velgere, enten som en protest – eller at man ville stemme på politikere fra en av de gamle kommunene – eller for den saks skyld som et uttrykk for støtte til politikere og partier som ønsket reformen velkommen. Man kan også tenke seg en demobiliserende effekt, at større kommuner skaper større avstand og mindre interesse for kommunepolitikk, eller at velgere protesterer mot reformen ved å sitte hjemme. 2019-valget var også preget av diskusjonen om klima, miljø og bompenger (se kapittel 2). Spesielt bompengesaken fikk stor oppmerksomhet og førte til dannelsen av et nytt politisk parti. Vi undersøker hvorvidt bompengesaken bidro til å mobilisere velgerne i kommuner med slike lister (totalt 13 kommuner), sammenliknet med velgermobiliseringen i kommuner der slike lister ikke stilte til valg.

I tillegg til litteratur som har til hensikt å forklare variasjoner i valgdeltakelsen, eksisterer det omfattende forskning der formålet er å teste ut ulike mobiliseringstiltak med henblikk på å øke valgdeltakelsen (se Gerber & Green, 2015). Avslutningsvis tar vi for oss effekten av to slike velgermobiliseringstiltak – SMS-meldinger og telefonoppringninger til unge velgere – som for første gang ble gjennomført i stor skala av myndighetene i 2019. Kan økningen i valgdeltakelse tilskrives disse tiltakene? Vi avslutter kapitlet med en generell diskusjon av nivået på valgdeltakelsen

i Norge. Kan vi si oss mette og fornøyde, eller ser vi konturene av mulige utfordringer for demokratiet i Norge?

## **Deltakelse i fem valg: fra permanente hjemmesittere til vanevelgere**

Selv om en uvanlig stor andel av de stemmeberettigede deltok ved lokalvalgene i 2019, valgte likevel en betydelig gruppe, nærmere bestemt 35 prosent, å sitte hjemme. Det å stemme ved et lokalvalg er ikke en selvfølge for alle, og det er også en demokratisk rettighet ikke å delta i valg. Hvis hjemmesitting er et sporadisk fenomen – at de som sitter hjemme ved et valg, deltar ved neste – og hvis dette er noenlunde tilfeldig fordelt mellom velgere, er det ikke sikkert at det er et særlig stort demokratisk problem at mange avstår fra å stemme. Det kan være mer problematisk hvis noen velger å være permanente hjemmesittere, og hvis dette gjelder bestemte grupper i samfunnet. Slike grupper vil i så fall ha liten politisk innflytelse.

For å undersøke graden av valgdeltakelse over tid nærmere tar vi for oss alle velgere som hadde stemmerett ved de tre lokalvalgene og de to stortingsvalgene i perioden fra 2011 til og med 2019. Dataene er et tilfeldig utvalg av rundt 10 000 velgere fra manntallet, hvor det er registrert hvem som stemte ved hvilke valg. Statistisk sentralbyrå (SSB) samler informasjon sammen med andre registeropplysninger om velgernes kjønn, alder, inntekt, sivilstatus, bostedskommune, statsborgerskap og landbakgrunn. De samme velgerne (påkoblet samme bakgrunnsdata) er fulgt over fem valg – tre lokalvalg og to stortingsvalg – med oppstart i kommunestyrevalget 2011. Det er lagt til to nye årskull (18–19-åringer) som var førstegangselgere ved de aktuelle valgene. Vi har dermed informasjon om deltagelse og sosial bakgrunn for de samme velgerne ved fem påfølgende valg (i tillegg til noen velgere ved bare enkelte av valgene). Personer som ikke har norsk statsborgerskap, har bare stemmerett ved lokale valg i Norge, så disse vil ikke være med i dataene fra stortingsvalgene. I flere av analysene våre er vi imidlertid interessert i dem som hadde stemmerett ved alle de tre lokalvalgene, inkludert velgere uten norsk statsborgerskap.

I tabell 4.1 ser vi på velgere som hadde stemmerett ved alle valgene i perioden fra 2011 til og med 2019. Vi utelukker dermed de utenlandske statsborgerne som kun har stemmerett ved lokale valg, og vi står igjen med norske statsborgere som var minst 18 år i 2011 (26 år i 2019). I dette utvalget er det hele 42,6 prosent som har stemt ved hvert eneste valg: vanevelgerne. Rundt 49 prosent har deltatt i noen, men ikke alle valgene: de sporadiske velgerne. Til slutt er det 8,6 prosent som ikke har stemt ved noen av de fem valgene: de permanente hjemmesitterne. Noen velger altså helt og holdent å avstå fra å stemme ved valg. Denne distinksjonen benytter vi også i Bergh og Christensen (2019). Man kan innvende at kategorien «sporadiske velgere» er nokså sammensatt og burde deles inn mer fingradert, slik for eksempel Matland og Murray (2012) gjør. For vårt formål, hvor vi hovedsakelig retter søkelyset mot utfordringen med de permanente hjemmesitterne, er denne inndelingen likevel en adekvat forenkling av mangfoldet av stemmeberettigede.

**Tabell 4.1.** Valgdeltakelse ved tre lokalvalg og to stortingsvalg (prosent)

		Deltakelse i antall stortingsvalg (2013 og/eller 2017)		
		0	1	2
<b>Deltakelse i antall lokalvalg (2011, 2015 og/eller 2019)</b>	0	8,6	4,6	2,5
	1	2,5	5,6	6,6
	2	0,8	4,8	14,9
	3	0,4	6,0	42,6

N = 8495

I tabell 4.2 ser vi nærmere på hvordan tilbøyeligheten til å være vanevelger, sporadisk velger og permanent hjemmesitter varierer med sosial bakgrunn. Det er noen flere kvinner enn menn som er permanente hjemmesittere,<sup>2</sup> mens kvinner er mest tilbøyelig til å stemme ved alle valg (vanevelgere). I den yngste aldersgruppen, der de likevel er gamle nok til at de har hatt mulighet til å stemme ved alle valgene, er det en større andel permanente hjemmesittere. Her er det mange sporadiske velgere. Kun en fjerdedel har stemt ved alle valg. De mest lojale velgerne er, i den

<sup>2</sup> Forskjellen på 2,5 prosentpoeng er statistisk signifikant, og denne forskjellen blir tydeligere hvis vi studerer kjønnsfordelingen blant de permanente hjemmesitterne. Det er 42,5 prosent kvinner og 57,5 prosent menn i denne gruppen.

aldersinndelingen vi bruker her, i aldersgruppen 60–79 år med 54 prosent vanevelgere.

De to bakgrunnskjennetegnene som gir de største forskjellene i tabell 4.2, er innvandrerbakgrunn og utdanningsnivå. En femtedel av innvandrerne<sup>3</sup> med stemmerett i alle valg (norske statsborgere) er permanente hjemmesittere, og det er bare litt flere i denne gruppen – 22 prosent – som stemmer ved hvert valg. Fordelingen blant dem *uten* innvandrerbakgrunn er annerledes, med 8 prosent permanente hjemmesittere og 44 prosent vanevelgere. Ulikhetene i valgdeltakelse etter utdanning er på et liknende nivå, men disse forskjellene angår en større del av befolkningen i Norge. I det utvalget vi analyserer her, hvor det foreligger informasjon om utdanningsnivå, har hver femte velger ingen utdanning ut over grunnskole. 18 prosent i denne gruppen er permanente hjemmesittere. Blant dem med utdanning fra høyskole eller universitet (37 prosent av velgerne) er det kun 3 prosent som er permanente hjemmesittere. Den største gruppen, personer med utdanning fra videregående skole, er omtrent like tilbøyelig til å stemme som befolkningen som helhet.

**Tabell 4.2.** Fordelingen av permanente hjemmesittere, sporadiske velgere og vanevelgere etter sosiale bakgrunnskjennetegn (kjønn, alder, innvandrerbakgrunn og utdanningsnivå) - i prosent

	Permanent hjemmesitter	Sporadisk velger	Vanevelger	N
Alle stemmeberettigede	8,6	48,7	42,7	8495
Kvinne	7,4	48,0	44,7	4237
Mann	9,9	49,4	40,7	4258
26-39	13,0	62,9	24,2	2052
40-59	7,7	47,3	45,0	3228
60-79	6,4	39,4	54,2	2577
80+	8,2	48,1	43,7	638
Innvandrer	20,5	57,6	22,0	401
Uten innvandrerbakgrunn	8,0	48,1	43,9	8031
Grunnskole	18,3	55,6	26,1	1744
Videregående skole	8,4	51,1	40,5	3600
Universitet/høyskole	3,0	41,9	55,1	3094

3 En innvandrer er en person som har innvandret til Norge, altså en person som er født i et annet land (av foreldre som også er født utenfor Norge), og som har bosatt seg i Norge.

I sum er det klare sosiale skjevheter i tilbøyeligheten til å stemme. Forskjeller etter utdanningsnivå er særlig verdt å merke seg. En annen måte å beskrive disse skjevhetene på finner vi ved å prosentuerer «andre veien». Personer med grunnskoleutdanning utgjør altså 20 prosent av de stemmeberettigede, men de utgjør 45 prosent av de permanente hjemmesitterne. Denne gruppen har dermed mindre politisk innflytelse enn størrelsen skulle tilsi.

Hvis vi bryter ned økningen i valgdeltakelse fra 2015 til 2019 etter sosiale bakgrunnsvariabler, er hovedfunnet at økningen er størst blant de unge (SSB, 2019). Blant velgere i aldersgruppen 18 til 24 år gikk deltakelsen opp med 10 prosentpoeng – sammenliknet med 5 prosentpoeng i den stemmeberettigede befolkningen som helhet. Det er en viss tendens til at velgere uten høyere utdanning mobiliserte, men utslaget er lite: 6 prosentpoeng økning blant velgere med grunnskoleutdanning sammenliknet med 4 prosentpoeng blant dem med videregående eller høyere utdanning. Spørsmålet er hva som kan ha bidratt til å mobilisere disse velgerne.

## Hvorfor økte valgdeltakelsen i 2019?

Det er altså tydelige sosiale forskjeller med tanke på deltakelsen. Den gode nyheten er likevel at flere deltok i 2019 enn ved noe lokalvalg siden 1991. For å forstå denne mobiliseringen tar vi for oss tre temaer:

- 1) Kommunereformen representerer en strukturell endring av norsk lokalpolitikk som kom tydelig til uttrykk i lokalvalget. Hvilken betydning hadde denne reformen på valgdeltakelsen?
- 2) Hva handlet valget om? I hvilken grad var de politiske sakene som dominerte valget og valgkampen, mobiliserende?
- 3) Myndighetene gjennomførte omfattende velgermobiliseringstiltak i 2019. Kan disse forklare økningen i valgdeltakelsen?

## Effekter av kommunereformen

Ved kommunevalget i 2019 stemte velgerne på kandidater til kommunestyrene i de nye kommunene som ble en realitet først 1. januar 2020.



Siden oppstarten av kommunereformen i 2014 er 119 kommuner blitt slått sammen til 47 nye kommuner.<sup>4</sup> Reformen har vært omdiskutert på nasjonalt nivå og i varierende grad på lokalt nivå (Klausen et al., 2014; Klausen et al., 2021; Folkestad et al., 2019). Utgangspunktet er en faglig og politisk debatt om kommunereformens (og dermed kommunestørrelsens) betydning for innbyggernes tilknytning og deltakelse. Reformtilhengerne mener større kommuner er en forutsetning for økt kommunalt selvstyre og gode velferdstjenester, mens motstanderne mener at nettopp småkommunene bidrar til nærhet mellom innbyggerne, lokalpolitikere og velferdstjenestene (Christensen, 2020). De omdiskuterte endringene i kommune- og fylkesstruktur ble altså særlig tydelige for velgerne i forbindelse med valget i september 2019. Hadde disse endringene en effekt på valgdeltakelsen? Og hvorfor skulle akkurat kommunereformen ha betydning for valgdeltakelsen?

Kommunereformer har en sterk kobling til studier av forholdet mellom de politiske enhetenes størrelse og demokrati. Det er ulike perspektiver på betydningen av kommunestørrelse (Denters et al., 2014). Hovedargumentet har bakgrunn i en klassisk studie av Dahl og Tufté (1973), der argumentet er at mindre samfunn har høyere deltakelse fordi de preges av større nærhet, bedre oversikt og større innflytelse for enkeltindividene. Det er lettere for innbyggerne å nå gjennom med sine synspunktet når forholdene er små og innbyggerne kjenner både hverandre og lokalpolitikere. En annen mulig mekanisme er at små kommuner har færre velgere per valgte, noe som kan gjøre det lettere for partiene å mobilisere velgerne. Enda en mulighet er at det dreier seg om tilgjengelighet, utforming og styring av tjenestene (Christensen, 2020). Både befolkningen og brukergruppene er mer homogene i små kommuner enn i de større kommunene, noe som kan gjøre det lettere for småkommunene å skreddersy tjenestene, og dette kan i sin tur resultere i høyere deltakelse. Imidlertid kan store kommuner ha større kapasitet til å påta seg tunge politiske oppgaver, noe som kan bidra til bedre mulighet for å mobilisere innbyggerne

---

4 Det samme gjaldt regionreformen, hvor velgerne stemte på representanter i de nye fylkeskommunene som i hovedsak trådte i kraft ved nyttår.

til å delta i valg (Koch & Rochat, 2017). Resultater fra tidligere forskning skulle tilsi at enten nærhet eller enklere styringsutfordringer trumfer kapasiteten, og at deltakelsen er størst i småkommunene (for en oversikt, se Christensen & Arnesen, 2013). I en gjennomgang av 37 studier av sammenhengen mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse i lokalvalg finner McDonnell (2020, s. 342) at 26 studier rapporterer høyere deltakelse i små kommuner, én studie finner høyere deltakelse i store kommuner, mens ti studier finner ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse. Christensen og Arnesen (2013) finner ingen effekt av kommunestørrelse på valgdeltakelse i det norske kommunestyrevalget i 2011.

Når det gjelder effekten av kommunereformer på valgdeltakelse, er resultatene ikke entydige. Finske forskere studerer effekten av kommunereformen i 2009 over fem valg (to valg før reformen og tre valg etter) (Lapointe et al., 2018). Resultatene tilsier en reduksjon i valgdeltakelsen på 4 prosentpoeng i små kommuner, sammenliknet med små kommuner som var uberørt av reformen. Reduksjonen i deltakelsen er gradvis, og forskerne finner ingen effekt i det første valget etter sammenslåingene. For større kommuner har reformen ingen effekt. En studie fra Østerrike (i provinsen Styria) finner en nedgang i valgdeltakelsen over to valg (2010 og 2015) på i overkant av 1 prosentpoeng når sammenslåtte kommuner sammenliknes med ikke-sammenslåtte kommuner (Heinisch et al., 2018). I Sveits rapporteres det også om en reduksjon i deltakelse som en konsekvens av kommunereformen i kantonen Ticino (Koch & Rochat, 2017). Nedgangen i valgdeltakelse er noe større i små kommuner, men da bare i det første valget etter sammenslåingene. En nederlandsk studie av valgdeltakelsen i både lokale og nasjonale valg i perioden 1986 til 2018 finner at kommunesammenslåinger reduserte valgdeltakelsen med 2,2 prosentpoeng i lokale valg og 0,7 prosentpoeng i nasjonale valg (Allers et al., 2021). Ifølge analysen kan dette tilskrives at større kommuner bidrar til å svekke de sosiale normene om å delta i så vel lokale som nasjonale valg, og økt avstand mellom velgerne og politikken i lokale valg. I Danmark falt valgdeltakelsen med 4 prosentpoeng i kommunevalget 2009 sammenliknet med valget i 2005, og det i en valgperiode da kommunereformen (strukturereformen) ble

gjennomført. 239 kommuner ble i Danmark slått sammen til 66 nye, mens bare 32 kommuner var uberørt av reformen. I gjennomsnitt økte størrelsen på kommunene fra 20 100 til 55 600 innbyggere. En studie av valgdeltakelsen over seks valg (tre valg før og tre etter reformen) finner en kortsiktig positiv effekt av reformen på valgdeltakelsen (rundt 2 prosentpoeng), men ingen langsiktige effekter (Bhatti & Hansen, 2019). Forskerne finner imidlertid også en tendens til en negativ effekt på valgdeltakelsen i kommuner som hadde vært gjennom omfattende sammenslåingsprosesser, i den forstand at mange kommuner ble slått sammen (Bhatti & Hansen, 2019).

I Norge økte valgdeltakelsen med 4,7 prosentpoeng fra 2015 til 2019, og det i en periode med kommunereform. Det i seg selv indikerer at det å måle effekter av kommunereformen ikke er en enkel øvelse, og at det trolig ikke er snakk om én overordnet effekt på landet som helhet. I *kommuner som ikke er blitt endret som følge av reformen*, og hvor muligheten for endringer kanskje ikke engang har vært alvorlig diskutert, er det liten grunn til å forvente noen effekt. En annen gruppe av kommuner hvor vi ikke forventer særlige effekter på valgdeltakelsen, er *kommunene hvor sammenslåinger har vært et aktuelt tema, men er blitt avvist* (for eksempel gjennom folkeavstemning og/eller beslutning i kommunestyret). Det er størst grunn til å forvente effekter i kommuner hvor det faktisk er blitt gjennomført en sammenslåing, men også i den gruppen av kommuner vil det være store interne forskjeller. Det er også mulig at konfliktnivået i sammenslåingsprosessen er viktig, men dette er vanskelig å fange opp med data fra bare ett valg etter reformen. Noen steder har det vært et betent tema, og det finnes eksempler på tvangssammenslåinger der Stortinget har tatt beslutningen om sammenslåing. Andre steder har det vært lavt konfliktnivå og bred konsensus om prosessen. Når det gjelder størrelse, er det tre ulike scenarier som kan gi ulik opplevelse av en sammenslåingsprosess (Hansen & Kjær, 2020). Det første er en liten kommune som slås sammen med en stor kommune. Da vil særlig innbyggerne i den lille kommunen merke forskjeller. Det andre scenarioet er speilbildet: En stor kommune som slås sammen med en liten. Innbyggerne i den store kommunen vil ikke nødvendigvis merke så store forskjeller. Det siste scenarioet er der hvor kommunene som slås sammen,

er noenlunde jevnstore. Generelt vil vi forvente at konfliktfylte prosesser har større politisk betydning og slik sett potensial til å påvirke valgdeltakelsen. Det er også mer sannsynlig at vi vil finne effekter der hvor befolkningen merker endringene i kommunestruktur, altså særlig når små kommuner blir slått sammen med en stor, og kanskje også i jevnstore sammenslåtte kommuner. Det er også mulig at slike effekter gjør seg gjeldende først over tid, når befolkningen har tilvent seg den nye kommunen, og som vi dermed ikke kan fange opp i dette første valget etter reformen.

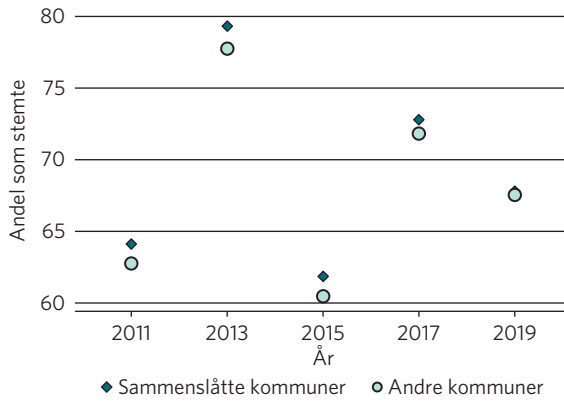
For å kunne identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data trenger man en kontrollgruppe og data før og etter reformen som evalueres. I figur 4.2a illustrerer vi hvorfor dette er viktig i denne analysen. Figuren viser gjennomsnittlig valgdeltakelse i de fem siste valgene (lokalvalgene i 2011, 2015 og 2019 og stortingsvalgene i 2013 og 2017) for sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner. Om vi ikke bruker en kontrollgruppe (men bare sammenlikner valgdeltakelsen i de sammenslåtte kommunene), vil vi finne at reformen har hatt en effekt på over 5 prosentpoeng (hvis vi sammenlikner 2019 med 2011 og 2015). Siden deltakelsen har økt omtrent like mye også i de kommunene som ikke er berørt av reformen, vil vi ved denne strategien overvurdere effekten. Om vi bare benytter data etter reformen (sammenlikner valgdeltakelsen i reformkommunene med kontrollkommunene i 2019), blir resultatet at valgdeltakelsen har økt med 0,5 prosentpoeng. Siden figuren viser at forskjellen i valgdeltakelse mellom disse kommunegruppene var større i 2011 og 2015, vil også denne strategien gi feil estimat av reformeffekten. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at man bruker en kontrollgruppe og data før og etter reformen. For å kunne tolke resultatene som en kausal effekt må man anta at de sammenslåtte kommunene ville hatt nøyaktig samme utvikling (trend) i valgdeltakelse som kontrollkommunene om reformen ikke hadde funnet sted. Dette er vanskelig å teste empirisk, men et minstekrav er at trenden før reformen er lik i de to gruppene. Fra figuren ser vi at dette kriteriet synes å være rimelig bra oppfylt når det gjelder lokalvalg, men i noe mindre grad for stortingsvalg. Vi velger derfor videre å inkludere kun lokalvalgene i analysen.

En annen viktig forutsetning er at reformen ikke skal ha påvirkning på kontrollgruppen. Figur 4.2b viser igjen valgdeltakelsen i reformkommunene og i andre kommuner, men nå med to justeringer av de to kommunegruppene. I gruppen av sammenslåtte kommuner tar vi ut velgere i kommuner som ble sammenslått før 2020, slik at det bare er med velgere som erfarer reformen samtidig. I gruppen av ikke-sammenslåtte kommuner tas det kun med velgere i kommuner som ikke gjennomførte folkeavstemning i spørsmålet om kommunesammenslåing.<sup>5</sup> Vi antar at i disse kommunene (kontrollkommuner) har den politiske mobiliseringen rundt spørsmålet om kommunereform vært fraværende. Med disse justeringene i henholdsvis tiltaks- (reform) og kontrollgruppen er forskjellen i velgernes valgdeltakelse i de to kommunegruppene ikke blitt større over tid, snarere tvert imot. Velgerne deltar noe mer i reformkommunene sammenliknet med velgerne i kontrollkommunene, men denne forskjellen var noe større før reformen (2011 og 2015) enn etter reformen (2019).

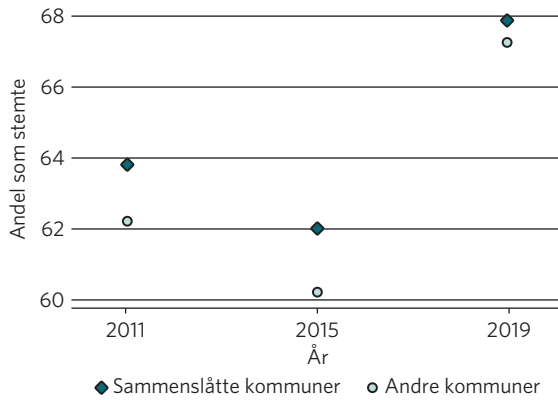
Figur 4.2c viser deltakelsesnivået etter kommunestørrelse for kommunene som ble slått sammen i 2020. Kommunestørrelse er målt før fusjonene ved å bruke folketallet i velgernes bostedskommune i 2017 som utgangspunkt for å beregne andelen av folketallet i de nye kommunene. Dette målet kan illustreres med Voss herad i Vestland fylke som eksempel. Nye Voss herad består av de to tidligere kommunene Voss og Granvin. I 2017 hadde Granvin 947 innbyggere, noe som utgjør rundt 6 prosent av innbyggertallet i den nye kommunen (Voss herad fra 2020). I figuren har vi fordelt kommunene etter folketall i tre grupper. I småkommuner utgjør andelen av befolkningen i den nye kommunen mindre enn 33 prosent, i mellomstore kommuner er andelen mellom 33 og 66 prosent, og i store kommuner utgjør folketallet i den «gamle» kommunen mellom 66 og 100 prosent av folketallet i den nye. Figur 4.2c viser at velgere i mellomstore kommuner hadde høyest deltakelse før reformen, mens velgere i de minste kommunene hadde lavest deltakelse. I 2019 er dette bildet

---

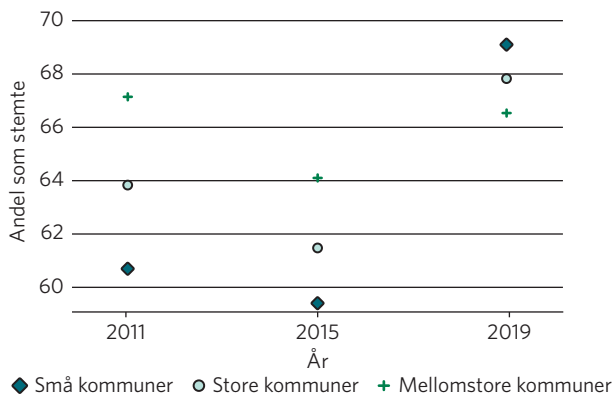
5 Takk til Jan Erling Klausen for tilgang til data om lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing.



a) Valgdeltakelsen i sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner over fem valg



b) Valgdeltakelsen i sammenslåtte (fra 1. januar 2020) og ikke-sammenslåtte kommuner (uten folkeavstemning)



c) Valgdeltakelsen etter kommunestørrelse i sammenslåtte kommuner

**Figur 4.2.** Valgdeltakelse etter grupper av kommuner

snudd: Velgere bosatt i kommuner som utgjør en liten andel av befolkningen i de nye kommunene, deltar nå betydelig mer sammenliknet med velgere i mellomstore og større kommuner. Fra 2015 til 2019 ser deltakelsen blant velgere i de sammenslåtte småkommunene ut til å ha økt med rundt 10 prosentpoeng.

Med dette som bakteppe tester vi om kommunereformen bidrar til å forklare noe av økningen i valgdeltakelse fra 2015 til 2019. Eller kunne valgdeltakelsen ha vært enda høyere uten reformen? Og har kommune-størrelse betydning for deltakelsen i de sammenslåtte kommunene?

Vi starter med å se på effekten av kommunereformen som sådan. Tabell 4.3 inneholder tre regresjonsanalyser der kommunereformens betydning for valgdeltakelsen er forsøkt testet. De tre modellene har det til felles at de har med de samme kontrollvariablene på individnivå (kjønn, alder, alder kvadrert, inntekt, utdanning, sivilstatus, landbakgrunn og valgår) samtidig som de er estimert med faste effekter på kommunenivå.<sup>6</sup> Det sistnevnte innebærer at det kontrolleres for (eller tas hensyn til) forskjeller mellom kommunene som er konstante over tid. For å teste om kommunereformen påvirket valgdeltakelsen, benyttes et såkalt forskjell-i-forskjell-design (Finseraas & Kotsadam, 2013). I våre data er det informasjon om de samme velgernes valgdeltakelse over tre kommune-styrevalg – to valg før reformen og ett valg etter. Den statistiske analysen ser på om velgere som har erfart en kommunesammenslåing i løpet av perioden, har en utvikling i valgdeltakelsen som er forskjellig fra valgdeltakelsen til velgere i kommuner som ikke har vært berørt av en kommunesammenslåing. I praksis testes effekten av reformen ved å inkludere et interaksjonsledd i analysen, bestående av en dummyvariabel som identifiserer velgere i reformkommunene, og en dummyvariabel som indikerer valgåret da reformen ble gjennomført (2019). For å kontrollere for en underliggende trend i deltakelsen inkluderer vi også dummyvariabler for de respektive valgårene (2011-valget er referansekategori). Fremgangsmåten innebærer nødvendigvis at måten velgerne plasseres på i henholdsvis

---

6 Vi har også kjørt modeller med faste effekter på individnivå, som gir kvalitativt de samme resultatene som i tabell 4.3 og 4.4.

reform- og kontrollkommuner, vil påvirke resultatene. Forskjellen mellom de tre modellene i tabell 4.3 er nettopp at de to gruppene av kommuner justeres på litt forskjellige måter.

Den første kolonnen (modell I) viser effekten av reformen for velgere i reform- og kontrollkommuner der utvalget er alle kommuner som er blitt sammenslått i perioden 2011–2020. I den andre kolonnen (modell II) vises resultatene etter en justering i kontrollgruppen, som i denne analysen består av velgere i kommuner uten folkeavstemning i spørsmålet om kommunesammenslåing. Den tredje og siste kolonnen (modell III) viser effekten etter at gruppen av reformkommuner er justert, ved at kommuner som ble sammenslått før 2020, er tatt ut. Det gjelder blant annet kommuner som Sandefjord, Holmestrand og Larvik. Resultatene er de samme på tvers av de tre modellspesifikasjonene. I de sammenslåtte kommunene er valgdeltakelsen mellom 1,0 (modell I) og 1,2 (modell II) prosentpoeng lavere, sammenliknet med valgdeltakelsen i kommuner som er uberørt av reformen. Dette gjelder kontrollert for en rekke sosiale bakgrunnsvariabler, trender i valgdeltakelsen og egenskaper ved kommuner som er konstante over tid. Signifikantstesting viser derimot at effekten like gjerne kunne ha vært null, idet ingen av koeffisientene er statistisk utsagnskraftige. Kommunereformen ser slik ikke ut til å ha påvirket valgdeltakelsen i det første valget etter reformen, og den bidrar i alle fall ikke til å forklare mobiliseringen i 2019-valget.

**Tabell 4.3.** Valgdeltakelse: test for effekten av kommunereformen (OLS med ustandardiserte regresjonskoeffisienter)

	Modell I	Modell II	Modell III
Reformkommuner x 2019	–0,010 (0,012)	–0,012 (0,012)	–0,012 (0,013)
Konstant	0,351*** (0,010)	0,351*** (0,011)	0,349*** (0,011)
Faste effekter kommune	Ja	Ja	Ja
N	29 342	24 588	23 550
R <sup>2</sup>	0,124	0,127	0,128

Standardfeil i parentes. \*p < 0,10, \*p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\*p < 0,001. Følgende kontrollvariabler er inkludert i analysen: kjønn, alder, alder kvadrert, inntekt, utdanning, sivilstatus, landbakgrunn og valgår.



Hva så med betydningen av kommunestørrelse i de nye sammenslåtte kommunene? Figur 4.2c tydet på en mobilisering blant velgere som bodde i kommuner i 2017 som i 2020 utgjør en liten andel av befolkningen i de nye kommunene. Tabell 4.4 viser resultatet av en test for effekten av kommunesammenslåinger på valgdeltakelsen i kommuner av ulik størrelse. Analysen inkluderer de samme kontrollvariablene på individnivå som i tabell 4.3, og det tas også hensyn til egenskaper ved kommunene. Utvalget består videre av velgere i kommuner som ble sammenslått fra 2020, og der disse har hatt stemmerett i alle de tre kommunevalgene. Siden vi ikke inkluderer kontrollkommuner i denne analysen, betyr det at vi sammenlikner valgdeltakelsen i 2019 med deltakelsen i de to foregående lokalvalgene (før-etter-analyse). Den første variabelen (*små kommuner* × 2019) viser dermed valgdeltakelsen i de minste kommunene (sammenliknet med 2011 eller 2015) og vi ser – når vi kontrollerer for de øvrige forklaringsvariablene – at det var en økning i valgdeltakelsen på omtrent 6 prosentpoeng i disse kommunene. De to neste variablene (*mellomstore kommuner* × 2019 og *store kommuner* × 2019) sammenlikner effekten for mellomstore og store kommuner med effekten for de små kommunene. For de mellomstore kommunene var det en svak nedgang i valgdeltakelsen (0,059 + (−0,065)), mens økningen i deltakelse i de store kommunene synes å ha vært noe mindre enn i de små (selv om denne forskjellen ikke

**Tabell 4.4.** Valgdeltakelse: test for effekten av kommunestørrelse i sammenslåtte kommuner (OLS, ustandardiserte regresjonskoeffisienter)

	<b>Modell I</b>
Små kommuner × 2019	0,059* (0,031)
Mellomstore kommuner × 2019	−0,065* (0,040)
Store kommuner × 2019	−0,022 (0,034)
Konstant	0,181*** (0,040)
Faste kommuneeffekter	Ja
N	8070
R <sup>2</sup>	0,134

Standardfeil i parentes. #p < 0,10, \*p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\*p < 0,00. Kontrollvariablene er de samme som i tabell 4.3.

er statistisk signifikant). Disse resultatene samsvarer med bildet vi så i figur 4.2c, selv om endringene er noe mindre. Analysene tyder på en viss grad av mobilisering i de minste kommunene, men det gjenstår å se om denne mobiliseringen vedvarer til neste valg.

Som vi nevnte innledningsvis, kan kommunesammenslåinger potensielt påvirke valgdeltakelsen på ulike måter. Oppsummert viser analysen av kommunereformen at reformen ikke ser ut til å ha påvirket valgdeltakelsen når vi sammenlikner sammenslåtte kommuner med ikke-sammenslåtte (tabell 4.3). Det betyr ikke at reformen ikke kan ha påvirket velgerne i små og store kommuner på forskjellige måter. For de store kommunene vil tjenestetilbudet trolig bli lite endret ved en sammenslåing, mens for de små kan en sammenslåing potensielt medføre store endringer i både kvalitet, kvantitet og lokalisering av tjenestetilbudet. Analysen av betydningen av kommunestørrelse (tabell 4.4) inkluderer bare kommuner som er sammenslått, og viser at mobiliseringen er størst for de minste (og største) kommunene, mens de mellomstore har liten endring. Om størrelsen hadde betydning, ville vi i tråd med litteraturen ha forventet det motsatte – størst nedgang i valgdeltakelse for små kommuner – men dette kan ha blitt oppveid av at sammenslåingen har mobilisert de velgerne som ble mest berørt. Det er imidlertid flere forbehold knyttet til våre analyser. Utvalget er relativt lite, og spesielt gjelder det antall velgere i de små kommunene. I tillegg har vi kun informasjon om deltakelsen i ett valg etter sammenslåingen.

## Valgets kontekst; de politiske sakene

Når man skal forklare hvorfor noen velger ikke å stemme, kan man like godt spørre: Hva er vitsen med å stemme? Sannsynligheten for at én enkelt stemme skal avgjøre valget, er svært liten, og da er det strengt tatt ikke rasjonelt å bruke tid på å avgi en stemme. For noen velgere er det å stemme ved valg en borgerplikt. En slik pliktfølelse kan forklare den betydelige andelen velgere som stemmer ved alle valg (vanevelgerne). For mange velgere vil det likevel være politikken som er avgjørende. Hva handler valget om? Hvilke saker står på spill? Er det et jevnt, spennende valg eller er resultatet gitt på forhånd? Dette er et av de mest konsistente

funnene i tverrnasjonal valgforskning (Blais, 2006, s. 119; Geys, 2006; Wolfinger & Rosenstone, 1980). To ulike mekanismer gjør seg gjeldende. For det første (og fra et rent rasjonelt perspektiv) bidrar jevne valg til at velgerne vurderer sannsynligheten for at akkurat deres stemme skal ha betydning for valget, som større. Hvis velgerne opplever at valget handler om viktige saker som de selv er opptatt av, og at valgresultatet vil ha en avgjørende betydning på offentlig politikk, er det grunn til å forvente velgermobilisering. For det andre kan det tenkes at jevne valg stimulerer til ekstra stor innsats fra partienes side for å mobilisere velgerne til å delta. For å forklare økningen i valgdeltakelse ved 2019-valget er det derfor naturlig å undersøke det som trolig er viktigst: valgets kontekst.

Miljø- og klimasaken ble i 2019 nevnt av flere velgere som viktigere for deres stemmegivning enn noen andre saker. Blant unge velgere (under 30 år) var saken helt dominerende. Dataene våre gjør det ikke mulig å teste direkte om denne saken hadde en mobiliserende effekt, for det er bare de som faktisk stemmer, som oppgir hvilken sak som er viktig for deres stemmegivning. Dermed kan vi ikke sammenlikne med hvilke saker som var viktige for dem som ikke stemmer. Det er likevel verdt å merke seg at økningen i valgdeltakelsen var særlig stor blant velgere under 30 år (Kleven, 2019), den aldersgruppen som i særlig grad var opptatt av miljø og klima. Det generelle klimaengasjementet i befolkningen i 2019, i form av demonstrasjoner og politiske markeringer, er også en indikasjon på at saken har en mobiliserende effekt. Spesielt bompengesaken fikk mye oppmerksomhet: Den førte nesten til regjeringskrise i august 2019, og den ga seg utslag i dannelsen av et nytt parti som stilte liste i flere av landets store byer.

Bompengemotstanderne stilte til valg i 13<sup>7</sup> av landets 356 kommuner. Velgeroppslutningen til disse listene varierte fra 22,1 prosent i Alver til 2,2 prosent i Skien. I storbyene fikk slike lister tilslutning fra 5,8 prosent av velgerne i Oslo, 8,7 prosent i Tromsø, 9,2 prosent i Stavanger og hele 16,7 prosent i Bergen. Bidro disse listene, med et sterkt protestinnslag,

---

7 Dette gjaldt Oslo, Stavanger, Sandnes, Klepp, Sola, Drammen, Porsgrunn, Skien, Bergen, Øygarden, Askøy, Alver og Tromsø.

også til å mobilisere velgere som sjelden eller aldri deltar i valg? Dette spørsmålet er det vanskelig å gi et entydig svar på. En fruktbar måte å tilnærme seg spørsmålet på er å sammenlikne utviklingen i valgdeltakelsen i kommuner med bompengelister med utviklingen i kommuner uten slike lister. Utfordringen ligger imidlertid i hvilke kommuner som bompengekommunene skal kunne sammenliknes med. Med andre ord: Hvilke kriterier kan benyttes for å velge kontrollkommuner? Bompengelistene som fikk størst gjennomslag, var å finne i de største byene. Det er altså grunn til å tro at det er en by-land-dimensjon i fremveksten av slike lister. Statistisk sentralbyrås sentraliseringsindeks er en mulig måte å operasjonalisere en slik dimensjon på. Indeksen er basert på a) hvor mange arbeidsplasser de som bor i den enkelte grunnkrets, kan nå med bil i løpet av 90 minutter, og b) antallet servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets, kan nå med bil i løpet av 90 minutter (se SSB, 2017). Indeksen varierer fra 0 til 1000, og kommunene er inndelt i seks klasser etter grad av sentralitet. De 13 kommunene med bompengelister er i sentralitetsklasse 1, 2, 3 eller 4, og derfor benytter vi tilsvarende kommuner som kontrollgruppe i analysen. At vi har tilgang til valgdeltakelsen for de samme velgerne over tre kommunestyrevalg, gjør det mulig å sammenlikne utviklingen i valgdeltakelsen i kommuner med bompengelister og i tilsvarende kommuner uten slike lister.

Tabell 4.5 inneholder en test av hvorvidt det å ha et bompengeparti (FNB eller en uavhengig bompengelite) i kommunen bidro til å mobilisere velgerne. I analysen benyttes samme metode som i analysen av kommunereformen (forskjell-i-forskjell-metoden). Vi sammenlikner forskjellen i endring i valgdeltakelsen mellom velgere i kontrollkommuner og velgere i kommuner med bompengelite. Det kontrolleres også her for en rekke sosiale bakgrunnsvariabler, for trender i valgdeltakelsen samt for konstante forskjeller mellom kommuner (faste effekter). Resultatet tilsier at det å ha en bompengelite i kommunen bidro til en økning i valgdeltakelse på 1,3 prosentpoeng, sammenliknet med kontrollkommunene uten en slik liste. Denne effekten er imidlertid ikke signifikant, noe som kan skyldes flere forhold. Det kan selvsagt skyldes at vi har relativt få observasjoner, men også at det har skjedd en mobilisering i kontrollkommunene, selv uten bompengelister.

**Tabell 4.5.** Valgdeltakelse: test for effekten av motstand mot bompenger (OLS med ustandardiserte regresjonskoeffisienter)

	<b>Modell I</b>
Bompengeliste x 2019	0,013 (0,012)
Konstant	0,327*** (0,022)
Faste effekter kommune	Ja
N	25 167
R <sup>2</sup>	0,129

Standardfeil i parentes. #p < 0,10, \*p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\*p < 0,01. For kontrollvariabler, se tabell 4.3.

Når vi i sum ser valgdeltakelsen ved valget i 2019 i lys av de politiske sakene finner vi altså indikasjoner på at sakene – inkludert bompengesaken – er viktige for å mobilisere velgere. Selv om vi ikke kan påvise at valgdeltakelsen ville ha vært lavere uten klimasaken eller uten FNB, peker dette i retning av en generell innsikt fra forskning på valgdeltakelse (Blais, 2006): Velgerne lar seg mobilisere hvis de er engasjert og interessert i de sakene som står på spill i valget.

## Velgermobiliseringstiltak

I forbindelse med lokalvalgene i 2015 ble det for første gang i Norge gjennomført eksperimenter med velgermobiliseringstiltak (Bergh et al., 2016, 2019, 2020). Bakgrunnen for disse tiltakene var et stort antall studier, i all hovedsak amerikanske, som har undersøkt muligheten for at ulike velgermobiliseringstiltak kan øke velgerdeltakelsen. Denne forskningen finner at velgere kan motiveres til å stemme, men at ikke alle tiltak er like effektive. Slike felteksperimenter har testet effektiviteten til forskjellige tiltak, som å banke på dører, sende brev til velgerne med oppfordringer om å delta i valg, ringe velgerne for å mobilisere dem eller sende velgerne tekstmeldinger (SMS) for å påminne dem om valget (se f.eks. Arceneaux & Nickerson, 2009; Matland & Murray, 2012; Michelson et al., 2009; Nickerson, 2007). Hovedfunnet i disse eksperimentene er at mobiliseringstiltak som innebærer en form for tett personlig kontakt, er mer effektive sammenliknet med mer upersonlige mobiliseringstiltak (Gerber & Green, 2015).

Formålet med våre eksperimenter var å undersøke effekten på valgdeltakelsen av enkle, upolitiske tiltak hvor offentlige myndigheter er avsenderen. Det ble gjennomført eksperimenter med SMS-meldinger som ble sendt til et tverrsnitt av hele befolkningen. I alt mottok 135 810 personer en tekstmelding med en påminnelse om valget og en oppfordring om å stemme.<sup>8</sup> Siden forsøket ble gjennomført som et eksperiment, med kontrollgrupper, er det mulig å beregne presise effekter av tiltakene. SMS-kampanjen var særlig effektiv blant velgere under 30 år (deltakelsen blant de unge økte med 4,6 prosentpoeng), men det var også en signifikant effekt blant de middelaldrende og eldre velgerne. Effekten for alle velgere var, sett under ett, 1,6 prosentpoeng.

I 2015 ble det også gjennomført eksperimenter med å sende brev til velgere med innvandrerbakgrunn med informasjon om stemmegivningen samt mer utfyllende argumenter om hvorfor man bør stemme. Det ble sendt ut tre ulike brev med noe varierende innhold (Bergh et al., 2016). Brevene hadde effekt i alle grupper av innvandrere, men var særlig effektive blant utenlandske statsborgere som nylig hadde fått stemmerett. Valgdeltakelsen i denne gruppen økte med mellom 5 og 7 prosentpoeng blant dem som mottok brevene.

Ved lokalvalget i 2019 ble disse tiltakene innført som generelle ordninger. Valgdirektoratet sendte ut SMS til alle velgere (med et registrert mobiltelefonnummer i Kontakt- og reservasjonsregisteret [KRR]), og sendte brev (kun på norsk) til innvandrere med stemmerett. Det er ikke mulig å beregne effekten av disse tiltakene i 2019, siden de ble sendt til alle velgere, og det dermed ikke er noen kontrollgruppe. Hvis vi antar at effektene er de samme som i 2015, vil SMS-ene ha økt deltakelsen i hele landet med 1,6 prosentpoeng. Hvis vi legger til effekten av brevene blant gruppen av innvandrere, blir effekten i hele befolkningen rundt 2 prosentpoeng, altså litt under halvparten av den totale økningen på 4,7 prosentpoeng fra 2015 til 2019. Dette er basert på en forutsetning om at

---

8 Meldingene som ble sendt ut i dagene før valgdagen, inneholdt følgende tekst: «Hei! Dette er en vennlig påminnelse om lokalvalget 14. september. Demokratiet har bruk for din stemme, så husk å delta i valget! Hilsen valg.no.» På valgdagen ble følgende meldinger sendt ut (med riktige åpningstider for valglokale i den enkelte kommunen): «Hei! Har du stemt? Hvis ikke, kan du ennå rekke det. Valglokalene er åpne fra kl. XX til kl. XX i dag. Delta i valget! Hilsen valg.no.»

effektene er identiske som i 2015, noe vi ikke kan vite.<sup>9</sup> Vi kan derfor ikke konkludere sikkert med hvor mye av økningen i valgdeltakelse i 2019 som skyldes disse tiltakene. Strengt tatt kan vi ikke engang konkludere med at de hadde en effekt. Men gitt de sterke effektene av eksperimentene som ble gjennomført i 2015, er det grunn til å anta at noe av økningen i valgdeltakelse i 2019 skyldes disse velgermobiliseringstiltakene.

I 2019 gjennomførte vi i samarbeid med Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) et såkalt telefonbankeksperiment rettet mot førstegangsvelgere (for detaljer, se Bergh & Christensen, 2021). Formålet med eksperimentet var å undersøke om det ville ha effekt på deltakelsen å ringe til førstegangsvelgere for å overbevise dem om å stemme. LNU samlet en gruppe unge voksne til å gjennomføre en slik «telefonbank». De ringte til førstegangsvelgere for å gi en del standardisert informasjon – for eksempel om åpningstidene til nærmeste valglokale – samt for å gjøre et mer åpent og diskuterende forsøk på å overbevise førstegangsvelgerne om å delta i valget. Budskapet var uten referanse til politikkenes innhold, så i den grad førstegangsvelgerne ønsket informasjon om partienes politikk med videre, ble de henvist til steder hvor de kunne finne denne. Det ble gjennomført 26 081 oppringninger med 5398 gjennomførte samtaler. Resultatene av telefonbankeksperimentet i 2019 fremgår av tabell 4.6. Vi rapporterer først såkalte intention-to-treat-effekter (ITT-effekter). Det vil si effekter på alle som er trukket ut til å delta i eksperimentet. Flertallet av førstegangsvelgerne som var valgt ut til å bli oppringt, gjennomførte aldri en samtale. For å ta hensyn til dette presenterer vi også såkalte complier average causal effects (CACE), som er effekter på dem som faktisk mottok tiltaket.

**Tabell 4.6.** Resultater av telefonbankeksperiment i 2019

	Valgdeltakelse (%)	ITT (s.e)	CACE (s.e)
Valgdeltakelse i kontrollgruppen	54,2		
Valgdeltakelse i eksperimentgruppen	54,8	0,63 (0,35)	3,14 (1,68)

Standardfeil i parentes. N = 114 354.

9 Vi kan heller ikke være sikre på effekten av å motta både SMS og brev, slik velgere med innvandrerbakgrunn i 2019 gjorde. I eksperimentene i 2015 mottok ingen velgere mer enn ett tiltak.

Telefonbankeksperimentet i 2019 hadde begrenset effekt på valgdeltakelsen, men vi ser i hvert fall en viss effekt på cirka 3 prosentpoeng på dem som mottok tiltaket.<sup>10</sup> Gitt at dette er et ressurskrevende tiltak med moderat effekt, og at SMS til den samme aldersgruppen er et lite ressurskrevende tiltak med større effekt, synes det klart at sistnevnte metode er å foretrekke som velgermobiliseringstiltak. Selv om man kan tolke eksperimentene som ble gjennomført av LNU, som mislykket, gitt at effektene er såpass små, er de i realiteten svært nyttige for å bygge kunnskap på dette området. Gjennom kontrollerte eksperimenter hvor man tester effekten av flere ulike typer tiltak og sammenlikner effekten av disse, får vi kunnskap om hva som skal til for å mobilisere velgere. I en norsk kontekst er det mye som tyder på at det enkleste er det beste. Velgerne trenger ikke å bli overtalt til å stemme, de trenger bare en påminnelse, et lite dytt i retning av å gjøre noe de uansett ønsker gjøre, nemlig å delta i valget.

## Oppsummering og diskusjon

Lokalvalget i 2019 fremstår som et mobiliseringsvalg. Valgdeltakelsen var høyere enn på nesten tre tiår. Valget handlet om saker som velgerne var opptatt av, og disse ser ut til å ha hatt en engasjerende og mobiliserende effekt. Trolig var ikke alle partiene forberedt på at valgkampen skulle handle om miljø, klima og bompenger, men slik ble det, grunnet initiativ fra enkeltpersoner og vanlige borgere som mobiliserte. På den måten er 2019-valget en bekreftelse på en generell innsikt om valgdeltakelse: Det er politikkenes innhold og valgets kontekst som først og fremst avgjør nivået på deltakelsen.

Vi finner at det å ha en bompengeliste i kommunen bidro til en økning i valgdeltakelse på 1,3 prosentpoeng sammenliknet med kontrollkommunene uten en slik liste. Denne effekten kan imidlertid skyldes tilfeldigheter – den ligger innenfor feilmarginen – så det er behov for nærmere analyser av betydningen av nye partidannelser (og saker) for mobilisering av velgerne. En eventuell effekt kan også skyldes en «motmobilisering» blant velgere som var opptatt av miljø- og klimaspørsmålet.

---

<sup>10</sup> Effekten er statistisk signifikant (femprosentnivå) i en ensidig test.



Kommunereformen ser heller ikke ut til å ha påvirket valgdeltakelsen og kan i alle fall ikke bidra til å forklare økningen i valgdeltakelsen i 2019. Med bakgrunn i litteraturen om forholdet mellom kommune-størrelse og deltakelse samt enkelte effektstudier av kommunereformer forventet vi nok en mulig negativ effekt av reformen, spesielt i småkommunene. Våre analyser tilsier derimot at valgdeltakelsen i småkommunene ikke er blitt redusert når velgerne der er blitt del av en større og ny kommunene. Det er snarere tegn til en (mulig kortsiktig) politisk mobilisering i småkommunene. Det er likevel grunn til å understreke at vår analyse har sine begrensninger. For det første har vi kun observert velgernes deltakelse i ett valg etter reformen. Det er behov for tilsvarende analyser over flere valg for å avdekke den langsiktige betydningen av kommunereformen for valgdeltakelsen. For mange kommuner kan sammenslåingen ha utviklet seg forskjellig; i noen kommuner kan konflikter oppstå, mens det i andre kommuner kan være bred enighet om veien videre. Dette kan være et argument for å kartlegge samarbeidsmønstret i de nye kommunene. Det tar også tid for velgerne å venne seg til nye politikere og kanskje også nye politiske samarbeidskonstellasjoner lokalt. Mange av de nye kommunene er nå inne i en iverksettingsfase der de langsiktige utfallene for innbyggerne, med hensyn til både representasjon og tjenesteproduksjon, er ukjent. Nettopp fordi de nye kommunene er i en slik transformasjonsperiode, er det behov for å følge effekten av reformen over flere lokalvalg. Utfordringen med å studere langtidseffekter er selvsagt at det kan bli utfordrende å skille effekter av kommunereformen fra effekter av andre endringer i kommunene. For det andre har vi kun hatt et utvalg av velgerne fra manntallet til rådighet i våre analyser. Fremtidige analyser bør benytte data fra hele det elektroniske manntallet. Det vil gjøre det mulig å følge nesten alle velgere over flere valg, noe som vil gi mer robuste analyser av effektene av reformen på valgdeltakelsen. For det tredje er det ikke gitt at kommunereformer har de samme effektene uavhengig av kontekst. I Danmark finner forskerne over tid en svak positiv effekt av reformen på valgdeltakelsen, og det med en langt mer gjennomgripende kommunereform enn den i Norge. Dette er et argument for komparativ forskning på effekten av kommunereformer.

Videre har vi i dag betydelig kunnskap om hvilke velgermobiliserings-tiltak som kan bidra til å øke valgdeltakelsen. Det har vært gjennomført omfattende forskning på slike tiltak i en rekke land, også i Norge. Det er grunn til å tro at tiltakene som norske myndigheter gjennomførte i 2019-valget – utsendelse av SMS-påminnelser til alle velgere og brev til velgere med innvandrerbakgrunn – hadde positiv effekt på valgdeltakelsen.

Det er mye som går bra i det norske demokratiet. Mens andre land kan slite med manglende tillit til valggjennomføringen, og med politiske bevegelser som utfordrer demokratiet og underminerer demokratiske institusjoner, er disse i realiteten ikke relevante problemstillinger i vårt land. Selv om valgdeltakelsen er lavere i Norge enn i våre naboland (Danmark og Sverige), viser analysen av valgdeltakelsen at vi har en engasjert og politisk aktiv befolkning. Hvis man ser under overflaten, ser man likevel tegn som kan være mer problematiske. Det er stor sosial skjevhet i valgdeltakelsen. Noen av dem som er stemmeberettiget i Norge, lar være å stemme i valg etter valg. De permanente hjemmesitterne utgjør 8,6 prosent når vi ser på dem som hadde stemmerett i fem påfølgende valg. Andelen blir større hvis vi tar med dem som hadde stemmerett ved bare noen av disse valgene. En betydelig andel av befolkningen stiller seg altså helt utenfor politisk deltakelse og innflytelse og står svært langt fra den politiske makten. Det kan på sikt være uheldig for deres syn på demokratiet, og det kan i praksis gjøre det norske politiske systemet mindre representativt enn det ellers ville ha vært.

Et hovedtema i litteraturen er de politiske konsekvensene av sviktende deltakelse (Pateman, 1970). Permanent hjemmesitting kan bety større sosial og politisk ulikhet og er en mulig utfordring for det norske demokratiet. Det er når grupper i samfunnet opplever stor avstand til demokratiet og til beslutningstakerne, at politiske bevegelser som utfordrer demokratiet og demokratiske normer, kan vinne frem. Vi har ikke kommet dit i Norge i dag, men det vil være en viktig oppgave for valgforskningen videre fremover å studere den gruppen som faller utenfor demokratiet. Hva er årsaken til at denne gruppen faller utenfor? Er det et bevisst politisk valg? Skyldes det mistillit til politikere og det politiske systemet? Eller skyldes det tilfredshet – at man er fornøyd med å overlate

politiske beslutninger til andre? Spørsmålet er om sosial ulikhet har implikasjoner for både hvordan demokratiet oppfattes og for måten det fungerer på. Det vil være en metodisk utfordrende forskningsoppgave å besvare disse spørsmålene, fordi de som ikke deltar i demokratiet, gjerne unngår å delta i velgerundersøkelser og lignende. Men både faglig sett og for demokratiet som sådan er det viktig å lære mer om denne gruppen, noe vi planlegger å følge opp i fremtidige undersøkelser.

## Litteratur

- 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.
- Arceneaux, K. & Nickerson, D. W. (2009). Who is mobilized to vote? A re-analysis of 11 field experiments. *American Journal of Political Science*, 53(1), 1–16.
- Bergh, J. & Christensen, D. A. (2019). Sporadiske velgere eller permanente hjemmesittere? I J. Bergh & B. Aardal (Red.), *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017* (s. 223–235). Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, J. & Christensen, D. A. (2021). Getting out the vote in different electoral contexts: The effect of impersonal voter mobilization techniques in low, middle and high salience elections (Notat). Institutt for samfunnsforskning.
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Matland, R. E. (2016). *Getting out the vote: Experiments in voter mobilization among immigrants and natives in Norway* (Rapport 2016:12). [https://www.regjeringen.no/contentassets/ee2a8dao3a344dfcbb810c481cf25df8/gettng\\_out\\_the\\_vote.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/ee2a8dao3a344dfcbb810c481cf25df8/gettng_out_the_vote.pdf)
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Matland, R. E. (2019). When is a reminder enough? Text message voter mobilization in a European context. *Political Behavior*, 1–21. <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09578-1>
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Matland, R. E. (2020). Inviting immigrants in: Field experiments in voter mobilization among immigrants in Norway. *Electoral Studies*, 66, 102160. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102160>
- Bergh, J. & Ødegård, G. (2013). Ungdomsvalget 2011. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(1), 30–50. [http://www.idunn.no/nst/2013/01/ungdomsvalget\\_2011\\_](http://www.idunn.no/nst/2013/01/ungdomsvalget_2011_)
- Bhatti, Y. & Hansen, K. M. (2019). Voter turnout and municipal amalgamations – evidence from Denmark. *Local Government Studies*, 45(5), 697–723. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1563540>
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, 111–125.

- Christensen, D. A. (2020). Kommunestørrelse og tjenestetilfredshet. *Stat & styring*, 30(1), 14–18.
- Christensen, D. A. & Arnesen, S. (2013). Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2011. I J. Bergh & D. A. Christensen (Red.), *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 47–72). Abstrakt.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy: The politics of the smaller European democracies*. Stanford University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Edward Elgar.
- Finseraas, H. & Kotsadam, A. (2013). Hvordan identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data? En ikke-teknisk introduksjon. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(03), 371–387.
- Folkestad, B., Klausen, J. E., Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2019). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*, 42(2). <https://doi.org/10.1177%2F0192512119881810>
- Gerber, A. S. & Green, D. P. (2015). *Get out the vote: How to increase voter turnout*. Brookings Institution Press.
- Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 25(4), 637–663.
- Hansen, S. W. & Kjær, U. (2020). Local territorial attachment in times of jurisdictional consolidation. *Political Geography*, 83, 102268.
- 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. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465935>
- Klausen, J. E., Renå, H. & Winsvold, M. (2014). Færre, større og mer robuste kommuner? – Drivkrefter og motkrefter i kommunestrukturdebatten. *Nytt norsk tidsskrift*, 31(2), 113–123
- Klausen, J. E., Askim, J. & Christensen, T. (2021). Local government reform: Compromise through cross-cutting cleavages. *Political Studies Review*, 19(1). <https://doi.org/10.1177%2F1478929919887649>
- Kleven, Ø. (2019, 6. november). Langt flere unge stemte i årets lokalvalg. Hentet 7. januar 2021 fra <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/langt-flere-unge-stemte-i-arets-lokalvalg>
- 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. <https://doi.org/10.1111/spsr.12269>

- Lapointe, S., Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2018). Effects of municipal mergers on voter turnout. *Local Government Studies*, 44(4), 512–530. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465936>
- Matland, R. E. & Murray, G. R. (2012). An experimental test of mobilization effects in a Latino community. *Political Research Quarterly*, 65(1), 192–205.
- McDonnell, J. (2020). Municipality size, political efficacy and political participation: A systematic review. *Local Government Studies*, 46(3), 331–350. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>
- Michelson, M. R., Bedolla, L. G. & McConnell, M. A. (2009). Heeding the call: The effect of targeted two-round phone banks on voter turnout. *Journal of Politics*, 71(4), 1549–1563.
- Nickerson, D. W. (2007). Quality is job one: Professional and volunteer voter mobilization calls. *American Journal of Political Science*, 51(2), 269–282.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Smets, K. & Van Ham, C. (2013). The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Electoral Studies*, 32(2), 344–359.
- Statistisk sentralbyrå. (2017, 22. november). Ny sentralitetsindeks for kommunene. Hentet 7. januar 2021 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>
- Statistisk sentralbyrå. (2019, 6. november). Valgdeltakelse, 2019. Hentet 7. januar 2021 fra <https://www.ssb.no/valg/statistikker/valgdeltakelse/hvert-4-aar/2019-11-06>
- Stockemer, D. (2017). What affects voter turnout? A review article/meta-analysis of aggregate research. *Government and Opposition*, 52(4), 698–722.
- Wolfinger, R. E. & Rosenstone, S. J. (1980). *Who votes?* Yale University Press.

