

**30 år**

1973 - 2003



# **Forskerblikk på politikk**

**Hilmar Rommetvedt**

RF - Rogalandsforskning, Stavanger 2003



Hilmar Rommetvedt

# **Forskerblikk på politikk**

RF - Rogalandsforskning  
Stavanger 2003

© RF - Rogalandforskning og forfatteren

ISBN 82-490-0248-2

Publikasjonsnr. ved bestilling: RF - 2003/094

RF - Rogalandforskning

Postboks 8046

4068 Stavanger

[www.rf.no](http://www.rf.no)

## Forord

I 2003 er det 30 år siden Stiftelsen Rogalandsforskning ble opprettet. Siden den gang har RF vokst fram til å bli et forskningskonsern som i tillegg til stiftelsen også omfatter flere datterselskaper.

Som en liten markering av dette utgir vi denne samlingen av populærvitenskapelige artikler basert på noe av den forskningen som er utført ved RF. Artiklene tar opp temaer av allmenn interesse. Vi håper og tror at våre oppdragsgivere og samarbeidspartnere innenfor næringslivet, det offentlige og samfunnet forøvrig vil finne stoff til ettertanke.

*Kjetil M. Stuland*  
administrerende direktør

## Forfatterens forord

Forskningen har mange funksjoner. Den skal opplyse og forklare, slik at menneskene kan forstå seg selv og finne løsninger på sine problemer. Men forskningen skal også bidra med et kritisk søkelys på våre myter og fordommer. Det er mitt håp at artiklene i dette heftet - og den forskningen som ligger bak - kan bidra til å rukke ved noen av de mytene og forestillingene om politikens virkemåte som vi ofte kan se i mediene:

Hvert årsskifte kårer avisene de mektigste personene i landet her, men makt er et langt mer sammensatt og mangefasettert fenomen enn som så.

I en årrekke hørte vi at Stortinget var et sandpåstrøingsorgan uten betydning for utviklingen i landet, men ved nærmere ettersyn viser det seg at Stortinget på mange måter har fått større betydning enn før.

Forestillingen om den allmektige Gro og den maktesløse Kjell Magne kommer kanskje i et litt annet lys når vi ser hvilken skjebne forslagene deres fikk i Stortinget.

I tabloid- og fjernsynsalderen blir politikken sterkt personfiksert, men det er sakene - ikke personene - som betyr mest når velgerne skal avgjøre hvilket parti de skal stemme på ved stortingsvalg.

Det er rikspolitikerne og rikspolitikken som er avgjørende, hører vi ofte når det nærmer seg et nytt lokalvalg. Men valgresultatene og velgernes vurderinger viser at lokalpolitikken og de lokale politikerne har stor innvirkning på valgresultatene i kommunene.

Misjonsbyen Stavanger er hovedstaden på det ”mørke fastland” - det er noe ”alle vet”. Sammenligninger med andre deler av Norge viser imidlertid at det slett ikke er pietisme, gudstro eller intoleranse som preger holdningene blant innbyggerne i oljehovedstaden.

Forskningen skal ikke bare beskrive og forklare. Den skal også belyse normative spørsmål, f.eks. om demokratiets spilleregler, slik jeg forsøker å gjøre i siste del av heftet. Det interessante i denne forbindelse er ikke forskerens syn på hvordan tingene *bør* være. Det interessante er hvilke konsekvenser vi *kan* trekke på basis av ulike grunnleggende prinsipper og faktiske sammenhenger som forskningen kan bidra til å klargjøre.

Det ville ikke vært mulig å skrive dette heftet uten et omfattende samarbeid med en lang rekke kolleger fra flere forskningsmiljøer. Det er mange som fortjener takk for inspirerende samarbeid og meningsutvekslinger. Plassen tillater bare at jeg nevner dem som har vært mest direkte involvert i de forskningsprosjektene som ligger til grunn for artiklene i heftet. Selv med dette avgrensede utvalget av samarbeidspartnere blir det en omfattende liste:

Christin Berg, Arild Farsund, Gottfried Heinzerling, Kjersti Melberg og Ståle Opedal ved Rogalandsforskning, Jens Petter Gitlesen, Kjell Harald Olsen og Lennart Rosenlund ved Høgskolen i Stavanger, Anne Lise Fimreite og Gunnar Grendstad ved det tidligere LOS-senteret - Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (nå Rokkansenteret og Universitetet i Bergen), Nils Asle Bergsgard og Per Mangset ved Telemarksforskning-Bø, Jan Erling Klausen, Trine Myrvold og Inger Stigen ved Norsk institutt for by- og regionforskning, Eivind Jacobsen, Marit Strand og Elin Aas ved Statens institutt for forbruksforskning, Egil Petter Stræte ved Bygdeforskning, Frode Veggeland ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Åsmund Arup Seip ved Fafo, Sven Haugland ved Norges Handelshøyskole, Håvard Ness ved Høgskolen i Buskerud, Leif Helland ved Universitetet i Oslo, og sist, men ikke minst John-Erik Ågotnes ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Listen skulle vel også vise at den utbredte forestillingen om at forskning er noe som foregår ”in splendid isolation” i forskerens elfenbenstårn, er en myte.

*Hilmar Rommetvedt*

# Innhold

## I. MAKT OG DEMOKRATI

1. Maktens mangfoldighet .....	8
2. Sandpåstrøing eller stortingsregjereri? .....	11
3. Når rollene byttes om.....	15
4. Lokaldemokrati og politisk organisering .....	19
5. Idrett og politikk - kampsport eller lagspill? .....	23
6. Maten og makten.....	26

## II. VELGERNES VURDERINGER

7. Det svinger i politikken .....	30
8. Parti, person og politikk.....	36
9. Lokalvalget - en riksgallup? .....	40
10. Fra sardiner og salmesang til drilling og drikkeviser.....	44

## III. SPILLEREGLER TIL DEBATT

11. Valgreform for økt deltakelse .....	49
12. Riksvalg, lokalvalg og personvalg .....	53
13. Kompromiss i nytt EU-valg? .....	57





# 1. Maktens mangfoldighet

”Hvem bestemmer i Stavanger?” spør Aftenbladet i en serie interessante artikler om ”Makt i Stavanger”.<sup>\*</sup> I sine svar peker avisen ut mektige personer og personnettverk. Dette er interessante og viktige temaer når man skal studere maktforhold, men makt er et mangfoldig og mange-fasettert fenomen.

Makt er både viktig og vanskelig, det er både gamle og nye maktutredere enige om. ”Makt finnes som innslag i de fleste - kanskje nesten alle - sosiale forhold”, fremholder en av de nye maktutrederne, Fredrik Engelstad. Den gamle maktutrederen Gudmund Hernes sa det slik: ”Makt er en uunnværlig term for vår forståelse av sosiale, politiske og økonomiske forhold”. Men, la han til, ”til tross for at makt er et av de vanligst brukte begrep for å forstå sosialt liv, både for samfunnsborgere og samfunnsforskere, har det vært et av de vanskeligst definerbare begrep i den politiske sosiologi”. Engelstad er enig: ”I studiet av samfunnslivet er makt et av de mest fascinerende, men også et av de vanskeligste fenomen å forstå”.

Diskusjoner om begrepet makt tar ofte utgangspunkt i Max Webers oppfatning av makt som menneskers evne til å sette igjennom sin egen vilje selv om andre gjør motstand, eller Robert A. Dahls formulering om at A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville gjort. Makt kan ha sammenheng med at aktør A innehar en posisjon med rett til å treffe vedtak som er bindende for B, eller at A har ressurser som gjør det mulig å overvinne Bs motstand.

I den første Maktutredningen fokuserte Gudmund Hernes på maktens bytte-aspekt der aktør A har kontroll over et gode X som aktør B er interessert i, mens aktør B har kontroll over et gode Y som aktør A er interessert i. I slike tilfeller kan begge aktører få økt sin velferd ved å bytte X mot Y, slik det skjer i markedet eller ved forhandlingsbordet. A kan få økt makt bl.a. ved å forsterke sin kontroll over X og redusere sin interesse i

---

<sup>\*</sup> Kapitlet er basert på en kronikk i Stavanger Aftenblad 3.3.2001. For utdyping, se H. Rommetvedt (red.): *Matmakt. Politikk, forhandling, marked* (Bergen: Fagbokforlaget, 2002).

Y. Kontroll over markedsadgangen for attraktive varer og tjenester gir markedsrett. Ulike ressurser gir forhandlingsrett, men troverdigheten i de løftene og truslene som fremsettes ved forhandlingsbordet, kan være vel så viktige som ressursene i seg selv.

Makt kan også ha sammenheng med strukturelle forhold i samfunnet. Det politiske system beskrives gjerne som et hierarki der makten er størst på toppen. Det offentlige byråkrati styres i utgangspunktet etter dette prinsipp. I et demokratisk system er den offentlige forvaltning underlagt folkevalgt styring. Det er folket som gjennom sine valgte representanter skal ha "makten". Ved uenighet og konflikt er det flertallet i den folkevalgte forsamling som skal treffe beslutningene, men i praksis får partier og representanter i "vippeposisjon" langt større makt enn det prinsippet om én person - én stemme skulle tilsi. Alliansebygging og koalisjonsdannelser kan også gi deltakerne større innflytelse.

De politiske institusjonenes formelle strukturer er imidlertid ikke alltid dekkende for de politiske "realiteter". I den første Maktutredningen rettet Morten Egeberg, Johan P. Olsen og Harald Sætren søkelyset mot det de kalte den segmenterte stat. Det politiske systemet ble beskrevet som en samling segmenter eller beslutningsarenaer der skillelinjene og alliansene går mer på tvers av institusjonsgrensene enn mellom dem. Hvert segment er karakterisert ved at det er bestemte deltakere, situasjonsoppfatninger, problemer og løsninger som anses som legitime. Deltakerne i slike segmenter kan få hegemoni over "sitt" segment og "sin" sektor av den offentlige politikken.

Hegemoni benyttes gjerne som betegnelse på de tenkemåtene som bidrar til å legitimere en gruppes dominans. Maktforholdene fremtrer da nærmest som naturgitte nødvendigheter og selvfølgheter som ikke trenger noen legitim begrunnelse. Legitimitet har ellers sin forankring i normer og verdier som påvirker menneskers atferd. Slike normer kan få folk til å handle i strid med det som oppfattes som deres egeninteresse i snever forstand. Normer, regler og rutiner nedfeller seg i sosiale og politiske institusjoner slik at det er bestemte handlingsmønstre som i gitte situasjoner blir oppfattet som passende eller upassende. Allmenne normer og regler kan også (mis)brukes for å legitimere mer avgrensede særinteresser. Interessegrupper som makter å forankre sine særinteresser i mer allmenne normer, verdier og interesser, får økt legitimitet og større gjennomslagskraft. Det kan være vanskelig å skille mellom reelle allmenninteresser og "forkledd" særinteresser.

I mange tilfeller vil de som er underlagt maktutøvelse, ikke være klar over sine "egentlige" interesser. Uklare interesser, usikre årsakssammenhenger og situasjoner der aktørene tvinges til å handle i strid med sine

interesser, kan skape avmakt. Institusjonelle og organisatoriske forhold favoriserer noen interesser på bekostning av andre. Interesser og preferanser er imidlertid ikke alltid gitt på forhånd. Ofte vil meningsdannelsen og utviklingen av preferanser være en integrert del av beslutningsprosessen. Gjennom åpen og fordomsfri dialog kan preferansene eller ønskene endres, slik at det skapes grunnlag for enighet om hva som er til det felles beste. Politikk er med andre ord ikke alltid et null-sum spill der vinneren tar alt. Makt er ikke bare et spørsmål om makt *over* noen eller noe. Det er også et spørsmål om makt *til* å få realisert noe i fellesskap. Den sosiale orden som skapes gjennom organisering og institusjonalisering, kan utvide den kollektive handlingsevnen uten at dette nødvendigvis går på bekostning av andre. Uten makt ville det skje lite eller ingenting i samfunnet. Samfunnsutviklingen ville være overlatt til tilfeldighetene.

I forskningen om maktforhold skilles det ofte mellom ”government” og ”governance”. På norsk kan vi oversette disse to uttrykkene med det ene ordet ”styring”, men da går vi glipp av en viktig nyanseforskjell. Uttrykket ”government” (som også kan bety regjering) betegner de politiske organenes styring, dvs. de politiske institusjonenes formelle og autoritative makt. Begrepet ”governance” brukes derimot for å rette oppmerksomheten mot de beslutningsprosessene som skjer i samspillet mellom ulike aktører som politikere, byråkrater, næringslivsfolk og organisasjonsrepresentanter.

Samfunns- og næringsutviklingen kan ikke bestemmes bare gjennom ”government”. Det hjelper lite om bystyret vedtar at et område skal bygges ut til bestemte formål dersom det ikke er noen som er villige til å investere energi og penger i en slik utbygging. Viljen til å delta i iverksettingen og realiseringen av planene kan utvikles gjennom ”governance”, dvs. prosesser der ulike parter deltar og påvirker utformingen av prosjektene. I slike prosesser kan det utvikles flere gode ideer som gjøre det mulig å realisere felles mål, for eksempel for byutviklingen. De gode ideenes makt kan imidlertid gjøre det vanskelig for andre aktører å få gjennomslag for sine synspunkter. Her kan det ligge et dilemma for et demokratisk samfunn.

Det er ikke mulig å gi noen fyllestgjørende fremstilling av begrepet makt innenfor rammen av en kort artikkel som dette. Artikkelen skulle likevel være tilstrekkelig til å demonstrere maktbegrepets mangesidighet. Det er lettere å belyse forhold som ”har noe å gjøre” med makt, enn å gi et klart og entydig svar på hva makt ”egentlig” er. Til nå er det ingen som har klart å utvikle ett helhetlig og samlende begrep om makt. Det kommer neppe noen etter oss som vil klare det heller. For å forstå et så mangefasettert fenomen som makt, trenger vi flere maktbegreper. Det er jo nettopp maktens mangfoldighet som gjør dette fenomenet så interessant og så viktig.

## 2. Sandpåstrøing eller stortingsregjereri?

”Kreditkassen er i fritt spill”, meldte Dagsrevyen for en tid siden.\* Man skulle tro at meldingen ville bli ledsaget av bilder fra Børsen, men nei, fjernsynsbildene viste den ene bank- og finanstoppen etter den andre på vei opp Løvebakken og inn i Stortingets korridorer. I virkeligheten dreide det seg slett ikke om markedskreftenes frie spill. Det dreide seg heller ikke om påvirkning via den korporative kanalen inn i departementene. Nei, det var stortingspolitikk og lobbyvirksomhet det dreide seg om.

Hendelsen er illustrerende for den styrkede stilling Stortinget etter hvert har fått i norsk politikk. Slik var det ikke da Nils Hønsvald i sin tid kunne erklære at det ikke var noen ”parlamentarisk situasjon” så lenge Arbeiderpartiet hadde flertall på Stortinget. I dag kan Carl I. Hagen med like stor rett hevde at dersom han og Thorbjørn Jagland (som var statsminister da dette ble skrevet) blir enige, så er regjeringens syn uinteressant: ”Regjeringen gjør det Stortinget til enhver tid ønsker, enten Ap inngår i flertallet eller ikke”. Regjeringen må langt oftere enn før forhandle seg fram til kompromisser og godta at Stortinget bestemmer noe annet enn det den selv har foreslått. Noen hevder sågar at det gamle sandpåstrøingsorganet i dag bedriver stortingsregjereri.

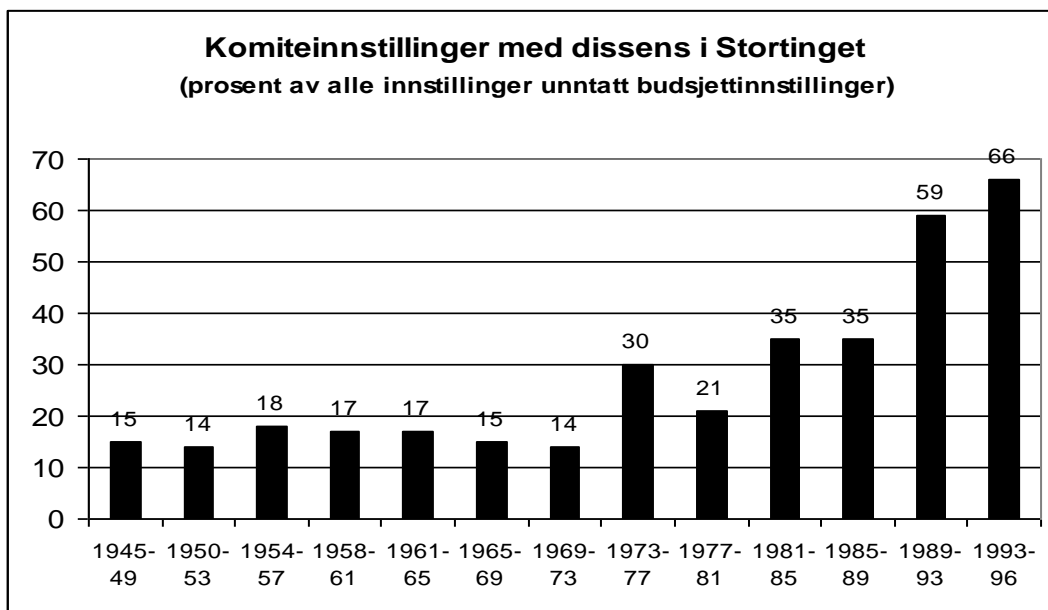
Man behøver ikke å gå tilbake til den hønsvaldske parlamentarismen for finne tilhengere av tesen om ”decline of parliaments”. I 1960-årene erklærte statsviteren Stein Rokkan at ”stemmer teller, men ressursene avgjør”. De viktige avgjørelsene ble tatt i den korporative kanal der de store organisasjonene og departementsbyråkratene forhandlet seg fram til løsningene. Et par tiår senere mente maktutreder Gudmund Hernes at ”maktforholdene har forskjøvet seg: fra Stortinget til forvaltningen og organisasjonene”.

I de senere år har undertegnede, bl.a. på grunnlag av data fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, gjennomført undersøkelser som viser

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Aftenposten 24.11.1999. For utdyping, se H. Rommetvedt: *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen* (Bergen: Fagbokforlaget, 2002) og H. Rommetvedt: *The Rise of the Norwegian Parliament* (London: Frank Cass, 2003).

at Stortinget er blitt langt mer aktivt og betydningsfullt enn før. Fra 1945 til 1973 var hele 84 % av stortingskomiteenes innstillinger enstemmige. Man kunne i stor grad si at Stortinget ”strødde sand” på regjeringens forslag, men siden har det skjedd store forandringer. Partiene i Stortinget lanserer langt flere alternative forslag. I 1993-96 var det således dissenser i hele to tredjedeler av komiteinnstillingene.



I de senere år har regjeringene måttet tåle langt flere voteringsnederlag enn før (se også kap. 3). I motsetning til den etter manges mening nokså allmektige statsminister Gro Harlem Brundtland fikk Odvar Nordli i sin tid ord på seg for å være en heller svak statsminister. Avstemningene i Stortinget viser at dette bildet må nyanseres. I 1979-81 tapte Nordli-regjeringen vel én avstemning pr. måned i Stortinget (de tre feriemånedene utelatt). I 1986-1989 og 1990-96 måtte Gro Harlem Brundtland tåle henholdsvis 10 og 11,4 voteringsnederlag pr. måned. Thorbjørn Jaglands regjering tapte hele 35,8 voteringsnederlag pr. måned! I løpet av de åtte første månedene med Kjell Magne Bondevik som statsminister tapte regjeringspartiene 6,8 avstemninger pr. måned, men dette tallet ville blitt høyere dersom ikke Stortinget hadde lagt om budsjettprosedyrene fra høsten 1997. (Tendensene før Bondevik kan tyde på at han ville fått omtrent dobbelt så mange nederlag med de gamle budsjettprosedyrene.)

Trond Nordbys undersøkelser av odelstingsproposisjonenes skjebne i Stortinget, bekrefter også at Stortinget er mer aktivt. I flere år etter krigen gjorde Stortinget i gjennomsnitt endringer i hvert femte lovforslag fra regjeringen. I 1996-97, det vil for det meste si i Jaglands regjeringstid, ble

46 % av lovforslagene forandret av Stortinget (rent språklige/tekniske endringer ikke medregnet).

Stortingets behandling av proposisjoner og meldinger er basert på regjeringens initiativ. I de senere år har representantene i stigende grad selv tatt initiativet til å sette saker på dagsorden. Representantene har lenge hatt adgang til å fremsette private forslag, men fram til begynnelsen av 1980-årene ble denne adgangen lite benyttet. I 1984-85 ble det lagt fram 15 private forslag eller Dokument 8-forslag som de nå kalles. Fra 1994 til 1999 ble det i gjennomsnitt fremsatt hele 105 forslag pr. år. Toppen ble nådd i 1997-98 med 124 forslag. (Stigningen har fortsatt etter dette. I 2001-2002 ble det fremmet hele 156 private forslag.)

Også når det gjelder interpellasjoner og spørretimespørsmål er initiativet overlatt til stortingsrepresentantene. På 1950-tallet ble det reist 2-300 interpellasjoner og spørsmål pr. år. I 1985-89 steg dette tallet til hele 750 spørsmål og interpellasjoner pr. år. Senere gikk tallet ned, men det steg på nytt da Stortinget innførte ordningene med muntlige spørretimer og spørsmål som besvares skriftlig av statsrådene. I 1998-99 ble det stilt hele 1279 ordinære spørretimespørsmål, hovedspørsmål i muntlige spørretimer, spørsmål til skriftlig besvarelse og interpellasjoner.

Stortingets økte betydning har ikke gått upåaktet hen blant dem som ønsker å påvirke politiske beslutninger. Lobbyvirksomheten i Stortinget øker. I en undersøkelse i 1995 sa f.eks. 68 % av stortingsrepresentantene at de mottok ukentlige henvendelser fra næringsorganisasjoner. Henholdsvis 54 % og 52 % av representantene fikk ukentlige henvendelser fra fag / yrkesorganisasjoner og kommuner / fylkeskommuner. 50 - 64 % av representantene sa dessuten at disse henvendelsene hadde økt i den tiden vedkommende hadde sittet på Stortinget. Dette bekreftes også i undersøkelser som er gjort blant landsomfattende interesseorganisasjoner. I tiden fra 1982 til 1992 fikk organisasjonene hyppigere kontakt med Stortinget. Stortingskontaktene fikk også større betydning, mens forvaltningskontaktens betydningen var nokså stabil.

Den økte betydningen som Stortinget har fått i de senere år, settes ofte i sammenheng med mindretallsparlamentarismen. Mindretallsregjeringer står naturligvis svakere i forhold til Stortinget enn flertallsregjeringer, særlig flertallsregjeringer utgått fra ett parti. Dette er et viktig moment, men det må understrekes at mindretallssituasjonen bare er en del av forklaringen. Mindretallsparlamentarisme er ikke noe nytt fenomen i Norge. Det er snart førti år siden Arbeiderpartiet (i 1961) mistet flertallet i Stortinget. Likevel gikk det mange år før Stortinget utnyttet det økte maktpotensialet dette ga. Først i siste halvdel av 1970-årene begynte

Stortinget å ”våkne til liv”. Den store stigningen i aktivitetsnivået kom i 1980- og 1990-årene.

Én av de faktorene som kan bidra til å forklare dette, kan være Stortingets ressurser. Da Stortinget begynte å røre på seg i siste del av 1970-årene, skjedde det samtidig med at stortingskomiteene fikk egne sekretærer og partiene flere gruppesekretærer. I de senere år har det skjedd en kraftig økning i bemanningen i det politiske og administrative støtteapparatet i Stortinget. I 1971 var det 164 ansatte i Stortinget (utenom partienes gruppesekretærer). Ti år senere var dette antallet mer enn fordoblet. I dag er det hele 407 stortingsansatte. I tillegg er et femtitalls gruppesekretærer og politiske rådgivere ansatt i partiene, mot ti i 1971.

Denne utviklingen har sammen med sterkt forbedrede kontorfasiliteter ført til en kraftig utvidelse av Stortingets politiske kapasitet. Mindretallsparlamentarismen bidrar til at Stortinget kan få økt betydning, men den er ingen tilstrekkelig betingelse for dette. Stortinget må også ha ressurser og kapasitet for å kunne utnytte det maktpotensialet mindretallsregjeringer gir. De ressursene og den kapasiteten har Stortinget etter hvert tilegnet seg.

I dag kan man spørre seg om utviklingen har gått for langt. Svaret avhenger naturligvis av øynene som ser, men stortingsrepresentantene ”blander seg inn” i stadig flere avgjørelser som tidligere ble overlatt til departementene. De fleste kan være enige i at stadig skiftende flertalls-konstellasjoner og kompromisser i Stortinget kan være uheldige for styringen av landet. Det er langt vanskeligere å bli enige om hvilke av de mange forslagene som burde vært ”silt bort”, og hvilke av vedtakene som burde vært forhindret. Noen av de alternative forslagene som fremmes i Stortinget, gjerne etter innspill fra berørte parter og lobbyister, kan nok gi bedre løsninger på problemene enn de tiltakene regjeringen foreslår.

I et demokrati skal man være forsiktig med å beskjære de folkevalgtes makt, innflytelse og handlingsrom. Likevel kan det være mye som tyder på at Stortingets roller og ivaretagelsen av disse nå bør gås nærmere etter i sømmene. Det kan være på tide med en systematisk gjennomgang av bestemmelsene og formuleringene i grunnloven, slik daværende stortingspresident Kirsti Kolle Grøndahl i sin tid tok til orde for. Men i tillegg bør det også foretas en systematisk evaluering av de etter hvert nokså tallrike reformene som Stortinget i de senere år har innført i sin egen organisasjon og arbeidsmåte. I en slik evaluering kan det være nyttig å trekke vekslers på eksterne krefter som kan vurdere Stortingets arbeid på et friere grunnlag enn det Stortinget selv kan gjøre, og som - ikke minst - kan frigjøre seg fra de dagsaktuelle politiske hensynene som partiene må ta. Men til syvende og sist er organiseringen av parlamentets arbeid et politisk spørsmål som de folkevalgte selv må avgjøre.

### 3. Når rollene byttes om

Forholdet mellom Regjeringen og Stortinget er blitt et hett tema i den politiske debatt.\* Et knippe uttalelser fra opposisjonen i Stortinget viser dette med all mulig tydelighet:

1. ”... vi har en enestående svak regjering.”
2. ”Hvor mange nederlag tåler (regjeringen)?”
3. ”... vi har en regjering som på stadig flere områder administrerer en politikk den egentlig er uenig i. Av dette blir det ikke lederskap, det blir ikke en regjering som regjerer, men det blir en regjering som administrerer en politikk den selv ikke er enig i.”
4. ” ... det viser at Regjeringen slett ikke står for en stø kurs som den gjerne reklamerer med. Tvert imot administrerer statsministeren ... nå i økende grad stortingsflertallets vilje og vedtak.”
5. ”Jeg merker meg at statsministeren er veldig fornøyd med sin egen regjering og mener at han får gjennomført veldig mange saker han er veldig fornøyd med. Men det er også stadig færre velgere som er enig med statsministeren, det merker jeg meg.”
6. ”Den regjeringen vi har nå, aksepterer stadig flere og større nederlag enn tidligere regjeringer har gjort. ... det er et interessant spørsmål om (statsministeren) har noen tålegrense for voteringsnederlag, og i tilfellet hvor den går.”
7. ”... (regjeringen) må drive med saker den ikke tror på.”
8. ”Derfor er det grunn til å spørre hvilke visjoner og mål Regjeringen har for sin politikk, og hvor mye den vil sette inn på å få dem gjennomført.”

---

\* Kapitlet er basert på en artikkel i VG 6.3.2000. For utdyping, se H. Rommetvedt: *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen* (Bergen: Fagbokforlaget, 2002).



Mange vil nok dra kjensel på disse utsagnene og tro at det dreier seg om opposisjonsleder Jens Stoltenbergs vurderinger av statsminister Kjell Magne Bondevik og hans regjering. Det er bare delvis riktig. Faktum er at halvparten av sitatene gjengir uttalelser fra den tidligere opposisjonspolitikeren Kjell Magne Bondevik om den daværende statsminister Gro Harlem Brundtland og hennes regjering. Bondeviks utsagn (2, 4, 6, 8) kom i et innlegg i Dagbladet 28.9.1996 og i trontaledebatten 16.10.1996. Stoltenbergs uttalelser (1, 3, 5, og 7) kom i stortingsdebatten om statsministerens redegjørelse den 23.2.2000.

Det er fristende å gjenta uttalelsen: ”Jeg gjentar: Det blir ikke riktigere om det gjentas”, som Bondevik kom med i sistnevnte debatt. Fullt så enkelt er det likevel ikke. Det finnes både rett og galt i de forskjellige utsagnene, men forholdet mellom rett og galt er kanskje ikke helt slik opphavsmennene forestiller seg. Min ”kryssklipping” viser at selv om rolle*innhaverne* bytter plass, så er blir rolle*utførelsen* mer eller mindre den samme. Det kan likevel være betydelig variasjoner i regjeringenes gjennomslagskraft i Stortinget.

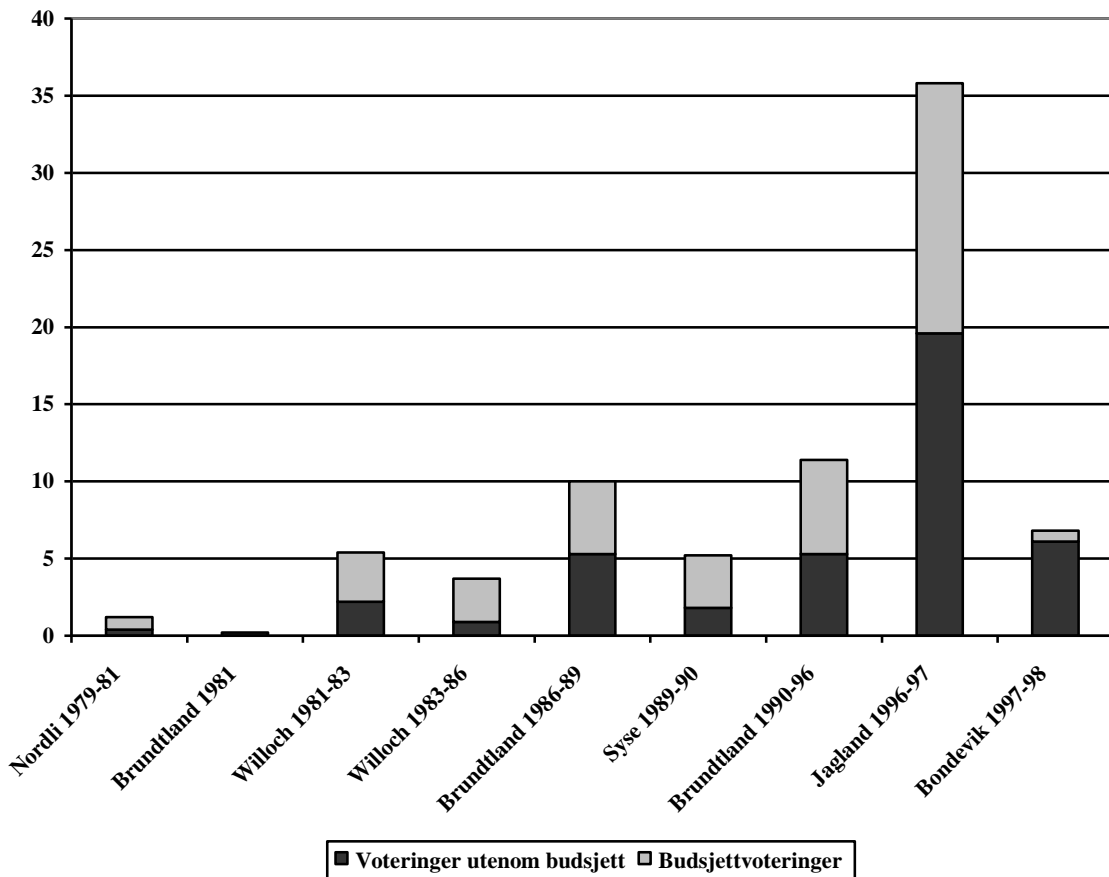
Voteringene i Stortinget sier naturligvis ikke alt som kan sies om regjeringens makt eller avmakt, men de gir en interessant indikator på utviklingen i forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Figuren viser hvor mange voteringer regjeringspartiene tapte i gjennomsnitt pr. aktiv stortingsmåned (dvs. 9 mnd. pr. år) i tiden fra 1979 til 1998. Beregningene er basert på opplysninger fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste som tilrettelegger data fra Stortingets voteringsanlegg.

Når det gjelder den tidligere omtalte ”enestående svakhet”, er det uten tvil Jagland-regjeringen, der Jens Stoltenberg var finansminister, som peker seg ut i bildet. Arbeiderpartiet tapte hele 35,8 voteringer pr. måned i Thorbjørn Jaglands regjeringstid. Deretter følger Gro Harlem Brundtlands tredje regjering, der Stoltenberg var statssekretær og senere statsråd, med 11,4 voteringsnederlag pr. måned.

På grunn av omleggingen av budsjettprosedyren i Stortinget høsten 1997 kan man ikke sammenligne det totale antall nederlag for Bondevik-regjeringen med de tidligere regjeringene. For å få sammenlignbare tall, må vi konsentrere oss om de voteringene som *ikke* gjelder statsbudsjettet, og utelate budsjettvoteringene. De tilgjengelige dataene omfatter bare de åtte første månedene i Bondeviks regjeringstid. I denne perioden tapte regjeringspartiene i gjennomsnitt 6,1 voteringer pr. måned i saker som ikke angikk budsjettet. Til sammenligning tapte Jagland-regjeringen mer enn tre ganger så mange voteringer om andre saker enn budsjett, dvs. 19,6 voteringer pr. måned.

Siden de tidligere refererte uttalelsene fra Bondevik gjaldt Brundtland-regjeringen, er det interessant å sammenligne Bondevik-regjeringens voteringsnederlag med Brundtland-regjeringens. I 1990-96 tapte den tredje Brundtland-regjeringen 5,3 voteringsnederlag pr. måned sammenlignet med Bondeviks 6,1 (saker utenom budsjett). Spørsmålet om regjeringens ”tålegrense for voteringsnederlag”, som Bondevik tok opp på tampen av Gro Harlem Brundtlands regjeringstid, skulle således også ha aktualitet for hans egen regjering.

**Regjeringspartienes voteringsnederlag i Stortinget (antall pr. aktiv stortingsmåned)**



Oversikten over regjeringspartienes voteringsnederlag gir en rimelig forklaring på hvorfor Thorbjørn Jagland til slutt fant ut at han måtte gå av som statsminister. Selv om det ikke finnes - og neppe bør finnes - noen nøyaktig grense for hva en regjering bør tåle, er det åpenbart at den ”jaglandske parlamentarismen” prinsipielt sett var svært problematisk. Man kan vel si at den prinsipielle feilen Jagland gjorde, ikke var at han

gikk av som statsminister. Det var måten han gjorde det på, som var feil. I et politisk system basert på parlamentarisme, er voteringsnederlag i et så stort omfang som det Jagland ble påført, høyst problematisk.

Jagland burde nok ha stilt kabinettspørsmål i Stortinget under budsjettbehandlingen høsten 1996 eller senest våren 1997. Sagt på en annen måte: Det var 35,8 (voteringsnederlag) som burde vært avgjørende for Jagland, ikke 36,9 (% av stemmene). Man kan imidlertid forstå at det var vanskelig for Jagland å velge en slik utvei like etter at han hadde avløst Gro Harlem Brundtland som statsminister. En avgang under de turbulente forholdene som rådet høsten 1996 ville vært svært problematisk for Jagland. Det er imidlertid nærliggende å anta at uansett hva Jagland gjorde, så ville det blitt galt.

Det sistnevnte poenget kan også illustreres med Willoch-regjeringen. Kåre Willoch ble som kjent kritisert fordi han ”kastet kortene” da han stilte kabinettspørsmål og gikk av som statsminister våren 1986. I de første regjeringsårene fikk imidlertid Willoch kritikk for at det var i ferd med å utvikle seg en ”willochsk parlamentarisme”. Dette fordi han aksepterte at Stortinget vedtok en rekke forandringer i regjeringens forslag. Sammenlignet med siste del av Odvar Nordlis regjeringstid var antall voteringsnederlag i Willochs regjeringsperiode svært høyt, henholdsvis 3,7 og 5,2 for Willoch i 1981-83 og 1983-86 mot 1,2 for Nordli i 1979-81 (alle voteringer inkl. budsjett). Sett i forhold til det en del av de etterfølgende regjeringene opplevde, var imidlertid Willochs voteringsnederlag beskjedne i antall.

Opposisjonspolitikernes uttalelser og de voteringdataene vi har presentert, viser at ”alt er relativt”. Den parlamentariske tålegrensen er høyst variabel. Dette gjelder ikke bare sett fra regjeringens synsvinkel, men også fra opposisjonens. Denne tøyeligheten føyer seg pent inn i den norske politiske tradisjonen med en svært så tilpasningsdyktig parlamentarisme og få formelle regler. Stadig flere stiller spørsmålstegn ved denne situasjonen, men det er ingen enkel oppgave å forene behovet for fleksibilitet og handlingsrom med et ønske om klare konstitusjonelle regler.

## 4. Lokaldemokrati og politisk organisering

I kommunevalgkampen diskuteres en lang rekke saker av både lokal- og rikspolitisk art. Både konkrete enkeltsaker og mer prinsipielle ideologiske spørsmål er oppe til debatt. Den politiske organiseringen av lokaldemokratiet glimrer imidlertid med sitt fravær i de fleste debattene. Dette til tross for at kommunene har fått stor frihet til å organisere sin virksomhet på ulike måter. Det kan derfor være på sin plass - til ettertanke for så vel velgere som valgkandidater - å trekke fram noen prinsipielle avveininger som må gjøres når de nyvalgte kommunepolitikerne skal organisere sin virksomhet etter valget.\*

Når lokaldemokratiet organiseres, er spørsmålet om graden av desentralisering sentralt. Dette gjelder i forholdet mellom stat, fylkeskommune og kommune, men også i forholdet mellom kommunen og de ulike bygdene eller bydelene. Organisering er på mange måter et *verdispørsmål*. Forskjellige organisasjonsmodeller skaper ulike betingelser for realisering av ulike mål og verdier. Valg av bestemte modeller legger føringer på de prioriteringer og avbalanseringer mellom ulike hensyn som må gjøres i politikken.

Diskusjonen om lokalt folkestyre i Norge har særlig dreid seg om forholdet mellom fire verdier: *frihet, likhet, demokrati og effektivitet*. Dette er verdier som de fleste kan slutte seg til. Problemet oppstår når man må foreta avveininger mellom dem. Alle de fire verdiene må ivaretas på en eller annen måte, men synet på det rette balanseforholdet varierer. Dypest sett er dette spørsmål om helt grunnleggende politiske holdninger og ideologier. Motsetningene mellom høyre og venstre, og mellom sentrum og

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Aftenposten 30.8.1999. For utdyping, se H. Rommetvedt, A. L. Fimreite og J. E. Klausen: "Bydelsforsøket i Bergen – prinsipielle problemstillinger og praktiske resultater", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 4, 1999, H. Rommetvedt (red.): *Byen e' Bergen – men ka me' bydelene? Ekstern evaluering av bydelsforsøket i Arna og Loddeffjord* (Stavanger: Rogalandsforskning, 1999, rapport RF-1999/183), og K. H. Olsen og H. Rommetvedt (1993): *Desentralisert bydelsforvaltning – fleksibel likebehandling og demokratisk effektivitet?* (Stavanger: Rogalandsforskning, rapport RF 99/93).

periferi, blir aktualisert i denne forbindelse. Dette er konfliktlinjer med lange tradisjoner i norsk politikk. I prinsippet vet de fleste i hvilken retning de ”heller” når de vurderer verdiene i forhold til hverandre, men i konkrete saker kan dette være vanskeligere å avgjøre.

Frihet og likhet stilles ofte opp mot hverandre. Økt frihet som følge av desentralisering og delegering av myndighet antas gjerne å gå på bekostning av likheten. Omvendt kan likhets hensyn tilsi en sterkere sentral styring som begrenser den lokale friheten. Avveiningen mellom demokrati og effektivitet aktualiserer spørsmålet om stordriftsfordeler som kan effektivisere ressursbruken, eller stordriftsulemper som kan hindre dette. Det reises også spørsmål om desentraliseringen skal være politisk eller administrativ, dvs. om myndighet skal overføres til de folkevalgte eller administrasjonen. Sistnevnte løsning antas gjerne å gi raskere og mer effektive beslutninger enn førstnevnte.

Slike antakelser kan virke tilforlatelige, men i praksis er det slett ikke sikkert hvilke konsekvenser desentralisering får for realiseringen av de verdiene vi har nevnt. Det finnes mange eksempler på ulikheter og skjevheter selv om virksomheten på området ligger inn under ett felles organ og reglene er like. Like regler som anvendes i forskjelligartede situasjoner, kan gi ganske forskjellige virkninger. Da kan større frihet til å foreta lokale tilpasninger føre til større *reell* likhet eller likeverdighet i resultatene. Dette aktualiserer for øvrig også spørsmålet om hvilket likhetsaspekt som er viktigst: like resultater eller like muligheter til å velge?

Demokrati oppfattes ofte som en langsom og lite effektiv prosess. I dag kreves ofte raske avgjørelser for å få en best mulig utnyttelse av ressursene. En god beslutningsprosess der alle parter får komme til orde, er et viktig element i demokratiet, men demokratiet skal også bidra til at man oppnår konkrete resultater. Raske og effektive beslutninger kan gi ”mye igjen for pengene”, men dersom behovene er annerledes enn det den effektive beslutningstakeren antar, kan pengene være bortkastet, selv om man får mye igjen for dem. En mer demokratisk beslutningsprosess kan føre til en bedre tilpasning av ressursbruken til forskjellige behov. Effektivitet er ikke bare et spørsmål om å få mye for pengene, men også om å få de riktige tingene for dem. Aktiv medvirkning fra dem beslutningene angår, kan bidra til dette.

Spørsmålet om politisk eller administrativ desentralisering eller delegering av myndighet, er også et spørsmål om forholdet mellom *lekmannsskjønn* og *ekspertise*. Administrasjonen og de ansatte i kommunen er tildelt oppgaver fordi de har spesielle kunnskaper og kompetanse på området. I prinsippet skal de folkevalgte med sitt lekmannsskjønn foreta avveiningene mellom ulike hensyn, fastsette målene for den kommunale

virksomheten og fordele ressursene til ulike formål. De ansatte skal bruke sin kompetanse til finne de rette virkemidlene og gjennomføre de tiltakene som i størst mulig grad bidrar til å oppfylle de målene som (flertallet av) de folkevalgte har fastsatt.

For å unngå en uheldig sammenblanding av disse to rollene, forsøker man å organisere kommunen slik at politikerne fastsetter de overordnede mål og rammene for virksomheten, mens administrasjonen og de ansatte får ansvaret for den praktiske gjennomføringen. Skal virksomheten fungere, må de folkevalgte delegerer en del av sin myndighet til administrasjonen. Administrasjonen må kunne treffe beslutninger innenfor de rammer som politikerne fastsetter.

I prinsippet er det kommunestyret som skal vedta de overordnede målene. Når skillet mellom mål og midler er klart, kan avgjørelser om valg av virkemidler delegeres til administrasjonen. Dette kan tilsi en sentralisering på det politiske plan, og en desentralisering på det administrative plan. Men i praksis er det ofte vanskelig å skille mellom mål og midler. Virkemidler på ett nivå kan på et annet nivå bli betraktet som mål. I en komplisert virkelighet vil det være nødvendig å delegerer myndighet også på det politiske plan, enten dette skjer fra staten til kommunene, fra kommunestyret til forskjellige hovedutvalg, eller fra bystyret til bydelsutvalg. Det finnes ikke noe fasitsvar på hvor langt man skal gå i desentralisering og delegering av myndighet.

Utgangspunktet for et demokratisk system er prinsippet om ”en person - en stemme” der alle har samme rett til å delta i beslutningene, og alles meninger tillegges samme vekt. Men det er også et demokratisk prinsipp at det er dem beslutningene angår, som skal bestemme. Ikke alle blir like sterkt berørt av, eller har like intense meninger om alle de sakene der det treffes beslutninger. Da er det rimelig at de som blir mest berørt får mest å si. Forvaltningslovens bestemmelser om at berørte parter skal få uttale seg og oppnevning av partssammensatte utvalg er tiltak som skal bidra til dette. Man kan også si at det kommunale selvstyret er et institusjonelt arrangement for å sikre at de mest berørte får størst innflytelse. Som statsborgere er vi alle meningsberettigede i saker som angår hele landet. Som kommuneborgere er vi derimot bare meningsberettigede i saker som angår vår egen kommune.

I teorien er det ikke noe problem å videreføre dette prinsippet på bydelsnivå. Man kan også gå enda et skritt lenger og si at det i første rekke er brukerne av bestemte kommunale tjenester som bør ha noe å si for organiseringen og utføringen av tjenestene. Dette aktualiserer spørsmålet om innbyggerne skal betraktes som *brukere* eller *borgere*. Er det som brukere av bestemte kommunale tjenester innbyggerne skal få et ord med i

laget? I så fall kan en delegering av myndighet til institusjonsstyrer med brukerrepresentanter være en løsning. Et alternativ kan være delegering av myndighet til ledelsen på institusjonen, kombinert med gjennomføring av brukerundersøkelser.

Brukerperspektivet tar på mange måter utgangspunkt i den enkelte brukers egeninteresse eller de mer avgrensede interessene som brukerne av bestemte tjenester har til felles. Borgerperspektivet legger derimot vekt på at borgerne har et samfunnsansvar som går ut over ivaretagelsen av egne interesser. Det forutsetter at den enkelte ikke bare er opptatt av det som angår en selv, men at man også "bryr seg om" andre og det fellesskapet borgerne inngår i. Deltakelse i styringen av den kommunale virksomhet må innenfor dette perspektivet ha et bredere grunnlag enn rollen som bruker.

Et bydelsutvalg som er oppnevnt av bystyret vil ha et bredere representasjonsgrunnlag enn et brukerstyre. Når hele bystyret, uavhengig av hvor det enkelte bystyremedlem bor, deltar i oppnevningen av bydelsutvalget, kan man si at ordningen i prinsippet er basert på et "kommuneborgerskap". Borgerrollen ligger også til grunn når bydelsutvalget utpekes ved direkte valg i bydelen, men i dette tilfellet bygger man på et mer avgrenset "bydelsborgerskap". Det kan imidlertid også sies at man tar et skritt i retning brukerperspektivet dersom man innfører en bydelsordning med direkte valg. Skillet mellom borgerrollen og brukerrollen blir mindre klart når sannsynligheten øker for at beslutningstakerne og de som har valgt dem, blir direkte berørt av de vedtak som fattes. Men i en komplisert verden henger det meste sammen. Vi lever ikke i isolerte lokalsamfunn. Derfor er det ofte vanskelig å si sikkert hvem som blir berørt av et offentlig vedtak, og hvem som ikke blir det.

## 5. Idrett og politikk - kampsport eller lagspill?

Idrettens utvikling i etterkrigstidens Norge har vært preget av et nært samspill med staten og kommunene.\* Forholdet mellom idrett og politikk er blitt beskrevet som en familierelasjon med tette bånd mellom idrettsledere, offentlige byråkrater og politikere. Nærhet til det offentlige er vanlig for frivillige organisasjoner i Norge, men for noen år siden fremholdt professor Per Selle at vi innenfor idrettsfeltet har hatt en særegen type av nærhet, og en dybde i denne nærheten, som vi ellers ikke finner i forholdet mellom det offentlige og den frivillige sektoren.

I begrunnelsen for sitt syn viste Selle bl.a. til de mange personoverlappingene og personovergangene mellom idrettsorganisasjoner og offentlige instanser. Den legendariske sjefen i Statens idrettskontor (STUI), Rolf Hofmo, var også nestformann i Idrettsforbundet (NIF) og Norsk Tipping. Ivar Egeberg var generalsekretær i Fotballforbundet, ordfører og statssekretær før han ble generalsekretær i NIF. Hans B. Skaset var leder i Friidrettsforbundet og NIF og professor ved Idrettshøgskolen før han ble ekspedisjonssjef i idrettsavdelingen i Kulturdepartementet.

Disse og mange andre eksempler kan ses som et uttrykk for det den første norske Maktutredningen beskrev som en ”segmentert stat” med sterke sektorinteresser. Idrettssegmentet har vært preget av nære relasjoner på tvers av institusjonsgrensene, og en stor grad av enighet om hvordan idretten bør drives. En særegen form for segmentert styring finner vi i håndteringen av idrettens andel av tippe- og spillemidlene. Overskuddet fordeles med en tredjedel hver på idrett, kultur og forskning. Øremerking av overskuddet fra et statlig selskap er i seg selv uvanlig, men enda mer spesielt er det at pengene til idretten blir holdt utenfor Stortingets behand-

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Fædrelandsvennen 25.11.2002, Bergens Tidende 27.11.2002 og Stavanger Aftenblad 29.11.2002. For utdyping, se P. Mangset og H. Rommetvedt (red.): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* (Bergen: Fagbokforlaget, 2002).



ling av statsbudsjettet og fordelt av Kulturdepartementet. Midlene til kultur og forskning inngår derimot i Stortingets behandling av statsbudsjettet.

I de senere år er idrettssegmentet blitt preget av sterkere motsetninger. Konflikten rundt Hans B. Skasets avgang som ekspedisjonssjef høsten 2000 var et dramatisk høydepunkt i så måte. 2001 ble kalt "Konfliktåret i norsk idrett" av Aftenposten (27.12.2001) som bl.a. trakk fram landslagsspillere som nektet å signere en avtale med Fotballforbundet om markedsrettigheter, Idrettsstyret som delte seg i synet på høydehus, holdningene til norske utøvere som ble tatt for doping, striden om hvem som egentlig var sjef for landslaget i langrenn, og friidrettsutøvere som kranglet med sitt forbund om sponsoravtaler.

Slike motsetninger kan ses som et uttrykk for en svekkelse av den sterke segmenteringen på idrettsfeltet. Tendensene til avsegmentering har sammenheng med det økte mangfoldet og den stigende graden av pluralisme i idretten. Idrettsutøverne har etablert sin egen fagforening, NISO. NIF har fått flere særforbund og særidrettslag, og det er blitt flere kommersielle treningstilbud og forbund utenfor Idrettsforbundet. En del av disse representerer nye kulturer og livsstiler som skiller seg klart fra den etablerte idrettskulturen i Norge. Det er en slående forskjell mellom den tradisjonelt så puritanske langrennsløperen og den moderne snowboardutøveren. Idrettsmeldingen (St.meld. nr. 14, 1999-2000) fremholdt da også at den organiserte idretten ikke lenger fremstår som en enhetlig bevegelse.

Pluraliseringen i idretten bidrar til at det blir flere forskjellige meninger og åpne konflikter om hvordan ting bør gjøres. Forholdet mellom bredde- og eliteidretten er blitt mer problematisk selv om begge er organisert i ett og samme forbund. Eliteidretten blir stadig mer spesialisert og profesjonalisert og kravene til idrettsanleggene blir større. Før kunne fotballen, friidretten og skøyteidretten dele ett stadionanlegg. Nå "må" de ha hver sine anlegg, slik at fotballsupporterne kommer tettere innpå spillerne, mens skøyteløperne får kunstis under klappskøytene og tak over hodet. Kommerielle interesser med behov for næringsarealer trekkes gjerne inn for å delta i finansieringen. Dermed blir idrettssegmentet åpnet opp for nye deltakere, interesser og hensyn.

Avsegmenteringen kommer særlig klart til uttrykk på lokalplanet. En rekke kommuner har omorganisert sine politiske utvalg og etater for å "temme" sterke særinteresser og styrke samordningen på tvers av de tradisjonelle sektorene. De spesialiserte ungdoms- og idrettsutvalgene ble i sin tid avløst av kulturstyrene og hovedutvalg for kultur. I dag har mange kommuner lagt kultur- og idrettspolitikken til utvalg og etater som også har ansvar for andre politikkområder, som skole eller næringsutvikling. Dermed blir idretten vurdert mer direkte opp mot andre interesser og

hensyn, noe som i mange kommuner har ført til reduserte bevilgninger til idretten.

Spesialiseringen og profesjonaliseringen bidrar som nevnt til at idretten får behov for mer spesialtilpassede anlegg. Det kan skape splittelse mellom ulike idrettsgrener. Mens forskjellige idretter før kunne alliere seg med hverandre, må de nå søke alliansepartnere utenfor idrettssegmentet. I mange kommuner etableres det allianser og nettverk mellom idretten, myndighetene og private næringsinteresser. Slike nettverk kan spille en viktig rolle i finansieringen av kombinerte anlegg med arealer for så vel idrettsformål som næringsvirksomhet og boliger. Idrettens interesser kan dermed også bli et ledd i realiseringen av offentlige og private aktørers ønsker om by- og næringsutvikling. Den lukkingen av beslutningsprosessene som gjerne følger med i slike tilfeller, representerer imidlertid et demokratisk problem.

Generelt bidrar avsegmentering til at allmenngjøring av egne interesser og alliansebygging med andre interessegrupper blir viktigere for dem som vil påvirke politikken. Idretten har også tidligere hatt suksess med påvirkningsstrategier basert på allmenngjøring og alliansebygging. Da Norsk Tipping ble etablert, var det mange som hadde moralske betenkeligheter med spill om penger. Forslaget om å gi en del av tippemidlene til forskningen ga tippingen en "touch av idealitet", som daværende universitetsrektor Mohr uttrykte det. Dermed fikk idretten en viktig alliansepartner som bidro til at tippingen ble akseptert. I 2002 gjorde imidlertid alliansen mellom idrett og kultur det mulig å skyve forskningen ut av spillemiddelordningen.

Idrettens politiske gjennomslagskraft er avhengig av at den klarer å legitimere sine interesser. Det kan skje gjennom en opprydding på idrettens skyggesider, og en fremheving av de samfunnsmessige funksjonene som idretten kan bidra til å ivareta. Fysisk fostring kan styrke forsvarsevnen og folkehelsen. Olympiske leker kan fremme den nasjonale identitetsfølelsen, mens lokale klubblag styrker fellesskapsfølelsen i lokalsamfunnet. Idretten tildeles også en rolle i arbeidet med likestilling mellom kjønnene og integrering av innvandrere og funksjonshemmede. En "multifunksjonell" idrett som ivaretar allmenne samfunnshensyn, kan gjøre det lettere å etablere et lagspill mellom idrett og politikk. Dersom idretten bare er opp-tatt av egne særinteresser og kun driver idrett for idrettens egen skyld, vil forholdet mellom idrett og politikk snarere kunne utvikle seg til en kampsport.

## 6. Maten og makten

Sommeren 2002 oppsto det en debatt i Aftenpostens spalter om behovet for en ”maktutredning” som skulle kartlegge matvarekjedenes makt. Den hadde sitt utspring i den avtroppede bondelagslederen Kirsten Indgjerd Værdals ønske om en slik utredning (Aftenposten 17. juni) og en kronikk av Vidar Enebakk og Christine Myrvang (17. juli). I denne forbindelse er det på sin plass å minne om at maktforholdene var et prioritert forskningstema innenfor Norges forskningsråds program ”Levekår, utvikling og omstilling i landbruket” som ble avsluttet ved årsskiftet 2001-2002. Forskere ved en rekke forskningsinstitutter presenterer resultatene av denne forskningen i boken *Matmakt*.\*

I en studie av matpolitikkenes internasjonale rammebetingelser viser Frode Veggelands at Norge har gjennomført flere tiltak i tråd med EØS- og WTO-avtalene. I noen tilfeller er slike tiltak blitt iverksatt *før* de avtalefestede tidsfristene. Det kan være en indikasjon på at dette er noe man ville ha gjennomført uansett, av nasjonale grunner. En del av de internasjonale avtalebestemmelsene på det landbrukspolitiske området fungerer kanskje mer som drahjelp enn som uønskede forpliktelser for partier som Ap, Frp og Høyre, som uansett ønsker økt konkurranse og effektivisering i landbruket. WTO-forpliktelsene også bidra til en ytterligere vridning av landbruksstøtten i produksjonsuavhengig retning, slik særlig Bonde- og Småbrukarlaget ønsker seg av miljø- og distriktpolitiske grunner. Veggelands studie viser at de praktiske konsekvensene av internasjonale avtaler hittil har vært beskjedne for norsk landbruk. I fremtiden kan slike avtaler likevel komme til å legge atskillig sterkere føringer på norsk landbrukspolitikk. Det blir nok først og fremst bøndene som i så fall vil merke de negative virkningene.

Arild Farsund og Inger Stigen viser hvordan skiftende internasjonale stemninger kan påvirker nasjonale og lokale myndigheter uavhengig av om

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Aftenposten 6.8.2002. For utdyping, se H. Rommetvedt (red.): *Matmakt. Politikk, forhandling, marked* (Bergen: Fagbokforlaget, 2002).

det finnes internasjonale avtaleforpliktelser. Stortingets vedtak i 1975 om inntektsopptrapping for bøndene må ses i lys av den internasjonale fokuseringen på usikkerheten omkring verdens matforsyning i 1970-årene. Denne fikk også konsekvenser for de lokale og nasjonale myndighetenes håndtering av jordvernet. I den senere tid er det særlig utbruddene av kugalskap og munn- og klovsyke i flere europeiske land som har skapt opphissede stemninger. Uten de dramatiske fjernsynsbildene av hauger av brennende dyrekadavre kunne utfallet av jordbruksforhandlingene blitt atskillig dårligere for norske bønder. I ettertid er det forholdsvis lett å se hvordan slike stemningsbølger kan påvirke utviklingen og de ulike interessenes gjennomslagskraft. Det er langt vanskeligere å forutsi når en ny stemningsbølge vil oppstå, og hvilken retning den vil ta.

De årlige jordbruksforhandlingene mellom staten og bondeorganisasjonene, som Åsmund Arup Seip, Arild Farsund og Leif Helland har analysert, er selve kjerneelementet i det korporative systemet innenfor landbrukspolitikken. I et slikt korporativt system forhandler interesseorganisasjonene direkte med staten. De folkevalgte i Stortinget forutsettes å være forsiktige med å gripe inn. Utover i 1980- og 1990-årene ble imidlertid jordbruksoppgjørene stadig mer konfliktfylte. En rekke oppgjør endte med forhandlingsbrudd, slik at Stortinget måtte fastsette oppgjørene på grunnlag av regjeringens forslag. I de senere år er jordbruksforhandlingene blitt en arena for lansering av nye politiske tiltak som vanligvis har ligget utenfor forhandlingssystemets rammer. Fradraget i bøndenes skattepliktige inntekt og halveringen av matmomsen er eksempler på tiltak som er blitt lansert i disse forhandlingene, men som i prinsippet hører inn under Stortingets domene.

Det norske forhandlingsinstituttet for jordbruket er enestående, både i norsk og internasjonal sammenheng. I den senere tid er det stilt spørsmålstegn ved dette instituttet. En eventuell avvikling av jordbruksforhandlingene ville bety en institusjonell "normalisering" på det landbrukspolitiske området. En slik reform ville føye seg inn i utviklingsmønsteret fra 1990-årene da Stortinget la ned sin egen landbrukskomite og overførte den lokale landbruksforvaltningen til kommunene. Det har også vært en viss diskusjon om Landbruksdepartementet bør slås sammen med Fiskeridepartementet og/eller omdannes til et matdepartement, slik flere europeiske land har gjort. Slike reformer fører til at landbrukspolitikken blir koplet sammen med andre politikkområder, slik at landbrukshensyn blir vurdert mer direkte opp mot andre politiske hensyn. Det kan påvirke de ulike interessenes innflytelse. I de senere år er det særlig hensynet til forbrukerne som har fått økt oppmerksomhet.

I de senere år har vi sett en stigende grad av parlamentarisering av jordbruksoppkjørene og landbrukspolitikken. Parlamentariseringen trekker landbrukspolitikken inn i det generelle politiske spillet om velgernes gunst og regjeringsmakten. Svakere regjeringer og et mer aktivt og konfliktskytt Storting gjør utfallet av de parlamentariske beslutningsprosessene mer usikkert. Arbeiderpartiets og Høyres noe skiftende holdninger til landbruket må ses i sammenheng med at landbruket er av sekundær betydning for disse to partiene. Dersom de får støtte for sine synspunkter i saker som har større viktighet for dem, f.eks. regjeringsspørsmålet, er de villige til å strekke seg langt i landbrukspolitikken. Under gitte omstendigheter har dette gitt Senterpartiet og landbruksinteressene en gjennomslagskraft som går langt ut over det velgeroppslutningen og antallet bønder skulle tilsi. Halveringen av matmomsen er et godt eksempel i så måte.

Politiske og avtalemessige reguleringer vil fortsatt være sentrale elementer i matsystemet, men innslaget av markeds mekanismer og konkurranse vil etter alt å dømme øke. Utviklingen i matvaresystemet viser mange tendenser til konsentrasjon. Brukene blir færre og større, og det skjer en konsentrasjon av industrianleggene, men det er i omsetningsleddet vi finner de mest omfattende endringene med de fire store grupperingene som har overtatt det aller meste av dagligvarehandelen. Samtidig har konkurransen og det økonomiske presset økt, bl.a. som følge av en økende grensehandel. Eivind Jacobsen og Egil Petter Stræte har vist hvordan dette påvirker maktforholdene mellom de ulike leddene i matverdikjeden. Utformingen av matvareproduktene og det matvaresortimentet vi finner i butikkene, er et resultat av en felles praksis og forståelse blant de dominerende aktørene i matvareindustrien og dagligvarehandelen. Det hersker et "bulk-regime" der standardisering, pris og volum er viktigere enn variasjon og kvalitet. De offentlige reguleringene og støtteordningene synes å støtte opp om dette.

I diskusjonen om matprisene har både dagligvarekjedene og bøndene fått ansvaret for at maten er så dyr. I en undersøkelse av prispåslagene i de ulike leddene i verdikjedene for kjøtt og melk, har imidlertid Marit Strand og Elin Aas vist at det er flere som må dele dette ansvaret. Når det gjelder meierivarer, er det særlig TINE-meierienes andel av prispåslagene på faste produkter som har økt. Detaljistleddet har fått en økende andel av prisen på melk og kremfløte, mens bøndenes andel av prispåslagene for meierivarer er blitt redusert. Bøndene har også fått redusert sin andel av prisen på kjøtt, mens prispåslaget på bearbeiding og distribusjon har økt. Det ser med andre ord ut til at det bondeide landbrukssamvirket må ta en betydelig del av ansvaret for at bøndene ikke får en større andel av matvareprisene.

Landbrukssamvirket er under press fra omsetningsleddet, men det bidrar også selv til å legge press på bøndene.

I en studie av dagligvarekjedenes organisering viser Sven Haugland og Håvard Ness at det er betydelige forskjeller mellom Norge, Sveits og Storbritannia. Dagligvarekjedene i Norge legger hovedvekten på lave priser til forbrukerne, mens de britiske kjedene i større grad satser på innovasjon, differensiering og utvikling av egne merker. De britiske kjedene har også lagt større vekt på utvikling av langsiktige samarbeidsrelasjoner med leverandørene. Det norske "bulkregimet" med standardiserte produkter står i en interessant kontrast til forholdene i det mer sammenlignbare Sveits. Der har lokale bønder og små videreforedlingsbedrifter utviklet differensierte kvalitetsprodukter med egne merker som forbrukerne verdsetter selv om prisene er forholdsvis høye.

Spillet om maten og makten foregår på flere arenaer samtidig, i politikken ved forhandlingsbordet og i markedet. Forskningen om maktforholdene i matsystemet viser at de ulike interessenes gjennomslagskraft varierer. Makten skifter - og spillet om matmakten vil fortsette.

## 7. Det svinger i politikken

Norsk politikk har i de senere år vært preget av dramatiske svingninger i partienes velgeroppslutning.\* Utslagene er mest ekstreme for Frp, men også de andre partiene har opplevd store variasjoner. Fra januar 1982 til februar 2003 varierte partienes oppslutning mellom følgende ytterpunkter (gjennomsnitt av flere institutters månedlige målinger):

Ap mellom 17,6 prosent i mars 2002 og 45,3 prosent desember 1994, Frp mellom 2,9 prosent i august 1986 og 32,6 prosent i oktober 2002, Høyre mellom 12,2 prosent i februar 1998 og 34,1 prosent i august 1986, KrF mellom 5,8 prosent i november 1990 og 19,2 prosent i februar 1998, Sp mellom 3,8 prosent i januar 2003 og 18,2 september 1994, SV mellom 4,6 prosent i mai 1982 og 18,4 prosent februar 2003, og Venstre mellom 1,8 prosent i desember 1990 og februar 2003 og 7,5 prosent i mai 1997.

Et slående trekk ved utviklingen er de relativt små utslagene i tiden fram til 1987, og de kraftige svingningene i årene etterpå. Da Rolf Presthus i juni det året mislyktes i sitt forsøk på å danne en ny koalisjonsregjering, gikk norsk politikk nærmest av hengslene. Siden har regjeringsalternativene på den ikke-sosialistiske siden vært svært uklare. Når det ikke finnes noe klart regjeringsalternativ, vil nok mange misfornøyde velgere ”sette seg på gjerdet” eller stemme på et ”protestparti” som Frp.

Etter at Frp våren 1986 var med på å felle Willoch-regjeringen og bane veien for Gro Harlem Brundtland, sank partiets oppslutning til 2,9 prosent i august samme år. Høyre nådde samtidig sitt toppnivå med hele 34,1 prosent. I juni 1987 satte Carl I. Hagen en stopper for en ny koalisjonsregjering da han på direkten i Dagsrevyen ga beskjed om at Frp ville stemme mot et mistillitsforlag på jordbruksoppkjøret. Denne gangen steg Frps

---

\* Kapitlet er en oppdatert utgave av en kronikk i Stavanger Aftenblad 10.8.2001. For utdyping, se H. Rommetvedt: *Vi protesterer! Stortingsvalget 1989* (Oslo: Kommuneforlaget, 1990), J. P. Gitlesen og H. Rommetvedt: *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk* (Oslo: Kommuneforlaget, 1994), H. Rommetvedt: ”La det svinge! Kommune- og fylkestingsvalget 1995”, i M. Malmø (red.): *Politisk årbok 1996* (Oslo: Andante, 1996) og H. Rommetvedt: *Velgeroppslutning og valgordning* (Bergen: LOS-senteret, 2001, notat 0113).

oppslutning til 11,5 prosent ved utgangen av året, og hele 20,5 prosent i juni 1988. Høyres oppslutning sank til 24,8 prosent i september 1987.

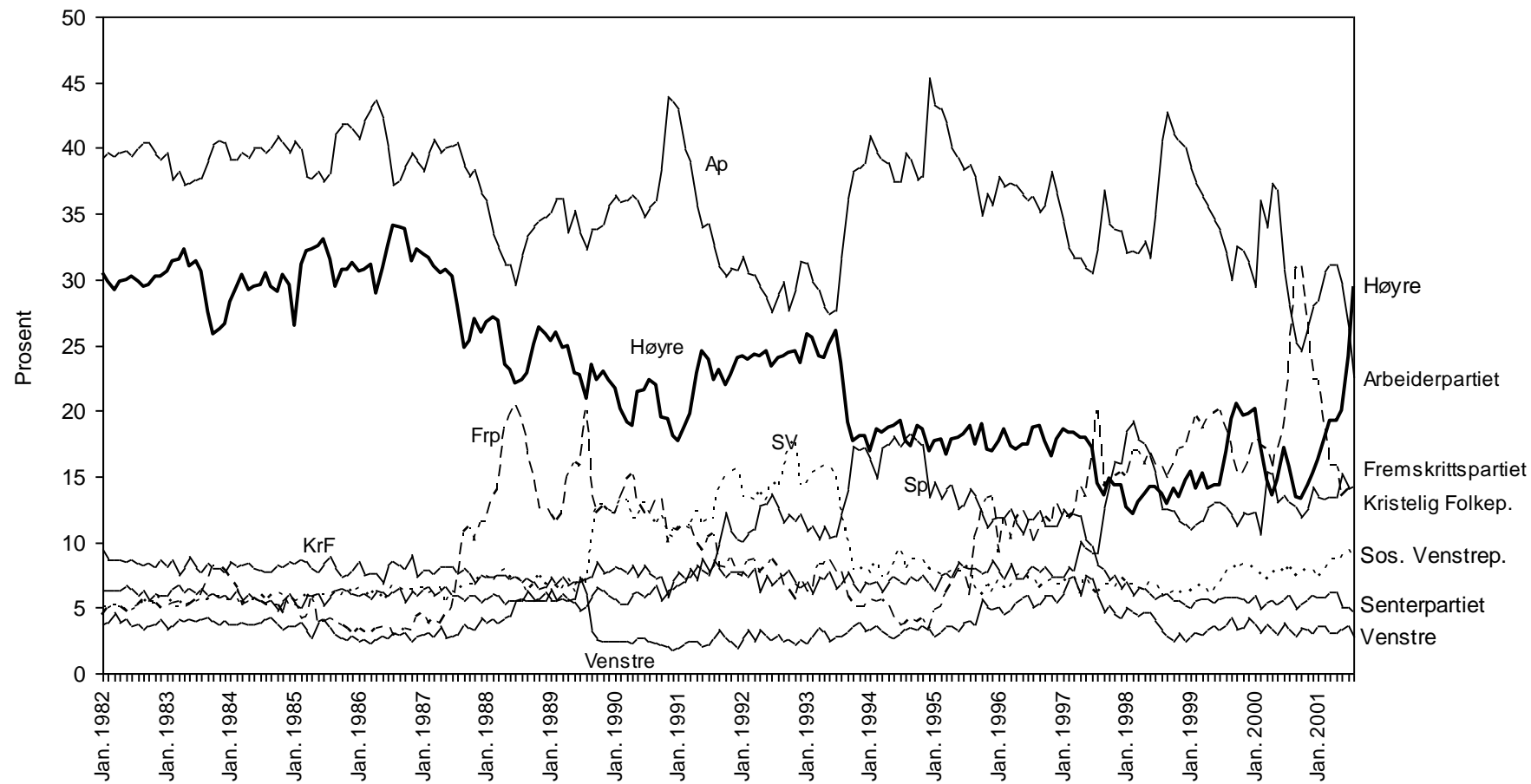
Frp nådde et nytt høydepunkt under valgkampen i 1989 da Hagen skjelte ut latsabber og alenemødre med sviktende moral. I august sa hele 20 prosent av velgerne at de ville stemme på Frp. Høyre var bare en snau prosent større enn Frp. Men så snudde vinden. Ved valget i september fikk Frp 13 prosent og Høyre 22,2 prosent. For Frp bar det stort sett utforbakke helt fram til desember 1994 da partiets oppslutning var redusert til 3,3 prosent. Den langsiktige trenden for Høyre var også klart nedadgående fram til januar 1991 da partiet fikk en oppslutning på 17,7 prosent. Syse-regjeringen fra 1989 til 1990 ga ikke noen varig uttelling for Høyre.

Da Willoch-regjeringen ble felt, var Ap på offensiven, bl.a. som følge av en mislykket lockout som arbeidsgiverne iverksatte under tariffoppgjøret. I april 1986 fikk Ap en oppslutning på hele 43,7 prosent, men da Gro Harlem Brundtland igjen ble statsminister, snudde stemningen. I august var oppslutningen redusert til 37,2 prosent. Etter en forbigående oppsving i 1987, sank Ap til under tretti prosent i juni 1988. Det samme gjentok seg da Gro Harlem Brundtland i november 1990 overtok som statsminister etter Jan P. Syse. Aps oppslutning sank etter hvert til 27,5 prosent i juni 1992. I november samme år ble Thorbjørn Jagland valgt til partileder.

Aps tilbakegang etter regjeringsovertakelsen i 1990 ga Høyre en opptur til 24,6 prosent i mai 1991 og 26,1 prosent i juni 1993. Aps tilbakegang må også ses i sammenheng med det miljøvennlige SVs utvikling. Under valgkampen i 1989 fikk SV-leder Erik Solheim seernes sympati etter TV-utspørrernes nådeløse "grilling". SVs oppslutning steg fra 6,7 prosent i august til vel ti prosent ved valget i september. Partiet nådde opp i hele 17,8 prosent i november 1992. Avsløringene av flere "fallskjermer" i næringslivet var nok en av de faktorene som ga SV vind i seilene.

Skepsisen mot EØS-avtalen, som ble vedtatt i oktober 1992, bidro også til SVs fremgang, men etter hvert var det Senterpartiet som tok føringen på nei-siden. I juni 1989 lå Sp under fem prosent, men så gikk det for det meste oppover for partiet. I oktober 1991 ga 12,3 prosent av velgerne sin tilslutning til Sp. Stigningen fortsatte til hele 18,2 prosent i september 1994. SV, som i april 1993 fikk 15,8 prosent, ble halvert i tiden fram til oktober. Etter dette var seks-sju prosents oppslutning vanlig for SV.





SAMLEBAROMETER januar 1982 - juni 2001

Partienes velgeroppslutning - gjennomsnitt av flere institutters månedlige målinger (unntatt juli)

Også Høyre mistet mange velgere på denne tiden. Oppslutningen sank til 16,9 prosent i januar 1994. Ap kunne derimot notere en solid fremgang til over førti prosent i januar 1994. En nedtur til 37,5 prosent i mai-juni ble snudd til ny fremgang etter EU-avstemningen i november. I desember nådde partiet det absolutte høydepunktet for den perioden vi her studerer. Hele 45,3 prosent av velgerne ville da stemme på Ap. Partiet var igjen på nivå med fordums storhet, men gleden ble kortvarig. I oktober 1995 var partiet nede på 34,9 prosent.

Da Thorbjørn Jagland ble statsminister i oktober 1996, fikk Ap en viss fremgang. Stemningen snudde imidlertid da Terje Rød-Larsen og Grete Faremo måtte gå av som statsråder. Håndteringen av Furre-saken i forbindelse med granskingen av de hemmelige tjenestene, ble sterk kritisert. I juni 1997 var Aps oppslutning sunket til vel tretti prosent. Jaglands trussel om å gå av dersom Ap fikk mindre enn 36,9 prosent ved valget, bidro nok til at partiets oppslutning økte. Men fremgangen var ikke stor nok, selv om Ap fikk 35 prosent ved valget. Etter at Kjell Magne Bondevik overtok som statsminister, dalte Ap til 31,7 prosent i mai 1998.

EU-saken var Sps store sak. Etter avstemningen var det etter hvert mange som forlot partiet. I april 1997 fikk Sp 12 prosent av stemmene, men i desember 1997 var oppslutningen nesten halvert. Siden har den som regel ligget på femtallet. Høyre holdt seg på sytten-atten prosent fram til våren 1997 da partiet havnet i skyggen av sentrumsalternativet. Partiet dalte til et bunnmål på 12,2 prosent i januar 1998. En oppsving til 20,5 prosent i oktober 1999, ble avløst av en ny nedtur til 13,3 prosent ett år senere. Siden gikk det oppover for Høyre.

Venstre har gjerne måttet nøye seg med en oppslutning på to-fem prosent. Partiet falt ut av Stortinget i 1985. Foran valget i 1989 så det ut til at Venstre skulle komme tilbake på tinget, men den gang ei. I juni sa 7,3 prosent av velgerne at de ville støtte Venstre, men ved valget i september ble det bare 3,2 prosent. I desember året etter nådde partiet et lavmål med 1,8 prosent. Deretter gikk det oppover til 7,5 prosent i mai 1997, før trenden snudde på ny. Deltakelsen i sentrumsregjeringen ga ikke noen uttelling for Venstre. Siden høsten 1998 har en oppslutning på tretallet vært vanlig.

KrF var lenge det mest stabile partiet, med en oppslutning på sju-åtte prosent. I 1997 førte imidlertid lanseringen av sentrumsalternativet, med Kjell Magne Bondevik i spissen, til en kraftig oppsving. I januar 1997 fikk KrF en oppslutning på 7,3 prosent. Ved valget i september fikk partiet nesten dobbelt så mange stemmer. Toppen ble nådd i februar 1998 da hele 19,2 prosent av velgerne ville stemme på KrF. Da begynte det imidlertid å røyne på for sentrumsregjeringen. KrF gikk tilbake til 11 prosent som-

meren 1999, men det fikk en oppsving til 15,4 prosent i mars 2000 da Bondevik ble felt på gasskraftsaken.

Bondevik-regjeringens problemer bidro til at Ap kom på offensiven. Fra mai til september 1998 steg partiets oppslutning fra 31,7 prosent til 42,8 prosent, men da snudde stemningen nok en gang. Oppslutningen sank under tretti prosent i januar 2000. Dermed ble presset for stort for Jagland. I februar ble Jens Stoltenberg utpekt til ny statsministerkandidat. Ap kom igjen på offensiven. Sammen med Høyre felte de Bondevik-regjeringen. I april ville 37,3 prosent av velgerne stemme på Ap, men ”Jens-effekten” forsvant nesten like fort som den kom. I oktober 2000 nådde Ap et foreløpig lavmål med 24,5 prosent. Samtidig ble Frp Norges største parti.

I september og oktober 2000 sa over tretti prosent av velgerne at de ville stemme på Frp. I løpet av snaut seks år var partiets oppslutning nesten tidoblet! Frp var oppe i 20 prosent både i august 1997 og i juni 1999, men fem måneder før 30-tallet kom fram på målingene, var det bare halvparten så mange som ville stemme Frp. Ap-regjeringens problemer med å forklare hvorfor den ikke ville bevilge mer til helsesektoren når oljepengene strømmet inn i statskassen, var noe av forklaringen. De interne stridighetene, eksklusjonssakene og håndteringen av sexskandalene gjorde imidlertid denne perioden som Norges største parti kortvarig for Frp. I mars 2001 var Frps oppslutning falt til 15,7 prosent. Ap hadde gjenerobret posisjonen som Norges største parti med en oppslutning på 31,1 prosent.

Gleden for Ap ble imidlertid kortvarig. Kluss med momsreformen, boligskatten og høye strømpriser skapte nye problemer for regjeringspartiet, samtidig som Frp slet med sitt. Sakte men sikkert klatret Høyre oppover fra vel 13 prosent høsten 2000 til 19-20 prosent i mars-april 2001. Da tok det helt av for partiet. I juni kunne Høyre innta posisjonen som Norges største parti med en oppslutning på 29,4 prosent av stemmene. Ap måtte nøye seg med et absolutt lavmål på 22,5 prosent. I løpet av de ti månedene fra september 2000 til juni 2001 var det med andre ord hele tre partier som vekslet om å være størst i Norge!

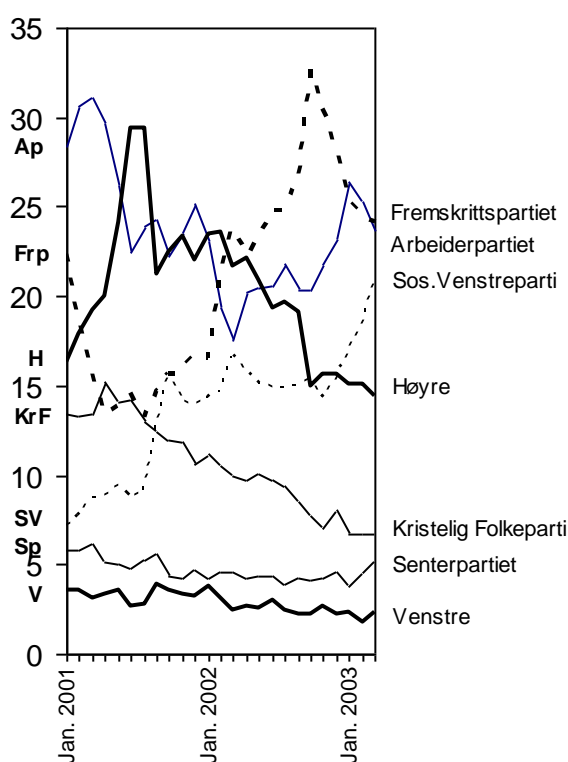
Når valgkampen starter opp for fullt, er det grunn til å minne om at det kan skje store endringer før stemmene er talt. I 1997 gikk f.eks. KrF fram med 4,5 prosentpoeng fra meningsmålingene i august til valget i september. I 1993 gikk Ap fram med vel fem prosent og Høyre tilbake med 6,6 prosent fra august til valgdagen. Den størst endringen i løpet av valgkampen var det imidlertid Frp som opplevde i 1989. Valgresultatet endte på 13 prosent etter at augustmålingene hadde gitt partiet en oppslutning på hele 20 prosent. Slike utslag har sammenheng med at stadig flere velgere venter med å bestemme seg til valgkampen setter inn. Ved stortingsvalget i 1997 gjaldt dette hele 51 prosent av velgerne, mens det på

1960-tallet bare var 14-15 prosent som ventet så lenge med å bestemme seg. De fleste hadde den gang gjort seg opp en mening i god tid før valgkampinnspurten.

Tilbakeblikket på tjue års partiutvikling viser med all mulig tydelighet at det svinger i politikken. Da det borgerlige samarbeidsforsøket mislyktes i juni 1987, gikk det tradisjonelle toblokksystemet i oppløsning. Siden den gang er det de store svingningene som har vært det mest stabile trekket ved norsk politikk!

## Etterord

Den siste setningen ovenfor ble først satt på trykk foran stortingsvalget i september 2001. Figuren til høyre viser utviklingen i partienes velgeroppslutning fram til mars 2003. Det skulle ikke være noe særlig tvil om at påstanden har bestått ”prøven”. Lederstriden i Arbeiderpartiet, utrenskningene i Fremskrittspartiet, dragkampen om statsministerposten, kritikken mot Bondevik II regjeringen og Irak-krigen er noen av de faktorene som forklarer de store svingningene i denne perioden.



## 8. Parti, person og politikk

Våren 2001 kunne VG og Norsk Gallup presentere en ”Sjokk-gallup for Jens og Jan” der Arbeiderpartiet og Høyre var blitt like store.\* I fjernsyns- og mediealderen er politikken blitt stadig mer personifisert. Hvordan kunne det da ha seg at Høyre, med en traust og grå Jan Petersen som partileder, var blitt like stort som Arbeiderpartiet, med en ung og karismatisk Jens Stoltenberg som statsminister?

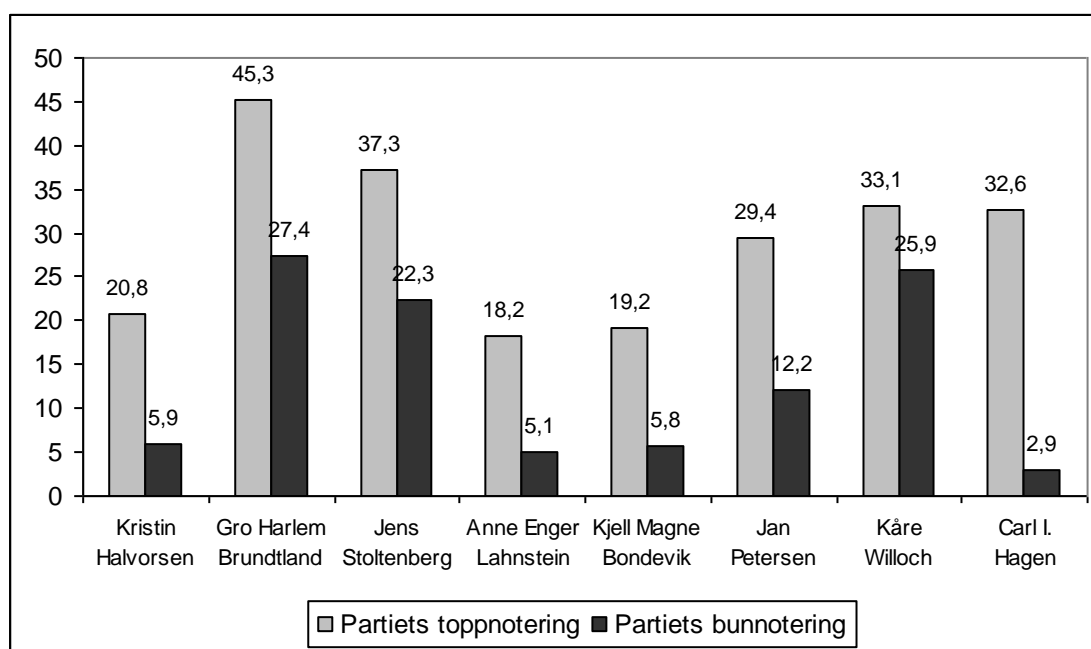
Svaret er etter alt å dømme at de politiske sakene og den politiske situasjonen betyr mer for partienes velgeroppslutning, enn de personene som står i spissen for partiene. Et tilbakeblikk på noen av de mest markante politikernes lederperioder, viser store variasjoner i den velgeroppslutning som partiet deres har fått. Tilbakeblikket er basert på gjennomsnittet av flere institutters månedlige målinger. Det dekker perioden 1982 til februar 2003 (se kapittel 7).

I Jens Stoltenbergs statsministertid varierte Arbeiderpartiets velgeroppslutning variert mellom 37,3 % i april 2000 og 22,3 % i oktober 2001. Gro Harlem Brundtland var som kjent partileder og/eller statsminister fram til høsten 1996. I hennes periode varierte Ap-oppslutningen mellom 27,4 % i mai 1993 og 45,3 % i desember 1994. I Thorbjørn Jaglands statsministertid svingte partiets oppslutning mellom 38,3 % i november 1996 og 30,5 % i juni 1997.

I Jan Petersens tid som partileder har Høyre opplevd svingninger mellom 12,2 % i februar 1998 og 29,4 % i juni og august 2001. I Kåre Willochs tid som statsminister, fra 1981 til 1986, svingte Høyres oppslutning mellom 25,9 % i oktober 1983 og 33,1 % i juni 1985.

---

\* Kapitlet er en oppdatert utgave av en artikkel i VG 15.5.2001. For utdyping, se H. Rommetvedt: *Lokalvalg eller riksgallup? Kommune- og fylkestingsvalget 1987* (Oslo: Kommuneforlaget, 1988), J. P. Gitlesen og H. Rommetvedt: *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk* (Oslo: Kommuneforlaget, 1994), A.L. Fimreite og H. Rommetvedt: *Det bergenske lokaldemokrati* (Bergen: LOS-senteret, 1996, notat 9629) og H. Rommetvedt: ”La det svinge! Kommune- og fylkestingsvalget 1995”, i M. Malmø (red.): *Politisk årbok 1996* (Oslo: Andante, 1996).



Kjell Magne Bondevik var partileder, statsministerkandidat eller statsminister fra 1983 til 2000 og deretter fra 2001. I denne tiden varierte Kristelig Folkepartis oppslutning mellom 5,8 % i november 1990 og 19,2 % i februar 1998. Sistnevnte er også høydepunktet i Valgerd Svarstad Hauglands tid som partileder. Hennes bunnotering på 6,7 % kom i januar og februar 2003.

Da Anne Enger Lahnstein overtok som partileder i Senterpartiet steg oppslutning fra 8 % i mars 1991 til 18,2 % i september 1994, men før hun gikk av som partileder hadde oppslutningen sunket til 5,1 % i januar 1999. Venstres oppslutning har i Lars Sponheims tid som partileder variert mellom 7,5 % i mai 1997 og 1,8 % i februar 2003. I Erik Solheims tid som partileder varierte SVs oppslutning mellom 5,3 % i mai 1987 og 17,8 % i november 1992. Etter at Kristin Halvorsen overtok som SV-leder i mai 1997, har SVs oppslutning variert mellom 5,9 % i august 1998 og 20,8 % i mars 2003.

Svingningene for de nevnte partilederne blir imidlertid for småting å regne sammenlignet med det Carl I. Hagen og Fremskrittspartiet har opplevd. Ingen andre partiledere har opplevd slike opp- og nedturer for sitt parti som Hagen. Den selvsamme Carl I. som i oktober 2002 sto i spissen for et parti med en oppslutning på hele 32,6 %, var også partileder i august 1986 og desember 1994 da henholdsvis 2,9 % og 3,3 % av velgerne sa at de ville stemme på Frp. Og det var lenge før sexskandalene rammet partiet.

Når politiske partier under én og samme partileder kan oppleve så enorme variasjoner i velgeroppslutningen, kan det være grunn til å stille

spørsmålstegn ved den betydning de ledende personene har for velgernes partivalg. I en meningsmåling som Opinion gjennomførte i desember 1996 sa hele 49 % av de spurte at det var partienes standpunkter i bestemte saker som var viktigst når de skulle velge parti ved stortingsvalg. Bare 22 % sa at tilliten til partienes kandidater og ledere betydde mest. Like mange, 22 %, la mest vekt på den alminnelige tilliten til partiene, mens 7 % svarte vet ikke. (Se etterord med endringer over tid.)

Sett på bakgrunn av den betydning som Carl I. Hagen vanligvis antas å ha for sitt parti, skulle man tro at en større andel av Frp-velgerne ville legge mest vekt på partienes ledere. Undersøkelsen viste imidlertid noe annet. Det var riktignok 22 % også av Frp-erne som la mest vekt på partiets kandidater og ledere, men hele 71 % av Frp-velgerne sa at det er partienes standpunkter i bestemte saker som betyr mest for deres valg av parti. Bare 5 % av Frp-erne la mest vekt på den alminnelige tilliten til partiene. Ingen av de andre partienes velgere la så liten vekt på den alminnelig partitilliten, og så stor vekt på bestemte saker, som nettopp Frp-velgerne. Vi ser med andre ord at både Frp og Carl I. Hagen, og andre partier og partiledere, er avhengige av at det kommer ”gode” saker opp på den politiske dagsorden.

De valgundersøkelsene som Henry Valen og Bernt Aardal har stått i spissen for, viser at stadig flere velgere venter til valgkampen med å bestemme seg for hvilket parti de skal stemme på. I 1997 gjaldt dette hele 51 % av velgerne, mot 14-15 % i siste halvdel av 1960-årene. Selv om persongalleriet i politikken er forholdsvis stabilt, kan den politiske situasjonen endres ganske fort. Utviklingen i valgkampen kan derfor føre til store endringer i partienes velgeroppslutning.

Det største utslaget fikk vi ved stortingsvalget i 1989. Da valgkampen startet i august, viste meningsmålingene at hele 20,0 % av velgerne ville stemme på Frp. På valgdagen 11. september var det bare 13,0 % som gjorde alvor av dette. Samtidig sank Venstres oppslutning fra 6,0 % til 3,2 %.

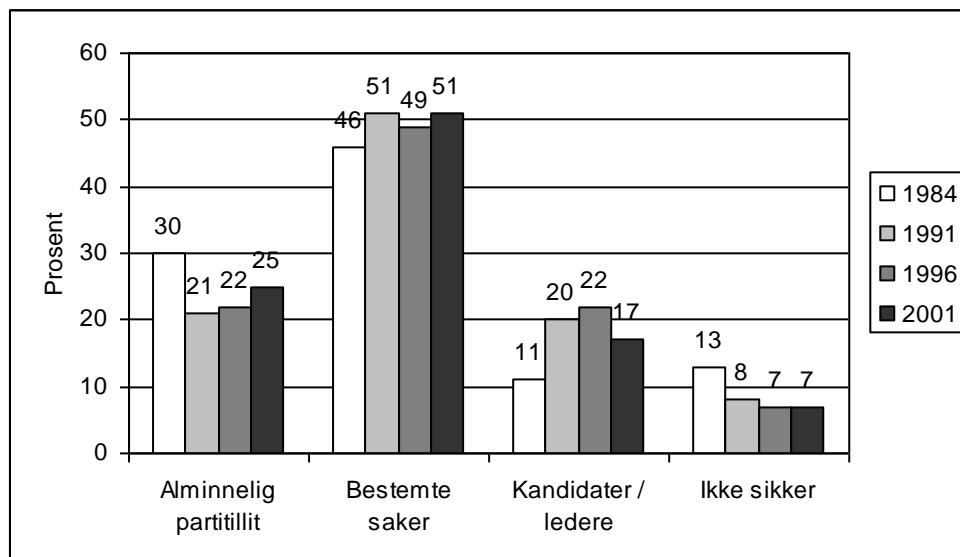
Fire år senere var det flere partier som opplevde store svingninger i valgkampen. Høyre, som var oppe på 23,6 % i august, fikk bare 17,0 % på valgdagen 13. september 1993. SV gikk tilbake fra 12,2 % i augustmålingene til 7,9 % ved valget. Arbeiderpartiet gikk derimot fram fra 31,7 % til 36,9 %, mens Senterpartiet endte opp med 16,7 % av stemmene etter å ha fått 12,2 % i august.

Ved stortingsvalget i 1997 var det KrF som opplevde den største endringen i valgkampen. I august sa 9,2 % av velgerne at de ville stemme på KrF, men på valgdagen den 15. september var det hele 13,7 % av velgerne som la dette partiets liste i valgurnen.

Svingningene i partienes velgeroppslutning viser at politiske saker og situasjoner betyr mer enn de ledende personene i partiene. Det er mange politikere som har opplevd store variasjoner i sitt partis oppslutning i løpet av den tiden de har vært partiledere. Valgkampen blir også stadig viktigere for velgerne. Valget kan derfor komme til å vise helt andre resultater enn det vi kan lese ut av meningsmålingene når valgkampen starter.

## Etterord

I flere landsomfattende meningsmålinger med nærmere tusen spurte i hver (MMI 1984 og 1991, Opinion 1996 og 2001), er det stilt temmelig identiske spørsmål om hva som betyr mest når velgerne skal avgjøre hvilket parti de skal stemme på ved stortingsvalg. Svarene fremgår av figuren nedenfor.



Med den sterke personfokuseringen i mediene er det ikke så rart at partienes kandidater og ledere fikk økt betydning fra 1984 til 1991. Mer overraskende er det at denne økningen stanset opp i 1990-årene, for så å gå ned igjen i 2001. Som man ser, har det hele tiden vært partienes standpunkter i bestemte saker som har betydd mest for velgernes valg av parti ved stortingsvalg. Det er en mindre andel av velgerne som legger mest vekt på personene ved slike valg.



## 9. Lokalvalget - en riksgallup?

Når lokalvalgkampen er kommet i gang for fullt, opplever vi ofte en rekke politikere og kommentatorer som hevder at rikspolitikere er blitt for dominerende.\* Lokalvalgkampen skulle være kommune- og fylkespolitikernes sak, men istedet er det rikspolitikere som engasjeres. Nasjonale stridsspørsmål overskygger langt på vei de lokale. Det ser ut til å være en utbredt oppfatning at lokalpolitikken i realiteten har liten betydning, og at det er rikspolitikere og rikspolitikken som avgjør utfallet også ved kommune- og fylkestingsvalg.

Dersom dette er en korrekt situasjonsbeskrivelse, står vi overfor et betydelig problem for lokaldemokratiet. Hvis velgerne legger sine vurderinger av rikspolitikken og rikspolitikernes ord og gjerninger til grunn for sin stemmegivning ved lokalvalg, vil velgerne i realiteten rette baker for smed. I så fall stilles lokalpolitikere til ansvar for andres gjerninger. Det vil være forhold som lokalpolitikere ikke har herredømme over, som avgjør deres videre skjebne som folkevalgte. Men vel så viktig er det at velgerne i så fall ikke kan bruke lokalvalget til å gi lokalpolitikere et signal om hvilken politikk de ønsker å få gjennomført i lokalsamfunnet.

Spørsmålet blir imidlertid om situasjonen virkelig er så dystert som denne beskrivelsen skulle tilsi. Er lokalvalget i realiteten en stor riksgallup uten lokalpolitikk?

Lokaldemokratiet står utvilsomt over for mange problemer og utfordringer. Men de undersøkelsene vi har gjennomført, tyder *ikke* på at situasjonen er så mørk som man kan få inntrykk av. Disse undersøkelsene viser at lokalpolitikken og lokalpolitikere har større betydning for vel-

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Dagbladet 5.9.1995. For utdyping, se H. Rommetvedt: *Lokalvalg eller riksgallup? Kommune- og fylkestingsvalget 1987* (Oslo: Kommuneforlaget, 1988), J. P. Gitlesen og H. Rommetvedt: *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk* (Oslo: Kommuneforlaget, 1994) og H. Rommetvedt: "La det svinge! Kommune- og fylkestingsvalget 1995", i M. Malmø (red.): *Politisk årbok 1996* (Oslo: Andante, 1996).

gernes vurderinger, enn det mange later til å tro. Det er også mange og store lokale avvik fra rikstendensen i lokalvalgene.

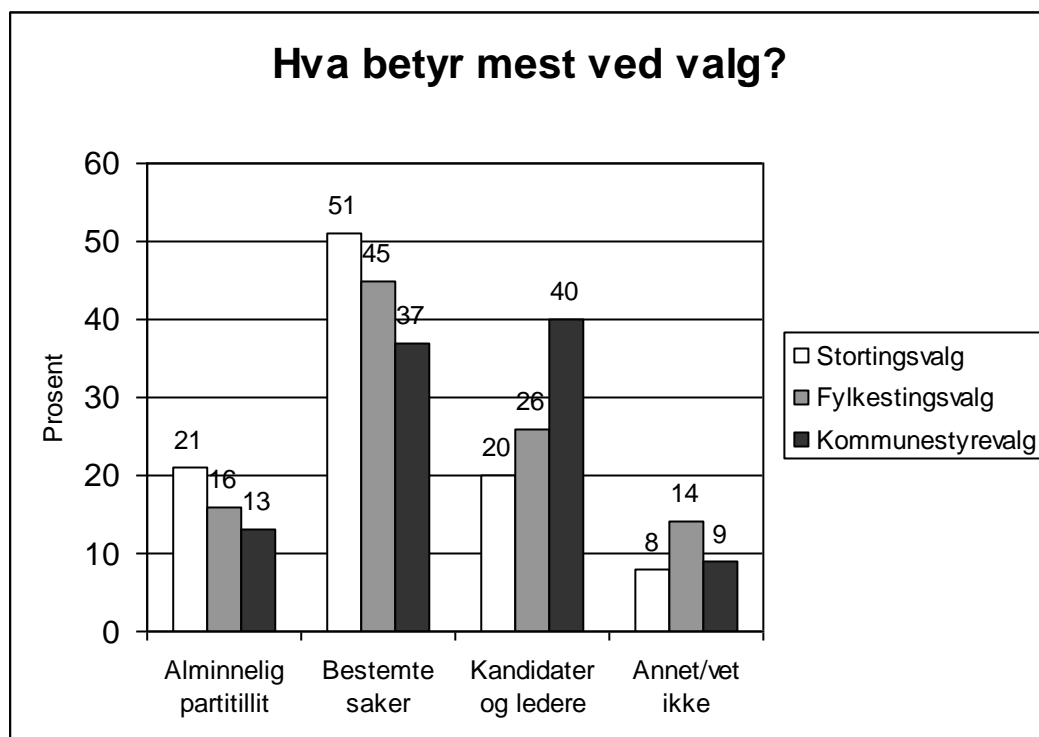
Dagen etter valgnatten sies det ofte i kommentarene at ”tendensen var klar fra første stund”. Dette er ikke bare en sannhet med modifikasjoner. Sett i forhold til resultatene for de enkelte kommunene er det direkte misvisende. Samtlige partier opplever som oftest kraftige utslag i motstridende retninger i enkeltkommuner. Ved kommunestyrevalget i 1991 fikk f.eks. Ap størst tilbakegang i Voss kommune med -28,6%, og størst framgang i Bjarkøy med +17,7%. Høyre gikk tilbake -19,5% i Flakstad og fram med +24,1% i Berlevåg. KrF varierte mellom -18,0% i Aremark og +15,0% i Værøy, mens Sp fikk -26,3% i Sømna og +32,0% i Nore og Uvdal (% av samtlige stemmer i kommunen). Ved fylkestingsvalget samme dag varierte disse partienes mest ytterliggående resultater slik: Ap -23,5% i Flakstad og +8,9% i Fjaler. Høyre -25,3% i Flora og +15,0% i Sande. KrF -16,1% i Solund og +21,1% i Austevoll. Sp -3,5% i Utsira og +24,7% i Midsund.

Disse ytterpunktene viser med all mulig tydelighet at valgtendensene kan være høyst forskjellige i de ulike kommunene. Vi ser også at det for hvert parti er forskjellige kommuner som markerer ytterpunktene ved henholdsvis kommune- og fylkestingsvalget. Dette er en klar indikasjon på at lokale politiske forhold kan ha større innvirkning på valgtutfallet i de enkelte kommunene enn den rikspolitiske tendensen i valget.

Voss kommune kan være et eksempel på hvilke faktorer som kan ligge bak. Arbeiderpartiets kraftige tilbakegang må ses i sammenheng med at partiet ikke renominerte den markante lokalpolitikeren Peder Vangsnes. Han stilte istedet til valg på Voss Bygdeliste. Bygdelisten fikk 17,7% av stemmene ved kommunevalget, men dette var langt mindre enn Arbeiderpartiets tilbakegang på 28,6%. Bygdelisten kan derfor ikke forklare hele tilbakegangen for Arbeiderpartiet. Noe av tilbakegangen kan ha sammenheng med riks- og fylkespolitiske forhold. En sammenligning mellom kommunevalget og fylkestingsvalget i Voss kan gi oss en viss pekepinn om betydningen av de ulike faktorene. Ved fylkestingsvalget i Voss var tilbakegangen ”bare” på 14,5%. Dette kan tyde på at omlag halvparten av Arbeiderpartiets tilbakegang ved kommunevalget skyldtes lokalpolitiske forhold, bl.a. at det ble stilt opp en ny bygdeliste. Den andre halvparten av Arbeiderpartiets tilbakegang ved kommunevalget gjorde seg også gjeldende ved fylkestingsvalget. Denne delen av tilbakegangen kan ha sammenheng med fylkes- og rikspolitiske forhold.

Så langt har vi operert med valgresultater på kommunenivå. Men hva sier velgerne? I forkant av 1991-valget ble et landsrepresentativt utvalg på ca. 1000 personer bedt om å svare på følgende spørsmål: *Hva er det som*

*betyr mest når du skal avgjøre hvilket parti du skal stemme på ved stortingsvalg? Er det den alminnelige tilliten til partiene, partienes standpunkter i bestemte saker, eller er det tilliten til partienes kandidater og ledere som betyr mest? Samme spørsmål ble deretter gjentatt med henvisning til henholdsvis fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Svarfordelingene fremgår av figuren nedenfor.*



Det mest iøynefallende trekket ved denne figuren er de betydelige forskjellene mellom de ulike valgene. Det er mange velgere som legger vekt på forskjellige forhold ved ulike typer valg, når de velger parti. Ved stortings- og fylkestingsvalg er det en klar overvekt av velgere som legger mest vekt på partienes standpunkter i bestemte saker. Ved kommunevalg er det derimot flest velgere som sier at det er kandidatene som betyr mest. Jo mer lokalt valget er, dess mer betyr personene for velgernes partivalg. Særlig ved kommunevalget skaper dette rom for store variasjoner mellom kommunene.

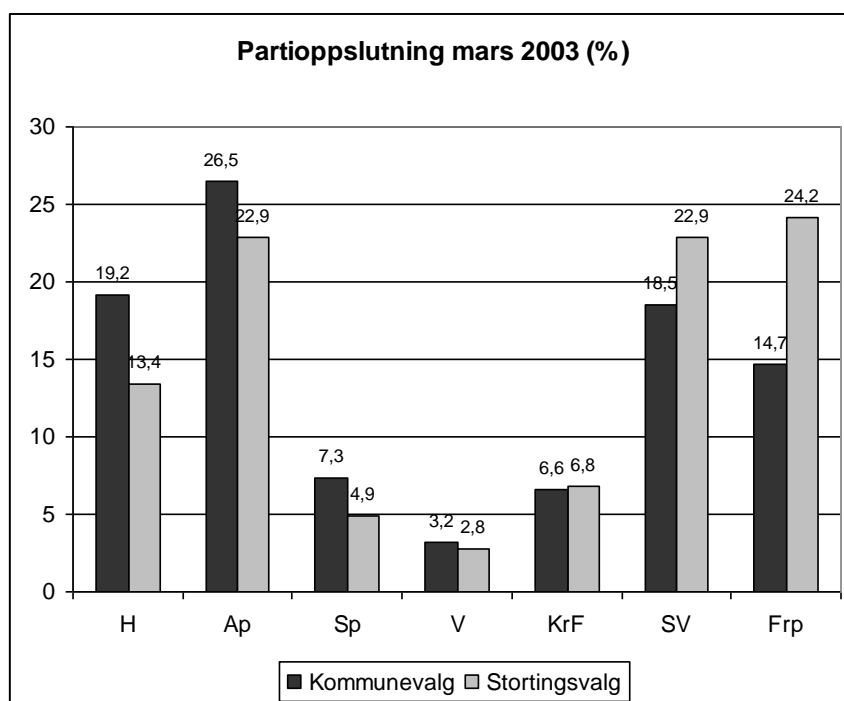
Den nokså misvisende oppfatningen om at rikspolitikken i realiteten også avgjør lokalvalgene, kan skyldes vanskene med å få oversikt over de mange motstridende resultatene i de enkelte kommunene. Dermed blir det landsresultatet som dominerer i det bildet man danner seg av valget. Varierende lokalpolitiske forhold vil som regel gi motstridende utslag i de

forskjellige kommunene. Med det store antall kommuner vi har i Norge, vil slike motstridende utslag ha en tendens til å utjevne hverandre. Partienes oppslutning på landsbasis vil på derfor bli et uttrykk for den rikspolitiske situasjonen på valgdagen, selv om det dreier seg om et lokalvalg.

Dette må imidlertid ikke forlede oss til å tro at lokalpolitikken er uten betydning for valgfallet i de enkelte kommunene. De store avvikene fra landsresultatet som vi finner i en rekke enkeltkommuner, og de forskjellige vurderingene som velgerne gir av de ulike valgene, viser at *lokalvalgene i aller høyeste grad også dreier seg om lokalpolitikk.*

## Etterord

Konklusjonen ovenfor bekreftes av en meningsmåling som Opinion gjennomførte for Aftenposten i mars 2003. Da ble de samme velgerne stilt spørsmål om hvilket parti de ville stemme på, både ved kommunevalg og ved stortingsvalg. Svarene viste store forskjeller mellom de to valgtypene. Høyre og Arbeiderpartiet fikk henholdsvis 5,8 og 3,6 prosentpoeng større oppslutning ved kommunevalg enn ved stortingsvalg. Også Senterpartiet fikk størst oppslutning ved kommunevalg. Fremskrittspartiet fikk derimot hele 9,5 prosentpoeng større oppslutning ved stortingsvalg enn ved kommunevalg, mens Sosialistisk Venstreparti fikk 4,4 prosentpoeng mer ved stortingsvalg enn ved kommunevalg.



## 10. Fra sardiner og salmesang til drilling og drikkeviser

I løpet av de tretti årene som er gått siden Stavanger ble hovedstad for den norske oljevirksomheten, har det skjedd store forandringer.\* En rundtur i byen og omegnskommunene viser at utviklingen har ført til store endringer på det *ytre* planet. Men hva har skjedd på det *indre* planet? Hvordan har oljevirksomheten påvirket befolkningens holdninger og verdier?

Da det norske valgforskningsprogrammet ble innledet ved stortingsvalget i 1957, ble det rettet et særskilt søkelys mot partier og velgere i Stavanger-området. Dette hadde bl.a. sammenheng med den betydning som de såkalte ”motkulturene”, den religiøse lekmannsbevegelsen, avholds-saken og målsaken, har hatt i norsk politikk, og da særlig på Sør-Vestlandet. Med sine mange bedehus og misjonsskole var Stavanger landets religiøse hovedstad. Her hadde også avholdsbevegelsen sitt utspring. Men etter at sardinboksene var byttet ut med oljefat, ble som kjent bedehuset Bethania omgjort til revyscene og bar.

Motkulturene forsøker å ta vare på de tradisjonelle verdiene og beskytte dem mot ”moderniseringen”, som gjerne antas å ha sitt utspring i de sentrale byene. *Urbanisering* er et viktig kjennetegn ved moderniseringsprosessen i de fleste land, også Norge. Urbanisering er en utviklingsprosess der sosiale og kulturelle forhold som vanligvis forbindes med byer, blir mer og mer utbredt. Tettere bosetting, overgang fra primærnæringer til industri og særlig tjenesteytende næringer, høyere utdanning og inntekt, er sentrale stikkord i denne forbindelse. Det antas gjerne at en slik utvikling svekker motkulturene og styrker de mer urbane eller ”bymessige” livsstilene, holdningene og verdiene. Landsomfattende spørreundersøkelser viser da også at det er betydelige holdningsforskjeller mellom innbyggere i byer og landdistrikter.

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Stavanger Aftenblad 6.9.2002. For utdyping, se H. Rommetvedt (red.): *Verdier og valg. Oljehovedstadens politiske kulturlandskap* (Oslo: Norges forskningsråd, KULTs skriftserie nr. 94, 1997).

I ”oljealderen” er særlig Stavanger-området blitt preget av en ny type moderniseringsprosess. Petroleumsvirksomheten og de inntektene som denne har medført, har påvirket så vel arbeids- og næringslivet, som kulturlivet, de politiske prosessene og maktforholdene i samfunnet. En slik *petrolisering* må også antas å påvirke folks holdninger, verdier og forventninger. Personer som arbeider offshore, kan sies å tilhøre selve kjernen i petroleumsvirksomheten. Personer med offshore-erfaring kan derfor antas å tilhøre den mest ”petroliserte” delen av befolkningen. Personer som arbeider i oljevirksomheten på land, eller i oljerelaterte bedrifter som leverer en stor del av sine varer og tjenester til denne virksomheten, må antas å være mer påvirket av petroliseringen enn personer som ikke har noen slik tilknytning til petroleumsvirksomheten.

Ved hjelp av spørreundersøkelser som ble gjennomført i 1990-årene i Stavanger, Sola og Randaberg og på landsbasis, kan vi studere virkningene av urbaniseringen og petroliseringen på folks holdninger og verdier. Den generelle urbaniseringseffekten er blitt kartlagt på landsbasis ved å sammenligne holdningene blant folk som bor i henholdsvis landdistrikter, byer og storbyer. Ved å sammenligne befolkningsgrupper med forskjellig tilknytning til petroleumsvirksomheten i Stavanger-området kan vi få et inntrykk av den mer spesielle petroliseringsprosessens innvirkning på folks holdninger. (Plassen tillater bare noen smakebiter fra de studiene som er gjennomført på denne måten ved Rogalandsforskning og Høgskolen i Stavanger.)

Undersøkelsene viser at Stavanger-området i dag har et noe *mindre* innslag av motkulturene enn det vi finner blant innbyggerne i landet forøvrig. Det er omtrent like mange medlemmer i religiøse foreninger i Stavanger-området som på landsbasis (8-9 prosent), men det er færre totalavholdsfolk i Stavanger-distriktet (8 prosent) enn på landsbasis (13 prosent). Bare 3 prosent skriver nynorsk i Stavanger-området, mot 12 prosent på landsbasis. Stavanger-folk mener også i noe større grad enn folk i landet forøvrig at myndighetenes regulering av alkoholbruken er for streng.

Stavanger-befolkningen plasserer seg også noe lenger til høyre på den politiske høyre-venstre-aksen enn befolkningen på landsbasis. I dette området er det personer med tilknytning til oljevirksomheten som er mest høyreorienterte, og som plasserer seg lengst borte fra motkulturene. På landsbasis er det landsbygda som er mest preget av motkulturene. Innbyggerne i landkommunene plasserer seg også et stykke til venstre for landsgjennomsnittet. Stavanger-folk uten oljetilknytning ligger på omtrent samme nivå som resten av landet når det gjelder motkulturene.

Undersøkelsene viser at det er en viss parallellitet mellom by/land på landsbasis og olje/ikke olje i Stavanger-området. Når man går fra landkommuner via byer til storbyer på landsbasis, forskyves gjennomsnittsplasseringene fra venstre mot høyre på høyre-venstre-aksen. Samtidig beveger man seg også vekk fra motkulturene. Den samme tendensen finner vi også når vi går fra personer uten oljetilknytning via personer som arbeider i oljerelatert virksomhet til personer med offshore-erfaring i Stavanger-området. Folk med offshore-erfaring tror f.eks. i langt mindre grad på Gud enn andre befolkningsgrupper. Utslagene i Stavanger-distriktet er atskillig kraftigere enn forskyvningen på landsbasis. Dette kan tolkes som et uttrykk for at petroliseringseffekten i Stavanger-området går i samme retning som urbaniseringseffekten på landsbasis, men at petroliseringen i Stavanger er sterkere enn urbaniseringen i landet som helhet.

I markedsføringssammenheng gjør mange bedrifter bruk av Markeds- og Mediainstituttets undersøkelse Norsk Monitor. Denne viser at det er to holdningsdimensjoner som er særlig viktige. Den ene dimensjonen går på folks holdninger til stabilitet eller endring, mens den andre gjelder synet på ytre-orienterte eller materialistiske verdier i forhold til indre-orienterte eller idealistiske verdier. Disse dimensjonene er også blitt kartlagt i vår Stavanger-undersøkelse.

Sammenligningene viser at Norge og Stavanger-området danner to separate klynger, med Oslo i en mellomposisjon. Innbyggerne i Stavanger-området er langt mer endrings-orienterte eller modernistiske i sine holdninger enn innbyggerne i resten av landet. Det er f.eks. et flertall av de spurte på landsbasis som er enige i en påstand om at ”det gamle og velprøvde er som regel bedre enn nymotens påfunn”. I Stavanger-distriktet er flertallet av de spurte uenige i dette. Datamaskiner og annen moderne teknikk virker også mindre skremmende på folk i dette distriktet enn på landsbasis.

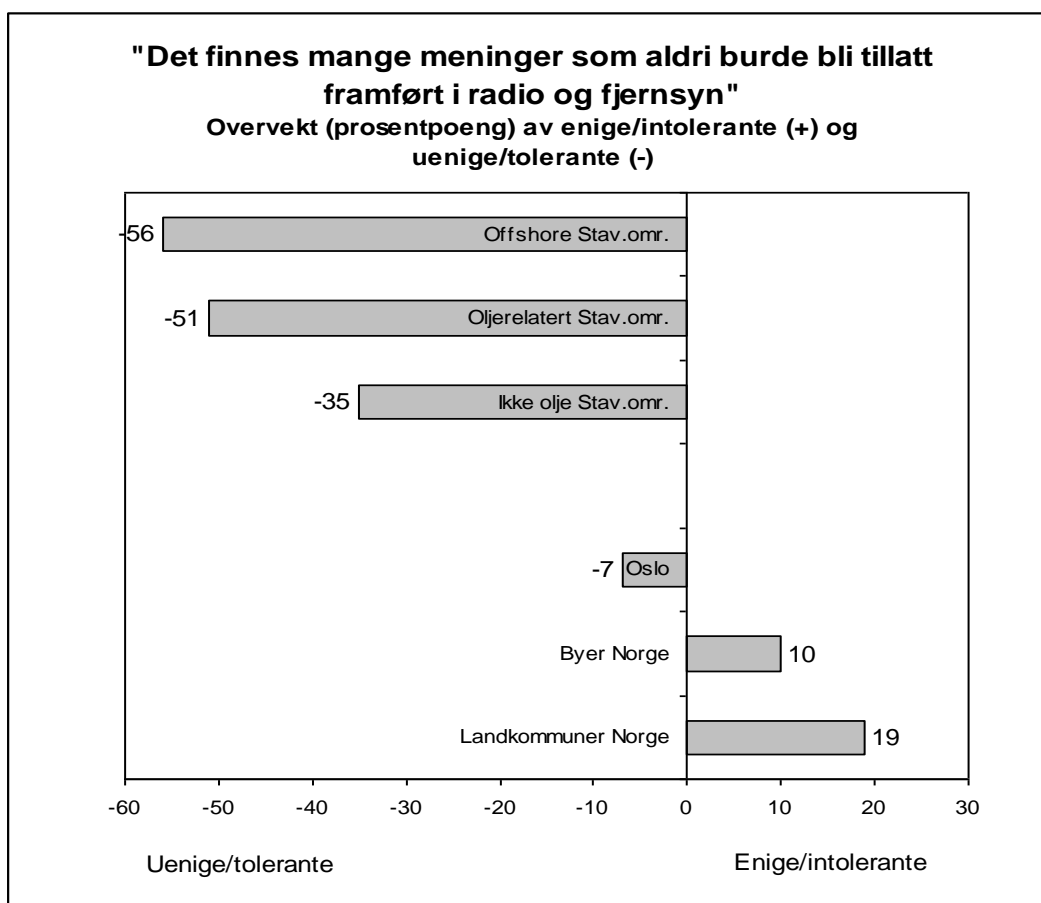
Stavanger-befolkningen gir uttrykk for noe mer ytre-orienterte eller materialistiske verdier enn landsgjennomsnittet, men forskjellene er mindre på denne dimensjonen. Blant alle de undergruppene vi har undersøkt, er det Stavanger-folk med tilknytning til oljevirkomheten som er mest materialistiske og endringsorienterte. Personer med offshore-erfaring er mer ytre-orienterte eller materialistiske enn personer som arbeider i landbasert oljevirkomhet eller i oljerelaterte bedrifter. Den sistnevnte gruppen er imidlertid mer endringsorientert og modernistisk enn de som har offshore-erfaring.

På landsbasis ser det ut til at urbaniseringen har størst innvirkning på holdningene til stabilitet eller endring. Dess mer urbant bostedet er, dess mer endringsorienterte eller modernistiske blir innbyggerne. Oslo trekker i

tillegg også i ytre-orientert eller materialistisk retning, men utslaget på denne dimensjonen er forholdsvis beskjedent.

Når det gjelder petroliseringen i Stavanger-distriktet, er forholdet mellom de to dimensjonene omvendt. Petroliseringen trekker til en viss grad i modernistisk/endringsorientert retning, men utslaget er atskillig mer markant i forhold til graden av ytre-/indre-orientering. Innslaget av ytre-orientering eller materialisme stiger markant når man går fra Stavanger-folk uten oljetilknytning via de som arbeider i oljerelatert virksomhet til personer med offshore-erfaring.

Stavanger-folk gir forøvrig også uttrykk for langt større toleranse enn befolkningen på landsbasis. Et klart flertall av de spurte i Stavanger-området er uenige i en påstand om at "Det finnes mange meninger som aldri burde bli tillatt fremført i radio og fjernsyn". På landsbasis er det et flertall av de spurte som er enige i dette. Intoleransen er størst i landkommuner. Også i byer utenom Oslo er det et flertall som er enige i denne påstanden, mens et lite flertall i Oslo er uenige i dette.





I Stavanger-området er det personer med offshore-erfaring som er mest tolerante, fulgt av personer med annen oljetilknytning. Stavanger-folk uten oljetilknytning er imidlertid også langt mer tolerante enn selv Oslo-befolkningen. Både urbaniseringen og petroliseringen ser med andre ord ut til å bidra til at toleransen øker, men i tillegg kan det også se ut til å være en egen "Stavanger-effekt" med betydelig større toleranse enn i landet forøvrig.

Dagens Stavanger-befolkning har tydeligvis ganske andre holdninger og verdier enn de som dannet grunnlaget for oppfatningen av Stavanger som en motkulturell kraft på det mørke fastlandet. Oljehovedstaden, som i mer enn tretti år har hatt en sentral plass i moderniseringen av norsk økonomi og næringsliv, ser i dag ut til også å føre an i utviklingen av nye holdninger og verdier. Det kan nok være ulike meninger om dette er en utvikling til det bedre eller til det verre, men ni av ti spurte i Stavanger-området mener at utviklingen i distriktet ville vært mindre positiv uten oljevirkosomheten.

## 11. Valgreform for økt deltakelse

Valglovutvalget går i sin innstilling (NOU 2001:3) inn for en geografisk fordeling av stortingsmandatene som er mer proporsjonal med fylkenes størrelse. Når man ser effektene av den nåværende valgordningen, kan det virke nokså åpenbart at det bør foretas endringer som kan bringe valgordningen mer i samsvar med det demokratiske prisnipp om ”én person - én stemme - én verdi”. Likevel er det grunn til å stille spørsmålsteget ved den løsningen utvalget har valgt. *En bedre løsning - som i tillegg kan bidra til å øke valgdeltakelsen - kan være å fordele mandatene på grunnlag av de stemmene som blir avgitt i fylkene, ikke folketall og areal.*\*

I perioden fra 1965 til 1989 var spørsmålet om borgerlig eller sosialistisk regjering et aktuelt tema ved valgene. Likevel var det bare to av de sju valgene i denne perioden som ga et stortingsflertall i samsvar velgerflertallet. I 1965, 1969 og 1985 ble det borgerlig flertall i Stortinget selv om velgerflertallet var sosialistisk. I 1973 og 1977 ble det sosialistisk stortingsflertall selv om velgerflertallet var borgerlig. Ved valget i 1997 fikk Høyre 17359 stemmer mer KrF. Likevel fikk KrF 2 mandater mer enn Høyre. Slike skjevheter har bl.a. sammenheng med de store geografiske skjevhetene i mandatfordelingen, og de fylkesvise variasjonene i partienes oppslutning.

Det er lange tradisjoner for at utkantdistrikter skal få en sterkere representasjon enn folkerike og sentrale deler av landet. Valglovutvalget påpeker imidlertid at ”mandatfordelingen fylkene imellom mangler en logisk konsistens”. Ut fra en distriktspolitisk vurdering er det vanskelig å forstå hvorfor Nordland skal ha 2 representanter mer enn Møre og Romsdal, som har flest innbyggere. Utvalget mener derfor at det er behov for en metode som ”kan tilføre valgordningen en viss logikk” (s. 81).

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Aftenposten 15.5.2001. For utdyping, se H. Rommetvedt: ”Politisk representasjon – fra nominasjon til iverksetting” i B. E. Rasch og K. Midgaard (red.): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* (Oslo: Universitetsforlaget, 1994).

Valglovutvalgets flertall går inn for at 150 distriktsmandater skal fordeles på grunnlag av fylkenes folketall og areal. Fordelingen av distriktsmandatene er basert på en utregningsmetode der fylkene får 1 poeng pr. innbygger og 1,8 poeng pr. kvadratkilometer. For å bedre den partimessig proporsjonaliteten, økes antall utjevningsmandater til 19, slik at det samlede mandattall blir 169 mot nå 165.

Utgangspunktet for fordelingen av utjevningsmandatene er partienes oppslutning på landsbasis. "Utjevningsrepresentantene" er imidlertid også fylkesrepresentanter. De stiller til valg på partienes fylkeslister, og de plasseres på fylkesbenkene i stortingssalen. For de små fylkene vil ett utjevningsmandatet utgjøre en uforholdsmessig stor andel av den samlede fylkesrepresentasjonen. 25 % av Aust-Agders mandater (1 av 4) vil bli utjevningsmandater, mot 5,9 % av Oslo-representantene (1 av 17). Det virker prinsipielt uheldig at en så stor andel av de små fylkenes representasjon skal fastsettes på grunnlag av partienes oppslutning på landsbasis (selv om utvalgets beregningsmetode i praksis kan dempe denne skjevheten). For å unngå dette bør fylkesfordelingen av utjevningsmandatene skje på grunnlag av fylkenes størrelse. Utjevningsmandatene bør inngå i det totale antall mandater som fastsettes for hvert fylke.

Utvalget foreslår en arealfaktor på 1,8 selv om det understrekes at areal i seg selv ikke er det sentrale. Utvalget hevder at "areal fanger opp relevante distriktsmessige hensyn". Faktoren er "ikke tilfeldig valg, men gjenspeiler en geografisk fordeling av mandatene som både har en historisk og en politisk begrunnelse" (s. 91). Grunnlaget for disse påstandene er imidlertid svært tynt. Utvalget foretar ikke noen drøfting av hvorvidt areal *virkelig* fanger opp relevante distriktsmessige hensyn. Utredningen inneholder ikke noen argumentasjon som man med rimelighet kan kalle en historisk begrunnelsen.

Når det gjelder grunnlaget for arealfaktoren, viser utvalget til en fotnote (!) i Vedlegg til Dokument nr. 12 for 1987-88. Faktoren er valgt på grunnlag av statistiske analyser som "viste at en arealfaktor på 1,82 ga den beste tilpasningen til den faktiske fylkesfordeling av mandatene" (s. 91). Utgangspunktet for disse analysene var valgreformene fra 1952. Utvalget påpeker imidlertid at faktoren "ikke eksplisitt ble knyttet til mandatfordelingen den gang" (s. 83). Likevel hevder utvalget at den gir uttrykk for en geografisk fordeling som den gang "ble sett på som rimelig". Det fremgår imidlertid at de statistiske analysene som førte fram til faktoren 1,8 (egentlig 1,82), slett ikke var basert på situasjonen i 1952, men på "tilfeldig" valgte data fra valget i 1985. Arealfaktoren er med andre ord basert på et annet bosettingsmønster enn det vi hadde i 1952, da det man oppfattet som en rimelig fylkesfordeling ble bestemt.

Valglovutvalget mener som nevnt at den nåværende fylkesfordelingen av mandatene ”mangler en logisk konsistens”, selv om man legger distriktshensyn til grunn. Likevel har utvalget valgt å legge denne logisk inkonsistente fordelingen til grunn for sin arealfaktor! Utvalget har på ingen måte godtgjort at den foreslåtte arealfaktoren har en reell historisk begrunnelse, snarere tvert imot.

Det bør legges til at når man ved hjelp av statistiske analyser kommer fram til en faktor som representerer ”den beste tilpasning” til de faktiske forhold, så er dette et slags gjennomsnitt. Det kan være betydelig variasjoner omkring et slikt gjennomsnitt. I realiteten vil fylkene ha forskjellige arealfaktorer.

På denne bakgrunn må det kunne sies å være høyst diskutabelt - for ikke å si tvilsomt - om man bør ta den foreslåtte arealfaktoren med i beregningene av fylkenes mandattall. I tillegg bør man også vurdere om det er folketallet i fylkene som bør legges til grunn for mandatfordelingen.

I mandatet ble utvalget bedt om å vurdere tiltak i vaglordningen som kan bidra til å motvirke nedgangen i valgdeltakelsen. Valgtekniske triks kan ikke løse de problemene som ligger til grunn for nedgangen i valgdeltakelsen. Likevel savner jeg forslag som kan bidra til å øke deltakelsen. En mulighet kan være å legge de *avgitte (godkjente) stemmene*, ikke folketallet, til grunn for fylkesfordelingen av mandatene. Det er uvisst hvor stor effekt en slik ordning vil ha, men velgerne ville få et incitament til å stemme for å sikre hjemfylket størst mulig representasjon.

Ved fordelingen av mandatene på partiene benyttes en modifisert utgave av Saint-Laguës metode. Denne metoden avgjør hvordan partienes størrelse skal slå ut ved mandatfordelingen. Det første delingstallet på 1,4 gjør det vanskeligere for små partier å vinne et mandat. De etterfølgende delingstallene (3, 5, 7 osv.) er nøytrale i forhold til størrelse. En raskere stigning i delingstallene vil gi de små partiene større uttelling, mens en saktere stigning vil favorisere de store. Når vi i Norge har funnet grunn til å benytte Saint-Laguës metode for å avgjøre *partistørrelsens* betydning, kan det være nærliggende å la denne metoden også avgjøre den betydning størrelsen på *fylkene* skal ha.

Det er vanskelig å se noe stort behov for en utvidelse av Stortinget til 169 representanter. En slik utvidelse vil medføre praktiske problemer og økonomiske kostnader. Den symbolske virkningen av forslaget om å flytte regjeringen til presselosjen bør også tas med i betraktning. Dersom man beholder det totale mandattallet på 165, kan f.eks. 15 av disse regnes som utjevningsmandater. Følgende prinsipper kan da legges til grunn for den geografiske fordelingen av mandatene:

1) De avgitte stemmene i hvert fylke (ikke folketallet) legges til grunn for den geografiske fordelingen av det totale antall mandater, dvs. 165. Fylkesfordelingen foretas ved hjelp av Saint-Laguës metode.

2) 15 av de 165 mandatene benyttes som utjevningsmandater. Hvilke fylkesmandater som skal benyttes som utjevningsmandater, avgjøres ved at man regner ut en fylkesvis fordeling av 15 mandater ved hjelp av Saint-Laguës modifiserte metode og det antall stemmer som er avgitt i hvert fylke. Deretter fordeles utjevningsmandatene på partiene i henhold til deres oppslutning på landsbasis.

En fordeling ihht. pkt. 1 vil bl.a. føre til at Finnmark mister ett mandat. Med bare 3 mandater ville finnmarksrepresentantene få en svært stor arbeidsbelastning, ikke minst på bakgrunn av de lange avstandene. Som en kompensasjon for dette, kunne man overføre ett mandat fra det fylket som får flest mandater. (Hvis flere av de største fylkene får like mange mandater, bør mandatet tas fra det fylket som har avgitt færrest stemmer.)

## 12. Riksvalg, lokalvalg og personvalg

Forholdet mellom riks- og lokalvalg og velgernes innflytelse på personvalget er to av de mange temaene som Valglovutvalget har tatt opp i sin utredning om ny valgordning (NOU 2001:3). Som vi skal se er det en viss forbindelse mellom disse to temaene, men det spørres om man ikke bør trekke litt andre konklusjoner av dette enn det utvalget gjør i sine anbefalinger.\*

I mange år har det vært diskusjon om tidspunktet for avviklingen av stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalgene. Ett av de alternativene som har vært lansert, er forslaget om å ha en felles valgdag for stortings- og fylkestingsvalgene, mens kommunestyrevalget holdes for seg. Utvalget avviser dette forslaget. Flertallet ønsker å beholde dagens ordning med felles valgdag for kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Begrunnelsen for dette ligner mistenkelig på en sirkelslutning. Utvalget ”legger avgjørende vekt på at begge disse valgene er å anse som lokalvalg, og dermed hører naturlig sammen” (s. 123). Det høres nesten ut som: Det er tidligere bestemt at kommunestyre- og fylkestingsvalg skal avvikles samtidig, derfor er disse å anse som lokalvalg som hører naturlig sammen. Utvalget fører ikke noen argumenter i marken for påstanden om en ”naturlig” sammenheng mellom disse to valgene.

I forbindelse med en undersøkelse av kommune- og fylkestingsvalgene i 1987 lanserte undertegnede i 1988 idéen om å holde stortings- og fylkestingsvalg samtidig og kommunestyrevalg for seg. Bakgrunnen for dette var en oppdagelse som ble gjort da Jens Petter Gitlesen og undertegnede

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Stavanger Aftenblad 18.4.2001. For utdyping, se H. Rommetvedt: *Lokalvalg eller riksgallup? Kommune- og fylkestingsvalget 1987* (Oslo: Kommuneforlaget, 1988), J. P. Gitlesen og H. Rommetvedt: *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk* (Oslo: Kommuneforlaget, 1994), H. Rommetvedt: ”Riks- og lokalvalg – sammenslåing eller omgruppering?” i B. E. Rasch og K. Midgaard (red.): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* (Oslo: Universitetsforlaget, 1994), og H. Rommetvedt: ”Kommune- og fylkestingsvalg – lokaldemokrati eller riksgallup?” i A. Offerdal og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer* (Oslo: Kommuneforlaget, 2000).

forsøkte å beregne riks- og lokalpolitikkenes betydning ved de ulike valgene. På grunnlag av partienes oppslutning ved de ulike valgene i hver enkelt kommune, beregnet vi de lokale avvikene fra rikstendensen. Det er naturligvis umulig å sette et skarpt skille mellom riks- og lokalpolitikk, men de lokale avvikene fra rikstendensen ser ut til å gi en rimelig god indikasjon på lokalpolitikkenes betydning.

Da vi gjennomførte disse beregningene, oppdaget vi til vår overraskelse at det var liten forskjell mellom fylkestings- og stortingsvalg. Rikspolitikken så ut til å bety mest ved disse to valgene. Kommunestyrevalget skilte seg derimot ut med atskillig større lokale avvik. Lokalpolitikken så med andre ord ut til å bety mest ved dette valget. Idéen om å slå sammen stortings- og fylkestingsvalgene ble senere fulgt opp av bl.a. daværende stortingspresident Kirsti Kolle Grøndahl og av Venstre.

Foran kommune- og fylkestingsvalgene i 1991 fikk vi MMI til å gjennomføre en landsrepresentativ spørreundersøkelse blant nærmere tusen personer. Et av de spørsmålene som ble stilt, var følgende: ”Hva er det som betyr mest når du skal avgjøre hvilket parti du skal stemme på ved stortingsvalg? Er det den alminnelige tilliten til partiene, partienes standpunkter i bestemte saker, eller er det tilliten til partienes kandidater og ledere som betyr mest?”. Spørsmålet ble deretter gjentatt med henvisning til henholdsvis fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (se kapittel 9).

Nok en gang skulle det vise seg at det er stortings- og fylkestingsvalg som likner mest på hverandre. Både ved stortings- og fylkestingsvalg var det flest velgere som la mest vekt på partienes standpunkter i bestemte saker. Ved kommunestyrevalg var det derimot flest som la mest vekt på tilliten til partienes kandidater og ledere. For velgerne går det tydeligvis et skille mellom stortings- og fylkestingsvalgene på den ene siden, og kommunestyrevalget på den andre.

Undersøkelsene både på kommunenivå og på velgernivå viser med andre ord at det kan stilles et stort spørsmålstegn ved Valglovutvalgets påstand om at kommunestyre- og fylkestingsvalgene ”hører naturlig sammen”. Valgresultatene i de enkelte kommunene og velgernes vurderinger av de ulike valgene peker i samme retning. Det ser ut til å være stortings- og fylkestingsvalgene som hører sammen.

Det er også viktige sider ved dagens valgordning som peker i samme retning. Både ved fylkestingsvalg og ved stortingsvalg er det fylkene som er valgkretser, og fylkespartiene som stiller lister. Valglovutvalgets flertall foreslår dessuten at stortings- og fylkestingsvalgene skal få felles regler for kandidatoppgjøret, mens kommunestyrevalget skal få egne regler i så måte. Dette forslaget bryter med logikken i utvalgets egen oppfatning om at fylkestings- og kommunestyrevalg hører naturlig sammen. Forslaget om å

avvikle stortings- og fylkestingvalgene samtidig, bør derfor gis en grundigere overveielse enn det Valglovutvalget har gitt.

Ovennevnte velgerundersøkelse viste som nevnt at personene betyr mest ved kommunestyrevalg. Utvalgets omtale av partienes og velgernes innflytelse på personvalget ved kommunestyrevalg er derfor av særlig interesse. Flertallet går inn for at partiene maksimalt skal kunne forhåndskumulere 2 kandidater på sine lister, og at disse bare skal få et stemmetillegg på 20 % (mot 100 % i dag).

Et viktig premiss for dette forslaget ser ut til å ligge i en egen undersøkelse av forholdet mellom forhåndskumulerte og ikke forhåndskumulerte kandidater i fire utvalgte kommuner. Med henvisning til denne skriver utvalget at ”hele 64,5 prosent av de som endte opp som kommunestyrerepresentanter, var forhåndskumulert (se vedlegg 9). Reelt sett handlet altså personvalget i disse kommunene om i overkant av 35 prosent av kandidatene” (s. 147). Ved nærmere øyesyn viser det seg imidlertid at utvalgets fortolkning er misvisende.

I de fire kommunene var det 84 av de i alt 235 valgte representantene som *ikke* var forhåndskumulert. Dette tilsvarer 35,7 % av representantene, men reelt sett dreide personvalget i disse kommunene seg om atskillig flere enn disse. Av de til sammen 2049 kandidatene var det 269 som var forhåndskumulert, men bare 151 (56,1 %) av disse fikk plass i sine respektive kommunestyre. Velgerne sørget for at 118 (43,9 %) av de forhåndskumulerte kandidatene *ikke* kom inn i kommunestyrene. Velgerne hadde med andre ord også innflytelse på personvalget blant de forhåndskumulerte kandidatene.

Dette kan ha sammenheng med at en del partier forhåndskumulerer flere kandidater enn det de regner med å få inn i kommunestyret. Dette er særlig aktuelt for mindre partier som ikke har mange nok kandidater. Partiene kan forhåndskumulere de kandidatene som kan tenke seg å bli med i kommunestyret. Kandidater som ikke ønsker å bli valgt, kan da markere sin støtte til partiet ved å la seg føre opp på listen uten å bli forhåndskumulert. Selv om velgernes innflytelse i slike tilfeller blir noe avgrenset, vil den likevel være høyst reell.

Nevnte undersøkelse omfatter Kristiansand, Narvik, Østre Toten og Trondheim. Det er viktig å være seg bevisst at disse kommunene ikke er representative for alle norske kommuner. Forhåndskumulering av kandidater er sannsynligvis mest utbredt i byer og større kommuner. I mindre landkommuner, som er det vi har flest av i Norge, foretar velgerne dessuten flere rettelselser på valglistene. Velgernes innflytelse på personvalget kan i mange tilfeller være større enn det tilfellet er i de undersøkte kommunene.



Valglovutvalget synes å ha sett bort fra disse forholdene når det har vurdert velgernes innflytelse på personvalget. Utvalget har også sett bort fra folks mulighet til støtte et parti ved å la seg føre opp på listen, uten at de risikerer å bli valgt. Forslaget om bare å tillate forhåndskumulering av 2 kandidater, vil sette en stopper for dette. Før man eventuelt går til et slikt skritt, bør konsekvensene vurderes mer inngående enn det Valglovutvalget har gjort. Det gjelder for øvrig også utvalgets forslag om å fjerne adgangen til å føre opp slengere fra andre partier. Skillelinjene mellom partiene er ikke alltid så skarpe i kommunene. Tilliten til enkeltpersoner i flere partier kan bety atskillig mer for velgerne.

## 13. Kompromiss i nytt EU-valg?

Spillereglene for både det representative demokratiet og eventuelle folkeavstemninger bør begrunnes ut fra allmenne prinsipper og ikke ut fra hensynet til egne interesser og synspunkter.\* Det bør ikke være slik at de reglene man går inn for, er de som gir størst mulighet til å realisere egne ønsker i en sak. I det lange løp er alle mest tjent med regler som er "nøytrale" i den forstand at de bygger på allmenne hensyn som alle kan slutte seg til. Ideelt sett bør vi kunne begrunne beslutningsreglene like godt enten vi er for eller imot en bestemt løsning i den konkrete saken som skal avgjøres.

Dette idealet er lettest å oppfylle når man ikke vet hvilke utfall som favoriseres av den ene eller andre regelen. I EU-saken har vi "dessverre" så mye kunnskap om situasjonen at dette er vanskelig å oppnå. Det kan derfor være på sin plass å forsøke seg med en nest-beste-løsning eller et kompromiss der man kombinerer elementer som hver av partene kan ha interesse av. En bindende folkeavstemning kombinert med en geografisk veiing av stemmene, kan være en slik kompromissmulighet.

Foran folkeavstemningen i 1994 gikk både Senterpartiet og SV inn for at man skulle fravike prinsippet om "én person - én stemme". Senterpartiets standpunkt var mest problematisk fordi partiet ikke var villig til å fastsette spillereglene før resultatet var kjent. Partiet ville vurdere flertallets størrelse og fordelingen av stemmene i distriktene, før det tok stilling til hvilke regler eller skjønn som skulle legges til grunn for partiets opptreden når den endelige beslutningen skulle tas i Stortinget. En slik uformell og skjønnsmessig "veiemetode" som dette indirekte kan sies å være, gjør det nokså umulig å fastsette spillereglene på prinsipielt grunnlag. Etter at avstemningen er avholdt, står man dessuten nokså fritt til å konstruere spilleregler som passer til det standpunkt man selv har. Velgerne får ikke vite noe på

---

\* Kapitlet er basert på en kronikk i Bergens Tidende 24.3.1999. For utdyping, se H. Rommetvedt (red.): *Folkeavstemningen, folket og de folkevalgte* (Bergen: LOS-senteret, 1994, notat 9434) og H. Rommetvedt: "Politisk representasjon – fra nominasjon til iverksetting" i B. E. Rasch og K. Midgaard (red.): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* (Oslo: Universitetsforlaget, 1994).

forhånd om hvilken form et eventuelt råd om at Norge bør melde seg inn i EU må ha. for at Senterpartiet skal ta dette til følge.

Dette problemet kan løses ved hjelp av en bindende folkeavstemning slik bl.a. Kåre Willoch har foreslått. Men man kan også tenke seg et alternativ som ihvertfall delvis imøtekommer Senterpartiets syn. Dette kan skje ved hjelp av en geografisk veiing av stemmene der metoden blir spesifisert *før* avstemningen. Man kan si at SV på en måte spesifiserte en slik veiemetode da partiet før avstemningen i 1994 programfestet at det ville “legge resultatet fra en folkeavstemning til grunn for sin avstemning i Stortinget dersom et flertall av velgerne og et flertall av fylkene står bak resultatet”. Med et slikt vedtak kan man sørge for at spillereglene er klare på forhånd, men det er flere problemer med den konkrete løsningen som SV valgte.

La oss tenke oss en folkeavstemning om to forslag som gir følgende resultat: Totalt for hele landet er det et klart flertall for forslag A, og et klart mindretall for forslag B. I hvert av ti av fylkene er det et knapt flertall på ca. 51 % for B, mens det i hvert av de resterende ni fylkene er et klart flertall på 70-80 % for A. I en slik situasjon tilsier en strikt fortolkning av SVs vedtak at partiet må stemme mot A og for B. Riktignok har A flertall i folket sett under ett, men det er et flertall av fylkene som går inn for B.

Situasjonen er problematisk av flere grunner. Med SVs modell må man se bort fra at et stort mindretall (ca. 49 %) i hvert av de ti fylkene går inn for A, mens det bare er et lite mindretall (20-30 %) i de øvrige ni fylkene som går inn for B. Man ser med andre ord bort fra både *flertallets* syn og fra de *store* mindretalls syn. I stedet er det de *små* mindretalls oppfatninger som får gjennomslag.

Vi ser også at A- og B-stemmene i dette tilfellet behandles helt forskjellig. A-stemmene i de ni fylkene med A-flertall blir tillagt en viss vekt, mens A-stemmene i de øvrige ti fylkene blir tillagt null vekt. B-stemmene i de ti fylkene tillegges derimot all vekt. Man unngår heller ikke at et svært knapt flertall kan bli avgjørende, slik noe av hensikten var med SVs opplegg. SV ville måtte stemme for B selv om det bare skulle være én stemmes overvekt for B i hvert av de ti av fylkene.

SVs vedtak hentet inspirasjon fra Sveits. Men det kan innvendes at det føderale Sveits har et politisk system som er ganske forskjellig fra det norske. De sveitsiske kantonene har en langt mer selvstendig posisjon i forhold til de sentrale myndighetene, enn det fylkene har i den norske enhetsstaten. I det norske politiske system finnes det ingen formelle regler eller konstitusjonelle sedvaner eller presedenser som kan begrunne den vetorett som et flertall av fylkene gis i SVs opplegg.

Dersom man først skal fravike prinsippet om “én person - én stemme”, er det mer nærliggende å konstruere en “norsk veiemetode” med utgangspunkt

i stortingsvalgordningen. Det er faktisk slik at prinsippet om “én person - én stemme” aldri er blitt fulgt ved stortingsvalgene i Norge. Da Grunnloven ble laget, tok man inn regler som sørget for at byene ble overrepresentert i Stortinget. Senere førte reglene til en overrepresentasjon for utkantfylkene. Grunnloven fastsetter hvor mange distriktsrepresentanter hvert enkelt fylke skal velge til Stortinget. Forholdet mellom antall representanter og antall stemmeberettigede i fylkene varierer sterkt. De sentrale fylkene blir underrepresentert, mens utkantfylkene blir overrepresentert. Selv om man har utvidet tallet på distriktsmandater for å redusere skjevhetene mellom fylkene noe, har det aldri vært gjort noe seriøst forsøk på å fjerne disse skjevhetene helt. Det har vært bred enighet om at utkantene, som en kompensasjon for avstanden til det politiske sentrum i Oslo, skal ha en viss overrepresentasjon i Stortinget. Utjevningsmandatene som ble innført i 1989, hadde primært til formål å rette opp en del av partiskjevhetene, men de bidrar i praksis også til å redusere overrepresentasjonen for utkantene. Men det er ikke innført tilstrekkelig mange utjevningsmandater til å sikre full proporsjonalitet i representasjonen.

Den “norske veiemetoden” kan lages slik: Hvis vi legger til grunn at antall stemmeberettigede pr. distriktsmandat på landsbasis skal tilsvare “én person - én stemme” (i gjennomsnitt), kan vi regne ut hvor mye stemmene i hvert enkelt fylke skal telle. Et regneeksempel basert på tall fra stortingsvalget i 1993 kan vise hvordan dette vil virke. For hele landet sett under ett var det ved dette valget 20764 stemmeberettigede pr. distriktsmandat. I Akershus var det på samme tid 26610 stemmeberettigede pr. distriktsmandat, mens det tilsvarende tallet for Finnmark var 14326. Dersom vi sier at antall stemmeberettigede pr. distriktsmandat på landsbasis tilsvarer veiefaktor 1,00, kan vi regne ut veiefaktoren for Finnmark ved å dividere  $20764$  på  $14326 = 1,45$ . For Akershus blir veiefaktoren  $20764 : 26610 = 0,78$ . Dette er den største og den laveste veiefaktoren for samtlige fylker. De øvrige fylkene får følgende veiefaktorer: Rogaland 0,83, Buskerud 0,84, Oslo 0,87, Østfold 0,90, Vestfold 0,94, Vest-Agder 0,96, Telemark 0,99, Hordaland 1,00, Oppland 1,01, Sør-Trøndelag 1,07, Troms 1,09, Hedmark 1,13, Aust-Agder 1,13, Møre og Romsdal 1,15, Nord-Trøndelag 1,29, Sogn og Fjordane 1,29 og Nordland 1,35.

Stortingsvalgordningen gir på denne måten en viss norsk presedens som, med større berettigelse enn den sveitsiske, kan brukes som argument for å veie stemmene forskjellig. Vi kan konstruere en norsk metode for veiing av stemmene ved en ny EU-avstemning slik: Først veies stemmene i samsvar med fylkesvise veiefaktorer tilsvarende de som er gjengitt ovenfor (disse må oppdateres i forhold til befolkningsutviklingen). Deretter summeres de veide stemmene. Det forslag som får en overvekt av veide stemmer, er vedtatt.

Framgangsmåten bryter naturligvis med prinsippet om “én person - én stemme”. Stemmene gis forskjellig vekt alt etter hvilket fylke velgeren bor i. Metoden er således ikke nøytral i forhold til velgernes *bosted*, men den *er* nøytral i forhold til *synspunktene* i saken. Den gjør *ikke* forskjell på ja- og nei-stemmer. Dersom denne metoden legges til grunn for en ny EU-avstemning, vil ja- og nei-stemmene innenfor hvert fylke bli behandlet likt. En ja-stemme i Finnmark får samme vekt (1,45) som en nei-stemme i Finnmark.

Det kan naturligvis føres gode argumenter i marken mot denne metoden, men alle disse argumentene kan også anføres mot den “sveitsiske” metoden. Som vi har sett, er det i tillegg også andre problemer forbundet med den “sveitsiske” metoden. I valget mellom disse to veiemetodene skulle det derfor være klart at den norske metoden er å foretrekke. Dette forutsetter imidlertid at man vil legge mer allmenne prinsipper, og ikke rene taktiske hensyn til grunn for valget av veiemetode. Den norske metoden kan forsvares med henvisning til et allment prinsipp om at stemmene i utkantdistriktene bør veie tyngre enn stemmene i sentrale strøk. Dette som en kompensasjon for de ulempene avstanden til det politiske sentrum medfører. Det kan også hevdes at det er en viss konstitusjonell *presedens* for en slik veiemetode, selv om man slett ikke kan si at den bygger på noen konstitusjonell sedvane.

Den skisserte veiemetoden vil med stor sannsynlighet favorisere nei-siden, selv om man ikke kan vite på forhånd hvor sterkt utslaget vil bli. På den andre siden er det blant ja-tilhengerne at interessen for en bindende folkeavstemning vil være størst. En kombinasjon av disse to elementene kan derfor fremstå som et mulig kompromiss.

## Om forfatteren

Forskningsleder *Hilmar Rommetvedt* (f. 1951) er statsviter og dr.polit. fra Universitetet i Bergen på avhandlingen *Partiavstand og partikoalisjoner* (1991). Han har ledet en lang rekke forskningsprosjekter ved RF - Rogalandsforskning siden han ble ansatt i 1979. Rommetvedt fikk RFs forskningspris for fremragende vitenskapelig arbeid i 1997. Han har bl.a. også vært forsker ved Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret) i Bergen, direktør ved Det regionale høgskolestyret for Rogaland og gruppesekretær på Stortinget.

Rommetvedt er forfatter/redaktør/medforfatter av en rekke bøker, bl.a. *The Rise of the Norwegian Parliament* (2003), *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen* (2002), *Idrett og politikk - kampsport eller lagspill?* (2002), *Matmakt. Politikk, forhandling, marked* (2002), *Power in Contemporary Politics* (2000), *The New Roles of Parliamentary Committees* (1998), *Miljøpolitikk. Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen* (1997), *Lokalvalg i møtet mellom riks- og lokalpolitikk* (1994), *Parliamentary Change in the Nordic Countries* (1992), *Hafsråfjord. Fra rikssamling til lokalt selvstyre* (1987), *Borgerlig samarbeid* (1984) og *Karakterer - inngangsbillett til arbeidslivet?* (1982). Han har også publisert en rekke forskningsrapporter, vitenskapelige artikler i norske og utenlandske tidsskrifter, og populærvitenskapelige artikler i dagspressen.

Forskerblikk på politikk presenterer et knippe populærvitenskapelige artikler basert på forskning ved RF - Rogalandsforskning.

Hefte utgis i forbindelse med at det i år 2003 er 30 år siden Stiftelsen Rogalandsforskning ble opprettet. RF har utviklet seg til et uavhengig, nasjonalt og internasjonalt anerkjent forskningskonsern som i tillegg til stiftelsen også omfatter flere hel- og deleide datterselskaper. RF-konsern har omlag 250 ansatte.

RF har som formål å utføre forskning, utvikling og kunnskapsformidling for næringslivet og offentlig virksomhet. De sentrale forskningsområdene er

- Marint miljø
- Petroleumsteknologi
- Samfunns- og næringsutvikling.

