

Ressurser teller, men stemmer avgjør¹

– Om kommuneinndelingens politiske økonomi

Av professor Tore Hansen, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Refereevurdert

1. Innledning

I boken «Territorial Choice» viser H. Baldersheim og L. E. Rose (2010) hvordan den kommunale inndelingen og størrelsen på kommunene varierer betydelig mellom europeiske land. Mens antall kommuner varierer mellom 60 (Litauen) og 36.683 (Frankrike), varierer den gjennomsnittlige befolkningsstørrelsen mellom 1.640 innbyggere (Tsjekkia) og 139.480 (UK). Videre viser forfatterne at også kommunesektorens betydning som forvaltere av samfunnets samlede økonomiske ressurser har en stor spredning mellom de 27 landene som inngår i sammenligningen. Mens greske kommuner samlet disponerer 2.5 prosent av landets bruttonasjonalprodukt, fordeles hele 32.2 prosent av Danmarks bruttonasjonalprodukt i 2007 av kommunene (Baldersheim og Rose 2010, s. 3).

Variasjoner som dette viser at det ikke lar seg gjøre å forklare et lands kommunestruktur ut fra en felles modell og et avgrenset sett av felles normer og standarder for hva som er en optimal inndeling av kommunene. Teorier om hva som er en hensiktsmessig og rasjonell kommunestruktur – og hva som er optimal kommune størrelse – har dels fokusert på mulighetene for å *internalisere eksternaliteter* av kommunal virksomhet langs en territoriell dimensjon i tråd med klubbteoretiske prinsipper (Tiebout 1956; Buchanan 1965; Olson 1969; Oates 1972; Sandler og Tschirnhart 1980; Inman og Rubinfeld 1997), og dels om samsvaret mellom tjenesteytingen og befolkningens preferanser for de kommunale tjenester – altså det som betegnes som *allokerings effektivitet* (Rattsø og Sørensen 1997). Slike teorier har betraktet kommunene som rendyrkede jurisdiksjoner for utøvelsen av offentlig politikk og tjenesteproduk-

sjon (Hansen og Klausen 2002), og der man i liten grad har vurdert andre forhold som har vært avgjørende for den kommuneinndelingen de enkelte land har fått – slik som kulturelle variasjoner, sosiale og økonomiske forhold og ikke minst den territorielle fordelingen av politisk makt i samfunnet. De enkelte lands kommunestruktur er utfall av lange historiske prosesser der vekslende målsettinger og behov har bidratt til endringer og modifikasjoner i det som opprinnelig var en vel begrunnet organisatorisk ramme for løsning av en spesifikk samfunnsoppgave – særlig kirkens geografiske inndeling. Dette har i flere land resultert i en kommunestruktur som bare unntaksvis er tilpasset det oppgaverepertoar som kommuner i en moderne velferdsstat er satt til å forvalte.

Tross den politiske motstanden man har hatt mot kommunesammenslåinger i Norge (jfr. TNS Gallup 2009), er det samtidig en bred tverrpolitisk erkjennelse av at den kommunestruktur man har i dag ikke er spesielt gunstig sett i forhold til de ulike oppgaver som skal betjenes på lokalt nivå og i forhold til de ressurser man har for å ivareta tjenesteytingen. Veksten i interkommunale samarbeidsordninger er en klar demonstrasjon av at dagens kommuneinndeling ikke er godt tilpasset de mange oppgaver kommunene er satt til å løse. Samtidig vil en slik separat organisering av tjenesteproduksjonen kunne svekke det demokratiske innsyn i og kontroll med den samlede kommunale virksomhet. Veksten i interkommunalt samarbeid viser at det ikke er noen stor motvilje mot sammenslåing av ulike kommuners virksomhet innenfor avgrensede tjenesteområder, all den stund dette ikke direkte berører de politisk valgte organer i den enkelte kommune. Spørsmålet som reises i denne artikkelen er hvorfor denne erkjennelse av viktigheten av ressursmessig sterke kommuner *ikke* har ført til endringer av selve kommuneinndelingen gjennom sammenslåing av mindre kommuner til større enheter. Studien tar altså sikte på å forklare *fraværet av en sammenslåingsreform*. Dette kan ikke bare besvares gjennom henvisninger til spenningsforholdet mellom demokratisk borgereffektivitet og tjenestemessig systemkapasitet som begrunnelser for en bestemt kommunestruktur – og eventuelle sammenslåinger (Dahl og Tuftes 1974). Den politiske/administrative inndelingen av en stat i regionale og lokale enheter vil også kunne være et uttrykk for fordelingen av politisk makt i samfunnet, og der en større inndelingsreform kan føre til betydelige endringer i denne maktfordelingen – mellom partier og andre politiske aktører. De maktpolitiske konsekvenser av inndelingsreformer av denne typen er særlig kjent gjennom begrepet *gerrymandering*, som har sitt opphav i en inndeling av valgdistrikter som Massachusetts' daværende guvernør E. Gerry fikk gjennomført i 1812 for å sikre størst mulig velgerstøtte til sitt parti (Martis 2008). Fenomenet er kjent gjennom en lang rekke politiske inndelingsreformer i ulike land. En av de mer spektakulære fant sted i Storbritannia i 1985, da det konservative parlamentsflertallet fikk vedtatt Local Government Act som avskaffet det den gang Labour-styrte Greater London Council – og dermed kvittet seg med den brysomme Thatcher-motstanderen Ken Livingstone (O'Leary 1987). Selv om fenomenet *gerrymandering* henspiller på aktive inndelingsreformer, vil den underliggende logikken om politiske gevinster for bestemte partier også gjelde i situasjoner der reformer ikke skjer.

Mens det teoretiske utgangspunktet for debatten om kommunesammenslåing og optimal kommunestørrelse stort sett har bygget på Dahl og Tuftes resonnementer rundt borgereffektivitet (små kommuner) og systemkapasitet (store kommuner), vil mitt teoretiske utgangspunkt bygge på et arbeid av K.O. Moene og M. Wallerstein (2001), der de viser at hensynet til maksimering av velgerstøtte i visse situasjoner vil

fortrenge fordelingspolitiske tiltak som har de beste effekter i forhold til en målsetting om å bidra til økonomisk utjevning og økt samlet velferd i samfunnet. I et senere arbeid hevder K.O. Moene at

If good policies mean that one should locate the remedy as close to the problem as possible, political competition can prevent narrowly targeted remedies from being implemented – even in cases in which such policies can be both efficient and perhaps fair. . . . Good politics are then best served by policies that are deemed bad by the criterion of locating the remedy where the main problem is (Moene 2011, s. 160).

Dette synspunktet kan også være gyldig i forståelsen av hvorfor det ikke har skjedd noen endringer på frivillig basis i den kommunestrukturen man med bare små justeringer har hatt i Norge siden sammenslåingsreformen på midten av 1960-tallet. Konkurransen mellom partiene om velgernes gunst og politiske verv kan ha fortrenget målet om å utvikle en kommunestruktur som bidrar til internalisering av eksternaliteter og en allokeringseffektiv tjenesteyting. Det spørsmålet jeg ønsker å belyse er hvorfor politiske målsettinger om å endre kommuneinndelingen i Norge *ikke* har vunnet frem. Mer spesifikt vil jeg vurdere dette ved å se på hvilke gevinster i form av velgeroppslutning og representasjon i valgte kommunale organer de ulike politiske partier har hatt gjennom tiden etter andre verdenskrig. La meg først se på hvilke hovedargumenter som taler henholdsvis for og mot kommunesammenslåinger, og som har dannet grunnlag for ulike partipolitiske posisjoner i den norske debatten om kommunestruktur i etterkrigstiden.

2. Styre av eller for folket?

Finnes det noen klare normer for hvordan det kommunale styringssystemet bør utformes for å oppfylle de mål en slik styringsordning skal realisere? Svarene på dette spørsmål deler seg i to hovedsyn. På den ene siden vektlegger man kommunenes rolle som effektive tjenesteytere; det er hensynet til allokeringen av offentlige tjenester som ifølge dette syn er det sentrale. På den annen side vektlegger man kommunene som et uttrykk for «naturlige» sosiale og økonomiske fellesskap og som ramme for en folkelig medvirkning i styringen av lokalsamfunnet. I en noe spissformulert form har F. Scharpf (1999) karakterisert disse to posisjoner som h.h.v. «government for the people» til forskjell fra «government by the people».

Langt på vei står disse to begrunnelsene i et motsetningsforhold til hverandre, i den forstand at en sterk vektlegging av det ene prinsippet kan innebære en nedprioritering av det andre. Dette dilemmaet er inngående drøftet av R.A. Dahl (1967) og av R.A. Dahl og E.R. Tuft (1974) som spesifiserer to kriterier for et ideelt demokratisk styringssystem, nemlig kriteriet om *borgereffektivitet* og kriteriet om *systemkapasitet*. Grunnlaget for motsetningsforholdet mellom disse to prinsipper knytter seg til det faktum at oppfyllelsen av begge kriterier antas å avhenge av kommunestørrelsen, der små kommuner er en forutsetning for omfattende borgereffektivitet mens hensynet til systemkapasiteten best ivaretas i store kommuner. Med to slike sprikende mål som begge skal ivaretas av ett og samme virkemiddel er det ikke mulig å angi noen norm for hva som er en «riktig» kommunestørrelse. I realiteten innebærer dette at eventuelle endringer av den kommunale inndelingen i all hovedsak vil være styrt av rene

politiske vurderinger av hva som best fremmer de enkelte partiers interesser – ikke bare i forhold til innholdet av den politikk som føres, men også i forhold til partienes ønske om å sikre seg innflytelse i styringen av de enkelte kommuner. Et fremtredende trekk ved etterkrigstidens norske debatter om kommunal inndeling og lokalt demokrati har vært at de politiske skillelinjene har sammenfalt med en tradisjonell ideologisk høyre-venstre-akse. Det er i skjæringspunktet mellom hensynet til borgereffektivitet og hensynet til systemkapasitet konfliktene om kommunestrukturen har manifestert seg (Hansen og Klausen 2002). Begge de store utredningene i tiden etter 1945 om kommuneinndelingen i Norge – Schei-komiteen (1952) og Christiansen-utvalget (1992) – begrunnet sine forslag om større og færre kommuner ut fra hensynet til systemkapasitet og vektla dette tyngre enn hensynet til borgereffektivitet. Mens et Arbeiderparti-flertall i Stortinget sikret støtte til anbefalingene fra Schei-komiteen – mot sterk motstand fra særlig Høyre og Bondepartiet – ble Arbeiderparti-regjeringens forslag om tilslutning til innstillingen fra Christiansen-utvalget avvist av Stortingets borgerlige flertall i 1996 (Hansen, Hovik og Klausen 2000). I debatten om denne innstillingen fattet Stortinget også et vedtak om at kommunesammenslåinger bare kunne skje på frivillig basis, og der enhver berørt kommune kunne nedlegge veto mot forslag om sammenslåing.

I begge sakene gjorde de borgerlige partiene seg til forsvarere av et kommunært demokratisyn, med vekt på borgereffektivitet og deltakelse som grunnlag for den kommunale inndelingen, mens partiene på venstresiden støttet reformforslagene og vektla prinsippet om utvikling av en universell rettighetsbasert tjenesteyting i tråd med en liberalistisk demokratimodell (Hansen 1995; Hansen og Klausen 2002). Høyres motstand på 50-tallet mot en sammenslåing i tråd med Schei-komiteens forslag, var imidlertid også begrunnet i et ønske om å unngå en sterk vekst i kommunal virksomhet og at man derfor heller ikke sluttet opp under målsettingen om å forbedre kommunesektorens systemkapasitet (Hansen, Hovik og Klausen 2000; Hansen og Klausen 2002).

I løpet av de senere år er imidlertid posisjonene til de ulike politiske partier endret, slik at i dag er det Høyre og Fremskrittspartiet som er de sterkeste tilhengere av en sammenslåingsreform, mens Arbeiderpartiet er mer positiv til den frivillighetslinjen som stortingsflertallet (mot Arbeiderpartiets stemmer) sluttet seg til under diskusjonen av Christiansen-utvalgets innstilling i 1996 (jfr. Intervju med Raymond Johansen i Klassekampen, 8.10.2013). Også Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti slutter opp om frivillighetslinjen.

Dersom vi retter blikket mot andre land, er det i hovedsak hensynet til systemkapasiteten som har vært hovedbegrunnelsen for inndelingsreformene. Det gjaldt blant annet i den danske reformen fra 2007, da hensynet til så vel finansiell, profesjonell som implementeringsmessig kapasitet – i tillegg til økonomisk effektivitet – var utslagsgivende for det endelige resultat av sammenslåingsprosessen (Mouritzen 2010; Vrangbæk 2010). Også i den finske reformprosessen som ble innledet i 2005 var det hensynet til systemkapasitet – eller kommunenes evne til tjenesteproduksjon – som utgjorde en viktig målsetting og begrunnelse for reformen (Sandberg 2010). Tilsvarende motiver lå også til grunn for sammenslåingsreformene i Belgia på 1970-tallet og i Nederland på 1990-tallet (De Ceuninck, Reynaert, Steyvers og Valcke 2010). Felles for alle disse prosessene var at motstanderne av sammenslåing argumenterte ut fra demokratiske hensyn, dvs. at befolkningsmessig store kommuner ville svekke borgereffektiviteten.

3. Partistراتيجier

Partienes standpunkter til en kommunal inndelingsreform er imidlertid ikke bare betinget av hensynet til kommunenes demokratiske funksjonsmåte og evne til oppgaveløsning. Den samlede politiske oppslutningen om de enkelte partier – enten dette gjelder velgeroppslutning eller representasjon i lokale folkevalgte organer – vil kunne være påvirket av hvilken kommunestruktur landet har, og hvilke muligheter kommunestrukturen gir de enkelte partier til å øve innflytelse på utformingen og gjennomføringen av offentlige tiltak ikke bare lokalt, men også nasjonalt.

K. Strøm (1990) har trukket et skille mellom tre hovedmålsettinger som politiske partier vanligvis forfølger. Den første hovedmålsettingen er å *vinne flest mulig stemmer ved valg*, men allikevel begrenset til det å sikre seg medianvelgeren. Det er dette hovedmotivet som ligger til grunn for A. Downs' «economic theory of democracy» (1957). Den andre strategien, ifølge Strøm, er å *sikre seg politiske posisjoner eller taburetter* som gir vedkommende parti muligheter for politisk innflytelse. Ideelt sett realiseres dette gjennom å vinne en majoritet av mandatene i de politiske styringsorganene, men også partier i en mindretallsposisjon kan sikre seg innflytelse gjennom koalisjonsdannelser og politiske vippeposisjoner. Den tredje strategien består i å *sikre størst mulig gjennomslag for politikken eller sakene*.

Dersom disse tre strategiene vurderes i forhold til den kommunalpolitiske arena, er det en rekke modifierende forhold som vil gjøre seg gjeldende. Tar vi for oss det første prinsippet – om å vinne median-velgeren, men ikke flere velgere – er dette neppe like gyldig på lokalt som på nasjonalt plan. Dels henger dette sammen med det faktum at den statlige reguleringen av kommunal virksomhet kan innby til en «catch all»-strategi der partiet utvikler en politisk plattform som appellerer til alle velgere. Den statlige lovgivningen i forhold til kommunale oppgaver innebærer at hensynet til policy-innhold ikke veier like tungt for det enkelte parti i en lokal sammenheng som det gjør på nasjonalt nivå, og en støtte fra «alle» velgerne lokalt vil ikke nødvendigvis bety at man går på akkord med sine prinsipielle standpunkter og hjertesaker. Viktigste er det for de enkelte partier å vinne størst mulig oppslutning på nasjonalt nivå, og der lokale variasjoner i denne oppslutningen normalt ikke oppfattes som noe stort problem.

Også i forhold til målsettingen om sikring av politiske posisjoner er den mest effektive strategien å holde flertallet eller flertallskoalisjonen så liten som mulig – analogt med det å sikre seg medianvelgeren. Det er denne strategien som W.H. Riker (1962) har betegnet som «the size principle». Utgangspunktet for denne strategien er at dannelse av en effektiv regjering eller regjeringskoalisjon vil være et null-sumspill mellom flere deltakende partier, der det foreligger et gi og ta forhold partiene i mellom m.h.t. hvilke saker og standpunkter som skal utgjøre koalisjonens politiske dagsorden. Riker formulerer strategien på følgende måte:

In social situations similar to n-person, zero-sum games with side-payments, participants create coalitions just as large as they believe will ensure winning and no larger (Riker 1962, s. 47)

En slik strategi vil nok kunne være gyldig under et lokalt parlamentarisk styrings-system, men har neppe den samme betydning under det formannskapssystemet som praktiseres i nesten samtlige norske kommuner. Gjennom prinsippet om proporsjonal formannskapsrepresentasjon har man tilstrebet politiske løsninger basert på bred

politisk konsensus, og hvor det hører til unntaket at et enkelt parti sitter i en majoritetsposisjon der de utøver full kontroll over de vedtak som fattes.

Når det gjelder Strøms siste punkt, om å sikre størst mulig gjennomslag for partiets politikk, er som nevnt den kommunale virksomhet i betydelig grad regulert av statlig lovgivning. Det lokale politiske handlingsrommet er nokså trangt, og de politiske konfliktene er i hovedsak avgrenset til spørsmålet om hvilke virkemidler – bl.a. organisatoriske – som skal tas i bruk for produksjon og ytelse av tjenestene. Dette kan bl.a. dreie seg om spørsmål om konkurransutsetting av tjenesteytingen, fastsetting av pris- eller avgiftsnivået på ulike tjenester og bruk av eiendomsbeskatning. For så vidt som dette dreier seg om tiltak av begrenset omfang i forhold til samlet kommunal virksomhet, er det når alt kommer til alt muligheten til å markere sine prinsipielle standpunkter mer enn de materielle utfall av disse standpunkter de politiske konflikter dreier seg om.

4. Lokal velvilje og nasjonal motstand

I et oppslag i *Nationen* 18. august 2011² ble det rapportert at 70 prosent av de lokale *folkevalgte* mener det bør bli færre og større kommuner. Undersøkelsen viser videre at 53 prosent av de spurte lokalpolitikere mener at deres egen kommune bør slå seg sammen med en eller flere av nabokommunene. Når det gjelder befolkningens holdning til kommunesammenslutning, viser en undersøkelse utført av TNS Gallup i 2009 for Kommunal- og regionaldepartementet (TNS Gallup 2009) at 55 prosent mener det er for mange kommuner i Norge, og at 51 prosent vil støtte en sammenslåing som berører egen kommune. Riktignok forteller disse undersøkelsene oss ikke noe om hvilke initiativ som man ønsker å ta for å realisere målsettingen om færre og større kommuner, men det største hinder for en ny inndelingsreform synes å befinne seg i Stortinget, som ikke har endret sitt vedtak fra 1996 om ikke å ta aktive initiativ til sammenslåinger. Disse meningsmålingene synes også å antyde at det er en ulikhet mellom sentrale politiske myndigheter og den kommunale politiske ledelse med hensyn til hva man legger vekt på i vurderingen av behovet for en inndelingsreform. Mens man fra lokalt hold synes å vektlegge systemkapasiteten og kommunenes handlekraft i forhold til de oppgaver de skal forvalte, vil de politiske partienes sentrale ledelse sannsynligvis i høyere grad vektlegge hvilken effekt en slik sammenslåing vil ha for oppslutningen om og styrken til de enkelte partier. Betydningen av kommunene som arena for styrking av de politiske partier og det politiske lederskapet er blant annet understreket av A. Pedahzur og A. Brichta (2000) i en studie av hvilke strategier som Israelske partier forfølger gjennom deltakelse i lokalpolitikken. Blant annet hevder de at

Local government is attractive to political parties since it offers the benefits of state-funded financing of electoral campaigns, it is an important source for grooming party leadership, and a significant access for the recruitment of candidates to the national parliament and some other national offices (Pedahzur og Brichta 2000, s. 58).

Alt i alt innebærer dette at “local elections may serve as the last resort for the deteriorating organisations of the big parties” (s. 66). Dette er et poeng som også understrekes av Kjær og Elklit, (2009) i en studie av partipoliseringen i danske kommuner.

Som jeg skal komme tilbake til kan lokale valg og lokal representasjon være spesielt viktig for de små partienes overlevelsessevne, ikke minst på grunn av de offentlige finansielle støtteordninger til lokale partier som praktiseres i Norge.

Spørsmålet om hvilken strategi som skal vektlegges kan selvsagt avvike noe mellom sentral og lokal ledelse i de enkelte politiske partier. Mens lokale partier vil vektlegge sin «policy-søkende» rolle, der evnen til å påvirke innholdet av den politikk som føres i den enkelte kommune vil være det viktigste suksesskriterium (Ervik 2013), er det grunn til å tro at man fra sentralt hold i de enkelte partier i langt større grad vil være opptatt av å sikre partiet posisjoner eller mandater i de enkelte kommunestyrer. Gjennom å sikre seg flest mulig mandater i flest mulig kommunestyrer opprettholder partiene et tillitsmannskorps og et organisasjonsapparat som lar seg mobilisere ved nasjonale valg, i likhet med det A. Pedahzur og A. Brichta (2000) observerte i Israel. Kommunestyreverv representerer i en viss forstand en mer eller mindre permanent partipolitisk beredskap for at vedkommende parti skal kunne komme i en maktposisjon på nasjonalt nivå. Dette er også et alternativt svar på de spørsmål S. Rokkan (1966) stilte i sin nå klassiske artikkel om «numerisk demokrati og korporativ pluralisme» knyttet til de borgerlige partienes posisjon under Arbeiderpartiets lange styreperiode etter krigen:

How can citizens opposed to the government keep up their partisan enthusiasm when their votes seem to make so little difference? How can the parties recruit dynamic leaders when the chance of ever gaining office appears so remote? How can interests and values seen to be threatened by the government be defended when the opposition parties are continuously outnumbered in the fight for electoral votes? (Rokkan 1966, s. 105)

Rokkans eget svar var at opposisjonens interesser i denne perioden ble ivaretatt gjennom den korporative kanal. Hva han ikke vurderte i denne sammenheng var opposisjonspartiernes rolle i lokalpolitikken, der kommunene utviklet seg til viktige politiske organer i utformingen og gjennomføringen av velferdspolitikken. Særlig for de minste partiene har kommunene vært en svært viktig arena for rekruttering til sentrale politiske verv (Hansen og Hovik 2001). Jo flere kommunale verv det er å fordele, jo større muligheter har de mindre partiene til å holde ved like et landsomfattende partiapparat som lar seg mobilisere til kamp for nasjonale styringsposisjoner. Dette betyr at en fragmentert kommunestruktur med mange små kommuner kan være et viktig virkemiddel for å nå målene om politisk makt på nasjonalt nivå. Det er endog tenkelig at bevaring av det flerpartisystem vi har i dag ikke hadde vært mulig uten denne fragmenterte kommunestrukturen som sikrer en bred kanal for rekruttering av et nasjonalt politisk lederskap for samtlige politiske partier (Hansen og Hovik 2001; Blom-Hansen, Munk Christiansen, Fimreite og Selle 2012).

Et annet viktig motiv for partiene til å sikre seg flest mulig velgere i lokale valg har sammenheng med den måten den offentlige finansielle støtten til partiene er utformet. Ifølge Partiloven av 2005, er lokale partilag/-avdelinger som oppnådde mer enn 4 prosent av stemmene ved siste kommunevalg berettiget til en årlig finansiell støtte fra kommuner og stat, og der støtten er proporsjonal med det antall stemmer de oppnådde. I 2010 ble om lag 54 millioner kroner – eller ca. 11 prosent av de samlede inntekter til de politiske partier – fordelt som støtte fra kommunene. I tillegg fordelte staten hele 373 millioner kroner til partiene basert på den velgerstøtte de oppnådde ved kommunevalget. I tabell 1 presenteres den relative fordelingen av statlig og

kommunal støtte mellom de ulike partiene – sammen med tall over den relative fordelingen av stemmer til partiene ved lokalvalget i 2007.

Tabell 1. Fordeling av finansiell støtte i 2010 fra stat og kommune til de politiske partier på grunnlag av valgresultatet i 2007. Prosenttall.

Kilde: SSB

Parti	Statlig støtte	Kommunal støtte	Prosentvis stemmefordeling ved kommunevalget i 2007
Arbeiderpartiet	34.6	36.7	29.6
Fremskrittspartiet	19.8	13.4	17.5
Høyre	17.5	15.5	19.3
Senterpartiet	7.8	10.4	8.0
Kristelig folkeparti	7.7	9.5	6.4
Venstre	4.7	3.4	5.9
Sosialistisk venstrep.	7.7	11.0	6.2
Totalt beløp mill.kr.	373	54	

Tabellen avdekker enkelte interessante trekk ved fordeling av partimidlene. For det første ser vi at Arbeiderpartiet mottar en klart høyere andel av både statlige og kommunale midler enn det deres samlede stemmeandel skulle tilsi. Dette har først og fremst sammenheng med at Arbeiderpartiet er det eneste partiet som kan sies å være helt landsdekkende. Partiet er representert i 98 prosent av landets kommunestyre – og med relativt store representantgrupper i de fleste av disse.

For det andre, og i kontrast til Arbeiderpartiets situasjon, mottar særlig Høyre en klart lavere partistøtte enn deres stemmeandel skulle tilsi. Dette skyldes først og fremst at partiet ikke oppnådde noen mandater i 15 prosent av landets kommuner. Det samme er årsaken til den relativt lave støtteandelen som Fremskrittspartiet mottar fra kommunene. Dette partiet hadde ingen mandater i 23 prosent av alle landets kommuner.

For det tredje – men med unntak for Venstre – mottar småpartiene en høyere finansiell støtteandel enn hva deres stemmeandel skulle tilsi. Dette er en indikasjon på at disse partier – sammen med Arbeiderpartiet – tjener mer på en fragmentert kommunestruktur enn de to store borgerlige partiene. Hvor mye de ulike partiene nyter godt av dagens finansielle støttesystem, viser også et sammenfall med deres holdninger til sentralt styrte kommunesammenslåinger. Mens Høyre og Frp nå er villig til å vurdere en mer direkte sentral styring av sammenslåingene, står de rød-grønne partiene på frivillighetslinjen, en frivillighetslinje som for Arbeiderpartiets del i dag kan være situasjonsbetinget.

Samlet illustrerer disse tall at en fragmentert kommunestruktur med mange småkommuner kan være viktig for partienes muligheter til å oppnå makt også på nasjonalt nivå – gjennom å vedlikeholde en forholdsvis omfattende lokal partiorganisa-

sjon. Og her er vi tilbake til de spørsmål som ble reist av Moene og Wallerstein: bidrar konkurransen om politisk makt på nasjonalt nivå til at forbedringer av kommunenes handlingskapasitet i forhold til policy-utøvelse blir fortrent? Dette er et spørsmål som ikke lar seg besvare empirisk uten videre, men gjennom presentasjon av data om valgoppslutning og representasjon i kommunestyrene for de ulike partiene kan vi komme problemstillingen – og dermed også svaret – noe nærmere inn på livet.

5. Kommunereformen på 1960-tallet

Før vi begir oss inn på en mer grundig vurdering av politiske «vinnere» og «tapere» av en fragmentert kommunestruktur, kan det være nyttig å se litt nærmere på hva som skjedde med fordelingen av politisk representasjon i kommunene etter den inndelingsreformen som ble gjennomført på grunnlag av Schei-komiteens anbefalinger på første halvdel av 1960-tallet. Reformen innebar at antallet kommuner umiddelbart ble redusert fra 744 til 442, men uten at dette bidro til å oppfylle Schei-komiteens målsetting om en minstepørrelse på kommunene på 2.500 innbyggere.

Tar vi for oss representasjonen i kommunestyrene før og etter sammenslåingsreformen, var det samlede antall representanter som ble valgt i 1959 på 16.129, mens antallet som ble valgt i 1967 – da nesten samtlige sammenslåinger var gjennomført – var 13.523, altså en nedgang på 2.606 representanter eller 16,2 prosent av det totale representantantall før reformen. Rekkevidden av denne nedgangen i representantantallet trer tydelig frem dersom vi sammenligner tallet på representanter i 1967 med det antall representanter hvert av de politiske partier hadde ved valget i 1959. I tabell 2 presenteres det faktiske representantantall og prosentandel av alle representanter for de ulike politiske partier i 1959 og 1967.

Tabell 2. Antall valgte kommunestyrerepresentanter etter parti i 1959 og 1967

Parti	Valget 1959		Valget 1967		Differanse i antall Representanter
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Arbeiderpartiet	6694	41,5	5869	43,2	-825
Høyre	1613	10,0	1623	12,0	+10
Senterpartiet	1871	11,6	1812	13,4	-50
Kristelig Folkeparti	1129	7,0	1028	7,6	-101
Sosialistisk Folkeparti*	371	2,3	514	3,8	+143
Venstre	1451	9,0	1379	10,2	-72
Andre/lokale lister	3000	18,6	1298	9,6	-1702
N=	16.129	100,0	13.523	100,0	-2606

* Mandater for Norges Kommunistiske Parti inngår i disse tallene.

Tabellen viser at det blant de nasjonale partier var det Arbeiderpartiet som fikk den sterkeste reduksjonen i det samlede representantantall – en samlet reduksjon på vel 12 prosent i forhold til mandattallet i 1959. Høyre opplevde faktisk en vekst i antall representanter, noe som i hovedsak skyldtes at partiet i utgangspunktet var sterkest representert i kommuner som i liten grad ble berørt av sammenslåingene – særlig bykommunene. På tidspunktet for kommunesammenslåingene var det Bondepartiet som representerte en konservativ politikk i landkommunene, og da stort sett uten å stå i et direkte konkurranseforhold til Høyre om velgerne i disse kommuner. Denne «delingen» av konservativ makt ga seg også utslag i den samlede relative fordeling av mandater for disse partier på landsbasis, noe jeg vil komme tilbake til.

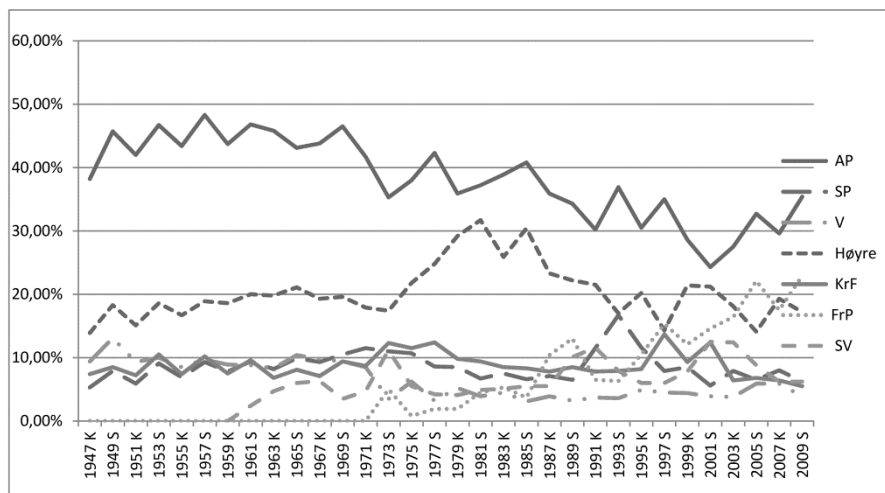
I forhold til de endringene som fremkommer i tabell 2 bør det minnes om at det var Arbeiderpartiet som var den sterkeste pådriver for reformen. Prisen for Arbeiderpartiet var imidlertid ikke større enn at de i prosent av samtlige mandater styrket sin posisjon som det største partiet også på den kommunale arena. Størst nedgang i representantantallet fikk man for lokale lister – der antallet ble redusert med ca. 1700. Det er imidlertid ikke mulig å tolke denne halveringen av representasjonen fra lokale lister som en direkte konsekvens av kommunesammenslåinger, da tilbakegangen for slike lister var minst like stor i kommuner som var uberørt av sammenslåing som i de kommuner som var blitt slått sammen med andre (Hansen og Winsvold 2003). Alt i alt kan det derfor hevdes at disse kommunesammenslåingene førte til en sterkere partipolisering av lokalpolitikken. En tilsvarende partipolisering av lokalpolitikken ble også observert etter sammenslåingsreformene i Danmark i 1970 og 2005, selv om den kausale forbindelse mellom reform og politisering ikke uten videre kan fastslås (Kjær and Elklit 2009). De videre demokratiske konsekvensene av sammenslåingene er imidlertid noe uklare. I en analyse av variasjoner i valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1967, fant T. Hansen og M. Winsvold (2003) at det å være berørt av en kommunesammenslåing ikke hadde noen effekt på valgdeltakelsen, og heller ikke

kommunestørrelse påvirket den samlede valgdeltakelsen på noen signifikant måte. Derimot viste denne analysen at høy grad av partikonkurranse i de enkelte kommuner virket sterkt mobiliserende i forhold til deltakelse ved valget i 1967 (Hansen og Winsvold 2003, s. 103). Dette gir en klar indikasjon på at partipoliseringen av lokalpolitikken kan ha gitt en demokratisk gevinst (Hansen 1994).

6. Lokale vinnere og tapere

Som et utgangspunkt for den videre drøftingen vil det være hensiktsmessig å se hvilken oppslutning de ulike politiske partiene har hatt ved lokale valg i årene etter andre verdenskrig, sammenlignet med oppslutningen ved de etterfølgende stortingsvalgene (to år senere). I figur 1 presenteres den prosentvise velgeroppslutningen for de ulike partier ved valgene i løpet av denne perioden. Jeg har valgt å benytte en felles kurve for hvert parti for de to typene valg for både å få frem de felles langsiktige trendene og de mer kortsiktige forskjellene mellom kommunevalg og stortingsvalg.

Figur 1. Prosentandel av velgerne som stemmer på de ulike partier ved kommune- og stortingsvalg i perioden 1947 til 2009



Som det fremgår av denne figuren får de fleste partiene større velgeroppslutning ved stortingsvalgene enn ved valgene til kommunestyre. En hovedårsak til dette er den betydningen lokale lister eller felleslister mellom partiene har hatt ved de lokale valgene i hele etterkrigstiden. I årene frem til begynnelsen av 60-tallet var disse lokale listene Norges tredje største «parti», men bare ved kommunevalg. Slike lister tiltrakk seg også stemmer fra alle politiske leire. Det er imidlertid noen klare unntak fra dette mønsteret. For det første gjelder dette oppslutningen for Arbeiderpartiet ved stortingsvalget i 1973 som var vesentlig lavere enn oppslutningen ved kommunevalget to år tidligere, noe som henger sammen med partiets måte å håndtere EF-saken på, og som bidro til en mer varig svekkelse av partiets styrke på nasjonalt nivå. Vi

merker oss imidlertid at det er for Arbeiderpartiet at forskjellen i oppslutning mellom kommunale valg og stortingsvalg generelt er størst. Også for Høyre er det periodevis forholdsvis store ulikheter i oppslutningen mellom kommunevalg og stortingsvalg. For dette partiet er det interessant å merke seg at mens man ved de første etterkrigsvalg hadde større oppslutning ved stortingsvalg enn ved lokalvalg, har forholdet snudd seg ved de senere valgene, noe som ikke minst henger sammen med partiets bevegelse fra å være et byparti til også å øke i velgerstyrke på landsbygda. En foreløpig «toppnotering» kunne Høyre innkassere ved kommunevalget i 2011, da 28 prosent av velgerne ga partiet sin stemme.

Når det gjelder Kristelig Folkeparti har de for den største delen av perioden hatt størst oppslutning ved stortingsvalgene. På den annen side har Senterpartiet og Venstre siden midten av 1970-tallet, med et lite unntak, hatt større oppslutning ved kommunevalg enn ved stortingsvalg.

Dersom vi retter oppmerksomheten mot den mer langsiktige endringen i partienes oppslutning, er det ingen tydelige avvik mellom stortingsvalg og kommunevalg, bortsett fra at oppslutningen for alle partier er noe høyere ved stortingsvalg. Det betyr at ingen av de vel etablerte politiske partiene kan betegnes som først og fremst «lokale». Også på lokalt nivå er det de nasjonale trender som slår ut i velgerstøtten for de enkelte partiene.

Den innflytelse som et parti har over kommunepolitikken er imidlertid ikke bare avhengig av hvor stor samlet nasjonal stemmeandel partiet oppnår. Det er valutfallet i den enkelte kommune som bestemmer de enkelte partiers muligheter til å prege de lokale prioriteringene, og der et enkelt partis styrke kan variere betydelig mellom kommunene. Noen tall kan illustrere dette. I 1947 oppnådde Høyre en oppslutning på nasjonalt nivå på 13,9 prosent, men dersom vi beregner partiets *gjennomsnittlige stemmeandel* på kommunenivå var den så lav som 3,2 prosent. Årsaken til denne betydelige forskjellen er først og fremst at partiet ikke stilte liste i alle kommuner, og gjorde gode valg i forholdsvis folkerike bykommuner. Omvendt finner vi at Senterpartiet i 1995 hadde en nasjonal oppslutning på 11,6 prosent, mens deres gjennomsnittlige andel av stemmene på kommunenivå lå på 20,6 prosent – altså nesten dobbelt så høyt. Tydeligst kommer disse fordelingsmessige ulikheter til uttrykk dersom vi sammenligner partienes stemmeandeler med den andel av mandatene de har vunnet ved de enkelte kommunevalg. Forholdstallene mellom prosentandel mandater og prosent stemmer (nasjonalt) for alle valg mellom 1947 og 2007 er presentert i tabell 3.

Tabell 3. Prosent mandater dividert på prosent stemmer ved kommunevalg fordelt på parti

Parti År	AP	FrP	H	SP	KrF	SV	V	Andre
1947	0,99	-	0,40	1,43	0,82	-	0,98	1,77
1951	0,94	-	0,46	1,42	0,83	-	0,99	1,83
1955	0,97	-	0,51	1,46	0,89	-	0,96	1,83
1959	0,95	-	0,54	1,49	0,93	-	1,01	1,93
1963	0,96	-	0,60	1,45	1,04	0,51	1,02	2,21
1967	0,99	-	0,62	1,44	1,07	0,60	1,04	2,18
1971	1,01	-	0,61	1,39	1,02	0,51	0,95	1,64
1975	1,02	0,38	0,65	1,48	1,07	0,72	0,84	1,72
1979	1,04	0,32	0,79	1,50	1,12	0,68	1,04	1,26
1983	1,07	0,51	0,82	1,53	1,12	0,73	0,96	1,26
1987	1,10	0,54	0,84	1,56	1,12	0,78	1,13	1,11
1991	1,07	0,58	0,78	1,50	1,08	0,84	0,97	1,13
1995	1,06	0,52	0,77	1,66	1,06	0,83	1,00	1,09
1999	1,08	0,67	0,79	1,73	1,05	0,72	0,95	1,20
2003	1,06	0,80	0,77	1,82	1,14	0,77	1,03	1,17
2007	1,02	0,85	0,77	1,80	1,11	0,81	0,86	1,21
2011	0,99	0,93	0,78	1,97	1,09	0,83	0,94	1,22

Et forholdstall på 1 betyr at det er likhet mellom stemmeandelen og mandatandelen. Dersom tallet er lavere enn 1 innebærer det at vedkommende parti har dårligere mandatuttelling enn det velgeropplutningen på nasjonalt nivå skulle tilsi – og et forholdstall som er høyere enn 1 betyr at mandatuttellingen er bedre enn stemmeandelen skulle tilsi. Forskjellene har selvsagt sammenheng med hvordan partienes opplutning varierer mellom kommunene. Partier som står sterkt i *små* kommuner vil normalt oppnå en vesentlig høyere mandatandel enn stemmeandel, og omvendt vil partier som står sterkt i *store* kommuner og svakt i små kommuner oppnå høy nasjonal stemmeandel, men liten andel av det samlede mandattall. Denne territorielle delingen av stemmestyrke kommer særlig til uttrykk i opplutningen – og mandattallene – til Høyre og Senterpartiet.

Dersom man skulle utrope en enkelt vinner i etterkrigstidens kommunevalg må det være Senterpartiet. Sagt noe enkelt har deres andel av mandatene ligget mellom 40 og 50 prosentpoeng høyere enn deres stemmeandel – og siden midten av 1990-tallet er denne mandatmessige bonus på over 65 prosent. Toppen ble nådd ved valget i 2011 da mandatandelen lå 97 prosentpoeng over stemmeandelen. Vi merker oss også at lokale lister særlig i valgene frem til 1979 har hatt en vesentlig større uttelling i antall mandater enn velgeropplutningen skulle tilsi. På motsatt side finner vi Høyre, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti som har hatt en langt lavere mandatandel enn velgeropplutningen skulle tilsi. Når det gjelder de andre partiene viser tallene at Arbeiderpartiet og Venstre for det meste av perioden – men med et forholdsvis klart unntak for valget i 1987 – har hatt en mandatuttelling som stort sett har vært i tråd med velgeropplutningen.

De tallene som her er presentert viser tydelig hvordan dagens kommunestruktur premierer særlig ett politisk parti: Senterpartiet. Også Kristelig Folkeparti har siden slutten av 1970-tallet kunnet høste en forholdsvis bra mandatmessig bonus ved disse

valgene, men aldri av samme omfang som Senterpartiet. På den annen side har særlig Høyre gjennom hele etterkrigstiden vært et tapende parti i forhold til mandatfordelingen ved kommunevalg. For dette partiets del kan vi imidlertid observere en jevn vekst i forholdstallet mellom mandater og stemmeandel, fra et forholdstall på 0,40 ved valget i 1947 til et forholdstall på 0,78 ved valget i 2011. En tilsvarende vekst i forholdstallet mellom mandater og stemmer kan vi også observere for Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, som begge nærmer seg paritet i forholdet mellom velgeroppslutning og faktisk representasjon i kommunestyrene.

Denne utviklingen i retning av paritet i forholdet mellom stemmer og mandater for alle partier, unntatt Senterpartiet, reiser flere interessante spørsmål med hensyn til hvilke standpunkter det kan være fornuftig å ta for partiene i forhold til et forslag om revisjon av kommuneinndelingen. Det er ingen tvil om at Høyre over tid har vært den største taper i forhold til en målsetting om å maksimere sitt mandattall ved kommunevalgene. Paradoksalt nok er det også Høyre – sammen med Senterpartiet – som har stått for den mest markante motstanden mot kommunesammenslåing ved de to anledninger hvor en mer omfattende inndelingsreform har vært satt på den politiske dagsorden. Dette paradokset kan dels sees i lys av den territorielle «delingen» av kommune-Norge mellom byer og landdistrikter, der Høyre og det gamle Bondepartiet befant seg ideologisk nærmere hverandre enn hva situasjonen er i dag. Men Høyres motstand mot kommunesammenslåingen på 60-tallet var også begrunnet i partiets motstand mot en sterk vekst i offentlig virksomhet – også på kommunalt nivå. I dag har partiet programfestet et ønske om en mer omfattende kommunesammenslåing, og det forventes at en slik målsetting omsettes til faktiske tiltak nå når partiet sitter i regjeringssposisjon.

Gitt at en erobring av mandater er en sentral målsetting for et politisk parti, ser det ikke ut til at Arbeiderpartiet i dag har noen sterke motiver for å ønske en omfattende kommunesammenslåing velkommen, selv om det er nettopp dette partiet som har ivret mest for å styrke kommunenes handlingsevne ut fra hensynet til å sikre lokale velferdsytelser. Gevinstene for Arbeiderpartiet av en ny inndelingsreform er nokså usikre og vil neppe bidra til store endringer i partiets samlede styrke i lokalpolitikken. Det som fremfor alt kjennetegner Arbeiderpartiet er den sterke stabiliteten som har preget velgeroppslutningen for partiet i hele etterkrigstiden. Dersom vi beregner den bivariate korrelasjonen mellom andel stemmer ved valget i 1947 og senere valg, er denne meget sterk helt frem til valget i 2003 – da koeffisienten lå på 0,5. For Høyre og Senterpartiet var tilsvarende korrelasjonskoeffisient på 0,3, mens Kristelig Folkeparti og Venstre lå i overkant av 0,2. I Arbeiderpartiets tilfelle kan vi nærmest snakke om et grunnfjell av velgere som bare svært langsomt forvitrer – i motsetning til de andre partiene som har opplevd store variasjoner i valgoppslutningen i løpet av disse vel seksti årene. Arbeiderpartiets store velgerstabilitet, i kombinasjon med at partiet gjennom alle år har hatt den største stemmeandelen ved kommunevalg, gjør at partiet har kunnet sette sitt preg på politikken i de fleste norske kommuner. Dette er tydelig illustrert ved de tall som vises i tabell 4. Her presenteres partienes andel av stemmene ved kommunevalget i 2007, samt de enkelte partiers andel av landets 430 ordførere etter dette valget. I tillegg har vi, med *utgangspunkt i ordførers partitilhørighet*, angitt hvilken andel av landets totale befolkning som bor i kommuner med ordførere av ulik partitilhørighet, hvilken andel av kommunenes samlede bruttoinntekter og statlige overføringer som forvaltes av disse kommunegruppene, samt det samlede utgiftsnivå pr. innbygger i disse gruppene av kommuner.

Tabell 4. Fordeling av stemmer, ordførere, befolkning, kommunale bruttoinntekter og statlige overføringer samt bruttoutgifter pr. innbygger etter ordførers parti. 2007.

Parti	Valgresultat 2007	Andel ordf. valg 2007	Andel av befolkn.	Andel av br. innt.	Andel av statl. overf.	Br. utgift pr. innbygg.
AP	29,6	41,6	37,0	35,6	37,9	54 338
Fr.P.	17,5	4,0	10,4	9,9	9,7	46 775
H	19,3	17,4	36,9	37,6	35,0	50 508
SP	8,0	19,3	7,5	8,4	8,7	60 215
Kr.F.	6,4	5,1	3,5	3,3	3,5	48 549
V	5,9	2,6	1,2	1,4	1,3	63 510
SV	6,2	1,2	0,6	0,6	0,5	63 829
N/Total		430	4 681 135	224845440	15508036	55 795

Tallene i denne tabellen bidrar i noen grad til å modifisere de slutninger som ble trukket på grunnlag av tabell 3. Hvis vi retter blikket mot den ordførerandel de enkelte partier fikk etter valget i 2007, ser vi at det fortsatt er Senterpartiet som er den store vinneren med en ordførerandel som er 2,4 ganger høyere enn partiets velgerandel. Tallene viser imidlertid også at Arbeiderpartiet sikret seg en forholdsvis høy bonus m.h.t. ordførerandelen – 12 prosentpoeng høyere enn det stemmeandelen skulle tilsi. Nærmest likevekt i stemme- og ordførerandel kommer Høyre, men for dette partiet er andelen av ordførerne litt lavere enn stemmeandelen, ca. 2 prosentpoeng. De to partiene som har det dårligste forholdstallet mellom andel ordførere og andel stemmer er Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti; for begge partiene er forholdstallet mellom ordførerandel og stemmeandel på rundt 0,2. Det tilsvarende forholdstallet for Senterpartiet er på 2,4, noe som betyr at mens hver 12. velger stemmer Senterpartiet, kommer hver femte ordfører fra det samme partiet.

Dersom vi imidlertid stiller spørsmål om hva som kjennetegner de kommuner der de ulike partier sitter med ordføreren, endrer bildet av det politiske styrkeforholdet seg noe. For det første merker vi oss at Høyres ordførere «styrer» over 36,9 prosent av landets befolkning, noe som viser at Høyre fortsatt har det meste av sin styrke i mer folkerike byer. Det tilsvarende tallet for Arbeiderpartiet er 37 prosent. Sagt på en annen måte bor nærmere tre fjerdedeler av landets befolkning i kommuner som enten har en ordfører fra Arbeiderpartiet eller fra Høyre, mens disse to partiene bare hadde om lag halvparten av velgerne. Den tilsvarende befolkningsandelen for Senterpartiet er 7,5 prosent – altså lavere enn den andel av stemmene partiet oppnådde ved valget. Og mens Fremskrittspartiet kom dårlig ut m.h.t. andel ordførere, viser tallene i tabellen at vel 10 prosent av landets befolkning bor i en kommune med Fremskrittsparti-ordførere.

Når vi retter blikket mot de øvrige kolonnene i tabell 4 ser vi at disse stort gjenspeiler de befolkningsandeler vi fant for de respektive kommunegrupper. Unntaket er det gjennomsnittlige nivået på kommunenes bruttoutgifter som viser at mens kom-

muner med ordfører fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti har de høyeste bruttutgiftene pr. innbygger, kommer kommuner med ordførere fra Fremskrittspartiet ut med det klart laveste utgiftsnivået. Også her ser vi at Senterpartiet ligger klart over landsgjennomsnitt, mens Høyre ligger vesentlig lavere enn gjennomsnittet. Nærmest landsgjennomsnittet kommer Arbeiderpartiet, noe som ikke minst har sammenheng med at dette partiet har ordfører i mer enn 40 prosent av landets kommuner og vil derfor telle «tungt» i en slik gjennomsnittsberegning.

7. De sårbare

Så langt har jeg diskutert partienes posisjoner og styrke i kommunalpolitikken med utgangspunkt i aggregerte tallstørrelser. Samtidig har jeg antydnet og gitt enkelte eksempler på de forholdsvis store variasjoner i partienes oppslutning og mandatmessige styrke som kjennetegner kommune-Norge. Særlig når det gjelder kommunestyrenes størrelse vet vi at det foreligger store variasjoner mellom kommunene. Kommunelovens § 7.2 har bestemmelser om minstepålegg på kommunestyret avhengig av innbyggertallet, der minstetallet er 11 medlemmer for kommuner med færre enn 5.000 innbyggere. Minstetallet øker noe med økende kommunestørrelse, og for kommuner med mer enn 100.000 innbyggere er dette tallet på 43. Loven angir imidlertid ingen gradert øvre grense for antall representanter. Det innebærer at man i praksis har variasjoner i kommunestyrets størrelse som ikke står i et rendyrket lineært forhold til befolkningsstørrelsen i kommunene. Norges største kommune – Oslo – har et bystyre som består av 59 medlemmer, mens Trondheim har hele 85 medlemmer i bystyret. De minste kommunestyrene finner vi på Røst, Utsira og Træna – med 11 medlemmer hver. Etter valget i 2007 hadde 33 prosent av alle landets kommuner et kommunestyre med færre enn 20 medlemmer, mens 44 prosent hadde mellom 20 og 30 medlemmer. Samlet var det ikke mer enn 10 prosent av alle landets kommuner som hadde flere enn førti representanter. Dersom vi antar at en ny inndelingsreform vil innebære en reduksjon på 100 kommuner, og der det gjennomsnittlige antall representanter i de sammenslåtte kommunene ligger på 20, uten at det skjer noen omfattende utvidelse av representantantallet i de sammenslåtte kommunene, betyr det at det samlede antallet representanter blir redusert med omlag 2.000 – fra ca. 11.000 til 9.000. Det spørsmålet jeg skal søke å besvare her er hvilke partier som er mest sårbare for slike tap av representanter, under forutsetning av at man ikke øker representantantallet i de gjenværende sammenslåtte kommunene. For å belyse dette spørsmålet kan det være hensiktsmessig å se på fordelingen av størrelsen på representasjonen for de enkelte partiene mellom kommunene, og jeg vil her benytte meg av tall for partienes gruppestørrelse etter valget i 2011. I tabell 5 presenteres den prosentvise fordelingen av gruppenes størrelse etter parti.

Tabell 5. Fordelingen av partienes gruppestørrelse etter valget i 2011

Gruppe-størrelse Parti	0	1	2	3	4	5 og mer	N=
AP	2,3	0,2	4,4	6,7	9,8	76,5	430
Fr.P.	21,4	14,7	17,9	14,7	14,4	17,0	430
H	12,3	3,0	9,3	14,4	11,2	49,8	430
SP	14,4	13,5	15,8	16,0	12,6	27,4	430
Kr.F.	33,5	26,3	18,4	8,6	6,3	7,0	430
V	33,5	22,1	24,4	10,2	4,4	5,3	430
SV	44,2	37,0	12,8	4,0	0,9	1,2	430

Partienes sårbarhet kan vurderes ut fra to ulike perspektiver. På den ene siden kan sårbarheten bedømmes i forhold til det samlede tap av representanter som et parti har som følge av reformen. Det interessante her er ikke først og fremst det totale antall representanter som et parti mister som følge av sammenslåingene, men snarere hvorvidt sammenslåingene har redusert vedkommende partis *andel* av det totale representantantall i kommunene. Som vi var inne på tidligere var Arbeiderpartiet det partiet som mistet flest representanter etter kommunesammenslåingene på 1960-tallet, men i prosent av det samlede representantantall etter reformen hadde partiet forbedret sin relative posisjon.

Et alternativt perspektiv på sårbarheten retter søkelyset mot faren for at enkelte partier totalt mister sin representasjon i kommunestyrene etter reformen. Spesielt sårbare er partier med små partigrupper, og særlig de med bare en representant. Som tabell 5 viser forekommer en slik «gruppestørrelse» nokså hyppig for flere av de mindre partiene, og dette gjelder partier som heller ikke i dag har noen representanter i kommunestyrene blant om lag en tredjedel av landets kommuner.

Ut fra tallene i tabell 5 er det grunn til å anta at Arbeiderpartiet – som er representert i nesten alle norske kommuner – vil lide det største faktiske tapet av representanter som følge av en sammenslåingsreform. Men dette vil allikevel ikke nødvendigvis bidra til noen dramatisk svekkelse av partiets relative styrke i kommunene, noe som selvsagt også er avhengig av andre partiers representasjon som følge av reformen. Det er også lite trolig at en sammenslåingsreform vil føre til at Arbeiderpartiet mister representasjon i flere kommuner enn det som er dagens situasjon. Som tallene viser har Arbeiderpartiet fire representanter eller mer i nesten 87 prosent av landets kommuner, og selv om noen av disse kommunene berøres av sammenslåinger, vil dette neppe ramme hele representasjonen til Arbeiderpartiet. Det er snarere grunn til å anta at partiet styrker sin posisjon i flere av de sammenslåtte kommunene. Dette har først og fremst sammenheng med at i de kommuner der Arbeiderpartiet i dag har ingen eller få kommunestyreprerentanter er kommuner med lavt folketall, og som derfor nokså sikkert vil være gjenstand for sammenslåinger.

Også Senterpartiet og Høyre har relativt mange grupper med fire eller flere representanter. Dette er delvis også tilfellet for Fremskrittspartiet, men dette partiet skiller seg fra Senterpartiet og Høyre ved at de *ikke* er representert i nærmere en av fire kommuner. Dette betyr at i de kommunene der Fremskrittspartiet er representert, er

deres mandattall forholdsvis høyt sammenlignet med de andre partiene på borgerlig side. I denne forstand er partiet også lite sårbart i forhold til tap av representasjon i flere kommuner som følge av kommunesammenslåinger.

Ut fra tallene i tabellen synes Høyre og Senterpartiet å ha en nokså lik representasjonsprofil, med omtrent like store representasjonsandeler for de ulike gruppestørrelser. Denne likheten i profilen er imidlertid bare tilsynelatende. Mens Senterpartiet har sine største representantgrupper i de små kommunene, er Høyre sterkest representert i de store kommunene. Dersom man sammenligner korrelasjonskoeffisientene mellom stemmetall/-andeler og befolkningsstørrelse for disse to partiene i 2007, finner vi en positiv koeffisient for Høyre på 0,33 og en negativ koeffisient for Senterpartiet på -0,37. Dette betyr at Høyres stemmestyrke og representasjon allerede i dag er sterkest i kommuner som i begrenset grad vil være gjenstand for sammenslåinger – i motsetning til det som er situasjonen for Senterpartiet. Dette gjør Høyre langt mindre sårbar for kommunesammenslutninger enn hva tilfellet er for Senterpartiet.

Det er imidlertid ikke blant de fire partiene jeg så langt har omtalt at sårbarheten ved kommunesammenslåinger er størst. Den største sårbarheten finner vi – som tidligere antydte – for Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti. For det første har disse partiene ingen representanter i mellom en fjerdedel og en tredjedel av landets kommuner. I tillegg er de «dominerende» når det gjelder partier med en-personsgrupper i kommunestyrene. Riktignok har Kristelig Folkeparti 4 mandater eller mer i 13,3 prosent av kommunene, men i nesten 45 prosent av kommunene har partiets «grupper» bare mellom 1 og 2 medlemmer. Enda svakere står Venstre og Sosialistisk Venstreparti som i 2,1 prosent av kommunene har fire representanter eller mer. For disse partiene kan en større sammenslåingsreform ha dramatiske konsekvenser for både antall og fordeling av mandatene mellom kommunene.

De vurderinger som her er gjort av de ulike partiers sårbarhet er selvsagt avhengig av hvilke kommuner som sluttes sammen og hvilke endringer som skjer i størrelsen på kommunestyrene i de sammensluttede kommuner. Når det gjelder spørsmålet om hvilke kommuner som sluttes sammen, vil nok flere av disse ikke atskille seg så mye når det gjelder kommunestyrenes politiske sammensetning. Dersom et parti er like sårbart i alle de kommuner som vil inngå i en ny kommuneenhet, står vedkommende parti i fare for å tape representasjonen eller bli betydelig svekket. Det er ingen grunn til å anta at det vil skje noen *betydelig* økning i antall medlemmer av det nye kommunestyret i forhold til kommunestyrene i hver av de sammensluttede kommunene. Sårbarheten vil også kunne være betydelig for små partier i de minste kommunene dersom de blir slått sammen med en større enhet – f.eks. en bykommune.

8. Konklusjon

Utgangspunktet for denne studien var at hensynet til maksimering av stemmer eller mandater blant de ulike politiske partier kan være et forholdsvis effektivt hinder for en større frivillig inndelingsreform blant norske kommuner. En fragmentert kommunestruktur har gunstige konsekvenser for velgeroppslutningen om flere av våre politiske partier. Satt på spissen – og med en formulering hentet fra K.O. Moene (2011) – er hovedhypotesen min at «bad policies can indeed be good politics». I dette arbeidet har jeg forsøkt å underbygge denne hypotesen med forholdsvis enkle statistiske indikatorer over de ulike partienes velgeroppslutning og mandaterobring både i et histo-

risk perspektiv og etter kommunevalget i 2011. Partienes grad av berørthet handler ikke bare om deres maktgrunnlag i enkeltkommuner, men i minst like stor grad om deres nasjonale utbredelse og styrke. En omfattende og bred lokal representasjon bidrar ikke minst til å holde liv i de enkelte partienes organisasjonsapparat, noe som også er avgjørende for deres evne og muligheter til å mobilisere og vinne oppslutning ved nasjonale valg. Kommunestyrene har alltid vært den viktigste arena for rekrutteringen til nasjonale politiske verv. Samtidig har den nasjonale lovreguleringen av kommunal virksomhet lagt begrensninger på kommunenes muligheter til å rendyrke sine ideologiske «kjepphester» i utformingen av kommunale tjenester. Men kommunalpolitikken gir fortsatt en del rom for partipolitiske markeringer og prioriteringer, og det er derfor viktig for de partiene som søker nasjonal makt å være aktive på den lokale politiske arena. Det er her rekrutteringen av politikere skjer og det er her grunnlaget for velgeroppslutningen skal utvikles og vedlikeholdes. Ut fra et slikt perspektiv kan en større sammenslåingsreform av kommunene kunne ha forholdsvis dramatiske konsekvenser for det partipolitiske landskapet.

Hvor berørt de enkelte partiene vil bli av en større revisjon av kommuneinndelingen avhenger selvsagt av hvordan partienes mandater er fordelt mellom kommunene og hvilke kommuner som blir slått sammen. Den empiri som her er presentert gir ikke muligheter til å trekke klare og entydige konklusjoner om hvor sterkt de ulike partier vil bli berørt – bortsett fra at samtlige partier på en eller annen måte vil berøres av en slik reform. Rent kvantitativt er det grunn til å regne med at det også denne gang er Arbeiderpartiet som vil ha det største tapet av antall mandater ved en sammenslåingsreform. Samtidig er det neppe slik at partiets relative styrke på lokalt nivå vil svekkes – snarere tvert om. Heller ikke Høyre eller Fremskrittspartiet vil være spesielt truet av en slik reform. For disse to partiene er det snarere grunn til å anta at en inndelingsreform kan virke konsoliderende på partienes representasjon og gjøre begge partier mer «landsdekkende». Den største taper etter en slik reform vil sannsynligvis være Senterpartiet som i dag er sterkt representert i kommuner som kan «forsvinne» etter reformen. Imidlertid er det bare Arbeiderpartiet som er representert i flere kommuner enn Senterpartiet, noe som innebærer at Senterpartiets «overlevelsesmuligheter» kan være ganske gode. Imidlertid må partiet regne med å få en svekket ordførerandel etter en slik reform.

De mest sårbare partiene er Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti. Disse tre partiene kan risikere å bli fullstendig marginalisert i kommunepolitikken, noe som i så fall vil innebære en sterk svekkelse av partienes lokale organisasjonsapparat og politiske rekrutteringsmuligheter. Den mest dramatiske konsekvensen av en slik reform er at disse partiene mister evnen til å rekruttere kandidater og mobilisere velgere til den nasjonale politiske arenaen. Dersom dette skulle skje kan en kommunal inndelingsreform være et avgjørende startskudd i retning av et nasjonalt to-parti-system, men dette skjer neppe over natten.

Samlet sett finnes det – med ett unntak – ingen helt klare vinnere av en sammenslåingsreform for kommunesektoren. Unntaket er Fremskrittspartiet som i dag er sterkt underrepresentert i landets kommunestyre, og som samtidig i liten grad er representert i de kommuner som vil bli gjort til gjenstand for sammenslåing. For Høyre, som gjennom store deler av etterkrigstiden har vært underrepresentert, vil gevinstene av en sammenslåingsreform være begrensete. I valget mellom kommunal handlingsevne og størst mulig velgeroppslutning, synes det derfor å være det siste hensynet som fortsatt vil være avgjørende for landets kommunestruktur.

Referencer

- Baldersheim, H. and L.E. Rose (2010) «Territorial Choice: Rescaling Governance in European States», I H. Baldersheim og L.E. Rose (eds): *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 1-20.
- Blom-Hansen, J., P. M. Christiansen, A. L. Fimreite and P. Selle (2012) Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark, *Local Government Studies*, Vol. 38/1, pp. 71-90.
- Buchanan, J.M. (1965) "An economic theory of clubs", *Economica*, Vol. 32, pp. 1-14.
- Dahl, R.A. (1967) "The city in the future democracy", *American Political Science Review*, Vol. LXI, pp. 953-970.
- Dahl, R. A. and E.R. Tufte (1974) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- De Ceuninck, K., H. Reynaert, K. Steyvers & T. Valcke (2010) »Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions«, *Local Government Studies*, Vol. 36/6, pp. 803-822.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Ervik, B. (2013) *The Choice of Policy in Local Elections: Assessing Local Autonomy from the Perspective of Local Politicians*. PH.D.-thesis, Faculty of Social Sciences, University of Oslo, Oslo.
- Hansen, T. (1994) "Local Elections and Local Government Performance", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 17, pp. 1-30.
- Hansen, T. (1995) "Lokalt demokrati ved et vendepunkt", I T. Hansen og A. Offerdal (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo: TANO, ss. 75-93.
- Hansen, T., S. Hovik og J.E. Klausen (2000) *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: NIBRs Pluss-serie 3-2000.
- Hansen, T. og S. Hovik (2001) "Kommunestyret som nasjonal rekrutteringsarena", I A.L. Fimreite, H.O. Larsen og J. Aars (red): *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget, ss. 267-282.
- Hansen, T. and J.E. Klausen (2002) "Between the Welfare State and Local Government Autonomy", *Local Government Studies*, Vol. 28, pp. 47-66.
- Hansen, T. og M. Winsvold (2003) "Politiske effekter av kommunesammenslutninger", I T. Hansen (red): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. Oslo: NIBR-rapport 2003:10, ss. 99-111.
- Inman, R.P. and D.L. Rubinfeld (1997) "The Political Economy of Federalism", I D.C. Mueller (ed): *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 73-105.
- Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen (1952) *Om en revisjon av den kommunale inndeling. Prinsipielle retningslinjer*. Oslo.
- Kjær, U. and J. Elklit (2009) "Party politicization of local councils: Cultural or institutional explanations for trends in Denmark, 1966-2005", *European Journal of Political Research*, Vol. 49, pp. 337-358.
- Klassekampen. 8.10.2013
- Martis, K.C. (2008) "The original gerrymander", *Political Geography*, vol. 27, pp. 833-839.
- Moene, K.O. (2011), "Are Good Policies Good Politics?", I D.H. Claes and C.H. Knutsen (eds): *Governing the Global Economy*, London, Routledge, pp. 160-170.

- Moene, K.O. and M. Wallerstein (2001) "Targeting and political support for welfare spending", *Economics of Governance*, Vol. 2/2, pp. 3-24.
- Mouritzen, P.E. (2010) "The Danish Revolution in Local Government: How and Why?", I H. Baldersheim og L.E. Rose (eds): *Territorial Choice*", Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 21-41.
- Nationen. 18. 08.2011
- NOU 1992:15, *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- Olson, M, jr. (1969) "The Principle of Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", *American Economic Review*, Vol. 59, pp. 479-487.
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- O'Leary, B. (1987) "Why was the GLC abolished?", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 11/2, pp. 193-217.
- Pedahzur A. and A. Brichta (2000) "The Attractiveness of the Seemingly Unattractive: An Israeli Case", *Local Government Studies*, Vol. 26/3, pp. 55-70.
- Rattsø, J. og R.J. Sørensen (1997) "Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?", i H. Baldersheim, J.F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug, ss. 127-157.
- Riker, W.H. (1962) *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Rokkan, S. (1966) "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", in R.A. Dahl (ed): *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Sandberg, S. (2010) «Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?», I H. Baldersheim og L.E. Rose (eds): *Territorial Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 42-60.
- Sandler, T. and J.T. Tschirhart (1980) "The Economic Theories of Clubs: An Evaluative Survey", *Journal of Economic Literature*, Vol. 18, pp. 1481-1521.
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, K. (1990) "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, Vol. 34, pp. 565-598.
- Tiebout, C.M. (1956) "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, pp. 416-424.
- TNS Gallup (2009) *Befolkningens holdninger til kommunesammenslåing*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Vrangbæk, K. (2010) "Structural Reform in Denmark, 2007-09: Central Reform Processes in a Decentralised Environment", *Local Government Studies*, Vol. 36/2, pp. 205-221.

Noter

1. Tittelen spiller på, og representerer antitesen til, Rokkans (1966) påstand om at «vores count, but resources decide». Tak til Natalie Roshauw som har bidratt med tilretteleggingen av statistiske data. Deler av datamaterialet er hentet fra NSDs kommunedatabase. Jeg er imidlertid alene ansvarlig for de fortolkninger som gjøres og konklusjoner som trekkes.
2. <http://www.nationen.no/2011/08/18/politikk/kommune>