

Frivillig kommunesammenslåing – betydningen av folketall, inntekt og politisk avstand

Michael 2017; 14: Supplement 19, 17–28.

I denne artikkelen analyserer vi lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing. Det forventes at stor forskjell i folketall, inntektsnivå og politiske preferanser mellom kommuner vil gjøre sammenslåing vanskelig. Det foreligger data for 253 folkeavstemninger i den reformprosess som nå foregår. Mange kommuner har holdt flere avstemninger og har stilt spørsmål om flere alternativer. Analysen her baserer seg på forskjeller blant kommuner innen en aktuell sammenslåings-konstellasjonen og ser bare på symmetriske folkeavstemninger. Hovedresultatet er en positiv sammenheng mellom folketall og andel ja-stemmer til sammenslåing. Bekymringen for å bli overkjørt ser ut til å være større enn håpet om stordriftsgevinster for små kommuner. Analysen indikerer at politisk avstand betyr noe i tillegg – man ønsker ikke å bli styrt av et annet politisk flertall. Vi studerer også beslutningen om å holde avstemning og valgdeltagelsen. Små kommuner har høyere tilbøyelighet til å holde folkeavstemning. Små og rike kommuner innen konstellasjonen har høyere valgdeltagelse – de har mer å forsvare.

Innledning

Norge har en omfattende kommunesektor med tungt ansvar for velferd, samfunnsutvikling og lokaldemokrati (1). Kommunestrukturen har vært under debatt i lang tid, og regjeringen Solberg har tatt initiativ til en reformprosess basert på frivillighet. Prosessen har generert en rekke folkeavstemninger om kommunesammenslåing som vi studerer nærmere. Siktemålet er å få innsikt i hvilke forhold velgerne vektlegger når de tar sitt standpunkt.

Det er krevende å være velger når det er folkeavstemning om kommunesammenslåing. Det er ikke lett å forutsi hva virkningene av sammenslåing vil være lokalt. I tillegg er det usikkerhet om hvordan nasjonale rammebetingelser som overføringssystemet kan bli endret. Velgeren må bedømme

hvordan han/ hun påvirkes i gammel og ny løsning når det gjelder tjenestetilbud, avgiftsnivå, lokaldemokrati, næringsutvikling og mye mer. Virkningene av kommunesammenslåing avhenger ikke bare av kompliserte økonomiske faktorer, men også hvordan politikken vil virke i ny setting.

Vi studerer tre forhold som er viktige for fordeling av gevinst og tap med sammenslåing – folketall, inntektsnivå og politisk avstand. Befolkningen i kommuner med høyt folketall vil være mindre påvirket av sammenslåing, mens små kommuner, særlig når de slår seg sammen med større, kan oppleve større endringer. Relativt rike kommuner må ved sammenslåing dele pengene med sine naboer. Utfallet vil avhenge av hvordan politisk representasjon endres ved sammenslåing, og politisk avstand kan bety politisk skifte for de som havner i mindretall.

Det er holdt 253 folkeavstemninger om sammenslåing i 202 kommuner.¹ Noen kommuner har holdt avstemninger over ulike alternativ. Flesteparten av de kommunene som er registrert med folkeavstemning hadde kun en, men 37 kommuner hadde 2 avstemninger, og 7 kommuner hadde 3 avstemninger. Ikke alle avstemningene gjaldt spesifiserte prosjekter. Enkelte avstemninger kartla innbyggernes ønske om å bestå som selvstendig kommune eller gå sammen med en uspesifisert nabokommune.

Det er 41 kommuner som har en ja-prosent på mer enn 50. Odda, Skånland, Ørskog, Stord, Hemne og Narvik kan oppvise mer enn 80 %. Knappest mulig flertall er oppnådd i Balestrand, Ulvik, Jølster, Sande, Dovre, Ringerike, Gaular og Haram. Allerede denne opplisting indikerer at det er ulike historier bak resultatene. Leksvik og Rissa har begge flertall for å slå seg sammen og de er politisk ganske like på borgerlig/ sosialistisk dimensjon. Bjugn og Roan har også begge flertall for sammenslåing, men politisk sammensetning er ganske forskjellig. Som forklart nedenfor konsentrerer vi oss om 86 symmetriske avstemninger – der en konstellasjon av kommuner stemmer over det samme alternativ.

Det er krevende metodiske utfordringer med å analysere folkeavstemninger på denne måten. Det er sammenheng mellom folketall og inntektsnivå i kommunene, små kommuner har ofte mer inntekt per innbygger på grunn av kraftinntekter og overføringssystem. Det er ikke lett å skille virkningen av folketall fra inntekt. Politisk avstand er komplisert å måle i et mangfoldig partisystem hvor framtidige allianseforhold kan endres. Det vil være mange bakenforliggende faktorer (utelatte variable) som påvirker betydningen av de tre dimensjoner vi er interessert i. Vår løsning er identifikasjon basert på forskjeller innen en konstellasjon av kommuner som vurderer

¹ Dataregistreringen ble avsluttet 15. september 2016, og folkeavstemninger avholdt etter dette tidspunktet omfattes ikke av statistikken.

sammenslåing. Vi analyserer bare symmetriske folkeavstemninger hvor alle kommuner har folkeavstemning om samme partnere. Det gjenstår utfordringer knyttet til ekstern validitet siden det vil være seleksjon med hensyn til hvilke folkeavstemninger som holdes.

I tillegg til velgernes stemme i folkeavstemningene analyserer vi to spørsmål – beslutningen om å ha folkeavstemning og valgdeltagelsen. Kommunene velger selv hvordan de når fram til en beslutning om kommunesammenslåing. Bruk av folkeavstemning er frivillig. Mange kommuner nøyer seg med innbyggerundersøkelser eller ordinær behandling i politiske organer. Valgdeltagelsen i folkeavstemningene avspeiler den lokale interessen for kommunesammenslåing. Vår hypotese er at folkeavstemning holdes og valgdeltagelsen øker når mye står på spill – for små og rike kommuner hvor det er stor politisk avstand til naboene.

I denne tilnærmingen konsentrerer vi oss om lokale faktorer som påvirker frivillige kommunesammenslåinger. Statlige betingelser for kommunesammenslåing ligger i bakgrunn og krever egen analyse.

Forståelsesmodell

Utgangspunktet er en forståelse av hvilke gevinster og tap som kan realiseres ved sammenslåing av kommuner. Sentralt i økonomisk tenking står Oates' desentraliseringsteorem – preferanseforskjeller må vurderes opp mot kostnadsgevinster, særlig stordriftsfordeler. Betydningen av potensielle gevinster og tap vil selvfølgelig variere avhengig av hvordan kommunesystemet er satt opp, hvilke oppgaver som løses og hvordan de finansieres, og hvordan oppgavene kan løses ut over den enkelte kommune. Bel og Warner (2) gir oversikt over faktorer som påvirker interkommunalt samarbeid i internasjonal litteratur. De finner at kostnadsgevinster er dominerende, knyttet både til stordriftsfordeler, befolkningstetthet og eksternaliteter. Karakteristika ved eksisterende kommunestruktur og styringsmodeller er viktig for hvordan kostnadsforholdene slår ut. Betydningen av stordriftsfordel for kommunesammenslåing er mindre hvis den kan tas ut på andre måter.

Brasington (3) analyserer sammenslåing av skoledistrikter i USA. Hans tilnærming legger større vekt på preferanser, forskjell i inntekt og sosioøkonomisk bakgrunn (hvite versus ikke-hvite). Kommunens innbyggere har ulike preferanser for tjenestetilbud og skattenivå (såkalt imperfekt Tiebout sortering), og sosioøkonomiske forskjeller kan ha betydning. Brasington finner at inntektsnivå og stordriftsfordeler er viktigst. Kommuner med høye eiendomsverdi ønsker ikke å inngå i sammenslåing, mens stordriftsfordeler motiverer. Monkerud og Sørensen (4) belyser befolkningens tilfredshet etter kommunestørrelse med norske data. Større tilfredshet i mindre kom-

muner har sammenheng med at de kommunale inntektene er høyere. Skatt- og overføringssystem har betydning for gevinsten ved sammenslåing.

Den grunnleggende faktor for å forstå kommunesammenslåinger er folketall. Betydningen av størrelse er en viktig innsikt i valgforskningen (5). På den ene siden vil en liten kommune som slår seg sammen med en større kommune risikere å bli overkjørt i de politiske beslutningene i den nye kommunen. Dette vil være særlig viktig i forhold til lokaliseringsbeslutninger og dersom den politiske avstanden mellom kommunene er stor. På den andre siden vil den potensielle gevinsten ved bedre utnyttelse av stordriftsfordeler være størst i de minste kommunene.

For store kommuner, og spesielt større byer, vil bedre utnyttelse av stordriftsfordeler være av relativt liten betydning. Sammenslåing med en liten nabokommune vil i liten eller ingen grad redusere kostnadene i tjenesteproduksjonen. Samtidig vil den store kommunen få stort gjennomslag i de politiske beslutningene i de nye kommunene. Både kostnadsgevinst og politisk risiko er liten, noe som trekker i retning av kommunesammenslåinger vil ha liten betydning for innbyggerne i større kommuner. De potensielle gevinstene for innbyggerne i større kommuner kan imidlertid være betydelige når det er snakk om sammenslåinger i større byområder hvor et felles bo- og arbeidsmarkedsområde i utgangspunktet består av flere kommuner.

En annen hypotese er at innbyggerne i relativt rike kommuner vil stemme mot kommunesammenslåing. Spesielt vil innbyggerne gå mot sammenslåing hvis den rike kommunen har et lite innbyggertall sammenlignet med de mindre velstående naboene – det blir flere å dele på. I litteraturen diskuteres dette som et «common pool» problem hvor andre betaler for egne utgifter. Betydningen for gjennomføringsprosess er analysert av Saarimaa og Tukiainen (6) for Finland og betydningen etter sammenslåing er analysert av Fritz og Feld (7) for tyske kommunesammenslåinger. I noen situasjoner kan den mindre og rike kommunen dempe effekten. En mulighet er å selge eiendeler (eks. kraftverk), og tildele gevinsten til innbyggerne. En annen mulighet er å finansiere kostbare prosjekter gjennom låneopptak før en forventet sammenslåing. Skolen kan være der før fusjonen, og venter bare på elevene fra nabokommunen, driftsfinansiering og nedbetaling av lån.

Den tredje faktor vi studerer er politiske betingelser for frivillige sammenslåinger. På samme måte som at frivillige fusjoner kan bidra til effektivisering i næringslivet kan kommunesammenslåinger sikre effektivitet. Dette er kjernen i Coase-teoremet, som viser betingelsene for at frivillige kontrakter fremmer effektiv ressursbruk (8). Sentrale forutsetninger er veldefinerte rettigheter, lave transaksjonskostnader, og muligheten til å gjøre bindende

avtaler for framtid. Avtalepartene kan tjene på slike avtaler uavhengig av hvordan ressursene er fordelt i utgangspunktet.

Situasjonen er annerledes i kommunene (9,10). Kommuner kan ikke inngå en avtale av samme type som i privat næringsliv. Lokalpolitikken står i veien. La oss ta et konstruert eksempel. Sett at en stor kommune A og en mindre kommune B inngår en avtale om at de tidligere kommuneadministrasjonene skal samles i kommune A. Til gjengjeld skal grunnskolen i kommune A nedlegges, og det skal bygges en ny større grunnskole i kommune B. Etter at kommunesammenslåingen er gjennomført blir forslaget om en ny grunnskole nedstemt.

Det nye kommunestyret har etter kommuneloven full frihet til å disponere kommunens fellesressurser, og fastsette dens politikk. De «gamle» kommunestyrene kan ikke binde det fremtidige kommunestyret. Vedtaket er avtalestridig, men helt lovlig. Kommuneloven sier dessuten at hver kommune er en valgkrets, hver innbygger har en stemme, og vedtak skal treffes gjennom flertallsvoteringer i kommunestyret. Har representantene for den tidligere kommune B kommet i mindretall er det ingenting de kan gjøre.

Den viktigste hypotesen som følger er at ulike politiske holdninger i kommunene kan få folk til å stemme nei. Sett at den store kommunen A har et rødt flertall. Den prioriterer barnehager. Den mindre kommunen B har et blått flertall, og prioriterer eldreomsorg. Dette avspeiler også befolkningssammensetningen i kommunene. Befolkningen i kommune B vil rimeligvis stemme nei til sammenslåing fordi den forventer et rødt flertall i den fusjonerte enheten. Vi studerer betydningen av politisk avstand i folkeavstemningene. I litteraturen er betydningen av lokal representasjon innen kommuner analysert i sammenheng med kommunesammenslutning av Saarimaa og Tukiainen (11).

Valgdeltagelsen i folkeavstemninger vil påvirkes av de samme faktorer som påvirker valgutfallet, og en hypotese vil være at valgdeltakelsen vil være høyere jo mer som står på spill. De økonomiske og politiske effektene må forventes å bli størst for innbyggerne i kommuner med et relativt lite folketall. Små kommuner må antas ha høyere valgdeltakelse enn folkerike kommuner. Standard forståelse er at politisk deltagelse er høyere i små samfunn (5). Valgforskningen viser generelle faktorer som påvirker valgdeltagelsen (12). Spesielt vil deltagelsen kunne være høy hvis de små kommunene har høye inntekter og avvikende politisk orientering.

Data

Ifølge Distriktssenterets oversikt er det holdt 253 folkeavstemninger og analysen er basert på denne datakilden (13). Data om kommunenes frie

inntekter korrigert for utgiftsbehov er hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (14). Demografiske og andre data er basert på Kommunedatabasen, og tilrettelagt av Fiva, Halse og Natvik (15). Utgangspunktet er alle kommuner og beslutningen om å holde avstemning. Det samlede datasettet omfatter således observasjoner av kommuner som ikke har hatt avstemning samt kommuner som har hatt en eller flere avstemninger over ulike alternativer. Dersom en kommune har hatt flere avstemninger forekommer kommunen flere ganger i datasettet. 384 kommuner opptrer en gang i data, mens 44 kommuner er registrert med to eller tre avstemninger.

Vi har sett på de konkrete forslagene til sammenslåing som folkeavstemningene gjelder for å identifisere konstellasjoner av kommuner der velgerne har stått overfor identiske sammenslåingsalternativer. Enklest er det når to kommuner vurderer sammenslåing, og velgerne i begge kommuner inviteres til å si sin mening om dette forslaget. I analysen bruker vi bare de tilfellene der kommunene bruker avstemning om det samme *symmetriske* voteringsalternativet. Vi analyserer 44 konstellasjoner som omfatter 86 kommuner. I tabell 1 gis en oversikt over datamaterialet.

Tabell 1 viser at 226 kommuner ikke har gjennomført folkeavstemning. Det ble holdt avstemning i 114 kommuner der det ikke var symmetriske alternativer. De øvrige avstemningene omfattet voteringer der det inngikk fra to til fem kommuner og der velgerne sto overfor symmetriske alternativer. Kommuner som inngår i symmetriske samarbeid har ikke alltid hatt avstemning, og enkelte avstemninger har ikke vært definert på samme måte som i nabokommunene.

Når en avstemning er beskrevet med hvilke kommuner som foreslås fusjonert (ikke alle avstemninger hadde et spesifisert alternativ) kan vi beregne andelen av velgere som stemmer på de ikke-sosialistiske partiene. Vi beregner denne andelen for alle kommunene i gruppen. Deretter beregnes avviket (i absolutt verdi) mellom egen kommune og det veiede gjennomsnittet i kommunegruppen som helhet. Som diskutert foran er nøkkelhypotesen at stor politisk avstand reduserer tilbøyeligheten til å stemme ja til sammenslåing.

Analyse

Vi anvender en enkel og felles modell for å undersøke faktorer som påvirker om kommunen holder folkeavstemning, valgdeltagelsen og utfallet av folkeavstemningen. De tre forklaringsvariablene er folketall, inntektsnivå og politisk avstand. Som diskutert innledningsvis er de mest åpenbare metodeutfordringene, seleksjon og utelatte variabler. Det er ikke tilfeldig sammensettning av befolkningen i de kommuner som holder avstemning. Vi

Tabell 1. Deskriptiv statistikk. Folkeavstemninger, valgdeltagelse, ja-stemmer, folketall, frie inntekter og politisk avstand. Variabelgjennomsnitt. (Standard avvik i parenteser.)

Klassifikasjon	Kommuner med avstemning	Avstemning (=1)	Valgdeltakelse	Stemmer ja (=1)	Folketall	Frie inntekter	Politisk avstand
Symmetrisk avstemning	86	1	0,467 (0,153)	0,380 (0,166)	10687 (17800)	103,8 (17,8)	0,065 (0,052)
Ikke sym. avstemning	114	1	0,490	0,268	4474	111,9	-
Ingen avstemning	226	0	-	-	16412	107,4	-
Alle	426	0,468 (0,450)	0,481 (0,139)	0,309 (0,187)	11904 (36849)	108,1 (19,9)	0,065 (0,052)

Tabellen viser antall kommuner og folkeavstemninger om kommunesammenslåing i 2015/2016. «Avstemning» er en indikatorvariabel som viser om kommunen har gjennomført folkeavstemning. «Valgdeltakelse» viser gjennomsnittlig valgdeltakelse ved avstemningen. «Stemmer ja» viser andel av velgerne som stemte for sammenslåing. «Frie inntekter» er utgiftskorrigerte frie inntekter inklusive eiendomsskatt. «Politisk avstand» er en indikator som viser kommunens ideologiske avstand til den (foreslåtte) sammenslåings-kommunen. Merk at politisk avstand er beregnet for kommuner som har gjennomført folkeavstemning i symmetriske konstellasjoner. Tabellen viser gjennomsnitt for variablene.

studerer selve beslutningen om å ha avstemning, og beslutningen påvirkes rimeligvis av hvordan politikerne forventer at befolkningen vil stemme. Vi ender følgelig opp med et selektivt sett av folkeavstemninger, som kan avspeile særtrekk ved befolkningen. Så vil våre variable kunne fange opp bakenforliggende utelatte faktorer. Vi vet for eksempel at valgdeltagelsen varierer med alder, at partikonkurranse påvirker politisk atferd, og at overføringssystemet vil gi gevinster og tap ved sammenslåinger.

Vi takler dette på to måter, men kan ikke utelukke skjevhet i estimatene selv med disse forholdsregler. For det første inkluderer vi faste effekter for å eliminere nivåforskjeller knyttet til bakenforliggende variabler. I modellen for valgdeltagelse har vi faste effekter for fylke, som er en tilnærming siden det er mange ulike konstellasjoner av kommuner i materialet. Analysen av valgdeltagelse og valgutfall konsentrerer seg om de 86 symmetriske avstemningene – dvs. hvor det er felles tema i alle kommuner. Med faste effekter for disse konstellasjonene blir tolkingen av koeffisientene basert på kom-

Tabell 2. Folkeavstemninger om kommunesammenslåing

Variabler	1. Avstem- ning	2. Avstem- ning	3. Valgdel- takelse	4. Valgdel- takelse	5. Andel ja- stemmer	6. Andel ja- stemmer
Folketall, log, standardisert	-0,108***	-0,081***	-0,174***	-0,193***	0,102*	0,135***
	(0,019)	(0,026)	(0,025)	(0,023)	(0,055)	(0,049)
Korrigerte frie inntekter, log, standardisert	-0,046	-0,039	0,023	0,029*	-0,040	-0,054*
	(0,029)	(0,031)	(0,023)	(0,015)	(0,035)	(0,029)
Partipolitisk avstand, standardisert			0,019	0,022	-0,044*	-0,053
			(0,025)	(0,022)	(0,024)	(0,039)
Antall observasjoner	428	426	86	86	86	86
R ²			0,622	0,776	0,189	0,442
Antall fylker	19	19				
Faste fylkeseffekter	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Faste konstellasjons- effekter	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontrollvariable	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja
Antall konstellasjoner			44	44	44	44

Robuste standardavvik i parenteser, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

«Avstemning» er en indikatorvariabel for kommunens bruk av folkeavstemning. «Valgdeltakelse» er andelen av velgerskaren som har deltatt i avstemningen. «Andel ja-stemmer» er andelen av velgerne som har stemt for sammenslåing. Folketall, korrigert inntekt og partipolitisk avstand er standardisert med et standardavvik på 1. Partipolitisk avstand er basert på stemmegiving ved kommunevalget i 2015. Modell 1 og 2 er estimert med faste effekter for fylke. Modellene 3–6 er estimert med faste effekter for symmetriske konstellasjoner (sammenslåingsalternativer). Modellene 2, 4 og 6 inneholder kontroll for valgdeltakelsen ved Stortingsvalget (2013) samt kontroll for andelen av velgerne som stemte for de ulike politiske partiene ved kommunevalgene (2015). Standardfeil som er klustret på henholdsvis fylke (modell 1 og 2) og konstellasjon (modell 3–6) i parentes.

muner som stemmer over samme nye kommune. Det er forskjeller innen konstellasjonen av kommuner med symmetriske avstemninger som slår ut i analysen. For det andre inkluderer vi som kontrollvariable valgdeltagelsen ved Stortingsvalget i 2013 og andel stemmer på de ulike partier ved kommunevalgene i 2015. For hver av de tre avhengige variable rapporteres to varianter i tabell 2 – med og uten kontrollvariable. Som det framgår av resultatene nedenfor er estimatene stabile med og uten kontroller når konstellasjon faste effekter er med.

I første og andre kolonne estimeres en modell med binær venstrevariabel, verdi 1 om det holdes avstemning. Alle kommuner er observasjonsenheter. Det er folketall som slår ut her. Kommuner med relativt høyt folketall har mindre tilbøyelighet til å holde folkeavstemning. En koeffisient på -0,1 betyr at 10 % høyere folketall reduserer sannsynligheten for folkeavstemning med 1 % poeng. En dobling av folketallet reduserer sannsynligheten med 10 % poeng – effekten er ikke ubetydelig. Små kommuner gjør større bruk av avstemninger. Det står mer på spill for små kommuner. Men resultatet er ikke åpenbart. Det kan argumenteres for at lokalpolitikerne vil kontrollere beslutningen om sammenslåing selv når mye står på spill. Vår forståelse er at lokalpolitikere og innbyggere er ganske godt samkjørte i små kommuner. Inntektsnivå har ingen betydning for beslutningen om å holde avstemning når det er kontrollert for folketall.

De øvrige kolonnene analyserer de 86 kommunene med symmetrisk folkeavstemning. Kolonne tre og fire estimerer effekten på valgdeltagelse, og det er forskjell i folketall innen en konstellasjon som slår ut her. Valgdeltagelsen er fallende med folketall. En koeffisient på ca. -0,2 betyr at 10 % høyere folketall reduserer valgdeltagelsen med 2 % poeng. Resultatet er i samsvar med en stor litteratur om størrelse og demokrati generert av Dahl og Tufte (5). På norske data er negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og valgdeltagelse tidligere vist av Rose (16). I vår sammenheng antas det å ha betydning at kommunesammenslåing har mindre virkning for innbyggerne i større kommuner. I modellen med kontrollvariable i kolonne fire er det statistisk utsagnskraftig og positiv sammenheng mellom valgdeltagelsen og inntektsnivå. I kommuner med høyt inntektsnivå går flere til valgurnene. Innen konstellasjonen må eget høyt inntektsnivå deles med andre – det mobiliserer til deltagelse. Politisk avstand har ikke statistisk utsagnskraftig effekt på valgdeltagelsen.

Femte og sjette kolonne viser estimatene for avstemningsresultat – andel som sier ja til kommunesammenslåing. Analysen anvender data for symmetrisk folkeavstemning i 86 kommuner. Som det framgår av tabellen har alle tre forklaringsvariable motsatt virkning på valgdeltagelse og ja-utfall.

De faktorer som mobiliserer til valgdeltagelse virker også til å sikre nei-stemmer.

Større folketall innen konstellasjonen er assosiert med økende andel ja-stemmer. 10 % større folketall er knyttet til ca. 1 % poeng høyere oppslutning om sammenslåing. Virkningen av både inntektsnivå og politisk avstand trekker i retning av å redusere støtten til sammenslåing, men statistisk utsagnskraft avhenger av modellformulering. Modellen i kolonne fem uten kontrollvariable indikerer at større politisk avstand bidrar til redusert støtte til sammenslåing. Tilsvarende modell i kolonne 6 med kontrollvariable har statistisk utsagnskraftig virkning av inntektsnivå, men ikke av politisk avstand. Inntektseffekten innebærer at 10 % høyere inntektsnivå er assosiert med 0,5 % poeng mindre ja-stemmer. Basert på relativt få observasjoner indikerer data at forskjeller i politiske holdninger mellom de involverte kommuner kan ha betydning. Det vil være av interesse å forfølge dette resultatet med alternative spesifikasjoner.

Konklusjon

Hvordan skal vi forstå resultatene av folkeavstemningene om kommunesammenslåing? Her tas utgangspunkt i økonomisk teori om fiskal føderalisme som legger vekt på motsetningen mellom preferanse-forskjeller og stordriftsfordeler. Nye større kommuner kan gi bedre grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler, men vil også kunne øke spredningen av preferanser innen kommunen og dermed gi velferdstap. Vi har analysert betydningen av økonomiske forskjeller innen konstellasjoner av kommuner som har symmetriske folkeavstemninger om sammenslåing. Med forbehold om gjenstående metodiske utfordringer viser våre resultater at oppslutningen om kommunesammenslåing i folkeavstemningene er økende med folketall. Befolkningen i mindre kommuner har ikke tro på at de vil få stor glede av stordriftsfordeler. Dette resultatet er i motstrid til studier fra andre land som finner at stordriftsfordeler er viktig for sammenslåinger. En mulig tolkning er at små kommuner forventer å bli «overkjørt» av større kommuner de slår seg sammen med. Det er i tillegg tendens til negativ effekt av relativt inntektsnivå – man vil ikke dele sine egne høye inntekter med naboene.

Betydningen av de økonomiske faktorene vil være avhengig av politiske forhold. Det er politikken som bestemmer hvordan ressursene vil bli brukt i de nye enheter. Vi har løftet fram Coase-teoremets tro på frivillige avtaler som fremmer effektivitet under gunstige betingelser. I lokalpolitikken er det imidlertid en betingelse som svikter – framtidige kommunestyrer kan ikke bindes ved en sammenslåingsavtale. I en slik situasjon blir politisk felles holdninger blant de involverte kommuner potensielt viktig. Det er ikke

enkelt å beskrive politisk avstand i det norske kommunesystem med mange partier og mange ulike politiske samarbeidsmodeller. I denne første analyse av forskjeller i politisk avstand blant kommuner innen en aktuell konstellasjon er det indikasjoner på at politiske forskjeller bidrar til å redusere oppslutningen om sammenslåing. Det er verd å forfølge dette videre.

Analysen omfatter også beslutningen om å holde avstemning og valgdeltagelsen. Kommuner med lavere folketall holder oftere avstemning, og innen konstellasjonen av kommuner har de høyere valgdeltagelse. Kommuner med høye inntekter har også høyere valgdeltagelse.

Litteratur

1. Fiva J, Hagen TP, Sørensen RJ. *Kommunal organisering: styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
2. Bel G, Warner ME. Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Publ Adm*. 2015; 93(1):52–67.
3. Brasington, D. Size and school district consolidation: Do opposites attract? *Economica* 2003;70:673–90.
4. Monkerud L, Sørensen RJ. Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 2010; 26(4): 265–95.
5. Dahl R, Tuft E. *Size and democracy: The politics of the smaller European democracies*. Stanford: Stanford University Press 1973.
6. Saarimaa T, Tukiainen J. Common pool problems in voluntary municipal mergers. *Eur J Polit Econ* 2015; 38: 140–52.
7. Fritz B, Feld L. The political economy of municipal amalgamation: Evidence of common pool effects and local public debt. CESifo Working Paper Series, nr. 5676. Munich: CESifo, 2015.
8. Coase R. The problem of social cost. *J Law Econ*. 1960; 3(1):1–44.
9. Sørensen RJ. Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker men håpløs idé, *Samfunnsspeilet* 2004;18(2): 2–9
10. Sørensen, R.J. Local government consolidations: The impact of political transaction costs. *Public Choice* 2006; 127(1):75–95.
11. Saarimaa T, Tukiainen J. Local representation and strategic voting: Evidence from electoral boundary reforms. *Eur J Polit Econ*. 2016;41:31–45.
12. Blais A. What affects voter turnout? *Ann Rev Polit Sci*. 2006; 9:111–25.
13. *Folkeavstemninger om kommunesammenslåing*. <https://distriktssenteret.no/kommune-reformen/folkeavstemninger/> (lest 12.11.2016)
14. *Utgiftskorrigerte frie inntekter*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner1/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/> (lest 12.11.2016)

15. *Local Government Dataset*. <http://www.jon.fiva.no/data.htm> (lest 12.11. 2016).
16. Rose L. Normer og roller – borgerpliktens endelikt? I: Aardal B. (red.) *Valgdeltagelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget, 2002.

Lars-Erik Borge
Professor
Institutt for samfunnsøkonomi
NTNU
Edvard Bulls veg 1
7048 Trondheim
lars.erik.borge@svt.ntnu.no

Jon H. Fiva
Professor
Institutt for samfunnsøkonomi
Handelshøyskolen BI
Nydalsveien 37
0484 Oslo
jon.h.fiva@bi.no

Jørn Rattsø
Professor
Institutt for samfunnsøkonomi
NTNU
Edvard Bulls veg 1
7048 Trondheim
jorn.rattso@svt.ntnu.no

Rune J. Sørensen
Professor
Institutt for samfunnsøkonomi
Handelshøyskolen BI
Nydalsveien 37
0484 Oslo
rune.sorensen@bi.no