

Velgermakt i det regionale lokaldemokratiet?

Politikktilpasning og velgerkontroll i fylkeskommunen

av

Lars Chr. Monkerud

Forskningsrapport 9/2005

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer

Lars Chr. Monkerud:
Velgermakt i det regionale lokaldemokratiet?
Politikktilpasning og velgerkontroll i fylkeskommunen

© Lars Chr. Monkerud
2005

Forskningsrapport 9/2005
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
0442 Oslo
Telefon: 06600
www.bi.no

Trykk: Nordberg hurtigtrykk

Rapporten kan bestilles fra våre hjemmesider www.bi.no,
under Forskning/Forskningspublikasjoner

Innhold

Sammendrag	v
Innledning	1
Fylkeskommuneforskningen – og rapportens overordnede fokus	4
Forskningen omkring befolkningens forhold til fylkespolitikken ...	4
Grunnleggende betraktninger omkring begrepet representativt demokrati	6
Teoretiske betraktninger: Betingelser for et velfungerende representativt demokrati	9
Betingelser for et velfungerende lokaldemokrati: Partiløfter og velgerreaksjoner	9
Norsk lokalpolitikk: Mandatmodell eller sanksjonsmodell?	11
Analyse: Hvordan fungerer velgerkontrollen?	13
Hvordan tilpasses politikken til lokale preferanser?	13
Reagerer velgerne på lokalpolitikken?	21
Konklusjon: Fylker, regioner og kommuner i et effektivt lokaldemokrati	33
Litteratur	37
Appendiks A: Deskriptiv statistikk for variabler benyttet i tabell 1 og 2	43
Appendiks B: Deskriptiv statistikk for variabler benyttet i tabell 3	46

Sammendrag

Debatten omkring opprettelsen av nye regioner gir god anledning til å tenke igjennom på nytt de grunnleggende forutsetningene for et vitalt lokaldemokrati. Rapporten tar utgangspunkt i den pågående debatten og undersøker både hvordan det nåværende regionale forvaltningsnivå, altså fylkeskommunene, og primærkommunene har fungert som demokratiske institusjoner. Det argumenteres for at mye av forskningen omkring fylkeskommunen og dens forhold til befolkningen har konsentrert seg om befolkningens kunnskap om, deltagelse i og holdninger til fylkeskommunen som institusjon. Rapporten argumenterer for at det representative nivåets virkemåte (særlig for fylkeskommunens del) har vært mindre i fokus, og legger til grunn en konkurransedemokratisk forståelse som særlig understreker partienes viktige rolle i lokalpolitikken.

Valgoppslutningen om de landsdekkende partiene i fylkestings- og kommunestyrevalg for perioden 1979-2003 analyseres, og det spørres: Hvordan kan de lokalpolitiske enhetene makte å omsette brede lokalpolitiske interesser til kollektive beslutninger? Hvordan virker den demokratiske kontrollen på fylkesnivået? Funnene indikerer for det første at lokale politiske preferanser tilgodeses gjennom varierende regional oppslutning for de ulike landsdekkende partier. For det andre finner rapporten også tegn til at endringer i lokale velgerpreferanser (målt ved høyre-venstreselv plassering) fører med seg endret lokal oppslutning for det som rimeligvis kan betegnes henholdsvis høyre- og venstrepartier. Disse funnene tyder på at partienes posisjoner er mer eller mindre fastlåste, og at partienes tilpasning til lokale preferanser *ikke* foregår ved at alle lokalpartier tilpasser sin politikk til den lokale opinion.

Et annen kilde til velgerkontroll ligger i at velgerne kan reagere på den politikk som *faktisk* føres lokalt (ved stemmeflukt fra eller økt oppslutning om ansvarlige koalisjoner). I analyser av kommuneordførerpartiets frem- eller tilbakegang ved lokalvalgene i perioden 1983-2003, finner rapporten at det som rimeligvis kan ses som ansvarlige og synlige koalisjoner opplever tilbakegang der velgerne også har *grunn* til å reagere med bakgrunn i politiske resultater og *anledning* til å reagere med bakgrunn i et valgsystem som tillater målrettet stemmegivning. I analysene av fylkesordførerpartiets frem- og tilbakegang finnes imidlertid ikke tilsvarende mønster, noe som kan tolkes i retning av at velgerkontrollen er særlig ineffektiv på fylkesnivået.

Analyseresultatene indikerer videre at en betydelig del av variasjonen i endringene i ordførerpartienes oppslutning har med de landsdekkende partienes samlede svingninger å gjøre, at denne effekten som oftest er større enn effektene som kan knyttes til velgerreaksjonen på lokalpolitikken, og at

disse tendensene er sterkest på fylkesnivået. Resultatet er slik i tråd med en gjengs oppfatning om at lokalpolitikken – og særlig fylkespolitikken - primært er en rikspolitisk arena.

Av resultatene trekker rapporten følgende lærdommer: For det første kan det synes som det eksisterer rom for større og færre lokalpolitiske enheter, i og med at mye av variasjonen i politiske preferanser synes å være regionalt snarere enn kommunalt fordelt. De lokaldemokratiske gevinster ved en slik omstrukturering synes å henge sammen med et større lokalt oppgaveomfang og større lokalt ansvar:

For det andre finner analysene at velgerne reagerer med stemmeflukt der forholdene ellers ikke ligger til rette for at lokale politiske valg skal monne fra velgernes side sett. Siden en stor del av de lokalpolitiske ressurser fordeles og fastsettes sentralt, støtter analyseresultatene opp under en oppfordring om å gjøre kommuner og fylkeskommuner mindre avhengige av en slik “drahjelp” utenfra. Slik kan lokalpolitikkenes handlingsvalg tydeliggjøres, noe som i sin tur kan øke det lokale representative nivåets ansvarlighet.

For det tredje viser resultatene altså at det er avgjørende for en effektiv velgerkontroll at velgerne kan identifisere en ansvarlig koalisjon som kan straffes for slett innsats, og at valgsystemet i tillegg gir mulighet for koordinering av stemmgivningen rundt en alternativ koalisjon. Det kan altså ligge en kilde til økt velgerkontroll i omorganisering av valgsystemet lokalt (ved å innføre ordninger som oppfordrer til færre partier) og/eller gjøre endringer i den gjengse styringsformen (ved for eksempel å innføre lokal parlamentarisme i stedet for formannskapsorganisering).

Rapporten er skrevet som en del av prosjektet “Nye modeller for organisering av kommunal og statlig sektor. Rettighetskommunen, minimumskommunen, bestillerkommunen og storkommunen” under programmet “Forskning for fornyelse av offentlig sektor” (FIFOS) i Norges forskningsråd. Takk til Leif Helland og Rune Sørensen for nyttige kommentarer og tips underveis i arbeidet med rapporten.

Lars Chr. Monkerud
Handelshøyskolen BI
Nydalsveien 37
0442 Oslo
lars.monkerud@bi.no

Innledning

Fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå har alltid stått under hardt press. Med innføringen av direkte valg til fylkestinget og knesettingen av egen beskatningsrett i 1976 – reformer som skulle understreke fylkeskommunens demokratiske og autonome rolle – var forventningene høye. Men, mens valgdeltagelsen i det første valget lå på 71,5 prosent, var den ved siste valg (2003) nede i 55,1 prosent. Nyere undersøkelser tyder også på at nær en tredjedel av fylkestingsrepresentantene er for nedleggelse av fylkeskommunen (Kommunal Rapport 2003). Det kan altså se ut som om presset er tiltagende over tid. Samtidig luftes idéer om nye regionale løsninger for utøvelse av offentlig politikk: Bør man i det hele tatt holde seg med et folkevalgt nivå mellom kommuner og stat? Eller holder det med *statlig* regionalpolitikk der det viser seg behov for regionale løsninger og koordinering? Eller kan endog kommunene ordne dette selv, gjennom frivillig interkommunalt samarbeid? Og hvilke oppgaver bør et eventuelt mellomnivå ha? Bør et nytt mellomnivå i større grad finansiere sine tjenester selv gjennom øket beskatningsrett?

Spørsmålene i debatten er mange. Nylig har den såkalte Distriktskommisjonen lagt frem sine anbefalinger (NOU 2004:19) for et nytt regionalt nivå og Kommunenes sentralforbund har også utarbeidet en rapport som ser for seg en reduksjon i antallet regionale styringsenheter (Selstad 2004). Også fra nasjonalt politisk hold legges føringer: For eksempel uttaler stortingsrepresentant Karl Eirik Schjøtt-Pedersen at

[v]i har et så langstrakt land at vi er helt nødt til å ha et nivå mellom det statlige og lokale. Ap vil ha et regionalt nivå med direkte folkevalgt styring, og det regionale nivået må få tilført mer innflytelse” (Kommunal Rapport 2004).

Mye av debatten dreier seg om regionnivåets oppgavetilfang og handlefrihet, og kritikken mot offentlige og andre utredninger har blant annet dreiet seg om manglende visjoner og konkrete tiltak på disse områdene, slik dette kan undergrave det demokratiske innslaget i regiontanken (Hervik og Rattsø 2005).¹ Under i de fleste innlegg ligger nemlig at et fremtidig regionalt styringsnivå skal være *folkevalgt*.²

¹ For eksempel kan det synes som Schjøtt-Pedersens etterlysning av “mer innflytelse” til det regionale nivået kommer noe i bakgrunnen: I Tor Selstads utredning faller eksempelvis “[d]røfting av finansieringsordninger og –modeller [...] utenfor rammen for [...] rapporten” (Selstad 2004:17).

Dersom nye folkevalgte regioner skal fungere som demokratiske institusjoner er det verdt å undersøke nøyere hvordan dette kan tenkes å skje. Rapporten argumenterer for at mye av forskningen som har befattet seg med befolkningens forhold til det regionale nivået med fordel kan suppleres. Og da kan det utvilsomt være nyttig å se grundig på de erfaringer man har med den selvstendige fylkeskommunens virke gjennom snart 30 år. Dette er rapportens fokus og bidrag: Med den pågående regiondebatten *in mente* undersøkes det hvordan fylkeskommunen har fungert som demokratisk institusjon. Hvordan har den maktet å omsette brede lokalpolitiske interesser til kollektive beslutninger? Hvordan virker den demokratiske kontrollen på fylkesnivået?

Rapporten er organisert som følger: I neste del gjennomgås den foreliggende forskningen om det fylkeskommunale demokrati. Vi skal her særlig påpeke to relaterte forhold som utgjør en svakhet ved den foreliggende forskningen. For det første legger mesteparten av forskningen som omhandler befolkningens *input* i fylkespolitikken vekt på holdninger til og kunnskap om fylkeskommunen og på befolkningens direkte deltagelse i fylkeskommunens virksomhet. Forskningen på politikk på det *folkevalgte nivået* har altså ikke stått videre sentralt – essensen av det genuint *representative* demokratiet mistes av syne. For det andre har de undersøkelser som allikevel undersøker samsvaret mellom det folkelige og representative nivå i fylkeskommunen enten valgt å undersøke samsvaret i sosial bakgrunn mellom velger og representant, eller man har også mer eller mindre deskriptivt og statisk søkt å fastslå graden av holdningssamsvar mellom de to. Få undersøkelser knytter an til Cox' (1997:226) begrep om *vedtaksrepresentativitet*, dvs. til betraktninger omkring *hvordan* en konkrete lokalpolitiske beslutninger avviker fra velgerpreferansene, og, i forlengelsen av dette, hvordan endringer i sistnevnte - under ulike systemiske betingelser - kan tenkes å føre til andre beslutningsutfall. Rapportens første del munner ut i en presisering av det vi ovenfor benevner demokratisk politikk – for det lar seg godt gjøre å argumentere for forskjellige syn på dette punktet. Vi skal spesielt argumentere for at *partiene* er viktige institusjoner i fylkeskommunen (eller et annet regionalt nivå), og at forskning som undersøker partienes betydning mer direkte er et savn.

I tråd med gjennomgangen i første del vil vi i den neste delen av rapporten trekke inn ulike teoretiske perspektiver på velgerkontroll og politikktilpasning, og i påfølgende del også søke å teste empirisk noen av de

² Se for eksempel ECONs utredninger (2004a;2004b), gjengitt i kortversjon i Kommunenes Sentralforbund (2004): “Samtlige offentlige utredninger som er gjennomført i de senere årene argumentere[r] for et *folkevalgt* mellomnivå i forvaltningen” (min uthevelse).

generelle implikasjoner som fremsettes på data fra fylkesnivået – og også fra kommunenivået som et sammenligningsgrunnlag. På den ene side kan man hevde at kontrollen velgerne utøver gjennom valg gir anledning til å skifte ut sittende ansvarlige koalisjoner (etter en sanksjonsmodell). På den annen side kan ulike sider ved det lokale valgsystemet vanskeliggjøre plassering av ansvaret for utført politikk. I så fall er partiene henvist til å utforme plattformer som velgerne før valget oppfatter som troverdige (mandatmodellen). Fra en lokaldemokratisk synsvinkel vil da være interessant å undersøke hvordan og hvorvidt det lokale representative nivå i det hele tatt gjenspeiler velgernes preferanser. Rapportens siste del oppsummerer funnene i de empiriske analysene og konkluderer.

Fylkeskommuneforskningen – og rapportens overordnede fokus

I det følgende skal vi kort søke å oppsummere forskningen på fylkeskommunal politikk. Fremstillingen støtter seg i stor grad på Signy Vabos (1995) brede forskningsoversikt over feltet, der de fleste aspekter ved fylkeskommunen som organisasjon behandles: Befolkningens forhold til og kunnskap om fylkeskommunen, fylkeskommunens interne organisering, fylkeskommunal tjenesteyting, planprosesser mv. I tråd med rapportens hovedfokus på demokratisk politikk - forstått som prosessen med å gjøre velgernes preferanser om til fylkeskommunale beslutninger – avgrensnes gjennomgangen og det refereres her kun de bidragene som omhandler det førstnevnte tema. Enda mer presist – og i tråd med det hovedfokus på partier og politisk representasjon som begrunnes nedenfor - skal gjennomgangen særlig fremheve forskningen som omhandler befolkningens *forhold* til de folkevalgte institusjonene og den politikk som utføres snarere enn deres kunnskap om og holdninger til hvordan sistnevnte organiserer seg og sin politikk. Gjennomgangen munner allikevel ut i følgende påpekning: Forskning som omhandler det folkevalgte nivåets egne demokratiske virkemåte er begrenset.

Forskningen omkring befolkningens forhold til fylkespolitikken

En rekke av de forskningsbidrag som refereres i Vabos (1995) oversikt undersøker befolkningens generelle holdninger til fylkeskommunen som et mer eller mindre viktig forvaltningsnivå i det norske styringssystemet.³ Hovedinntrykket er at befolkningen har en “rimelig oppslutning” om fylkeskommunen (Vabo 1995:28), men også at den som viktig forvaltningsnivå rangeres på tredjeplass etter vekselvis kommunen og staten med hensyn til dens innvirkning på hverdagen eller dens betydning ved valg (Vabo 1995:28-30). Samtidig er befolkningen usikre når det gjelder faktisk og ønsket oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, men et flertall ønsker allikevel en dreining av oppgaver mer mot det lokale (kommunene) heller enn i statlig retning. Dessuten mener et flertall (utenom en andel på 20 prosent usikre velgere) at “fylkeskommunen har sin naturlige plass i styringssystemet” (Vabo 1995:29).

³ Blant annet refereres landsomfattende undersøkelser fra 1983 og 1990 og fylkesvise undersøkelser fra Sogn og Fjordane i 1988 og Rogaland i 1991 (Vabo 1995:28-32).

En annen innfallsvinkel vi møter i forskningen er fokuset på befolkningens kjennskap til fylkeskommunen som organisasjon og styrings-system.⁴ Det generelle inntrykket er at kunnskapen om fylkeskommunens oppgaver er lav, men at kjennskapen til hvem som utgjør den øverste politiske ledelse og de politiske organer er forholdsvis høy: Over halvparten (opp mot 65 prosent) kjenner navnet til fylkesordføreren, mens et noe knappere flertall (54 prosent i Sogn og Fjordane) svarer at fylkestinget er øverste politiske organ (Vabo 1995:32-33).

En overordnet tolkning av disse resultatene er denne: For det første ser vi en rimelig oppslutning i befolkningen om fylkeskommunen som institusjon. For det andre ser vi også mye usikkerhet i kunnskapen omkring hvordan fylkeskommunen plasseres i det norske styringssystemet og hvordan den er organisert internt. At et flertall allikevel synes å gå god for (en vagt oppfattet) fylkeskommunes plass i styringssystemet, kan lede til en forsiktig konklusjon om at velgerne, om ikke annet, også ser behovet for *regionale* tilpasninger. Men selv om kunnskapsspørsmålene i de refererte undersøkelsene kun søker å fange opp “visse *minimumskunnskaper*” som må til for å oppnå “kontakt mellom de styrende lokalt og regionalt og velgerne” og dermed bedre lokale tilpasninger (Vabo 1995:32-33), *kan* det innvendes: Uten at dette sammenholdes med tendenser for eksempel på andre forvaltningsnivåer (vet et flertall av velgerne hvem som er Stortingspresident eller hvordan Stortinget er organisert?) sier de lite. Spissformulert kan organisering både på øverste politiske og på administrativt nivå ses som et felt for ekspertene. Befolkningens politiske preferanser tas best hånd om – kan det hevdes – av organisasjoner som evner å formulere befolkningens mål: Organisasjonene, altså *partiene*, ordner med midlene, enten det nå gjelder en fornuftig organisering av deres egen innbyrdes kamp eller de administrative løsninger som ses som egnede når deres omforente beslutninger skal settes ut i livet.

I Vabos (1995) oversikt finnes få henvisninger til folkevalgte og karakteristikk av deres adferd og oppfatninger slik de oppfattes av dem selv eller av velgerne. Ett unntak er Baldersheim og Jamils (1992:55) dokumentasjon om rogalendingenes labre interesse for “hvem som har flertall i fylkestinget” (Vabo 1995:31). I et annet spørsmål mener over halvparten at “partitilhengere og interessegrupper [...blir] tatt mest hensyn til når beslutninger tas” (Vabo 1995:31; Baldersheim og Jamil 1992:55-57). Baldersheim og Jamil dokumenterer også at rogalendingenes avstand til

⁴ Blant annet refereres tre undersøkelser i Telemark (1979-1983) i tillegg til undersøkelsene nevnt i fotnote 2.

politikken (målt gjennom spørsmål om hvor lett partiene kan skilles fra hverandre) er større på fylkesnivå enn på kommunenivå (*ibid*).⁵

En empirisk studie som ser eksplisitt på partienes rolle på fylkesnivået skal nevnes spesielt. I deres studie av fylkespolitikernes politiske holdninger viser Sørensen og Hagen (1998) at i alle fall *potensialet* for partipolitisk posisjonering er stort også i fylkeskommunen på visse områder. Både når det gjelder faktiske og ønskede prioriteringer av forskjellige oppgaver er partiforskjellene små både i primærkommunene og i fylkeskommunene - og svakere i sistnevnte: Fylkeskommunen har et langt smalere oppgaveportefølje enn kommunene, og kan også sies å være sterkere regulert av nasjonale standarder. På andre områder er imidlertid ønskene klart divergerende - både i kommunestyrene og i fylkestingene er representanter for sosialistpartiene i sterkere grad for høyere skatter og avgifter, for bruk av private produsenter og for friere brukervalg. For kommunene slår dette også ut i faktisk politikk der sosialistpartirepresentanter er i flertall, mens det i fylkeskommunene ligger hindringer i veien gjennom skattereguleringen (fylkene kan ikke kreve inn gebyrer av betydning og krever ikke inn eiendomsskatt) og gjennom liten tilgang til private produsenter (kjøp av private sykehustjenester skjer sjelden) (Sørensen og Hagen 1998:111). Uansett synes det altså å ligge et potensiale for partipolitikk også på fylkesnivå, og vi skal komme tilbake til dette poenget i konklusjonsdelen.

Grunnleggende betraktninger omkring begrepet representativt demokrati

Av gjennomgangen over synes det klart at mesteparten av forskningen omkring fylkeskommunen har lagt vekt på befolkningens kunnskap om og forhold til fylkeskommunen som forvaltningsorganisasjon. Mindre har vært skrevet om fylket som representativ demokratisk institusjon, der beskrivelser av og forklaringer på befolkningens forhold til deres politiske representanter står i sentrum.⁶ Nedenfor skal derfor kort presiseres hva som i denne rapporten legges i begrepet *representativt demokrati*.

⁵ Forskjellen trenger dog ikke være alarmerende i seg selv. Befolkningens detaljerte kunnskap om partiene og deres posisjoner kan hevdes å spille en mindre rolle: Gjennom ulike signaler fra omgivelsene (meningsmålinger, etablerte partinavn, informasjon fra meningsfeller mv.) kan de aller fleste (når det virkelig gjelder) treffe rasjonelle valg med hensyn til å skulle stemme på den eller de kandidater som tilbyr politikk som ligger nærmest ens egne preferanser (se NOU 2004:25:110; Lupia og McCubbins 1998:4-13).

⁶ Ett unntak her er Hilmar Rommetvedts studie, "Lokalvalg eller riksgallup. Kommune- og fylkestingsvalget 1987", der det fremkommer at fylkestingsvalget i

Representativitet kan defineres på flere måter. For det første kan representativitet forstås både som *bakgrunnsrepresentativitet* og *holdningsrepresentativitet*. I det første av disse tilfellene er det et poeng at de valgte delegater (lokalpolitikere) har samme bakgrunn som de representerte (velgerne) hva gjelder sosio-økonomiske, etniske og kulturelle faktorer. Idéen er at en slik dypere kobling mellom representanten og den samfunnsgruppen han/hun representerer kan gi større legitimitet til de politiske beslutninger som tas – i tillegg til at det sikrer meningssamsvar mellom velger- og representantnivå via det holdnings- og interessefelleskapet som antas å eksistere innenfor de ulike samfunnsgruppene. Det kan imidlertid hevdes at dette idealet i praksis er vanskelig å oppnå: For eksempel skiller fylkestings- og kommunestyrerepresentantene seg fra velgerne når det gjelder både utdanning (overrepresentasjon av høyt utdannede blant politikere) og kjønn (flestepartlige representanter) (se for eksempel NOU 2000:22:kap. 8). Det er imidlertid ikke sikkert at dette trenger å ha så store uheldige konsekvenser. Gjennom *holdningsrepresentativitet* kan ulike velgergrupper sikres politikere som *målberer* deres holdninger, slik “[r]epresentation [often is] defined as having one’s views *voiced* in the legislative decision-making process” (Cox 1997:225, min uthevelse). Tidligere studier har vist at holdningene hos norske lokale partipolitikere (kommunestyrerepresentanter) stort sett gjenspeiler holdningene hos tilsvarende grupperinger på velgernivå (Hagen og Sørensen 2001).

Mot disse gjennomgripende formene for representativitet kan det på den annen side hevdes at *vedtaksrepresentativitet* må være det mest sentrale dersom politikk i det hele tatt er interessant: Representativitet kan nettopp defineres som graden av “having one’s views reflected in the final product of the legislative decision-making process, that is, in *enacted policy*” (Cox 1997:225-226, min uthevelse).⁷ Mens et elektorat vil bestå av et i prinsippet uendelig antall nyanser i holdninger, må forsamlingen til sist treffe et vedtak på bekostning av alle alternative vedtak. I denne rapporten skal vi i hovedsak legge vekt på analyser der idéen om vedtaksrepresentativitet er styrende. Men, mens flere studier konsentrerer seg direkte om politiske vedtak slik disse knyttes til velgerpreferanser,⁸ skal vi her indirekte undersøke *på hvilke*

sterkere grad enn kommunestyrevalget gjenspeiler velgernes syn i den nasjonale politikken (Rommetvedt 1988:162-163).

⁷ Slik sett er også den mest representative politikken på en enkelt dimensjon den sentrumsorienterte (Cox 1997:226). Mer presist kan det hevdes at politikk som tilgodeser medianvelgerens preferanser er den mest representative (slik den minimerer det gjennomsnittlige avviket til velgernes preferanser).

⁸ Eksempelvis kan nevnes Borge (2000), Borge og Rattsø (2004), Blom-Hansen, Monkerud og Sørensen (2005), NOU (2005:06, vedlegg 8) og Monkerud og

måter ulike vedtak kan tenkes kontrollert av velgerne gjennom utskiftninger av representative beslutningstagere.

Videre søker rapporten spesielt å kartlegge erfaringer med fylkeskommunen som *konkurransedemokratisk* arena. Mens et *deltagerdemokratisk* perspektiv vektlegger muligheter for deltagelse og nær kontakt mellom velger og folkevalgt (se for eksempel Rose 2000:69-72; Cohen 1984; Pateman 1970; Ware 1987), legger fremstillingen her størst vekt på velgernes muligheter for å skifte ut konkurrerende styrende eliter gjennom valg (se for eksempel Rasch 2000; Schumpeter 1914; Riker 1982; Downs 1957). Begge retninger innenfor studiet av lokaldemokratiske prosesser vil ha sin berettigelse – på like og ulike vilkår: Ytre sett kan begge idealtyper lede frem til politisk representasjon som avspeiler velgernes preferanser eller som også er representativ i bakgrunns- eller holdningsmessig forstand. I tillegg vil det altså ligge et formativt element på velgernes vegne i det deltagerdemokratisk standpunktet. Alt annet likt kan man imidlertid anta at et større politiske fellesskap i større grad trenger sterke formelle institusjoner (les: partier) skal det lokale demokratiet fungere godt. I et lite politisk fellesskap kan den direkte tilgangen til både enkeltpolitikere - og til hele styringskjeden fra det politiske nivå og ned til de enkelte tjenesteenheter - lettes betraktelig. I et større fellesskap kan man anta at mer eller mindre klare politiske plattformer slik de fremføres av partiene *må* spille en større rolle av rent praktiske grunner.⁹ Dersom man skal ha et folkevalgt mellomnivå av en viss størrelse kan det derfor synes særlig viktig at rammebetingelsene (lokalt oppgavetilfang og statlige reguleringer) ikke er for stramme, og at organisatoriske og politiske forhold (intern organisering og parti- og valgsystem) ligger til rette for at velgerne gis mulighet til å *kontrollere* den politikk som besluttes. Det er med utgangspunkt i dette – partiens sentrale teoretiske rolle og det som kan synes som fylkesforskningens manglende empiriske oppfatthet av denne – at rapporten nå vender blikket mot de demokratiske erfaringer i fylkeskommunen.

Sørensen (2004) som alle knytter politiske vedtak (om skatter og avgifter eller om konkurranseutsetting) til kommunestyrets sammensetning og/eller behov og preferanser i elektoratet.

⁹ Argumentet har gjerne blitt fremført med henvisning til rent numerisk begrensninger ved store politiske fellesskap: Selv i smågrupper vil det være enkeltpersoner som tar ordet og fører debatten, og i større grupper forsterkes tendensen. Dersom dette er selve hovedproblemet, ligger den demokratiske utfordring i å finne frem til “rules of fair representation” (se Klausen (2004:83-84) og hans diskusjon av bla. Schumpeters (1942) og Dahls (1989) synspunkter på slike problemer). Se for øvrig Elsters (1983:33-42) prinsipielle diskusjon omkring etiske og praktiske problemer forbundet med oppnåelsen av en enhetlig flertallsvilje eller enstemmighet – som man *kan* hevde er den politiske prosessens hensikt og endelige formål.

Teoretiske betraktninger: Betingelser for et velfungerende representativt demokrati

Med de grunnleggende forutsetningene for den videre analysen på plass – altså med forståelsen av fylkespolitikk som prosesser innenfor et representativt lokaldemokrati – kan vi nå gå videre inn på betingelsene for at det fylkeskommunale demokratiet skal kunne sies å fungere tilfredsstillende.

Betingelser for et velfungerende lokaldemokrati: Partiløfter og velgerreaksjoner

For at et representativt demokrati skal fungere hensiktsmessig, må to overordnede betingelser være oppfylt. Partiene må for det første ha evne til å kunne formulere både relevant og betydelig politikk – det må både eksistere tilstrekkelig lokalt handlingsrom til at interessante politiske løfter skal kunne fremmes og innfrielse av løftene må kunne gjøre praktisk forskjell. For det andre må velgerne ha anledning til å kunne straffe de politiske partier som ikke innfrir sine løfter. Betingelsene kan ses som gjensidig opprettholdende mekanismer som virker på ulike nivåer i den demokratiske styringskjeden: Dersom partiene mangler evne til å kunne formulere betydelige politiske løfter, vil det heller ikke foreligge noen rasjonelle grunner for velgerne til å straffe eller belønne faktisk politikk. Og omvendt, dersom velgerne av ulike grunner ikke reagerer på faktisk politikk, vil heller ikke partiene ha noen incentiver til å formulere representative politiske løsninger.

Slik sett kan betingelsene lede frem til flere observasjonsmessige utsagn om flere trinn i styringskjeden. Begge de overordnede betingelsene kan dessuten presiseres ytterligere, og nedenfor oppsummeres forhold som kan tenkes å hindre deres oppfyllelse: Det første forholdet er definerende for *representative systemer* som sådan, og springer ut av potensielle agentproblemer i forholdet mellom velgere på den ene siden og representanter på den andre. De to neste har med *organiseringen* av lokaldemokratiet å gjøre – slik det kan hevdes at forskjellige valgsystemer og institusjonelle ordninger gjør styringskjeden mer eller mindre oversiktlig og håndterlig. De to siste forhold har på sin side med de videre *rammebetingelser* å gjøre: Dersom lokaldemokratiet ikke levnes særlig spillerom – av sterkere aktører på nasjonalt nivå – så finnes verken grunnlag for partienes tilpasning til lokale preferanser eller for reelt virksomme straffereaksjoner fra velgernes side.

For det første, kan det altså være trekk ved representative systemer i seg selv som gjør en idéelt effektiv straffemekanisme vanskelig. I klassiske modeller med fullstendig informasjon (for eksempel Downs (1957)) er politikken gitt: Partienes plattformer og politikk tilpasses perfekt til

velgernes preferanser – gitt at partiene har full mobilitet langs den aktuelle politikkdimensjonen. I Ferejohns (1994) moralsk hasard-modell er bildet annerledes: Politikerne/partiene vet rimeligvis bedre enn velgerne hvilke grep som skal til for nå et bestemt resultat gitt andre eksogene faktorer som også er med på å bestemme det endelige resultatet. I tillegg har politikerne/partiene bedre informasjon om de eksogene forholdes karakter. Velgerne på sin side er henvist til å stemme ut eller inn kandidater på bakgrunn av resultater alene, siden de verken har oversikt over betydningen eller det relative innslaget av eksogene forhold som ligger utenfor politikernes/partienes kontroll. *Denne informasjonsasymmetrien kan utnyttes av politikerne, og dette kan forklare hvorfor velgerne ikke alltid får den politikken de vil ha og også peke på situasjoner der lokalpolitikkerne finner det mer eller mindre regningsssvarende å yte en innsats (henholdsvis i oppgangs- eller nedgangstider).*

For det andre kan organiseringen av lokalpolitikken rundt et proporsjonalt valgsystem være en praktisk hindring: I partisystemer med få partier (to eller tre) har velgerne alltid mulighetene til å kaste en sittende (flertalls)koalisjon og erstatte den med en ny en. I flerpartisystemer, slik vi finner det i norsk lokalpolitikk, kan dette i praksis vise seg vanskelig. *Velgerne kan vanskelig koordinere sine valg seg imellom for å sikre én alternativ koalisjon valgseieren.* Cox (1997:122) viser at for systemer med flere enn 4-5 partier, så finnes ingen rasjonelle holdepunkter for velgerne dersom dannelsen av slike alternative koalisjoner er et mål.

For det tredje, kan det hevdes at forklaringen på manglende tilpasning og velgerkontroll heller ligger i at norske kommuner og fylker (i det store og hele) arbeider etter *formannskapsprinsippet*. Organisering etter dette prinsippet innebærer en vektlegging av *konsensus* fremfor politisk ansvarlighet (Hagen og Sørensen 2001) og gjør det vanskelig for velgeren å plassere ansvaret for den politikken som føres. Mot dette kan det hevdes at noen holdepunkter vil velgerne alltid ha: Martinussen (2004) finner for eksempel at ordførerpartier går sterkere tilbake når lokale skatter og gebyrer settes opp – men substansielt sett er effektene uansett små. Allikevel: *Muligens vil velgerne ha problemer med å plassere ansvaret for lokalpolitikken i et konsensusdemokrati a lá det norske.*

For det fjerde, er det blitt trukket frem at norsk lokalpolitikk arbeider under stadig strammere rammevilkår. Kommunene, og fylkene spesielt, møter økende statlig overstyring i form av strengere minstestandarder og tiltagende bruk av øremerkede statlige overføringer (NOU 2005:06:kap.5). Statlige overføringer utgjør brorparten av fylkenes inntekter, og i kommunene utgjør overføringene sammen med sterkt regulerte lokale skatter 72 prosent av inntektene (SSB 2001). Samtidig utgjør samlet kommunalt konsum 13,5 prosent av BNP (NOU 2005:6:tabell3.3, kap.3). Sørensen og Vabo (2004:21) viser at fylkestingsrepresentantene over tid vurderer statlige

reguleringer av lokalpolitikken som stadig strengere på de fleste tjenesteområder, og at den også vurderes som strengere i fylkene enn i kommunene. *Slik sett kan en forklaring på eventuelt manglende lokaldemokratisk tilpasning av politikken ligge i det trange formelle handlingsrom statlige myndigheter levner lokalpolitikken.*

For det femte, og som en variant av det ovenstående argumentet, kan manglende evne til lokal politikkformulering bunne i de nasjonale partiorganisasjonens overherredømme. Lokalpolitikk kan rett og slett ha blitt for viktig for nasjonale aktører generelt til at den kan overlates til lokale aktører, og sistnevnte må i sitt avhengighetsdilemma innse at de må spille på lag med førstnevnte: *Manglende lokalpolitiske evner er et tegn på at det er den nasjonale partikonkurransen som er den toneangivende, dvs. at de nasjonale partiorganisasjonene ikke tillater de lokale partiene å formulere lokalt tilpasset politikk.*

Ovenfor har vi pekt på flere faktorer som kan gjøre lokal demokratisk politikk mer eller mindre velfungerende – noen generelle og noen der det finnes variasjon over fylker og kommuner. Der faktorene trekker i negativ retning vil situasjonen preges av *vansker med lokalt å formulere betydelig politikk med lokalt nedslagsfelt og av at velgerne i liten grad reagerer på variasjoner i lokalpolitiske disposisjoner* – enten det nå kommer av at variasjonene i seg selv er små eller at muligheten for å reagere er mer eller mindre fraværende.

Norsk lokalpolitikk: Mandatmodell eller sanksjonsmodell?

I en presisering av det foregående kan det godt tillegges: Velgerne må kunne tilbakeføre resultatet av utført politikk til et ansvarlig parti eller en ansvarlig koalisjon for eventuelt å kunne straffe med stemmeflukt (eller true med det) i et enkelt valg. Sett at partiene, av ulike grunner, ikke kan justere sin politikk etter velgernes preferanser før et valg, for eksempel fordi det vanskelig lar seg forutsi hvor ansvaret vil ligge i kommende valgperiode. Denne idealtypiske forståelsen av demokratisk politikk kan benevnes *sanksjonsmodellen*, slik den kjennetegnes ved at velgerne vurderer nettopp *utført politikk* når de avgir sin stemme (såkalt *post-election politics*, se Persson og Tabellini (2000:11-14)). Men det er heller ikke sikkert at en slik straffereaksjon etter en gjennomført valgperiode lar seg gjennomføre i praksis. Dersom også observerte ansvarsforhold er diffuse, slik at partiene ikke kan stilles til ansvar, er velgerne henvist til å stemme på de partier som *før* valget kan tilby troverdig politikk – troverdig i den betydningen at det er i partienes interesse å gjennomføre den politikken de gikk til valg på når beslutningen skal tas. Vi skal komme tilbake til dette poenget nedenfor. Forutsetningene om at norsk lokalpolitikk arbeider etter formannskaps-

prinsippet (slik det utydeliggjør ansvarsforhold), at ulike politiske partier har bedre informasjon enn velgerne om forhold som påvirker politiske resultater (slik det utydeliggjør den politiske innsatsen) og at velgerne mangler evne til å koordinere “straffeutmålingen” (slik det skaper usikkerhet omkring alternative løsninger) kan uansett gjøre slik kontroll *ex post* (etter gjennomført politikk) vanskelig.

Dersom partiene (eller kandidatene) er oppatt av posisjoner (enten i seg selv eller som middel til å gjennomføre en spesiell velgeruavhengig politikk), og dersom ansvaret for – og innflytelse på - utført politikk på sin side *kan* plasseres utvetydig, vil partiene (under rimelige omstendigheter) kunne tilby troverdige løsninger i forkant av valget – aktiv kontroll *ex post* i det enkelte valg blir overflødig. Slik sett skulle velgerreaksjoner i det hele tatt ikke kunne spores. I denne idéaltypiske *mandatmodellen*¹⁰ kan altså partiene tilpasse sin politikk til velgernes preferanser før et enkelt valg. Men, vi støter igjen på de praktiske problemer rundt tydelig plassering av ansvaret for politisk handling. I et lengre perspektiv kan det imidlertid hevdes at partier kan arbeide etter en slik modell: Partier kan over tid bygges opp rundt langsiktige partinavn, som organisasjoner med egne mål til forskjell fra enkeltrepresentantenes (Krehbiel 1993:238), og de kan signalisere troverdighet for at politikken gjennomføres gjennom intern partidisciplin og utvelgelse av kandidater.¹¹

Fra diskusjonen ovenfor kan vi altså slutte at lokal demokratisk kontroll med det representative nivå kan skje på to idéaltypiske måter. Poenget er at dersom vi ikke finner spor av den første typen kontroll (*ex post*-kontroll) så betyr ikke det nødvendigvis at velgerkontrollen ikke fungerer. I analysene som følger skal vi se nærmere på hvordan en sanksjonsmodell synes oppfylt på fylkes- og kommunenivå - gjennom å se på endring i partiopplutning på bakgrunn av forhold som kan innvirke på velgernes vurderinger (i hvilken grad partiet kan sies å være ansvarlig, eksogene forhold som påvirker politiske resultater mv.).

I første omgang skal vi imidlertid se nærmere på muligheten for partiens tilpasning til velgerpreferanser spesielt: Er de lokale partilandskap tilpassningsdyktige i den forstand at de fanger opp ulike velgerpreferanser fra det ene fylket til det andre? Eller er det snarere slik at lokale partiorganisasjoner er bundet i sine posisjoner uavhengig av fylkestilhørighet - for eksempel som følge av pålegg fra nasjonale partiorganisasjoner eller fordi uklare ansvarsforhold ikke tillater spontane tilpasninger.

¹⁰ Såkalt *pre-election politics* (Persson og Tabellini 2000:11-14).

¹¹ Se for eksempel Snyder og Groseclose (2000) og Wright og Schaffner (2002) for empiriske resultater som støtter opp under slike institusjonelle partieffekter.

Analyse: Hvordan fungerer velgerkontrollen?

I det følgende skal vi først undersøke nærmere hvordan lokale partier kan tenkes å fange opp lokale preferanser innenfor en mandatmodell. Her benytter vi data om oppslutningen til de tradisjonelle og landsdekkende partiene, og vi utnytter materiale fra de sju lokalvalgene fra 1979 til 2003. I disse enkle analysene kobles de ulike partiers oppslutning i lokalvalgene til lokale velgerpreferanser målt gjennom velgernes gjennomsnittlige selv plassering på høyre-venstre-aksen, slik den er undersøkt i Stortingsvalgundersøkelsene.¹² Gjennom disse analysene kan vi i noen grad komme nærmere et svar på *hvordan* velgerne ved å stemme på ulike partier kan gi uttrykk for ønsket politikk. I neste omgang skal vi i et *post-election*-perspektiv se på mulighetene velgerne har for å straffe de ansvarlige partier/koalisjoner. Her benytter vi oss av data om de enkelte partiers frem- eller tilbakegang fra det ene valget til det andre koblet til ulike indikatorer for forhold som kan lette eller vanskeliggjøre effektive velgerreaksjoner.

Hvordan tilpasses politikken til lokale preferanser?

Sett at partiene som stiller til valg står fritt i sin tilpasning av politiske plattformer til velgerpreferansene i det aktuelle valgdistrikt.¹³ Dersom velgerne beveger seg til høyre på den aktuelle dimensjonen, er det en enkel forventning at også partiene tilpasser seg dette: Dersom opinionen beveger seg til høyre, beveger alle partiene seg til høyre, og velgeroppslutningen om

¹² Opplysninger om partienes oppslutning i lokalvalgene er hentet fra NSDs kommunedatabase, og måler oppslutning omkring en oppgitt liste som antall stemmer for listen i den enkelte kommune delt på totalt antall stemmer i kommunen. Der antallet stemmer oppgis som null, antas at listen ikke stiller til valg i vedkommende kommune, og observasjonen kodes dermed med verdien "manglende". Opplysningene om HV-selv plassering er hentet fra Statistisk sentralbyrå og Institutt for samfunnsforskning valgundersøkelser; 1977, 1981, 1985, 1989, 1993 og 1997, og er tilrettelagt i aggregert form av sistnevnte institusjon. Hverken Statistisk sentralbyrå, Institutt for samfunnsforskning eller NSD er ansvarlig for den analysen eller tolkningen som er gjort i denne rapporten.

¹³ I en klassisk formulering av partitilpasning – med to partier som stiller til valg etter flertallsmetoden (samt en rekke andre forutsetninger, se for eksempel Helland (2003)) - kan det vises at partienes/kandidatenes posisjoner *konvergerer* mot medianvelgerens veldefinerte idealpunkt på én veldefinert politisk dimensjon (Downs 1957). I flerpartisystemer (med flere enn tre partier) med proporsjonale valg vil imidlertid partienes plattformer (i likevekt) spres langs den aktuelle dimensjonen (Helland 2003).

de enkelte partiene skulle forbli nokså uendret. Mot dette kan man anføre de hindringer som ligger i veien for spontane tilpasninger som vi var inne på i forrige del av rapporten. Én måte som partiene kan tilby troverdige plattformer på har vi imidlertid berørt: Man kan anta at de nasjonale og landsdekkende partier både representerer klare potensielle “labels” på en sentral høyre-venstre dimensjon – slik det viser seg i flere opinionsundersøkelser der partiene plasseres langs denne dimensjonen - og at de som organisasjoner rår over virkemidlene som skal til for å gjøre en slik “label” troverdig (gjennom utvelging av kandidater mv.). I opinionsundersøkelser ses dessuten at høyre-venstre-dimensjonen stadig er en viktig skillelinje i norsk politikk.¹⁴ Dersom dette er riktig, skulle vi heller forvente at de klassiske høyrepartier/borgerlige partier (H, Frp, KrF, V og muligens Sp) øker sin oppslutning der velgerpreferansene skifter til høyre, og at de sosialistiske partier (DNA, SV og muligens Sp) taper i oppslutning. Og at endringen i oppslutning for de nevnte partier går i motsatt retning når velgerpreferansene skifter til venstre.

Formelt skal vi teste denne siste hypotesen ved varianter av følgende modell:

$$L_{ijt}^p = \log\left(\frac{V_{ijt}^p}{1-V_{ijt}^p}\right) = \gamma^p + \beta_{HV}^p \cdot HV_{jt} + u_t^p + v_j^p + e_{ijt}^p, \text{ der } P \in \{SV, DNA, Sp, V, KrF, H, Frp\}.$$

Vi estimerer altså oppslutningen til de ulike landsdekkende partiene i lokalvalgene (kommunestyrevalg og fylkestingsvalg) som en funksjon av den gjennomsnittlige høyre-venstre-selv plasseringen fylkesvis (HV_j).¹⁵ Vi benytter oss av en logistisk (logit)transformasjon av oppslutningen til partiene, slik dette gir konsistente prediksjoner for oppslutning innefor [0,1]-intervallet. I modellen er HV_j gjennomsnittlig selv plassering på HV-aksen (0=helt til venstre, 9=helt til høyre), γ og β_{HV} parametre, og u_t , v_j og e_{ijt} feiltermene som fanger opp variasjonen over henholdsvis valgperiode (indeksert t), fylker (indeksert j) og opptellingskretser (kommune i innenfor

¹⁴ Og høyre-venstre-dimensjonen er fortsatt den viktigste i de fleste demokratier (Huber og Inglehart 1995).

¹⁵ Valgundersøkelsene (fra 1977 og frem til 2001) måler HV-selv plassering hos mellom 1416 (i 1981) og 2143 (i 1993) respondenter. På kommunenivå for de enkelte valgperioder er N selvsagt meget lav, og HV-mål på dette nivået er ubrukelige for vårt formål. Fylkesvis for de enkelte valgperioder varierer N fra 9 til 235. De tynnest undersøkte fylkene er Aust-Agder, der N varierer fra 9 til 39 over valgperiodene, og Finnmark der N varierer fra 13 til 38. Ellers har alle fylkesår N på over 26. Mønsteret i de påfølgende analysene (tabell 1 og 2) endres imidlertid ikke nevneverdig dersom de to nevnte fylker utelates.

fylke j i hver valgperiode t ; indeksert ijt).¹⁶ Hypotesen som først og fremst skal testes er altså:

Hypotese 1: $\beta_{HV} > 0$ for borgerlige partier (H, Frp, KrF, V og muligens Sp) og $\beta_{HV} < 0$ for sosialistiske partier (DNA, SV og muligens Sp).

Dersom vi finner signifikante estimater for β_{HV} i analysene tas det til inntekt for en *pre-election*-modell der partienes posisjoner ligger mer eller mindre fast, og der velgernes endrede preferanser for høyre- eller venstrepolitikk kommer til uttrykk gjennom endret oppslutning om “fastlåste” høyre- eller venstrepartier. Dersom vi derimot ikke finner noe klart mønster, kan dette være i tråd med at partiene har anledning til å tilpasse sine plattformer spontant til endringer i opinionen. Dessuten kan varianskomponentene (over u_t , v_j og e_{ijt}) – dvs. deres størrelse og innbyrdes forhold – gi holdepunkter for interessante observasjoner angående det rom for lokalpolitikk som synes å eksistere på de to lokale forvaltningsnivåer (kommune- og fylkesnivået). Tabell 1 og 2 viser resultatene av analysene.

¹⁶ Denne *random effects*-modellen samt de som legges til grunn i neste del av rapporten (estimert med PROC MIXED i SAS versjon 8.2) antar standardforutsetningene om normalfordelte feilledd over de respektive enheter (valgperioder, fylker, opptellingskretser mv.).

Tabell 1: Partienes lokaltilpasning i fylkestingsvalg 1979-2003. Estimerte effekter av gjennomsnittlig fylkesvis selvplassing på HV-aksen på partienes oppslutning (L).

	I	II	III	
SV	β_{HV} (HV-plassing, 0=venstre, 9=høyre)	-	-0,410 ***	0,024
	σ_u^2 (varians over valgperioder, $\text{var}[u_t]$)	0,236 ***	0,221 ***	0,237 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, $\text{var}[v_j]$)	0,118 ***	-	0,122 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, $\text{var}[e_{ijt}]$)	0,268 ***	0,340	0,268 ***
	-2LL	4417,2	5019,4	4421,6
	N		2827	
DNA	β_{HV} (HV-plassing, 0=venstre, 9=høyre)	-	-0,491 ***	0,007
	σ_u^2 (varians over valgperioder, $\text{var}[u_t]$)	0,039 ***	0,046 ***	0,039 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, $\text{var}[v_j]$)	0,141 ***	-	0,142 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, $\text{var}[e_{ijt}]$)	0,172 ***	0,270 ***	0,172 ***
	-2LL	3156,4	4359,9	3161,6
	N		2828	
Sp	β_{HV} (HV-plassing, 0=venstre, 9=høyre)	-	-0,298 **	-0,161 ***
	σ_u^2 (varians over valgperioder, $\text{var}[u_t]$)	0,078 ***	0,071 ***	0,074 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, $\text{var}[v_j]$)	0,499 ***	-	0,481 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, $\text{var}[e_{ijt}]$)	0,604 ***	0,792 ***	0,602 ***
	-2LL	6709,6	7395,0	6704,1
	N		2827	
V	β_{HV} (HV-plassing, 0=venstre, 9=høyre)	-	0,054 *	-0,055
	σ_u^2 (varians over valgperioder, $\text{var}[u_t]$)	0,030 ***	0,027 **	0,030 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, $\text{var}[v_j]$)	0,138 ***	-	0,140 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, $\text{var}[e_{ijt}]$)	0,482 ***	0,619 ***	0,482 ***
	-2LL	5893,2	6519,5	5896,1
	N		2754	
KrF	β_{HV} (HV-plassing, 0=venstre, 9=høyre)	-	0,783 ***	0,052 *
	σ_u^2 (varians over valgperioder, $\text{var}[u_t]$)	0,033 ***	0,048 ***	0,033 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, $\text{var}[v_j]$)	0,381 ***	-	0,368 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, $\text{var}[e_{ijt}]$)	0,288 ***	0,512	0,288 ***
	-2LL	4623,5	6166,5	4626,2
	N		2828	
H	β_{HV} (HV-plassing, 0=venstre, 9=høyre)	-	0,507 ***	0,080 ***
	σ_u^2 (varians over valgperioder, $\text{var}[u_t]$)	0,084 ***	0,088 ***	0,084 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, $\text{var}[v_j]$)	0,158 ***	-	0,143 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, $\text{var}[e_{ijt}]$)	0,226 ***	0,295 ***	0,226 ***
	-2LL	3938,5	4611,8	3937,4
	N		2828	
Frp	β_{HV} (HV-plassing, 0=venstre, 9=høyre)	-	0,549 ***	0,058 **
	σ_u^2 (varians over valgperioder, $\text{var}[u_t]$)	0,704 ***	0,732 ***	0,706 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, $\text{var}[v_j]$)	0,191 ***	-	0,178 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, $\text{var}[e_{ijt}]$)	0,247 ***	0,346 ***	0,247 ***
	-2LL	4197,6	5070,1	4199,5
	N		2824	

***) $p < 0,05$, **) $p < 0,10$, *) $p < 0,15$ med ensidig t-test for variansparametre (σ^2) og tosidig test for β_{HV} .

Tabell 2: Partienes lokaltilpasning i kommunestyrevalg 1979-2003. Estimerte effekter av gjennomsnittlig fylkesvis selvplussing på HV-aksen på partienes oppslutning (L).

	I	II	III	
SV	β_{HV} (HV-plassering, 0=venstre, 9=høyre)	-	-0,333 ***	-0,034
	σ_u^2 (varians over valgperioder, var[u_t])	0,120 ***	0,104 ***	0,119 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, var[v_j])	0,061 ***	-	0,057 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, var[e_{ijt}])	0,257 ***	0,293 **	0,257 ***
	-2LL	2861,2	3054,3	2865,1
	N		1873	
DNA	β_{HV} (HV-plassering, 0=venstre, 9=høyre)	-	-0,457 ***	-0,015
	σ_u^2 (varians over valgperioder, var[u_t])	0,031 ***	0,038 ***	0,031 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, var[v_j])	0,121 ***	-	0,119 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, var[e_{ijt}])	0,215 ***	0,299 ***	0,215 ***
	-2LL	3757,9	4613,0	3762,8
	N		2808	
Sp	β_{HV} (HV-plassering, 0=venstre, 9=høyre)	-	-0,291 ***	-0,031
	σ_u^2 (varians over valgperioder, var[u_t])	0,050 ***	0,047 ***	0,053 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, var[v_j])	0,421 ***	-	0,416 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, var[e_{ijt}])	0,644 ***	0,773 ***	0,644 ***
	-2LL	6139,2	6523,1	6142,8
	N		2517	
V	β_{HV} (HV-plassering, 0=venstre, 9=høyre)	-	-0,030	-0,064
	σ_u^2 (varians over valgperioder, var[u_t])	0,010 **	0,011 **	0,010 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, var[v_j])	0,072 ***	-	0,074 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, var[e_{ijt}])	0,395 ***	0,463	0,395 ***
	-2LL	3774,6	4034,0	3777,0
	N		1940	
KrF	β_{HV} (HV-plassering, 0=venstre, 9=høyre)	-	0,581 ***	0,029
	σ_u^2 (varians over valgperioder, var[u_t])	0,020 ***	0,028 ***	0,020 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, var[v_j])	0,295 ***	-	0,290 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, var[e_{ijt}])	0,227 ***	0,424 ***	0,227 ***
	-2LL	3262,5	4631,0	3266,7
	N		2326	
H	β_{HV} (HV-plassering, 0=venstre, 9=høyre)	-	0,411 ***	0,045
	σ_u^2 (varians over valgperioder, var[u_t])	0,033 ***	0,034 ***	0,033 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, var[v_j])	0,117 ***	-	0,110 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, var[e_{ijt}])	0,274 ***	0,326 ***	0,274 ***
	-2LL	4099,6	4480,7	4102,9
	N		2590	
Frp	β_{HV} (HV-plassering, 0=venstre, 9=høyre)	-	0,458 ***	0,121 ***
	σ_u^2 (varians over valgperioder, var[u_t])	0,412 ***	0,392 ***	0,412 ***
	σ_v^2 (varians over fylker, var[v_j])	0,116 ***	-	0,096 ***
	σ_e^2 (varians over kommunepartier, var[e_{ijt}])	0,308 ***	0,364 ***	0,308 ***
	-2LL	2284,8	2447,8	2284,0
	N		1318	

***) $p < 0,05$, **) $p < 0,10$, *) $p < 0,15$ med ensidig t-test for variansparametre (σ^2) og tosidig test for β_{HV} .

I begge analyser (fylkestingsvalg og kommunestyrevalg) legges altså stemmegivningen i enkeltkommunene (opptellingskretsene) til grunn, slik dette bidrar til sammenlignbarheten mellom de to lokalvalgstypene.¹⁷ Dessuten benytter vi oss kun av valgresultater i de 404 kommuner som siden 1975 ikke har opplevd kommunesammenslåinger/oppdelinger. I modellspesifikasjon I analyseres kun variasjonen over de ulike enhetene. Både for fylker (tabell 1) og kommuner (tabell2) finner vi interessante mønstre: Størst variasjon for de fleste partier (utenom Frp og KrF) gjenfinnes innefor fylkene.¹⁸ Uansett er det for alle partier slik at den regionale varianskomponenten (variasjonen over fylker) ikke er ubetydelig: Allerede her ligger en antydning om forskjellige partilandskap fra den ene regionen til den andre, noe som potensielt kan forklares ved forskjeller i eksogene velgerpreferanser mellom de ulike regioner.¹⁹ Sammenholdt med signifikante, dog gjennomgående svakere, tidskomponenter (σ_u^2) – altså en tendens til at alle lokallag av et landsdekkende parti samvarierer i oppslutning -

¹⁷ For kommunestyrevalgene ses av tabell 1at på langt nær alle partier stiller liste i alle de 404 kommuner og i alle valgperioder som i utgangspunktet undersøkes (min(N)=1318). I fylkestingsvalgene stiller de fleste landsdekkende partier liste i de aller fleste kommuner (min(N)=2754). En kan innvende at dette kan skape skjevheter i sammenligningen mellom fylkestings- og kommunestyrevalgene. Men, dersom vi kun legger til grunn kommuner der et parti stiller liste både i kommunestyre- og fylkestingsvalget endrer mønsteret seg (ved β_{HV} eller de ulike variansparametre) ikke nevneverdig. Om ikke annet synker variansen over opptellingskretser ($\text{var}[e_{ijt}]$) i fylkestingsvalgene marginalt, noe som kanskje kan reflektere at fylker der mange kommuner ikke stiller liste for et bestemt parti i kommunestyrevalget (men altså i fylkestingsvalget), opplever ekstremt lave oppslutninger i mange kommuner (nær 0): En antagelse om lav oppslutning kan være én grunn til å unnlate å stille liste når man kan differensiere etter lokalkjennskap (til den enkelte kommune).

¹⁸ Eksempelvis finner vi (i tabell 2) at $0,21/(0,1+0,12+0,03) \cdot 100\% = 58\%$ av variasjon (på logitskalaen) i oppslutning over kommunale Arbeiderpartilister forklares av forskjeller mellom kommuner. KrFs sterke regionale (fylkesvise) variasjon (σ_v^2 på rundt 0,38 versus σ_e^2 på rundt 0,29 i fylkestingsvalget) gjenspeiler partiets “strongholds” på vest- og sør-vestlandet, mens Frps sterke tidsvariasjon (σ_u^2 på 0,70 versus σ_e^2 på 0,25 i fylkestingsvalget) rimeligvis må tilskrives partiets turbulente (valg)historie.

¹⁹ Sammenholdt med dramatiske fall i -2LL fra modellene II til I – også i kommunestyrevalgsanalysene (tabell 2) – har dette også implikasjoner for debatten om kommunesammenslåinger: Dersom oppslutningen om de ulike partiene sier noe om realiserte velgerpreferanser, er det ikke sikkert at sammenslåing av kommuner (innenfor samme region) trenger å ha store uheldige konsekvenser – oppslutningen er i stor grad *regionalt* fordelt. Tidligere studier har også vist at kommunal skatte- og avgiftspolitik er regionalt fordelt (Monkerud 2004:59-60).

forteller dette om rimeligheten ved å se (det sentrale) partinavnet som en drivkraft for å forklare oppslutningen om forskjellige lister i lokalvalg.

Et gjennomgående trekk er uansett at tidsresidualens (σ_u^2) andel er mindre i kommunestyrevalg (tabell 2) enn i fylkestingsvalg (tabell 1). Dette er i tråd med andre analyser av de to lokalvalgstypene: Rommetvedt (1988:162-163) viser som sagt (se note 6) at fylkestingsvalg i større grad enn kommunestyrevalg gjenspeiler velgernes syn i den nasjonale politikken (målt ved partienes oppslutning i Stortingsvalget). Det kan være rimelig å se den nasjonale politikken (for eksempel uttalelser fra partienes sentralorganisasjoner) som hoveddrivkraften i kommunikasjonen av troverdige politiske plattformer. Uansett finner vi altså tegn til at kommunepolitikk er noe annet enn fylkespolitikk – det ser ut til å eksistere større rom for lokale preferansedannelser i det førstnevnte tilfellet. Muligens finnes større rom for lokal tilpasning på kommunenivå enn på fylkesnivå, noe som ikke er urimelig tatt i betraktning det betydelig mindre formelle politiske spillerom fylkene er tildelt. Og muligens må velgerne i fylkestingsvalg i større grad enn i kommunestyrevalg informeres av et forholdsvis langsiktig og eksogent gitt “parti-label”.

Modellspesifikasjon II tester disse resonnementene mer direkte, og estimerer β_{HV} ved å utnytte all variasjonen over fylker og kommuner. Mønsteret er tydelig både for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg: De tradisjonelle sosialistiske partiene (SV, DNA), samt Sp, har systematisk lavere oppslutning i fylker der velgerpreferansene ligger til høyre på HV-skalaen (og omvendt for de resterende partier), og effektene er substansielle. For eksempel: Med en oppslutning om DNA på 35% i fylkestingsvalget²⁰ i et gitt fylke (dvs. en odds på 0,54), forventer vi ifølge modellen at DNA-oppslutningen er $0,54 \cdot e^{-0,49} / (1 + 0,54 \cdot e^{-0,49}) \cdot 100\% = 25\%$ i et fylke med ett skalapoeng høyere skåre på gjennomsnittlig HV-selv plassering.

I modellspesifikasjon III gis en sterkere test av hypotesen, ved at vi også tar hensyn til ulike nivåer i partioppslutningen fra fylke til fylke i undersøkelsesperioden, og dermed ser på effekten av endringer i HV-selv plassering *innenfor* de enkelte fylker i tidsperioden. Effektene her er betydelig mindre (fra -0,16 til 0,08 på logitskalaen) og i mindre grad signifikante, men går ikke imot predikerte retningen i forhold til en rimelig plassering av partiene langs HV-aksen.²¹ Det er allikevel i stor grad høyrepartiene (KrF, H og Frp i fylkene og Frp i kommunene) som går frem

²⁰ En oppslutning på rundt 35% er nær typisk for dette partiet. Se appendiks A, tabell A3.

²¹ En metodologisk forklaring på få signifikante resultater i analysen er den svake tidsvariasjonen for HV-selv plassering vi ofte finner over de sju aktuelle valgperiodene (se appendiks A, tabell A2) kombinert med HV-mål beheftet med betydelige målefeil (utvalgsfeil) (jf. note 12).

som følge av en dreining i gjennomsnittlig HV-selv plassering, men i fylkestingsvalget estimerer modellen også at Sp går systematisk tilbake som følge av en venstredreining i opinionen. Eksempelvis: Med en typisk oppslutning om Høyre på 20% i fylkestingsvalget i et tilfeldig fylke (dvs. en odds på 0,25), forventer vi ifølge modellen at Høyre-oppslutningen øker til $0,25 \cdot e^{0,08} / (1 + 0,25 \cdot e^{0,08}) \cdot 100\% = 21\%$ som følge av en høyredreining i opinionen på ett skalapoeng på gjennomsnittlig HV-selv plassering. Mønsteret kan uansett synes noe tydeligere på fylkesnivå (tabell 1) – med fire signifikante effekter, mot én på kommunenivå (tabell 2, der β_{HV} for Frp allikevel er en av de sterkeste i materialet).²² Det synes altså som det eksisterer et visst *potensial* for folkelig forankret høyre-venstre-politikk også på fylkesnivået: Som tidligere påpekt ligger det ikke i særlig grad til fylkene å omsette velgerpreferansene det her er snakk om til *faktisk* politikk (i form av valg av tjenestorganisering eller skatte- og avgiftspolitik).

Hovedresultatet av analysene er klart: Vi finner holdepunkter for at lokalpolitikk tilpasses velgernes preferanser ved at velgerne stemmer på partier med eksogent gitte og stabile plattformer. Dette er i tråd med andre undersøkelser som analyserer noe av det samme, om enn med andre typer data og metoder: I Sørensen (2004:537-538) vises at holdningene til ulike privatiseringsreformer innenfor partiblokkene i kommunestyrene (henholdsvis Frp, H; KrF, V, Sp og DNA, SV, RV) er forbausende stabile over tidsrommet 1995 til 2003, på tross av at opinionen fra 1988 til 1999-2003 svingte i retning av større privatiseringsiver.

I det store og hele klarer imidlertid ikke den eksplisitte og mer eller mindre valide mekanismen²³ for lokal preferansetilpasning vi legger til grunn å redegjøre særlig for variasjonen i lokalpartienes oppslutning. Eksempelvis kan vi anslå (fra modell III i tabell 1) at Høyres generelle og typiske svingning i oppslutning er $\sqrt{\sigma_u^2} = \sqrt{0,080} = 0,28$ (på logitskalaen) gitt ved standardavviket, mens en typisk endring på rundt $s = 0,31$ i HV-plassering *innenfor* et fylke²⁴ kun gir opphav til en typisk endring i Høyreoppslutning på $s \cdot \beta_{HV} = 0,31 \cdot 0,084 = 0,026$ (igjen på logitskalaen). Lignende betraktninger kan legges til grunn for de andre partienes del (både når det gjelder kommunestyre- og fylkestingsvalg). Selv om det altså kan synes som at rommet for lokalpolitisk tilpasning er større i kommune-styrevalg enn i fylkestingsvalg, antyder resultatene for begge typene

²² I tillegg har ingen av analysene i kommuneundersøkelsen (tabell 2) lavere -2LL for modell III enn for modell II. I fylkesanalysene ses to fall i -2LL: Et signifikant fall på 5,5 for Sp ($p=0,02$, $df=1$) og et ikke-signifikant fall på 1,1 for H ($p=0,29$, $df=1$).

²³ Høyre-venstre-dimensjonen er kun en av mange saker, og dessuten kan vårt mål altså være beheftet med store målefeil (se note 13).

²⁴ Der $s=0,31$ er et enkelt snitt over standardavvikene oppgitt i tabell A2.

valgs vedkommende at en sentral partiorganisasjon i relativt stor grad kan dømme alle sine lokallag til samme skjebne ved valgurnene.

Reagerer velgerne på lokalpolitikken?

De forutgående analysene gir noen svar på spørsmålet om hvordan endrede velgerpreferanser slår ut i endrede partilandskap, og mye kan tyde på at de tradisjonelle partienes posisjoner er mer eller mindre fastlåste: Snarere enn at alle partiene i en gitt kommune *flytter seg* etter en opinionsendring, *øker oppslutningen* om de tradisjonelle høyrepartier der opinionen dreier mot høyre. Utover spørsmål omkring partienes tilpasning til endrede velgerpreferanser står allikevel spørsmålene om etter-valgs-effekter (innenfor sanksjonsmodellen) tilbake. Når et parti først har kommet inn i en mer eller mindre ansvarsfull posisjon i lokalforsamlingen – gjerne på bakgrunn av et samsvar mellom dets “parti-label” og opinionen – har det da noen incentiver til å gjennomføre lovet politikk? Ulike forutsetninger kan gjøre det mer eller mindre vanskelig for et ansvarlig og handlingskraftig parti å yte en politisk innsats som velgerne kan reagere på:

For det første må en grunnleggende forutsetning tilfredsstilles. Et parti eller en koalisjon må peke seg ut som ansvarlig sett fra velgernes side. Den norske formannskapsmodellen, der alle større partier samlet står ansvarlig for politikken i fylket eller kommunen, kan som nevnt gjøre ansvarsforholdene uklare. En parlamentarisk styringsform – der et kommune- eller fylkesråd bestående av en klart avgrenset koalisjon står ansvarlig overfor forsamlingen - er en sjeldenhet i lokalpolitikken: Kun Oslo, Bergen og Nordland fylkeskommune har per dags dato parlamentarisme som styringsform.²⁵ Allikevel kan det argumenteres for at velgerne tross alt kan ha enkelte holdepunkter. To forhold synes umiddelbart å være avgjørende. En ansvarlig koalisjon må for det første være synlig for at velgerne i det hele tatt skal kunne reagere. I lokalpolitikken kan det hevdes at ordfører- og varaordførerpartiet er de mest profilerte, og at disse partiene derfor vil være det mest naturlige mål for straffe- og belønningsreaksjoner fra velgernes side.

Derneft, for at velgerne skal kunne reagere fornuftig, og ikke kun straffe eller belønne en stråmann, må nevnte koalisjon ha politisk handlingsrom.

²⁵ Oslo – som har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver – utelates fra analysene som følger. Analysene som følger inkluderer imidlertid Nordland fylkeskommune og Bergen. Resultatene påvirkes kun neglisjerbart når disse enhetene (og eventuelle underenheter) utelates fra analysene (for den ene valgperioden (1999-2003) med parlamentarisk styringsmodell).

I sin analyse av velgerreaksjoner på kommunenivå argumenterer Pål Martinussen (2004:231) for at lokalpolitikken i økende grad preges av forpliktende koalisjonsdannelser, der gjennomføringen av et forhåndsbestemt program står sentralt. Slik kan ordfører- og varaordførervervet ses som belønninger til partier som står sammen på en mer eller mindre klart avgrenset og sterk politisk plattform. Dessuten finner Martinussen (2004:242-244) altså at ordførerpartiet (og koalisjonspartiene samlet) endrer oppslutning som følge av endret lokalpolitikk (skatte- og avgiftspolitik, dekningsgrader og satser for barnehager mv.). At effektene er små, kan understreke det problematiske ved forståelsen av ordførerpartiet eller ordfører/varaordførerkoalisjonen som en analogi til en klart avgrenset regjering (i et parlamentarisk eller presidentalt system) på nasjonalt plan. Uansett kan man hevde at ordførerpartiet/ordførerkoalisjonen er den beste kandidaten for dette analyseformålet i norsk lokalpolitisk sammenheng. Dessuten kan det argumenteres for at validiteten på dette punktet isolert sett er mindre problematisk all den tid det er *sammenligningen* av fylkes- og kommunepolitikken som står i fokus, og vi skal i våre analyser også undersøke frem- og tilbakegangen for ordførerpartiet i de to lokalvalgene over tid.²⁶

For det andre må velgerne ha noe å reagere på – de må kunne identifisere situasjoner der ansvarlige politikere yter eller unnlater å yte en innsats. Men, mens indikatorer for prioriteringer og andre politiske beslutninger er relativt enkle å identifisere på kommunenivå (jf. Martinussens (2004:253-255) indikatorer), er indikatorer for fylkeskommunale politiske valg vanskeligere å komme over. I våre analyser legger vi til grunn følgende resonnement²⁷: Politikerne har bedre oversikt enn velgerne over eksogene forhold som er med på å bestemme lokalpolitiske resultater – eksogene forhold slike som konjunkturer og rammebetingelser. Velgerne er på sin side henvist til å stemme på ulike ansvarlige partier ut fra de resultater som fremkommer. Når rammebetingelsene ellers er dårlige, vil det dermed være lite regningsvarende for et parti å yte særlig innsats – til det kan kostnadene bli for store og gevinstene for små: Selv med stor innsats fra partiets side kan resultatet bli for dårlig til å motvirke stemmeflukt dersom rammebetingelsene er dårlige nok, og det kan dermed uansett regne med å bli straffet ved det forestående valget. Dersom man kan anta at politikkerne *har* bedre oversikt over rammebetingelser enn velgerne, leder dette til et forventning om at

²⁶ Martinussen (*ibid.*) analyserer både ordførerpartiets og ordførerkoalisjonens frem- og tilbakegang. Effektene kommer imidlertid klarest frem i det førstnevnte tilfellet, og vi nøyer oss derfor her med analyser av ordførerpartiets endring i oppslutning.

²⁷ Resonnementet er som nevnt hentet fra Ferejohn (1994).

ansvarlige partier unnlater å yte særlig innsats i nedgangstider, og at de blir straffet for dette i lokalvalgene.²⁸

I våre analyser legger vi til grunn et mål for veksten i inneværende valgperiode basert på den enkelte kommunens eller fylkeskommunens frie inntekter (skatt på inntekt og formue samt statlige overføringer), slik disse utgjør brorparten av både kommunenes og fylkeskommunenes inntektsgrunnlag. Vi spesifiserer at en enkelt kommune eller fylkeskommune har vært gjennom en nedgangsperiode ved det forestående valget (t) dersom den opplever nedgang i frie inntekter per innbygger i alle fire årene ($a=1, 2, 3, 4$) i en valgperiode (fra $t-1$ til t) eller i alle årene så nær som ett.²⁹

$$\text{NEDG}_t = \begin{cases} 1 & \text{dersom } \sum_{a=1}^4 \text{nedgang}_{at} \geq 3 \\ 0 & \text{ellers} \end{cases}, \text{ der}$$

$$\text{nedgang}_{at} = \begin{cases} 1 & \text{dersom frie inntekter per innbygger}_{at} < \text{frie inntekter per innbygger}_{(a-1)t} \\ 0 & \text{ellers} \end{cases}$$

For det tredje må velgerne kunne se for seg reelle alternativer dersom de effektivt skal kunne straffe en ansvarlig koalisjon. Cox (1997:122) viser at dersom det stiller tre eller færre lister til valg kan velgerne koordinere sine valg strategisk for å avsette en sittende koalisjon og sikre en alternativ koalisjon valgseieren, mens et høyere antall lister gir velgerne få holdepunkter for å opptre slik.³⁰ Dersom velgerne er misfornøyd

²⁸ Resonnementet peker altså på en form for styringskostnader. Dersom rammebetingelsene blir for ugunstige, krever gjenvalg for høy innsats til at posisjonene forsvarer kostnadene.

²⁹ Alle beløp er deflatert etter Nasjonalregnskapets prisindeks for kommunalt konsum (se <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken>) og er oppgitt i 2000-kroner. Begrepet frie inntekter har noe varierende innhold gjennom den perioden vi undersøker. Særlig ved overgangen til nytt inntektssystem i 1986 (der posten "statlige rammeoverføringer" regnes inn) kan ses et sprang i inntektene for alle enheter (se tabell B1). I den perioden der dette året inngår er kun de enheter med gjennomgående nedgang i de tre andre årene gitt verdien 0 på NEDG_t . Tilsvarende gjøres for fylkene for perioden der året 2002 inngår: Etter statens overtagelse av sykehusene fra og med dette året, faller fylkeskommunenes inntekter per innbygger dramatisk (se tabell B1).

³⁰ Med strategisk koordinering menes at velgerne stemmer på lavere rangerte kandidater med høyere vinningsjanser. I likevekt gir slik adferd velgerne anledning til

med den sittende koalisjonen (mer om dette nedenfor), så forventer vi at den sittende koalisjonen taper mer i valg når den skisserte muligheten for koordinering er til stede. Vi inkluderer derfor følgende mål for denne sterke tendensen til effektiv koordinering rundt et reelt alternativ til den sittende koalisjonen:³¹

$$VLIST_t = \begin{cases} 1 & \text{dersom antallet offisielle valglister er tre eller mindre} \\ 0 & \text{ellers} \end{cases}$$

For det fjerde kan ansvaret plasseres mer eller mindre presist hos ordførerpartiet. Dersom ordførerpartiet alene, eller en koalisjonen ledet av ordførerpartiet, har flertall i den lokale forsamlingen og dermed stor *slagkraft*, kan man regne med at ansvaret for utført politikk kan plasseres entydig hos det nevnte parti eller koalisjon. Men, dersom en koalisjon består av flere partier – eller altså høyst to når vi her ser på potensielle ordfører/varaordførerkoalisjoner – så kan man anta at muligheten eksisterer for at de ulike partiene kan blokkere hverandres ønsker. Videre kan man anta at enighet innen koalisjonen blir ekstra vanskelig dersom avstanden mellom koalisjonspartnerne er stor.³² I indeksen vi skal benytte oss av i den følgende analysen tar vi hensyn til dette ved å inkludere kriterier for situasjoner der 1) koalisjonen har et flertall av representantene bak seg, 2) den består av ett snarere enn to partier og 3) partiene i en eventuell flerpartikoalisjon kommer

å skifte ut sittende koalisjoner ved koordinert stemmegivning uten at det tyns til sentraliserte beslutninger.

³¹ Mål for antall valglister inkluderes ikke i analysene av fylkestingsvalgene, ettersom antallet aldri er mindre enn åtte og maksimalt er fjorten i perioden som analyseres.

³² Resonnementene her er klassiske vetospillerargumenter, slik de er formulert av Tsebelis (1995, 2002): Idéen er at en koalisjon kan være *internt* svak ved at den består av flere vetospillere (koalisjonspartier), og *eksternt* svak overfor opposisjonen ved at den for eksempel kan ha et flertall eller mindretall av representantene i forsamlingen. I litteraturen som har undersøkt betydningen av koalisjoners styrke i forhold til budsjettunderskudd er det funnet støtte både for flertalls- og koalisjonskriteriet som det viktigste (se Helland 2005:16-17). Kodingen av vår indeks for koalisjonsstyrke – der flertallskriteriet ses som det avgjørende – er slik i tråd med lignende indekser hos Roubini og Sachs (1989a, 1989b) og Borge (2005). I tillegg har altså avstanden mellom koalisjonspartnerne selvstendig betydning – noe vi søker å fange opp med kriteriet om samme/forskjellige partiblokker: Dersom koalisjonspartnerne vil det samme vil det spille mindre rolle *at* de kan blokkere hverandres ønsker (se Helland (2005:6-7) for en diskusjon av empiriske studier som unnlater å ta høyde for avstanden mellom koalisjonspartnerne). I Martinussens (2004) studie har også ideologisk nærhet innenfor koalisjonen selvstendig og signifikant betydning i forhold til ordførerpartiets oppslutning.

fra samme blokk, der partiene Frp, H, KrF og V utgjør en høyreblokk og partiene DNA, Sp og SV utgjør en venstreblokk.³³ Vår forventning er at økt styrke hos den sittende koalisjonen fører med seg en strengere reaksjon fra velgernes side i form av velgerflukt, dersom velgerne har *grunn* til å reagere og dersom de har *mulighet* til det. Styrkeindeksen for koalisjonen av ordfører- og varaordførerpartiene er bygget opp på følgende vis (der økende indeksverdi angir økt koalisjonsstyrke):

$$\text{STYR}_i = \begin{cases} 0 & \text{der koalisjonen er i mindretall og består av to partier fra hver sin blokk} \\ 1 & \text{der koalisjonen er i mindretall og består av to partier fra samme blokk} \\ 2 & \text{der ordfører og varaordfører er fra samme mindretallsparti} \\ 3 & \text{der koalisjonen er i flertall og består av to partier fra hver sin blokk} \\ 4 & \text{der koalisjonen er i flertall og består av to partier fra samme blokk} \\ 5 & \text{der ordfører og varaordfører er fra samme flertallsparti} \end{cases}$$

Det kan være verdt å presisere noe vi hittil bare så vidt har vært inne på: I en streng fortolkning er de tre nevnte betingelser (nedgangstider, velgernes koordineringsmuligheter og stor koalisjonsstyrke) nødvendige, men ikke tilstrekkelige, betingelser for at velgerne skal straffe ordførerpartiet i et enkelt valg. For eksempel: Der resultatene uteblir er det trolig mindre attraktivt å straffe ved velgerflukt dersom velgerne ikke kan koordinere sine valg seg imellom i den hensikt å sette inn én ny slagkraftig koalisjon eller gi et handlingskraftig parti et klart mandat. Omvendt vil det selvsagt være meningsløst å straffe et parti eller en koalisjon frembragt et godt resultat kun fordi koordineringsmulighetene er til stede for å sette inn en ny koalisjon. Og velgerne (som rasjonelle straffere) trenger heller ikke bry seg om ansvars plassering (gitt ved koalisjonsstyrke) dersom de politiske resultater ellers er fordelaktige. I analysene skal vi derfor se spesielt på *samspillet* mellom de nevnte variabler. Vi benytter varianter av følgende modeller for å teste resonnementene (der samspillsvariablene representeres ved β_i -termene i modellene nedenfor):³⁴

³³ Sp regnes tradisjonelt med på borgerlig side i norsk politikk. At Sp her regnes med i venstreblokken kan imidlertid være rimelig (og analyseresultatene blir mer uklare dersom partiet regnes med i den andre blokken): I analysene i tabell 1 så vi at Sp-oppslutningen øker der opinionen dreier mot høyre, og i senere opinionsundersøkelser ser man en tendens til at Sp-velgere plasserer seg til venstre for DNA-velgere på høyre-venstre-aksen.

³⁴ I modellene indekseres variablene ettersom de varierer over kommuner/opptellingskretser (i), fylker/regioner (j) og valgperioder (t).

$$\begin{aligned}\Delta L_{ijPt} &= \log\left(\frac{V_{ijPt}}{1-V_{ijPt}}\right) - \log\left(\frac{V_{ijP(t-1)}}{1-V_{ijP(t-1)}}\right) \\ &= \gamma + \beta_{NEDG} \cdot NEDG_{jt} + \beta_{STYR} \cdot STYR_{jt} + \sum_n \beta_{I_n} \cdot I_n \\ &\quad + \beta_{\Delta HVB} \cdot \Delta HVB_{jt} + \beta_{INNT} \cdot INNT_{jt} + u_{Pt} + v_{jt} + e_{ijt}, \text{ for fylkestingsvalgene og}\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}\Delta L_{ijPt} &= \log\left(\frac{V_{ijPt}}{1-V_{ijPt}}\right) - \log\left(\frac{V_{ijP(t-1)}}{1-V_{ijP(t-1)}}\right) \\ &= \gamma + \beta_{NEDG} \cdot NEDG_{ijt} + \beta_{VLIST} \cdot VLIST_{ijt} + \beta_{STYR} \cdot STYR_{ijt} + \sum_n \beta_{I_n} \cdot I_n \\ &\quad + \beta_{\Delta HVB} \cdot \Delta HVB_{jPt} + \beta_{INNT} \cdot INNT_{ijt} + u_{Pt} + v_{jPt} + e_{ijt}, \text{ for kommunestyrevalgene.}\end{aligned}$$

Vi estimerer altså den enhetsspesifikke endringen i logiten til oppslutningen om ordførerpartiet som en funksjon av de variablene vi har skissert ovenfor. Variablene vi har skissert sporer imidlertid (betingede) effekter i oppslutningen som følge av en ansvarlig koalisjons *prestasjoner*, de sier i seg selv ikke noe om oppslutningsendringer som følge av eventuelle (endringer i) *velgerpreferanser*. I tillegg legger vi derfor inn kontroll for endringen i HV-plassering hos befolkningen - som vi i tabell 1 fant holdepunkter for var utslagsgivende for oppslutningen om et enkelt parti. For hver valgperiode lar vi en enhets endring til høyre (positiv endring på 0-9-skalaen) i den fylkesvise preferansen for høyre-venstre-politikk telle som en positiv enhetsendring for høyrepartier og som en negativ enhetsendring for venstrepartier, og vi forventer at indikatoren har positiv effekt i analysene.³⁵

$$\Delta HVB_t = \begin{cases} \Delta HV = HV_{jt} - HV_{j(t-1)} & \text{for } P \in \{V, KrF, H, Frp\} \\ -\Delta HV = -(HV_{jt} - HV_{j(t-1)}) & \text{for } P \in \{SV, DNA, Sp\} \end{cases}$$

Som en ytterligere kontroll legger vi til nivået på frie inntekter, slik det sier noe om de ressurser som står på spill når politikere yter eller ikke yter innsats og velgerne reagerer. Vi beregner for hvert år gjennomsnittlige frie inntekter per innbygger over de aktuelle enhetene (fylker eller kommuner) og måler den enkelte enhets årvisse frie inntekter per innbygger

³⁵ I modellen som legges til grunn for kommunevalgene kan altså denne variabelen variere fra parti til parti (P) (dvs. mellom blokker) innenfor hvert enkelt fylke, og kan derfor indekseres jPt .

som en proporsjon av årssnittet. For den enkelte enhet tas så snittet av de årvisse proporsjonene over den fireårige valgperioden:

$$\text{INNT}_t = \frac{\sum_{a=1}^4 \text{inntektsindeks}_{at}}{4}, \text{ der}$$

$$\text{inntektsindeks}_{at} = \frac{\text{frie inntekter per innbygger}_{at}}{\sum_{n=1}^{N_{at}} \text{frie inntekter per innbygger}_{at} / N_{at}}.$$

I modellene for fylkestingsvalgene er videre u_{pt} og v_{jt} feiltermer som er ment å fange opp henholdsvis den delen av variasjonen i oppslutningen om ordførerpartiet som skyldes at partiet (på tidspunkt t) er et lokallag av et landsdekkende parti og den delen som skyldes det spesifikke for det enkelte fylket i det enkelte valg. I kommuneanalysene kan u_{pt} tolkes på samme måte som i fylkesanalysene og v_{jt} som den delen av variasjonen som skyldes at ordførerpartiet (på tidspunkt t) er et lokallag av den regionale partiorganisasjonen. Også i disse analysene kan feiltermenes relative størrelsesforhold gi grunnlag for å utsi noe om det lokalpolitiske handlingsrommet. Formelt, og først og fremst, er det allikevel følgende hovedhypoteser som skal testes:

Hypotese 2: β_{NEDG} avtar og antar negativ verdi når VLIST og STYR begge øker.

Hypotese 3: β_{VLIST} avtar og antar negativ verdi når NEDG og STYR begge øker.

Hypotese 4: β_{STYR} avtar og antar negativ verdi når VLIST og NEDG begge øker.

Vi forventer altså at faktorene som skal til for at velgerne skal straffe ordførerpartiet i valget må spille sammen for at en enkelt faktor skal være utslagsgivende. For eksempel har vi få forventninger om hvordan velgerne reagerer på nedgangstider (fra NEDG=0 til NEDG=1) i en situasjon der de ellers har mulighet (VLIST=1) til å straffe effektivt, men ikke kan identifisere en tilstrekkelig ansvarlig koalisjon (lav verdi på STYR). *Alt annet likt*, forventer vi allikevel at reaksjonen blir *mindre blidgjørende* sett fra ordførerpartiets side dersom det i nevnte tilfelle kan identifiseres en ansvarlig koalisjon, og vi forventer at partiet faktisk *straffes* (i form av tilbakegang i valget) i nedgangstider når dets ansvarlighet og velgernes

mulighet for å straffe ellers antar høye, men ikke urealistiske, verdier. Tabell 3 viser resultatene av analysen (se ellers appendiks B for deskriptiv statistikk for variablene som legges til grunn i analysene).

Tabell 3: Endring i ordførerpartiets oppslutning (ΔL) 1979-2003.

	I		II		III
	Fylker	Kommuner	Fylker	Kommuner	Kommuner
β_{NEDG}			-0,071 **	0,007	0,014
<i>Effekter for NEDG=0:</i>					
β_{VLIST}					0,220 ***
β_{STYR}			-0,021 **	-0,030 ***	-0,031 ***
β_I					-0,057 *
<i>Effekter for NEDG=1:</i>					
β_{VLIST}					-0,003
β_{STYR}			-0,001	-0,039 ***	-0,033 ***
β_I					-0,191 ***
$\beta_{\Delta HVB}$			0,036	0,040 **	0,039 **
β_{INNT}			0,080	-0,013	-0,018
σ_u^2 (var[u_{pt}])	0,023 ***	0,023 ***	0,022 ***	0,024 ***	0,024 ***
σ_v^2 (var[v_{jt}], var[v_{jpt}])	0,013 ***	0,008 ***	0,012 ***	0,008 ***	0,008 ***
σ_e^2 (var[e_{ijt}])	0,044 ***	0,089 ***	0,044 ***	0,085 ***	0,085 ***
-2LL	-412,0	1162,2	-395,7	1025,1	1024,4
N	2418	2213	2418	2072	2072

***) $p < 0,05$, **) $p < 0,10$, *) $p < 0,15$ med ensidig t-test for variansparametre (σ^2) og tosidig test for β .

Som et utgangspunkt for sammenligning over de forskjellige modellene analyserer spesifikasjon I kun variasjonskomponentene (u -, v - og e -termene), og vi skal komme tilbake med kommentarer spesielt til dem på et senere tidspunkt. Foreløpig skal vi kun bemerke at ingen av varianskomponentene synes å endres nevneverdig når vi inkluderer våre operative variabler på lokalpolitisk nivå (NEDG, VLIST og STYR). Modellene II og III inkluderer operative variabler og kontroller i to trinn: Som nevnt er stilte valglistene i fylkestingsvalgene gjennomgående høyt (fra åtte til fjorten) i hele perioden som studeres, og dermed har vi for analysene av dette valgets del kun anledning til å inkludere NEDG og STYR (og samspillet mellom dem). For å kunne sammenligne kommunestyrevalgene med fylkestingsvalgene, presenteres analysen med kun disse to variablene også for kommunestyrevalget (modell II), mens den komplette modellen altså kun gjelder sistnevnte lokalvalg (modell III). For å lette tolkningen

estimerer vi i modellene II og III egne parametre (β) for VLIST, STYR og VLIST·STYR for ulike tilstander av NEDG.³⁶

I modellspesifikasjon II ser vi for fylkestingsvalgenes del at vekst eller nedgang er utslagsgivende for fortsatt oppslutning om ordførerpartiet: Dersom vi legger til grunn den gjennomsnittlige ordførerpartioppslutningen over hele perioden som studeres på 29 prosent, tilsvarende en logit på $\log(0,29/(1-0,29)) = -0,895$, predikerer modellen at logiten som følge av nedgangstider faller til $-0,895+(-0,071) = -0,966$, tilsvarende en oppslutning på $e^{-0,966}/(1 + e^{-0,966}) = 28$ prosent når koalisjonsstyrken ellers ligger på et typisk nivå.³⁷ Effektene er altså meget svake i utgangspunktet. Allikevel *avtar* den negative effekten av nedgangstider ved *økende* verdier på STYR. Eksempelvis predikerer modellen at effekten av nedgangstider er $-0,071 + 3,8 \cdot (-0,001 - (-0,021)) = 0,005$, altså *positiv*, når STYR antar sin høyeste verdi (der ordfører og varaordfører kommer fra samme parti og partiet har flertall i forsamlingen). Videre, er effekten av STYR *større* i negativ retning (og signifikant) i vekstperioder ($\beta = -0,021$) enn i nedgangsperioder ($\beta = -0,001$). Dersom man kan anta at velgerne ellers har noenlunde like muligheter for å kunne straffe i situasjonene som gis ved de variablene vi inkluderer (NEDG og STYR), går resultatene altså *imot* hypotesene som ble fremsatt.

I de tilsvarende analysene (modell II) av kommunestyrevalgene er bildet annerledes: Mens NEDG ikke synes å ha effekt for oppslutningen om koalisjoner med typisk STYR-verdi ($\beta = 0,007$), er effekten sterkere for sterkere koalisjoner, slik den øker til $0,007 + 2,8 \cdot (-0,039 - (-0,030)) = -0,019$ for de aller sterkeste. Dessuten er altså effekten av STYR sterkere i nedgangstider ($\beta = -0,039$) enn i oppgangstider ($\beta = -0,030$). Så langt støtter altså resultatene opp under de hypotesene som ble fremsatt.

Modellspesifikasjon III inkluderer i tillegg VLIST i kommunestyreanalysen. Som kan ses endres ikke "hovedeffekten" til NEDG særlig, mens effekten av STYR i nedgangstider reduseres noe fra det generelle tilfellet ($\beta = -0,039$ i modell II) til tilfellet som tar hensyn til om velgerne har sterk mulighet til å koordinere rundt en eventuell alternativ koalisjon ($\beta = -0,033$ i

³⁶ Dvs. effektparametre for $X_{NEDG=1}$ og $X_{NEDG=0}$ der

$$X_{NEDG=1} = \begin{cases} X & \text{dersom NEDG=1} \\ 0 & \text{ellers} \end{cases} \quad \text{og} \quad X_{NEDG=0} = \begin{cases} X & \text{dersom NEDG=0} \\ 0 & \text{ellers} \end{cases} \quad \text{for } X = \text{VLIST, STYR, VLIST} \cdot \text{STYR.}$$

Denne formuleringen er ekvivalent med den som legges til grunn i modellene ovenfor.

³⁷ For å lette tolkningen er STYR sentrert rundt snittet over perioden som studeres (hvh. rundt 1,2 i fylkesanalysene og 2,2 i kommuneanalysene, se tabell B2 og B3 i appendiks B).

modell III).³⁸ Imidlertid ser effekten av at velgerne gis effektiv koordineringsmulighet ut til å være klar i dette tilfellet. Gitt nedgangstider øker effekten av STYR i negativ retning for økende verdier av VLIST og omvendt. Dette er i tråd med vårt teoretiske utgangspunktet. Samspills-effekten på $\beta = -0,19$ (og den negative, men ikke signifikante, “hovedeffekten” av VLIST) antyder at sterke ordførerpartier (STYR=2,8) som i nedgangsperioder står overfor en handlekraftig (VLIST=1) heller enn en relativt handlingslammet (VLIST=0) velgermasse kan regne med å tape relativt mye i valg.³⁹ For en ordførerpartioppslutning på 51 prosent⁴⁰, tilsvarende en logit på $\log(0,51/(1-0,51)) = 0,04$, estimeres at logiten faller til $0,04 + (-0,003 + 2,8 \cdot (-0,191)) = -0,50$, tilsvarende en oppslutning på 38 prosent, eller altså en tilbakegang på 13 prosentpoeng.

For begge lokalvalgstypenes del finner vi også at ordførerpartiet taper dersom opinionen svinger i favør av det som kan antas er partiets “farge”: I kommunestyrevalgene vinner ordførerpartiet i snitt rundt 0,040 i oppslutning på logitskalaen dersom det er Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti eller Venstre det er snakk om og opinionen svinger til høyre, eller dersom det er snakk om Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet eller Senterpartiet og opinionen svinger motsatt vei. Også i fylkestingsanalysene finner vi en effekt av samme størrelsesorden, om enn ikke signifikant, og effektene er av samme størrelsesorden som dem vi fant i tilpasningsanalysene i forrige del av rapporten (tabell 1, modellene III). Nivået på frie inntekter ser ut til å spille mindre rolle (ingen signifikante effekter, men mer betydelig og positiv i fylkestingsanalysene).

Hovedhypotesene finner støtte i vårt materiale når det gjelder prediksjoner for ordførerpartiets frem- eller tilbakegang i kommunestyrevalgene. For fylkestingsvalgenes del er mønsteret adskillig vanskeligere å tolke. På den ene siden kan det synes som at det eksisterer en generell

³⁸ Dette har med den avrundede sentreringen av STYR å gjøre. Se appendiks B, tabell B3.

³⁹ En kan innvende at variabelen VLIST ikke fanger opp det “reelle” antallet partier som velgerne kan velge mellom (uten frykt for kaste bort stemmer når valget står mellom aktuelle koalisjoner). For eksempel inkluderer Martinussen (2004) *partifragmentering* (målt ved en Herfindahlindex) i sine analyser, men uten at effektene er signifikante eller retningssvarende i forhold til teorien. Variabelen VLIST måler dessuten antallet lister som stiler i *valget*, snarere enn et partiantall i *den sittende lokalforsamlingen*. Poenget her er dessuten å understreke betydningen av en *sterk* koordineringsmulighet for velgernes vedkommende. I tillegg er samspill mellom koalisjonsstyrke og indikatorer for koordineringsmuligheter (antall partier el.) ikke analysert i Martinussen (2004).

⁴⁰ Dvs. et ordførerparti som er akkurat stort nok til å anta en verdi på 2,8 på STYR-indeksen (ordfører og varaordfører fra samme flertallsparti).

tendens til at nedgangstider fører med seg slitasje for ordførerpartiet i fylkeskommunen. På den annen side viskes altså betydningen av nedgangstider ut ettersom ordførerpartiet leder en sterkere koalisjon. “Spennet” i effektene i kommunestyreanalysene kan også synes betydeligere enn de tilsvarende i fylkestingsanalysene. Og som kan ses i tabell B2 og B3 er snittverdien for ordførerpartiets endring fra det ene valget til det neste omtrent de samme i fylkestings- og kommunestyrevalg (en endring på $-0,10$ på logitskalaen⁴¹). Men, variasjonen er noe større i kommunestyrevalgene ($s=0,34$) enn i fylkestingsvalgene ($s=0,27$). Slik sett kan det hevdes at ordførerpartier på fylkesnivå sliter med *generell* slitasje mer enn tilsvarende partier på kommunenivå.⁴² Med de sedvanlige forbehold om spesifikasjonsfeil og datakvalitet er hovedkonklusjonen altså denne: På kommunenivå ser det ut til at velgerne *kan* reagere på utført lokalpolitikk, ut ifra rimelige teoretiske antagelser om når og hvordan dette kan skje. På fylkesnivå er det mer tvilsomt om kontrollen er særlig effektiv.⁴³

I forlengelsen av det foregående kan man spørre: Selv om det er funnet holdepunkter for at velgerne kan ha en viss kontroll over politikken gjennom å straffe (eller belønne) ansvarlige koalisjoner i valg, hvor mye monner egentlig straffeutmålingen? Selv om vi i analysen av kommunestyrevalgene fant at straffen i det ekstreme kunne være nokså hard, kan man spørre seg om ikke det er helt andre faktorer som allikevel driver partienes frem- og tilbakegang i lokalvalgene.⁴⁴ Og muligens vil disse faktorene være med på å undergrave muligheten for effektiv velgerkontroll.

For eksempel er det ikke urimelig å tenke seg at de nasjonale partiorganisasjonenes utspill i lokalvalgkampen har stor betydning for lokallagenes skjebne. I fylkesanalysene har vi søkt å kartlegge forskjellene

⁴¹ Med en gjennomsnittlig ordførerpartioppslutning på 36 prosent i kommunene gir dette en typisk tilbakegang på 2,3 prosentpoeng. Dette er sammenlignbart med den gjennomsnittlige tilbakegangen på 2,9 prosentpoeng som Martinussen (2004:240, tabell1) finner for ordførerpartier i kommunestyrevalget i 1999.

⁴² Se for eksempel Rose og Mackies (1983:119-120) diskusjon omkring effekten av å sitte i posisjon, slik det forenkler plasseringen av ansvaret *i og med fokuset* på alt som går (mer eller mindre) galt.

⁴³ Selvsagt er det slik at velgerne reagerer på det de *må anta* er resultater av lokale politiske valg. Som vi har forutsatt i de teoretiske resonnementene og i modellene er imidlertid de lokalpolitiske resultater i stor grad bestemt utenfra gjennom sentralt fastsatte overføringer og skattesatser. Vi skal vende tilbake til dette poenget i konklusjonsdelen av rapporten.

⁴⁴ Den estimerte tilbakegangen for et sterkt (kommune)ordførerparti på 13 prosentpoeng i nedgangstider der velgerne får mulighet til å koordinere effektivt (fra $VLIST=0$ til $VLIST=1$) er ekstrem også i statistisk forstand: Som ses av tabell B3 har det i kun 3,3 prosent av kommune-valgperiode-enhetene vært stilt tre eller færre lister.

mellom de enkelte kommunevise fylkestingsvalgene i hvert enkelt valgår (ved et estimat for σ_v) samt forskjellene mellom tilbake- eller fremgangen for de ulike landsdekkende partiene *som gruppe* på landsbasis i de enkelte valgår (ved estimatet for σ_u). Resultatene viser at en betydelig *clustering* rundt partinavnet: Mens forskjellen mellom to typiske *partivalgår* er $\sqrt{\sigma_u} = \sqrt{0,023} = 0,15$ (gitt ved standardavviket) på logitskalaen, er forskjellen mellom to typiske *fylkesvalgår* til sammenligning kun $\sqrt{\sigma_v} = \sqrt{0,013} = 0,11$.⁴⁵ Også til sammenligning: I tillegg vil en eller to enheters⁴⁶ endring i en av våre operative variabler (gitt modellspefikasjonen) sjelden gi opphav til større endringer enn de omtalte.

For kommunestyrevalgene er bildet et annet. Mens variasjonen over partivalgår i fylkestingsvalgene utgjør om lag $\sigma_u / (\sigma_u + \sigma_v + \sigma_e) = 0,023 / (0,023 + 0,013 + 0,044) \cdot 100\% = 29\%$ av totalvariansen, er andelen i analysen av kommunestyrevalgene kun om lag $0,023 / (0,023 + 0,08 + 0,089) \cdot 100\% = 19\%$. Det kan altså synes som velgernes stemmegivning i fylkestingsvalg i større grad enn i kommunestyrevalg følger landspartivise svingninger.⁴⁷ Partivalgårvariasjonen er imidlertid av samme størrelsesorden i kommunestyrevalgene som i fylkestingsvalgene, og selv om vi i kommuneanalysen fant visse effekter av våre operative variabler (NEDG, STYR og VLIST), er effektene også i dette tilfellet sjelden store nok til å overkjøre den førstnevnte effekten.⁴⁸

⁴⁵ Selv om de regionale *endringene* slik sett er mindre enn de landspartidrevne endringseffektene, er allikevel de regionale *forskjellene i oppslutning* omkring de enkelte partiene større enn dem begge (jf. estimatene for σ_v i tabell 1).

⁴⁶ Standardavviket til alle analysevariabler er i begge lokalvalgsanalysene mindre enn to (se appendiks B, tabell B2 og B3).

⁴⁷ *Clustering* rundt en eventuell regionalpartivis endring i kommunestyrevalgene (i hvert enkelt valgår) ser derimot ikke ut til å forekomme i særlig grad (jf. relativt ubetydelige $\sigma_v = 0,008$). Det ser altså ikke ut til å være særlig rom for regionale partiutspill (eller regionale "partihøvdinger") i norsk kommunepolitikk.

⁴⁸ Jf. diskusjonen ovenfor om en *ekstremendring* når VLIST=1 og det ellers er grunn (NEDG=1) til å straffe en synlig ansvarlig koalisjon (STYR=2,8). Se note 38.

Konklusjon: Fylker, regioner og kommuner i et effektivt lokaldemokrati

Resultatene fra våre analyser kan kaste lys over flere aktuelle spørsmål omkring organiseringen av det norske lokaldemokratiet. Hvilke problematiske trekk kan leses ut av resultatene, og hva kan eventuelt gjøres for å bøte på dem? Og: Hva kan man spesielt lære som er relevant i forhold til opprettelsen av et eventuelt nytt regionalt forvaltningsnivå til erstatning for fylkene? Til slutt i rapporten skal vi søke å antyde noen implikasjoner for det fremtidige lokaldemokratiet i Norge, og også knytte dette opp mot annen forskning som har kommet frem til resultater som belyser noen av de samme implikasjonene: Hva kan analyseresultatene si oss om behovet for ett eller flere forvaltningsnivåer, om man bør holde seg med mange eller få enheter, og om hvilket ansvar og hvilke oppgaver lokale enheter bør ha – gitt at man samtidig skal beholde et visst rom for lokalpolitisk engasjement?

Ett første resultat vi støtte på i analysene av partioppslutningen for de landsdekkende partiene (tabell 1 og 2), var at oppslutningen i stor grad synes å være regionalt fordelt. Dessuten fant vi holdepunkter for at tilpasningen til lokale velgerpreferanser foregår ved at partier med mer eller mindre stabile plattformer *endrer* oppslutning heller enn at de *tilpasser* sine plattformer til lokale preferanser. Dermed kan vi også være sikrere på at den regionale fordelingen i oppslutningen om partiene sier noe om realiserte politiske preferanser på velgernivå.⁴⁹

Den klassiske begrunnelsen for lokaldemokrati vektlegger allokeringseffektivitet (Oates 1972) – dvs. effektiviteten som går ut på at ulike deler av landet med forskjellige preferanseprofiler får anledning til å organisere tjenesteyting og skattebyrde etter eget behov. Siden det altså ser ut til at velgerpreferanser i stor grad *er* regionalt fordelt leder dette lett over i argumenter om et hensiktsmessig antall nivåer og/eller et hensiktsmessig antall lokalpolitiske enheter. Tidligere studier har som nevnt vist at det er større spillerom for faktisk høyre-venstre-politikk i kommunene enn i fylkene.⁵⁰ Argumentet leder dermed over i en anbefaling om færre og større kommuner, siden verken allokeringseffektiviteten eller det lokalpolitiske potensialet trenger lide vesentlig, samtidig som de lokale enhetene blir mer robuste og kostnadseffektive. I det aller minste kan argumentet romme en anbefaling om regioner med helt andre oppgaver og et annet og mye større

⁴⁹ Som sagt har annen forskning vist at skatte- og avgiftspolitikken på kommunenivå også synes å være regionalt fordelt. Se note 17.

⁵⁰ Se note 8 for referanser som knytter kommunale vedtak med klar høyre-venstreforankring til lokale velgerpreferanser og sammensetningen av kommunestyret.

ansvar enn det fylkene har i dag, om det ikke fra et *lokaldemokratisk* synspunkt også slår bena under tanken om et eget *folkevalgt* regionalt nivå uten særlig ansvar og uten de helt store oppgaver.⁵¹ Dette siste poenget henger sammen med de resultater vi ellers har funnet i analysen av velgerreaksjoner på de to lokalpolitiske nivåene.

I analysene av velgerreaksjoner fant vi nettopp at velgerne i kommunestyrevalgene mer enn i fylkestingsvalgene ser ut til å følge rimelige forventninger om hvordan det reageres på det som må antas er utført lokalpolitikk. Et annet poeng som fremheves gjennom analyse-resultatene er at velgerkontrollen kan synes svak i forhold til det som virkelig synes å drive frem- og tilbakegangen til mer eller mindre ansvarlige partier. Frem- og tilbakegangen kan synes å henge mest sammen med hva de landsdekkende partiorganisasjonene foretar seg⁵², selv om vi altså finner en viss tendens til at velgerne faktisk reagerer på utført kommunepolitikk. Samlet sett støtter resultatene opp under tidligere “inntrykk[...] av fylkeskommunen som et administrativt system [med et] «demokrati-overskudd» - institusjonen har for mye demokrati i forhold til oppgavene.” (Sørensen 1995:196).

Et hovedpoeng i forbindelse med våre undersøkelser av lokale velgerreaksjoner er dette: I våre analyser skiller vi ikke mellom det som de lokale forvaltningsenheter selv er herre over og det som bestemmes utenfra. Vi har kun identifisert situasjoner der velgerne kan tenkes å mangle kunnskap om politikernes informasjonstilgang og handlingsvalg og der lokale beslutningstagere derfor rimeligvis kan tenkes å unnlate å yte en innsats. Gitt denne informasjonsasymmetrien mellom politikere og velgere er det dermed rimelig å forvente at de faktiske lokale politiske resultater uteblir i “dårlige tider” og at velgerne – som er opptatt av resultatene - dermed straffer den ansvarlige koalisjonen. Dette er essensen i Ferejohns (1994) moralsk hasard-argument om velgerkontrollen i representative systemer. Og det er nettopp et slikt mønster vi finner i våre analyser. Videre har vi antatt at en stor del av den eksogent bestemte ressurstilgangen i norsk lokalpolitisk sammenheng kommer som statlige overføringer og en sentralt bestemt skatteinngang, og vi har sett at det er denne “drahjelpen” (eller

⁵¹ Se for eksempel Hervik og Rattsøs (2005) kritikk av Distriktskomisjonens utredning om nye regioner (NOU 2004:19).

⁵² Dvs. gjennom betraktninger omkring σ_u -parameterne i analysene. Martinussen (2004) og Sørensen og Vabo (2004) finner en del av den samme effekten ettersom oppslutningen om ordførerpartiet nasjonalt har innvirkning på ordførerpartiets frem- og tilbakegang. At lokalvelgerne straffer lokale filialer av et parti for effekten av “utført” nasjonal politikk vil i noen grad også fanges opp av varianskomponenten for *Pt*-enheter (dvs. *dersom* minst ett ordførerparti (*ijPt*) også har partikolleger i nasjonal posisjon). I tillegg fanges altså generelt opp det som kan være drevet av de nasjonale partienes utspill i lokalvalgkampen.

mangel på sådan) som i et visst monn driver velgeradferden. Men, slev om man får inntrykk av at velgerne til en viss grad *kan* straffe, så kan det hevdes at straffen ikke er særlig målrettet eller effektiv: Lokale myndigheter straffes for forhold som de ikke er herre over.⁵³ En anbefaling som flyter naturlig fra dette resonnementet er derfor at man gjør kommuner, fylker eller fremtidige regioner mer uavhengige av eksogene forhold, eksempelvis gjennom å øke den lokale beskatningsfriheten.⁵⁴ Slik kan moralsk hasard-problemet i alle fall avhjelpest noe, i og med at rommet for informasjonsasymmetri (om lokale beslutningstagers handlingsvalg) innsnevres. Spesielt for fylkene kan dette sies å ha vært et problem, ettersom de ikke har hatt anledning til å kreve inn gebyrer og skatter av særlig omfang.

Også den norske valgordningen og den gjeldende organiseringen av det representative nivået i norsk lokalpolitikk har implikasjoner for en effektiv demokratisk kontroll. Vi finner som nevnt at evnen til å identifisere en ansvarlig koalisjon (gitt ved ulike indikatorer for dens styrke) har innvirkning på en eventuell straffeutmåling i form av velgerflukt. Likeså er muligheten for velgerne til å kunne koordinere sin stemmegivning avgjørende. Og man kan hevde at en fyllestgjørende realisering av disse betingelsene er særdeles vanskelig i det norske systemet. I forbindelse med poenget i forrige avsnitt – om økt beskatningsfrihet – kan man i utgangspunktet hevde at en frigjøring av den lokale beskatningsretten kan føre galt av sted: Systemet er slik utformet at ansvarsforhold og politiske handlingsvalg uansett lett tilsløres, slik at økt lokal beskatningsrett uavvendelig vil føre med seg et betydelig høyere skattetrykk generelt.⁵⁵ Mot dette kan man hevde at skattekontrollen allikevel er nokså effektiv gjennom stemmegivning på ulike partier (ved at skattepolitikken og partinavnene har en mer eller mindre klar høyre-venstre-forankring).⁵⁶ Av resultatene i denne rapporten kan man uansett lese at det ligger en *ytterligere* kilde til økt velgerkontroll i både det å gjøre det norske valgsystemet mer oversiktlig (ved å tilrettelegge for færre partier eller bevege seg vekk fra ordningen med proporsjonale valg) og/eller det å gjøre endringer i den gjengse organiseringen av lokalforsamlingene (ved for eksempel å innføre lokal parlamentarisme i stedet for formannskapsorganisering). Og dette gjelder selvsagt for fylker og kommuner som for eventuelle fremtidige regioner.

⁵³ Sørensen og Vabo (2004:18), som *har* separate indikatorer for endogene og eksogene faktorer, anslår at “kommuneeffektene trolig er et sted mellom halvparten av statseffektene og like store som statseffektene”.

⁵⁴ Dette er anbefalingen fra Lokaldemokratikommisjonen. Se NOU (2005:6).

⁵⁵ Se for eksempel Erna Solbergs reaksjon på Lokaldemokratikommisjonens anbefaling: “Dette vil føre til økt skatt” (Aftenposten 2005).

⁵⁶ Dette er funnet i NOU (2005:6, vedlegg 8). I tillegg, for å bøte på den informasjonsasymmetrien som uansett vil ligge i et representativt system, kan direkte folkeavstemninger om skattenivået avhjelpest ytterligere (*ibid*:248).

Litteratur

- Aftenposten (2005): "Friere beskatning vil gi økte skatter", 19. april.
- Baldersheim, H. og Jamil, I. (1992): *Hva mener folk om fylkeskommunen? Rapport fra en publikumsundersøkelse for Rogaland fylkeskommune*. Bergen: LOS-senteret. LOS-senter notat 92/15.
- Blom-Hansen, J., Monkerud, L. C. og Sørensen (2005): "Do Parties Matter for Local Revenue Policies? A comparison of Denmark and Norway", *working paper*, Handelshøyskolen BI, Oslo.
- Borge, L.-E. (2000): "Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments", *Regional Science and Urban Economics* 30: 703-718.
- Borge, L.-E. (2005): "Strong politicians, small deficits: evidence from Norwegian local governments", *European Journal of Political Economy* 21: 325-344.
- Borge, L.-E. og Rattsø, J. (2004): "Income Distribution and Tax Structure: Empirical Test of the Meltzer-Richard Hypothesis", *European Economic Review* 48: 805-826.
- Cohen, C. (1984): "Demokratiets former", i Hagtvet, B. Og Lafferty, W. (red.): *Demokrati og demokratisering*. Otta: Aschehoug.
- Cox, G. W. (1997): *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R. A. (1989): *Democracy and its critics*. New Haven, Conn.: Yale University Press
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- ECON Analyse (2004a): "Sterkere regioner? - En kunnskapsoversikt", *Rapport 2004-016*.
- ECON Analyse (2004b): "Sterkere regioner – Oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for regioninndelingen", *Rapport 2004-058*.

- Elster, J. (1983): *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. A. (1994): "Incumbent Performance and Electoral Control", i Persson, T. og Tabellini, G. (red.): *Monetary and Fiscal Policy. Volume 2*. Cambridge: The MIT Press.
- Hagen, T. P. og Sørensen, R. J. (2001): *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helland, L. (2003): "Medianvelgerteoremet.", i Ugelvik Larsen, S.: *Teorier og Metoder i samfunnsvitenskapene*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Helland, L. (2005): "Adequate Fiscal Responses Under Minority Rule? Evidence from Advanced Democracies", *working paper*, Handelshøyskolen BI, Oslo.
- Hervik, A. og Rattsø, J. (2005): "Regionale luftslott", *Aftenposten*, 13. januar.
- Huber, J. og Inglehart, R. (1995): "Expert Interpretations of Party Space and Party. Locations in 42 Societies." *Party Politics* 1(1):71-111.
- Klausen, J. E. (2004): *Lokaldemokratiet i bydelene. En studie av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune*. Se <http://www.statsvitenskap.uio.no/fag/polit/disputas/fulltxt/jek.pdf>.
- Kommunal Rapport (2003): "Fylkespolitikere vil legge ned fylkeskommunen", 8. oktober.
- Kommunal Rapport (2004): "Ap: Høyre står alene om regionkommunen", 8. september.
- Kommunenes Sentralforbund (2004): "Norge trenger sterkere regioner!" se http://www.ks.no/upload/46236/Kortversjon_ECON160604.pdf.
- Krehbiel, K. (1993): "Where's the Party?", *British Journal of Political Economics* 60: 307-334.
- Lupia, A. og McCubbins, M. (1998): *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need To Know?* Cambridge: Cambridge University Press.

- Martinussen, P. E. (2004): "Government Performance and Political Accountability at Subnational Level: The Electoral Fate of Local Incumbents in Norway", *Scandinavian Political Studies* 27: 227-259.
- Monkerud, L. C. (2004): *Politiske og økonomiske drivkrefter ved kommunesammenslåinger – en analyse av holdningene hos norske lokalpolitikere*. Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Monkerud, L. C. og Sørensen, R. J. (2004): "Hvorfor konkurranseutsette? En analyse av renovasjonstjenesten i Norge", kapittel 8 i Johnsen, Å., Sletnes, I. og Vabo, S. I. (red.): *Konkurranseutsetting av kommunale tjenester*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- NOU (2000:22): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.
- NOU (2004:19): *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*.
- NOU (2004:25): *Penger teller, men stemmer avgjør. Om partifinansiering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame*.
- NOU (2005:6): *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*.
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, T. og Tabellini, G. (2000): *Political Economics. Explaining Economic Policy*. Cambridge Mass.: The MIT Press.
- Rasch, B. E. (2000): *Demokrati – idéer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Riker, W. (1982): *Liberalism against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: Freeman.
- Rommetvedt, H. (1988): *Lokalvalg eller riksgallup. Kommune- og fylkestingsvalget 1987*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Rose, L. E. (2000): "Demokratiteori – forventninger og virkelighet", kapittel 3 i Baldersheim, H. og Rose, L. E. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, R. og Mackie, T. T. (1983): "Incumbency in Government: Asset or Liability?" i Daadler, H. og Mair, P. (red.): *Western European Party Systems. Continuity and Change*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Roubini, N. og Sachs, J. D. (1989a): "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review* 33: 903-938.
- Roubini, N. og Sachs, J. D. (1989b): "Government spending and budget deficits in the industrial countries", *Economic Policy* 8: 100-132.
- Schumpeter, J. A. (1942): *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper.
- Selstad, T. (2004): *Sterke regioner*. KOU 2004:1, kortversjon. Oslo: Kommuneforlaget.
- Snyder, J. M. og Groseclose, T. (2000): "Estimating Party Influence in Congressional Roll-Call Voting", *American Journal of Political Science* 44: 193-211.
- Sørensen, R. J. (1995): "Kriterier for fordeling av oppgaver mellom stat, kommune og fylkeskommune", i Hansen, T. og Offerdal, A. (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstagere?* Oslo: Tano.
- Sørensen, R. J. (2004): "Markedsreformer i offentlig sektor: Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere?", *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 45: 509-546.
- Sørensen, R. J. og Hagen, T. (1998): "Fylkesdemokrati uten framtid? Spiller partiene noen rolle", i Baldersheim, H. (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Sørensen, R. J. og Vabo, S. I. (2004): *Sentraliseringsparadokset. Fører partienes konkurranse om velgeroppslutning til sentralisert kontroll av kommunene?* BI Forskningsrapport nr. 4. Sandvika: Handelshøyskolen BI.

- Tsebelis, G. (1995): "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vabo, S. (1995): *Forskning om fylkeskommunen – en kunnskapsstatus*. NIBR-notat 137. Oslo: NIBR.
- Ware, A. (1987): *Citizens, Parties and the State*. Cambridge: Polity Press.
- Wright, G. C. og Schaffner, B. F. (2002): "The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures", *American Political Science Review* 96: 367-379.

Appendiks A: Deskriptiv statistikk for variabler benyttet i tabell 1 og 2

Tabell A1: Fylkesbefolkningens gjennomsnittlige selv plassering på høyre-venstre-aksen (HV_{jt}) (0=helt til venstre, 9=helt til høyre). Etter valgperiode.

Stortingsvalg	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Maksimum	Minimum
1977	19	4,82	0,30	5,31	4,26
1981	19	4,80	0,60	7,13	4,24
1985	19	4,58	0,44	5,31	3,76
1989	19	4,51	0,50	5,56	3,64
1993	19	4,63	0,48	5,27	3,71
1997	19	4,60	0,34	5,18	4,11
2001	19	4,87	0,40	5,42	4,10

Kilde : NSD/SSB.

Tabell A2: Fylkesbefolkningens gjennomsnittlige selv plassering på høyre-venstre-aksen (HV_{jt}) (0=helt til venstre, 9=helt til høyre). Etter fylke.

Fylke	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Maksimum	Minimum
Østfold	7	4,84	0,37	5,42	4,35
Akershus	7	4,89	0,17	5,14	4,66
Oslo	7	4,87	0,20	5,18	4,68
Hedmark	7	4,24	0,41	4,81	3,70
Oppland	7	4,27	0,30	4,78	3,86
Buskerud	7	4,87	0,22	5,07	4,56
Vestfold	7	5,01	0,24	5,41	4,73
Telemark	7	4,53	0,25	4,78	4,13
Aust-Agder	7	5,19	0,94	7,13	4,33
Vest-Agder	7	5,16	0,22	5,56	4,96
Rogaland	7	5,02	0,14	5,26	4,84
Hordaland	7	4,83	0,24	5,14	4,58
Sogn og Fjordane	7	4,69	0,32	5,27	4,38
Møre og Romsdal	7	4,71	0,32	5,15	4,36
Sør-Trøndelag	7	4,52	0,19	4,77	4,26
Nord-Trøndelag	7	4,16	0,42	4,66	3,64
Nordland	7	4,39	0,33	4,86	4,06
Troms	7	4,64	0,32	5,31	4,32
Finnmark	7	4,21	0,33	4,70	3,71

Kilde : NSD/SSB.

Tabell A3: Partienes oppslutning i fylkestingsvalg i opptellingskretser (V_{ijt}^P) (kommuner). Etter valgperiode.

		SV	DNA	Sp	V	KrF	H	Frp
1979	N	403	404	404	404	404	404	401
	Gjennomsnitt	0,04	0,35	0,16	0,06	0,13	0,22	0,02
	Standardavvik	0,03	0,13	0,09	0,04	0,08	0,09	0,01
	Maksimum	0,19	0,70	0,48	0,40	0,38	0,58	0,10
	Minimum	0,00	0,05	0,00	0,00	0,01	0,05	0,00
1983	N	404	404	404	404	404	404	403
	Gjennomsnitt	0,05	0,39	0,14	0,05	0,11	0,20	0,04
	Standardavvik	0,03	0,13	0,09	0,04	0,07	0,08	0,03
	Maksimum	0,20	0,73	0,41	0,34	0,38	0,52	0,16
	Minimum	0,00	0,07	0,00	0,00	0,01	0,05	0,00
1987	N	404	404	404	333	404	404	404
	Gjennomsnitt	0,05	0,38	0,13	0,05	0,11	0,18	0,08
	Standardavvik	0,03	0,12	0,09	0,04	0,07	0,07	0,04
	Maksimum	0,29	0,72	0,43	0,30	0,36	0,45	0,22
	Minimum	0,01	0,09	0,00	0,00	0,01	0,04	0,01
1991	N	404	404	404	404	404	404	404
	Gjennomsnitt	0,11	0,31	0,20	0,04	0,10	0,16	0,05
	Standardavvik	0,05	0,11	0,11	0,04	0,07	0,07	0,03
	Maksimum	0,33	0,69	0,61	0,34	0,53	0,48	0,16
	Minimum	0,02	0,06	0,02	0,00	0,01	0,02	0,00
1995	N	404	404	404	403	404	404	404
	Gjennomsnitt	0,06	0,32	0,22	0,05	0,10	0,14	0,07
	Standardavvik	0,03	0,10	0,11	0,05	0,07	0,07	0,04
	Maksimum	0,28	0,66	0,58	0,52	0,35	0,49	0,23
	Minimum	0,01	0,08	0,01	0,00	0,00	0,02	0,01
1999	N	404	404	404	403	404	404	404
	Gjennomsnitt	0,07	0,29	0,17	0,05	0,12	0,15	0,10
	Standardavvik	0,04	0,10	0,10	0,04	0,07	0,08	0,05
	Maksimum	0,33	0,69	0,55	0,39	0,39	0,49	0,32
	Minimum	0,01	0,07	0,01	0,00	0,02	0,02	0,02
2003	N	404	404	403	403	404	404	404
	Gjennomsnitt	0,10	0,28	0,17	0,04	0,09	0,12	0,15
	Standardavvik	0,05	0,10	0,11	0,05	0,07	0,07	0,07
	Maksimum	0,31	0,70	0,61	0,47	0,48	0,39	0,51
	Minimum	0,01	0,08	0,01	0,00	0,01	0,01	0,04

Kilde: NSD/SSB.

Tabell A4: Partienes oppslutning i kommunestyrevalg i opptellingskretser (V_{ijt}^P) (kommuner). Etter valgperiode.

		SV	DNA	Sp	V	KrF	H	Frp
1979	N	213	399	358	266	364	381	82
	Gjennomsnitt	0,05	0,35	0,17	0,08	0,13	0,21	0,03
	Standardavvik	0,03	0,13	0,09	0,04	0,07	0,09	0,02
	Maksimum	0,21	0,71	0,45	0,25	0,33	0,57	0,07
	Minimum	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1983	N	241	403	363	298	358	390	138
	Gjennomsnitt	0,06	0,39	0,15	0,07	0,11	0,19	0,06
	Standardavvik	0,03	0,13	0,09	0,04	0,07	0,08	0,03
	Maksimum	0,21	0,73	0,47	0,34	0,31	0,51	0,20
	Minimum	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1987	N	256	403	355	277	342	381	155
	Gjennomsnitt	0,07	0,37	0,15	0,07	0,11	0,19	0,11
	Standardavvik	0,03	0,12	0,10	0,04	0,07	0,07	0,05
	Maksimum	0,20	0,72	0,48	0,28	0,35	0,45	0,24
	Minimum	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00
1991	N	308	403	351	280	332	377	221
	Gjennomsnitt	0,12	0,31	0,21	0,06	0,11	0,16	0,06
	Standardavvik	0,05	0,11	0,11	0,05	0,06	0,08	0,03
	Maksimum	0,31	0,66	0,57	0,48	0,34	0,47	0,19
	Minimum	0,00	0,05	0,02	0,01	0,02	0,03	0,00
1995	N	294	400	373	279	313	363	180
	Gjennomsnitt	0,07	0,31	0,23	0,08	0,12	0,16	0,09
	Standardavvik	0,04	0,11	0,12	0,06	0,07	0,08	0,04
	Maksimum	0,27	0,71	0,61	0,43	0,36	0,47	0,20
	Minimum	0,02	0,08	0,01	0,01	0,03	0,03	0,01
1999	N	252	400	358	272	309	348	240
	Gjennomsnitt	0,09	0,30	0,18	0,07	0,13	0,18	0,11
	Standardavvik	0,04	0,11	0,11	0,05	0,07	0,08	0,05
	Maksimum	0,32	0,73	0,51	0,36	0,51	0,51	0,37
	Minimum	0,00	0,08	0,01	0,01	0,03	0,03	0,02
2003	N	309	400	359	268	308	350	302
	Gjennomsnitt	0,11	0,29	0,18	0,06	0,10	0,15	0,15
	Standardavvik	0,05	0,12	0,12	0,05	0,07	0,08	0,07
	Maksimum	0,38	0,70	0,55	0,40	0,40	0,50	0,46
	Minimum	0,03	0,04	0,01	0,00	0,02	0,03	0,02

Kilde: NSD/SSB.

Appendiks B: Deskriptiv statistikk for variabler benyttet i tabell 3

Tabell B1: Fylkenes og kommunenes frie inntekter per innbygger_{at} (1000 NOK) 1980-2003.¹

År	Fylker			Kommuner		
	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	N	Gjennomsnitt	Standardavvik
1980	18	6,97	0,64	453	12,25	3,13
1981	18	7,30	0,73	453	13,28	4,42
1982	18	7,45	0,80	453	13,78	6,01
1983	18	7,19	0,82	453	13,76	6,15
1984	18	7,32	0,85	453	14,16	7,56
1985	18	7,78	0,90	453	15,35	8,96
1986	18	15,73	2,37	453	19,74	8,73
1987	18	15,80	2,41	453	20,02	10,00
1988	18	13,29	2,14	447	23,94	10,92
1989	18	13,76	2,26	447	24,50	10,32
1990	18	13,94	2,38	447	25,03	11,04
1991	18	12,70	2,37	447	23,53	7,40
1992	18	12,82	2,37	438	24,21	7,42
1993	18	12,60	2,11	438	23,85	7,10
1994	18	13,16	1,77	434	23,74	6,57
1995	18	13,20	1,77	434	23,23	6,46
1996	18	13,21	1,73	434	23,28	6,30
1997	18	12,89	1,62	434	24,72	6,78
1998	18	11,87	1,77	434	25,10	6,80
1999	18	11,76	1,98	434	25,59	7,08
2000	18	11,68	1,94	434	25,30	6,71
2001	18	11,88	1,92	434	25,48	6,80
2002	18	6,41	1,14	433	26,05	6,71
2003	18	6,31	1,11	433	25,89	6,58

Kilde : NSD/SSB.

1) Alle beløp er i 2000-kroner.

Tabell B2: Deskriptiv statistikk for variabler brukt analyser av fylkestingsvalg. Perioden 1979-2003 samlet.

Storingsvalg	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Maksimum	Minimum
ΔL_{ijt}	2418	-0,108	0,275	1,027	-1,404
$NEDG_{jt}$	108	0,194	0,398	1,000	0,000
$STYR_{jt}$	108	0,041	1,407	3,800	-1,200
ΔHVB_{jt}	108	-0,037	0,459	2,420	-1,813
$INNT_{jt}$	108	1,000	0,142	1,452	0,820

Tabell B3: Deskriptiv statistikk for variabler brukt analyser av kommunestyrevalg. Perioden 1979-2003 samlet.

Storingsvalg	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Maksimum	Minimum
ΔL_{ijt}	2213	-0,100	0,341	1,425	-1,536
$NEDG_{ijt}$	2379	0,121	0,326	1,000	0,000
$VLIST_{ijt}$	2201	0,033	0,178	1,000	0,000
$STYR_{ijt}$	2229	0,030	1,794	2,800	-2,200
ΔHVB_{jPt}	408	0,003	0,466	2,420	-2,420
$INNT_{ijt}$	2379	0,981	0,314	5,489	0,385