

Nr. 44

RAPPORT

Sigurd Høst

**HAR KAMPANJEN UNG & ENGASJERT  
GITT HØYERE VALGDELTAELSE I 2011?**



HØGSKULEN I VOLDA



MØREFORSKING

Forfattar	Sigurd Høst
Utgjevar	Høgskulen i Volda
År	2013
Serie	Rapport
ISBN	978-82-7661-0 (digital utgåve)
ISSN	1891-5981
Sats	Forfattar
Distribusjon	<a href="http://www.hivolda.no/rapport">http://www.hivolda.no/rapport</a>

© Forfattar/Høgskulen i Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Høgskulen i Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk..

### **Rapport / Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda**

Vitskaplege og andre faglege arbeid på høgare nivå enn notat. Både forfattar og institusjon er fagleg ansvarlege for publikasjonen. Arbeida kan vere rapportar frå prosjekt/oppdragsverksemd eller reint teoretiske arbeid av eit visst omfang. Rapportane må vere godt gjennomarbeidde med omsyn til innhald, struktur og språk og innehalde referansar. Rapportane skal vere godkjende av anten dekan eller prosjektleiar eller annan fagperson dei har utpeika og FoU-leiar ved HVO.



## Forord

Denne rapporten er en del av en større evaluering av kampanjen Ung & engasjert som Landslaget for lokalaviser (LLA) gjennomførte før lokalvalget i 2011. Målet var å stimulere til bedre og mer engasjerende lokaljournalistikk, men som navnet sier hadde den en spesiell innretning mot ungdom og unge voksne. En bedre og mer engasjerende dekning av lokalpolitikken ville forhåpentligvis gi en større interesse for lokalvalget, og dermed få flere til å bruke stemmeretten.

Kampanjen har brukt flere forskjellige virkemidler, som valgkonferanser, nyhetsbrev og utsending av materiell. Det viktigste tiltaket var Idebanken, en base med eksempler på god og inspirerende lokaljournalistikk. Nye artikler ble regelmessig lagt inn i denne basen, og avisene ble løpende oppdatert gjennom ukentlige nyhetsbrev på mail og kvartalsvise samlehefter (Idéhefter) på papir. Finansieringen av prosjektet har vært et spleiselag mellom Kulturdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, GjensidigeStiftelsen og lokalavisene.

Rett etter valget søkte LLA Rådet for anvendt medieforskning (RAM) om forskningsmidler for 2012 for å evaluere prosjektet. Søknaden gjaldt flere forskjellige delprosjekter, med analyse av valgdeltakelsen som ett. Der er LLA som har vært søker, mens undertegnede er faglig ansvarlig.

Arbeidet med evalueringen har dessverre gått langsommere enn planlagt. Det gjelder ikke bare denne delundersøkelsen, men også de andre delene av prosjektet. Det som er kommet lengst, er en intervjuundersøkelse i utvalgte aviser og en undersøkelse av valgkampen i lokalavisene. Disse delrapportene foreligger i manuskript.

Takk til LLA ved Rune Hetland og Geir Hus som har tiltrodd meg arbeidet med å evaluere virkningen av kampanjen. Rune og Geir har også bidratt med sin kunnskap om avisene og deres dekningsområder da jeg lagde den inndelingen av kommuner som er det viktigste hjelpemiddelet for denne delundersøkelsen.

I arbeidet med denne analysen har jeg hatt stor hjelp av Johannes Berg ved Institutt for samfunnsforskning. Han har gitt meg tilgang til materiale fra Manntallsundersøkelsen 2011, hjulpet med det praktiske og kommet med mange nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

Oslo/Volda 14.11 2013

Sigurd Høst

## **Innledning**

I årene foran lokalvalgene i 2007 og 2011 har Landslaget for Lokalaviser (LLA) hatt brede, langsiktige kampanjer som skulle skape økt engasjement om lokalpolitikk og lokalvalg. Før kommune- og fylkestingsvalget 2007 het prosjektet ”Vi har noko med det...”, mens det neste var ”Ung & engasjert”. Meningen med begge prosjektene har vært å skape gode prosesser lokalt. En bedre og mer omfattende dekning av lokalpolitikken og den lokale valgkampen i avisene ville forhåpentligvis føre til at befolkningen ble mer engasjert og dermed fikk en større tilbøyelighet til å stemme. Hvis folk ble mer interessert i lokalpolitikk, ville det også komme lokalavisene til gode. Prosjektene har således vært en fornuftig blanding av samfunnsnytte og egen nytte.

Kampanjen foran valget i 2007 var rettet mot hele befolkningen, mens den foran 2011-valget hadde en spesiell innretning mot ungdom og unge voksne. Valgdeltakelsen ved valgene fra 1995 til 2007 var mye lavere blant førstegangselgere og personer i 20-årene (rundt 40 prosent) enn blant de over 30 (60 prosent eller mer), jf. omtalen i artikkelen ”Ungdomsvalget 2011” (Bergh og Ødegård 2013). Ungdom og unge voksne er også blitt en problematisk gruppe for avisene, i og med at andelen som leser aviser daglig har falt dramatisk siden midten av 1990-tallet (se for eksempel Høst og Vaage 2011). Derfor var det naturlig at LLA satset spesielt på unge velgere foran det siste valget. Hvis lokalavisene skriver mer om unge politikere, om førstegangselgere og om saker som særlig angår ungdom, kan det både øke den politiske interessen blant de unge og styrke deres bånd til lokalavisen.

Etter at deltakelsen ved lokalvalgene hadde falt gjennom mange år, var det en liten økning fra 2003 til 2007. Det var også en økning fra 2007 til 2011, og denne gangen var økningen spesielt sterk blant førstegangselgerne. Utviklingen fra 2003 til 2011 har altså vært nøyaktig slik LLA har prøvd å få til gjennom sine kampanjer: en generell økning i valgdeltakelsen både fra 2003 til 2007 og fra 2007 til 2011, og en økning blant førstegangselgere fra 2007 til 2011.

Et slikt sammenfall er selvfølgelig ikke nok til at vi kan si at kampanjene har hatt noen effekt. Hvis det er slik at LLAs kampanjer har påvirket valgdeltakelsen, må økningen ha vært spesielt sterk i de kommunene som har en LLA-avis. Målet med denne rapporten er å undersøke dette på en systematisk måte. Det blir gjort ved å sammenlikne utviklingen i LLA-kommunene med utviklingen i sammenlignbare kommuner uten en slik avis.

## **Bakgrunn**

Deltakelsen i lokalvalgene nådde et toppnivå på 1960-tallet, men deretter har det stort sett gått nedover. Nedgangen var særlig sterk i de 20 årene fra 1983 til 2003. Andelen som stemte ved minst ett av valgene, dvs. kommunevalg og/eller fylkestingsvalg, var 73,0 prosent i 1983. Deretter sank den ved hvert eneste valg, og ved lokalvalget i 2003 var andelen bare 59,3 prosent. Dette er en samlet nedgang på 11,3 prosentpoeng, dvs. et gjennomsnittlig fall på 2,3 prosentpoeng fra det ene valget til det neste.

Nedgangen frem til 2003 har mange årsaker, men ett forhold som ofte blir trukket frem, er at valgkampene foran lokalvalgene ble stadig sterkere preget av rikspolitikere og rikspolitiske saker. Som Skomedal og Jacobsen (2008 s:308) uttrykte det, så kunne det se ut til at "lokalvalget var redusert til en slags opinionsundersøkelse". Den rikspolitiske dominansen gjelder særlig valgkampsendingene i fjernsynet, som fra 1990-tallet og fremover ble lagt opp slik at de skulle gi mest mulig publikumsvennlig fjernsyn. "Dueller, show og utspøringer" var Sigurd Allerns (2011 s. 275-299) karakteristikk av fjernsynsvalgkampene i 2003 og 2005.

Den reduserte valgdeltakelsen frem til 2003 ble oppfattet som et demokratisk problem. Det var også et problem at deltakelsen ved lokalvalgene var lavere enn ved stortingsvalgene, og at denne forskjellen ble stadig større etter 1983. Kommunepolitikken og lokalvalgene er en sentral del av det norske politiske systemet, og da er det viktig at folk følger med på det som skjer i lokalpolitikken og at de stemmer ved de lokale valgene.

Allerede på slutten av 1990-tallet var Kommunenes Sentralforbund (KS) bekymret for valgdeltakelsen ved lokalvalg, og støttet derfor kampanjen "Forny lokaldemokratiet" før kommunevalget i 1999. Etter en stortingsdebatt høsten 2003 oppnevnte regjeringen en egen kommisjon, Lokaldemokratikommisjonen, som kom med de to utredningene *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet* (NOU 2005:6) og *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken* (NOU 2006:7). Ut fra sitt arbeid, som blant annet besto av en gjennomgang av forskningen om valg og valgdeltakelse, konkluderte Lokaldemokratikommisjonen med at "det er politikken sjølv, og ikke rammene rundt sjølve valget, som har mest å seie for frammdøte ved val. Er lokalpolitikken viktig nok, vil borgarane møte fram" (NOU 2006:7 s. 3). Valgkampen er således bare en del av det store bildet.

Utredningene fra Lokaldemokratikommisjonen er fulgt opp gjennom en egen stortingsmelding (St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Et sterkt lokaldemokrati*) og mange konkrete tiltak. Målet har både vært å sikre at kommunepolitikken har et innhold som gjør at den er viktig for folk flest, at det skal være så enkelt som mulig å stemme, og å stimulere til informasjon og debatt foran valget. De kampanjene som LLA har drevet frem mot de to siste lokalvalgene, har således vært en del av en bred og variert satsing som også omfatter slike tiltak som forsøk med stemmerett for 16-åringer og omlegging av NRKs valgsendinger slik at lokalpolitikken skulle få en større plass.

Etter 2003 har valgdeltakelsen gått litt opp igjen, til 61,2 prosent i 2007 og 64,5 prosent i 2011. Dette betyr at vi nå er tilbake til nivået fra 1995. Valget i 2011 ble avholdt mindre enn to måneder etter terrorhandlingen 22. juli, og derfor var mange litt skuffet over at økningen fra 2007 ikke hadde vært større. Økning ved to valg på rad burde være nok til å si at det har vært et trendbrudd, men siden 2011-valget var så spesielt er de fleste eksperter forsiktige med å bruke et slikt uttrykk.

Økningen fra 2003 til 2007 gjaldt nesten alle aldersgrupper, men ikke førstegangselgere. Lokalvalgundersøkelsene til Institutt for samfunnsforskning viser at valgdeltakelsen blant førstegangselgere var omtrent 35 prosent ved de tre valgene i 1999, 2003 og 2007. I 2011 var det imidlertid en tydelig økning, til 46 prosent. (Bergh og Ødegård 2013 s. 38). En del av

denne økningen er ganske sikkert en reaksjon på Utøya-massakren, siden den nettopp rammet ungdom med engasjement for politikk

### **Informasjon foran lokalvalgene**

Et sentral forutsetning for demokratiet er at velgerne har så god kunnskap om de forskjellige alternativene at de kan foreta informerte valg. For at dette idealet skal realiseres ved kommunevalgene, trengs det medier som har en bred dekning av lokalpolitikken og som dessuten når frem til et flertall av befolkningen. Tradisjonelt er det avisene som har hatt denne rollen. Nesten alle norske kommuner har minst en avis som dekker den journalistisk, og som blir lest av et flertall (evt. et stort mindretall) av innbyggerne. Lokalavisene har en bred og allsidig dekning av lokalpolitikken, det gjelder alt fra de politiske debattene i kommunestyret til drift av sykehjem og vedlikehold av veier. Radioen og fjernsynet er hovedsakelig nasjonale medier og kan ikke dekke lokale spørsmål på samme måte.

Foran valgene får det politiske stoffet i mediene en spesiell karakter. Det skjer også en endring i forholdet mellom dem. Spesielt foran stortingsvalgene er fjernsynet det dominerende mediet, som setter den politiske dagsordenen og som gjør at de store partienes statsministerkandidater blir de dominerende aktørene. Gro og Kåre, Erna og Jens er to karakteristiske eksempler. I partipressens tid var avisene aktive som talerør for de politiske partiene, men de har nå en mer tilbaketrukket rolle.

For fjernsynet vedkommende har Sigurd Allern (2011) dokumentert hvordan valgkampen i NRK og TV2 har utviklet seg over tid. Hans analyse dekker perioden helt fra starten i 1961 og frem til stortingsvalget i 2009. Den generelle tendensen er at nyhetsredaksjonene og journalistene har fått stadig større makt over valgkampdekningen. I begynnelsen var valgkampsendingene en politisk *arena*, der partiene selv bestemte hvem som skulle delta mens journalistene hadde rollen som ordstyrere og tidtakere. Senere har journalistene fått større og større kontroll, og fungerer som politikkens *regissører* (Allern 2011 s. 12, se også Aalberg 2012).

Valgredaksjonene i NRK og TV2 har først og fremst brukt sin innflytelse til å gjøre valgsendingene mer seervennlige. Denne tendensen var sterkest frem til og med valgsendingene foran Stortingsvalget i 2005. Etter dette har NRK tatt mer hensyn til sin public service-rolle, dvs. lagt større vekt på at programmene skulle hjelpe velgerne til å treffe informerte valg. Allern bruker stikkordene ”flere kommentar, mindre show” som karakteristikk av valgkampene i 2007 og 2009.

Ved sendingene foran kommunevalget i 2007 betydde det blant annet at det ble gitt større plass til lokale politikere, både i de nasjonale debattprogrammene og i sendingene fra distriktskontorene (Allern 2011 s. 302-303). Foran valget i 2011 gjorde NRK enda mer for å markere at dette var et lokalvalg. Et viktig grep var at opplegget for valgkampdekningen ble lagt til distriktsdivisjonen. Da Kringkastingsrådet diskuterte valgkampdekningen på sitt møte i oktober 2011, ga mange uttrykk for at den nye strategien hadde vært vellykket. ”Hver gang sies det at det skal bli mer lokalt, men der har man alltid bommet – unntatt i år. Det var en genistrek å legge ansvaret til distriktsdivisjonen”, sa rådsmedlem og tidligere stortingsrepresentant Grethe Fossum (referat fra møte i Kringkastingsrådet 27.10 2011).

Hvordan den moderne valgkampen ser ut i avisene, vet vi dessverre ikke like mye om. Ideelt sett burde det vært laget systematiske innholdsanalyser av valgkampstoffet i et bredt utvalg av aviser foran mange forskjellige valg. Det som finnes, som Alexander Hansens (2008) analyse av valgstoffet i Adresseavisen og Bergens Tidende i 1975, 1991 og 2007, og Skomedal og Jacobsens (2008) undersøkelse av det politiske stoffet i Agderposten og Fædrelandsvennen foran valget i 2007, må bare karakteriseres som spredte punktbelysninger.

En ny og litt annerledes punktbelysning gjelder valgkampen i 2011 i lokale fådagersaviser. Som en del av evalueringen av Ung & engasjert har undertegnede registrert omfanget av valgkampstoff i 16 slike aviser. Undersøkelsen viste at avisene hadde en svært omfattende dekning av den lokale valgkampen, både redaksjonelt og som arena for leserbrev. Gjennomsnitt for avisene fra de fire valgkampukene var 4,6 sider med valgkampstoff per utgave. Dette er mye for aviser med et gjennomsnittlig omfang på 25 sider.

Nesten alt valgstoffet dreide seg om lokale politikere og lokale saker. I de 112 eksemplarene som ble undersøkt, var det ikke mer enn 20 artikler som handlet om nasjonale politikere. Bakgrunnen for disse 20 artiklene var nesten alltid at nasjonale politikere var på besøk i kommunen. Erna Solberg ble dekket i én eneste artikkel, men opptrådte da sammen med den lokale ordfører kandidaten og uttalte seg om en typisk lokalpolitisk sak (salg av Skrivargarden i Volda). Verken Jens Stoltenberg eller Arbeiderpartiet var nevnt i artikkelen. Undersøkelsen gjelder bare lokalaviser som er medlemmer i LLA, men det er flere tendenser i materialet som tilsier at dekningen ikke vil være særlig annerledes i andre små lokalaviser.

En helt annen strategi for å undersøke mediernes betydning, er å spørre velgerne om deres vurdering av forskjellige informasjonskanaler. Slike spørsmål har vært en del av de fleste valgundersøkelsene. Ved lokalvalgsundersøkelsen i 2007 ble velgerne bedt om å vurdere 10 forskjellige informasjonskanaler etter hvor viktige de var som kilder til ”informasjon om politiske spørsmål i din kommune”. Her ble lokalaviser vurdert høyest, med fjernsyn som nummer to og region- og riksaviser som nummer tre. Vurderingen skjedde ved hjelp av en skala fra 1 til 5, der 5 var svært viktig og 1 var ikke viktig. Gjennomsnittet for lokalaviser var 4,2, mens fjernsyn fikk 3,7 og region- og riksaviser 3,4 (Karlsen 2009 s. 123). Deretter fulgte Internett og radio, begge med et gjennomsnitt på 3,2. Helt nederst kom forskjellige slags møter med politikerne: ”Kontakt med politikere (2,3), ”Folkemøter” (2,2) og ”Møter i parti-fora eller lignende” (2,0).

Ut fra den endringen det har vært i medievaner fra 2007 til 2011, må vi regne med at det har vært en viss svekkelse av lokalavisenes rolle og en viss økning for Internett. Institutt for samfunnsforskning har gjentatt spørsmålet om informasjonskanaler i valgundersøkelsen for 2011, men resultatene av disse spørsmålene er ikke tatt med samlerapporten for undersøkelsen (Bergh og Christensen red. 2013). Jeg har imidlertid fått tilgang til resultatene. De viser at lokalavisene på papir har holdt stillingen overraskende godt.

I den nye undersøkelsen ble det spurt om to kategorier av aviser – riksaviser og ”lokale og regionale aviser”. Det ble også skilt mellom papir og nett. Kategorien ”lokale og regionale aviser, papir” kom på toppen av listen med en gjennomsnittsskåre på 4,0. Dette er bare litt



lavere enn ”lokalaviser” oppnådde i 2007. Deretter fulgte fjernsyn (3,6) og samtaler med andre (3,5). ”Lokale og regionale aviser, nett” fikk et gjennomsnitt på 3,3, mens svaralternativet ”sosiale medier, f.eks. blogg, Facebook, Twitter og LinkedIn” kom nesten helt nederst med 2,1. Den eneste kilden som var enda mindre viktig enn sosiale medier, var partienes nettsider (2,0).

I debatten om mediernes fremtid er det noen som hevder at de sosiale mediene er i ferd med å overta rollen til de tradisjonelle, redigerte nyhetsmediene. Denne undersøkelsen viser tydelig at slik var det ikke høsten 2011.

### **Store forskjeller mellom kommunene, og store svingninger fra valg til valg**

Når vi ser på opplysningene om valgdeltakelsen i hver enkelt kommune, er det to tendenser som fanger oppmerksomheten. Den ene er at det er så store forskjeller mellom kommunene. Ved valget i 2011, da valgdeltakelsen i landet som helhet var 64,5 prosent, varierte deltakelsen fra 54,6 prosent (Moskenes) til 86,6 prosent (Fedje). 33 andre kommuner hadde også mindre enn 60 prosent valgdeltakelse, mens 28 kommuner i tillegg til Fedje hadde 75 prosent eller mer. Standardavviket, som er et mål på spredningen i materialet, var 5,1 prosent. Dette er mye. Spredningen var for øvrig enda større ved de to forrige valgene: 5,5 prosent i 2007 og 5,7 prosent i 2003. Ved valget i 2003 var det Harstad som representerte bunnivået med bare 45,8 prosent valgdeltakelse, men det var også fire andre kommuner der valgdeltakelsen var under 50 prosent.

For en utenforstående er det nærliggende å oppfatte de store forskjellene mellom kommunene som et problem. Hvorfor var det bare en drøy halvpart av velgerne som stemte i Moskenes i 2011, mens andre kommuner hadde en deltakelse på 75 prosent eller mer? Valgforskere kan i stedet tolke forskjellene som et tegn på at lokaldemokratiet fungerer, dvs. at lokalvalg fremdeles er noe annet enn stortingsvalg der valgdeltakelsen er mye jevnere (se for eksempel Midtbø 2006).

Den andre iøynefallende tendensen er at valgdeltakelsen i mange kommuner endrer seg svært mye fra det ene valget til det andre. Det er altså ikke slik at noen kommuner alltid ligger på bunnen av listen, mens andre alltid ligger på topp. Fra 2007 til 2011, da den gjennomsnittlige valgdeltakelsen økte med 3,3 prosentpoeng, varierte endringene for de forskjellige kommunene fra pluss 14,3 (Træna) til minus 11,1 prosentpoeng (Åfjord). Endringene for Træna og Åfjord er ekstreme, men det var også mange andre kommuner med store utslag. Elleve andre kommuner hadde en økning på åtte prosentpoeng eller mer, mens det var 100 kommuner der valgdeltakelsen hadde gått ned i stedet for opp.

Inntrykket av at kommunene er forskjellige blir enda tydeligere når vi ser de tre valgene 2003, 2007 og 2011 i sammenheng. Siden deltakelsen økte i landet som helhet, vil det normale utviklingsmønsteret være at deltakelsen var lavest i 2003 og høyest i 2011. Dette mønsteret finner vi for 271 av 429 kommuner. 158 kommuner, dvs. litt over en tredjedel, har hatt en annen utvikling. Det vanligste avviket var et A-formet mønster, dvs. at deltakelsen var høyest i 2007. Åfjord er et ekstremt eksempel på dette mønsteret, med 66,3 prosent i 2003, 77,8 pro-

sent i 2007 og 66,7 prosent i 2011. Her har det tydeligvis vært en spesiell mobilisering i 2007, mens forholdene var blitt normale igjen i 2011.

Et forhold som er av spesiell interesse for denne undersøkelsen, er at avvikene fra det normale er vanligst i små kommuner. Dette er tydeligst fra 2007 til 2011. Av de 74 kommunene som hadde mer enn 15 000 innbyggere i 2011, var det 71 der valgdeltakelsen økte fra 2007 til 2011 og bare tre der deltakelsen gikk tilbake. Av de 355 kommunene med mindre enn 15 000 innbyggere, var det 97 der valgdeltakelsen gikk tilbake.

Ekstraordinære utslag fra det ene valget til det andre skyldes nesten alltid at det har skjedd noe med den politiske situasjonen i kommunen. Noen eksempler er personkonflikter, lokaliseringdebatter og opprettelse eller nedleggelse av upolitiske bygdelister. Slike hendelser er enten mest vanlig i små og oversiktlige kommuner, eller de er bedre kjent og blir tillagt større betydning i slike kommuner.

Valgforskningen har vært mest opptatt av de forskjellene i valgdeltakelse som gjelder personer. Spørsmålet er altså hvorfor noen deltar i valg mens andre sitter hjemme. De faktorene som påvirker deltakelsen er både egenskaper ved personene som kjønn, alder og sosioøkonomisk status og egenskaper ved kommunene.

Etter valget i 2011 har valgforskerne ved Institutt for samfunnsforskning brukt materialet fra lokalvalgsundersøkelsen til å studere hvor mye av forskjellen i deltakelse som skyldes egenskaper ved personene, og hvor mye som skyldes egenskaper ved kommunene. Deres konklusjon er at det er egenskaper ved personene som betyr mest. Egenskaper ved kommunene forklarer bare fire prosent av variasjonen i den individuelle valgdeltakelsen (Christensen, Arnesen, Ødegård og Bergh 2013 s. 53). Den viktigste grunnen til at noen kommuner har lav valgdeltakelse, er altså at de har mange innbyggere med "gale" egenskaper slik som lav inntekt, lav utdanning eller ikke-vestlig bakgrunn.

Denne konklusjonen stemmer dårlig med det inntrykket av variasjon som er beskrevet ovenfor. For å bruke Åfjord som eksempel – det er jo ikke slik at denne kommunen hadde en noenlunde gjennomsnittlig befolkning ved valget i 2003, fikk en stor tilstrømning av ressurssterke personer i 2007 som trakk valgdeltakelsen opp, og så mistet disse personene igjen i 2011.

Det er sannsynligvis tre forklaringer på at valgforskernes analyse konkluderer med at egenskaper ved kommunene ikke betyr så mye for valgdeltakelsen. Den første er at de bare har sett på ett enkelt valg. Dermed fanger de ikke opp de svingningene fra valg til valg som er beskrevet ovenfor. Den andre er at det er innbyggerne i de store og folkerike kommunene som betyr mest for analyseresultatet. Ved valget i 2001 bodde bare 32 prosent av innbyggerne i kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere, altså de kommunene der vi finner de store svingningene fra det ene valget til det neste. Den tredje forklaringen er den som forskerne selv kommer med, at "brennbare, lokale enkeltsaker som bidrar til å mobilisere velgerne er det vanskelig å fange opp i kvantitative analyser som dette" (Christensen og Arnesen 2013 s. 67).

### Opplegget av undersøkelsen

For å teste om kampanjen Ung & engasjert har bidratt til å øke valgdeltakelsen, må vi sammenligne utviklingen i kommuner med en LLA-avis med tilsvarende kommuner uten en slik avis. Dette vil jeg gjøre ved hjelp av to slags materiale. Den første er opplysningene om valgdeltakelse i hver enkelt kommune. Disse tallene bygger på registreringen i manntallet, og viser antall stemmeberettigede og antall avgitte stemmer.<sup>1</sup> Noen inndeling etter personkjenne-tegn slik som kjønn eller alder, finnes ikke i dette materialet.

Den andre datakilden er en egen manntallsundersøkelse. Undersøkelsen bygger på et utvalg på 10 000 personer fra hele landet, trukket fra manntallet. For disse personene er opplysningene om de har stemt eller ikke (dvs. den registrerte deltakelsen) blitt koblet med andre registeropplysninger slik som kjønn, alder, utdanning og ekteskapeleg status. Undersøkelsen er gjennomført av Statistisk Sentralbyrå på oppdrag fra Institutt for samfunnsforskning.

Den idealtypiske LLA-kommunen er en liten eller mellomstor kommune som ligger et stykke fra nærmeste store by og som dekkes av en LLA-avis som har en sterk stilling. Det siste betyr at avisen blir kjøpt og lest av de aller fleste, at den er befolkningens viktigste kilde til lokal informasjon, og at forholdet til avisen er blitt en del av den lokale identiteten. Volda med den tradisjonsrike lokalavisen Møre, Sykkylven med Sykkylvsbladet, Selbu med Selbyggen og kommunene i Hallingdal med Hallingdølen er typiske eksempler. I slike kommuner har LLA-avisen gode muligheter til å prege den lokale dagsordenen og å være den viktigste arenaen for lokal debatt.

Det naturlige sammenligningsgrunnlaget er andre kommuner som også er dekket av en liten lokalavis, men der avisen ikke er medlem av LLA. Noen eksempler er Ørsta kommune med Møre-Nytt, Lillesand med Lillesandsposten, Tvedestrand med Tvedestrandsposten og kommunene i Setesdalen med Setesdølen. Slike kommuner er også lokalaviskommuner, men ikke LLA-kommuner.

For å teste om det er forskjeller mellom LLA-kommuner og andre lokalaviskommuner, trengs det en objektiv og entydig inndeling av kommunene. Her vil jeg bruke en inndeling med fire kategorier. Først er det skilt mellom store (dvs. folkerike) og mellomstore eller mindre kommuner. Grensen er satt ved 15 000 innbyggere. Av de 429 kommunene som fantes i 2011, var det 74 som kom over denne grensen.

I neste trinn er kommunene med mindre enn 15000 innbyggere delt inn i tre grupper ut fra sitt avistilbud: LLA-kommuner, lokalaviskommuner der lokalavisen ikke er medlem av LLA og kommuner som ikke er dekket av en helt lokal avis. Ved denne inndelingen er det brukt to forskjellige kriterier. Det første er den lokale avisens størrelse. De 101 lokalavisene som var medlemmer i LLA ved utgangen av 2011, hadde et gjennomsnittlig opplag på 3 050. Det sier seg selv at aviser som er vesentlig større enn dette, har vanskelig for å ha den samme nærheten til lokalsamfunnet. Ut fra kjennskapet til de forskjellige avisene og deres

---

<sup>1</sup> Gjelder personer som har stemt ved lokalvalget, altså kommunevalg og/eller fylkestingsvalg. Dette målet er valgt fordi det er lett tilgjengelig på nettsidene til Statistisk sentralbyrå. Forskjellen mellom deltakelse i minst ett lokalvalg og deltakelse ved kommunevalget er ubetydelig. Ved valget i 2011 var gjennomsnittene 64,5 og 64,2 prosent.

dekningsområder, har jeg valgt å bruke en grense på 10 000 eksemplarer. Hvis den lokale avisen har et større opplag enn dette, er kommunen ikke regnet som lokalaviskommune.

Det andre kriteriet er avisens husstandsdekning. Dette er et mål for hvor stor del av befolkningen som avisen når ut til. Den idealtypiske lokalavis blir kjøpt og lest av nesten alle som bor i kommunen. Det er imidlertid ikke alle kommuner med en liten eller mellomstor lokalavis som har det slik.

I avisforskningen har det vært vanlig å skille mellom aviser med mer eller mindre enn 50 prosent husstandsdekning. Aviser med mer enn 50 prosent dekning blir kalt høydekningsaviser, og de har en dominerende rolle i den lokale informasjonsformidlingen og som arena for lokale debatt (se f.eks. Gustafsson 1978). I dagens situasjon er 50 prosent husstandsdekning et strengt krav, og vi vet at aviser som kommer litt under denne grensen kan ha stor betydning lokalt. Ved denne analysen er det derfor brukt en grense på 40 prosent. Denne grensen er valgt i samarbeid med LLA.

Det andre kravet til at en kommune skal regnes som lokalaviskommune, er altså at den dekkes av en liten eller mellomstor lokalavis med minst 40 prosent husstandsdekning.<sup>2</sup> Det er imidlertid ikke noe krav at lokalavisen er den mest solgte avisen i kommunen. Mange kommuner blir både dekket av en liten lokal fådagersavis og en stor dagsavis fra nærmeste by. Noen ganger kan det være dagsavisen som har den høyeste husstandsdekningen av de to. På grunn av bredden i lokalstoffet pleier fådagersavisen likevel å være den viktigste kilden til lokal informasjon.

Blant de 355 kommunene som hadde mindre enn 15 000 innbyggere, ble 134 regnet som LLA-kommuner. 105 andre var dekket av en liten avis som ikke var medlem av LLA, altså 249 lokalaviskommuner til sammen.<sup>3</sup> Resten av de små og mellomstore kommunene, dvs. 116 kommuner, ble regnet som kommuner uten en helt lokal avis. 134, 105 og 116 - dette er en fordeling som egner seg godt for sammenligning.

Storparten av de 116 små og mellomstore kommunene som ikke blir regnet som lokalaviskommuner, blir dekket av en mellomstor (mer enn 10 000 i opplag) eller stor lokal dagsavis. De 18 kommunene i Østfold er et godt eksempel. Fem av dem har mer enn 15 000 innbyggere (Askim, Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg), og disse byene har hver sin lokale dagsavis. 11 av de andre er dekket av dagsavisen fra nærmeste by, dvs. Fredriksstad Blad, Halden Arbeiderblad, Moss Avis, Sarpsborg Arbeiderblad og Smaalenenes Avis.

---

<sup>2</sup> For aviser som er medlemmer av Mediebedriftenes Landsforening (MBL) finnes det nøyaktige dekningsstall i Aviskatalogen. Dette gjelder også alle de avisene som er medlem i begge foreningene. Nærpresseskatologen til LLA har mer omtrentlige opplysninger om husstandsdekningen, og for noen aviser mangler dekningsstallene helt. Her har det noen ganger vært nødvendig å bruke skjønn. Dette gjelder bare noen få aviser og noen få kommuner, og vurderingen er foretatt sammen med Rune Hetland og Geir Hus i LLA.

<sup>3</sup> For noen kommuner og aviser er det også brukt et tredje krav, at utgiverkommunen må være så liten at den er regnet som en lokalaviskommune. Halden Arbeiderblad dekker for eksempel Halden med 29 500 innbyggere og Aremark med 1 400. Halden Arbeiderblad har mindre enn 10 000 i opplag, men siden Halden har mer enn 15 000 innbyggere er den ikke regnet som en lokalaviskommune. Derfor er ikke Aremark det heller.

Byavisene vil alltid skrive mest om det som skjer i selve byen (dvs. utgiverkommunen), og mindre om det som skjer i resten av dekningsområdet. De kan derfor ikke ha den samme bredden i sin dekning av omegnskommunene som en liten og helt lokal avis. Bare to av kommunene i Østfold er regnet som lokalaviskommuner. Det er Rakkestad (7 700 innbyggere) som har sin egen fådagervis (Rakkestad Avis), og Rømskog helt nord i fylket (700 innbyggere) som blir dekket av Indre Akershus Blad fra Bjørkelangen (Aurskog-Høland kommune i Akershus).

### Valgdeltakelsen i kommunene

Samlet valgdeltakelse ved de tre siste lokalvalgene var 59,3, 61,7 og 64,5 prosent. Disse tallene gjelder forholdet mellom personer som har stemt og antall stemmeberettigede i landet som helhet. Hvis vi i stedet regner ut et gjennomsnitt av kommuneresultatene, blir tallene litt høyere: 61,3 prosent i 2003, 64,6 prosent i 2007 og 66,5 prosent i 2011 (tabell 1). Forskjellen skyldes at valgdeltakelsen er litt lavere i de folkerike kommunene slik at de trekker landsgjennomsnittet ned.

Siden det er så store forskjeller mellom kommunene, både når det gjelder valgdeltakelse og endring fra det ene valget til det andre, er det nokså overraskende å konstatere at gjennomsnittene for de tre gruppene av små kommuner var svært like. Dette gjelder for alle de tre valgene. Ved valget i 2003 var gjennomsnittet 61,7 for LLA-kommunene, 62,0 for de andre lokalaviskommunene og 62,3 for små og mellomstore kommuner uten en helt lokal avis (venstre kolonne i tabell 1). Ved valget i 2011 var gjennomsnittene økt til 66,9 prosent for LLA-kommunene, 67,3 for de andre lokalaviskommunene og 67,0 prosent for den siste gruppen av små kommuner. Stort nærmere er det vanskelig å komme.

Tabell 1. Valgdeltakelse ved kommune- og fylkestingsvalgene 2003, 2007 og 2011, etter avistilbud. Gjennomsnittlig prosent.

	Valgdelt. 2003	Valgdelt. 2007	Valgdelt. 2011	Endring 2003 til 07 <sup>1)</sup>	Endring 2007 til 11 <sup>1)</sup>	Antall
LLA-kommuner	61,7	65,2	66,9	3,5	1,7	134
Kommune m. annen liten avis	62,0	65,6	67,3	3,7	1,6	105
Liten kommune uten helt lokal avis	62,3	65,6	67,0	3,3	1,4	116
Kommuner m. over 15 000 innb.	58,2	60,8	63,8	2,6	3,0	74
Alle kommuner	61,3	64,6	66,5	3,3	1,8	429
Spredning	5,7	5,5	5,1	3,6	3,0	-
Landsgjennomsnitt	59,3	61,7	64,5	2,4	2,8	-

1) På grunn av avrundning vil noen tall ikke stemme nøyaktig overens.

Som det går fram av tabell 1, var valgdeltakelsen litt høyere i små og mellomstore kommuner enn i kommuner med mer enn 15 000 innbyggere. En tilsvarende tendens finnes blant de små kommunene også – det er de minste som har den høyeste deltakelsen. For å se om denne ten-

densen kan ha påvirket sammenligningen i tabell 1, er de 355 små og mellomstore kommunene delt inn i to grupper etter størrelse (tabell 2). For å få omtrent like mange kommuner i hver av gruppene, er skillet satt ved 4 000 innbyggere.

Resultatene bekrefter at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse også blant de kommunene som har mindre enn 15 000 innbyggere. Ved valget i 2011 var den gjennomsnittlige deltakelsen 69,2 prosent for de 197 kommunene som hadde mindre enn 4 000 innbyggere, mens den bare var 64,3 prosent blant de med 4 000 til 15 000.

Innad i hver gruppe er det bare små forskjeller etter avistilbud. Den største forskjellen gjelder valgdeltakelsen i 2011 blant de små kommunene. Her var gjennomsnittet 68,5 for LLA-kommunene, 70,3 prosent for lokalaviskommunene med annen liten avis, og 69,0 prosent for kommuner uten helt lokal avis. Forskjellen er liten, og den går i LLA-kommunenes disfavør. Det var imidlertid en nesten like stor forskjell mellom de to gruppene ved valget i 2003, altså før LLA startet sine kampanjer. Den eneste fornuftige tolkningen er derfor at de tre gruppene av små kommuner er svært like, og at forholdet ikke har endret seg nevneverdig fra 2003 til 2011.

Blant de litt større kommunene var det LLA-kommunene som skårer høyest ved alle tre valgene, men også her var forskjellene beskjedne. Forskjellen var størst ved valget i 2011, da LLA-kommunene hadde et gjennomsnitt på 65,0 mot 63,6 for kommuner uten en helt lokal avis.

Tabell 2. Valgdeltakelse ved kommune- og fylkestingsvalgene 2003, 2007 og 2011 i kommuner med under 15 000 innbyggere, etter størrelse og avistilbud. Gjennomsnittlig prosent.

	Valgdelt. 2003	Valgdelt. 2007	Valgdelt. 2011	Endring 2003 til 07 <sup>1)</sup>	Endring 2007 til 11 <sup>1)</sup>	Antall
Under 4 000 innb. i alt	63,9	67,8	69,2	3,9	1,4	197
LLA-kommuner	63,0	66,9	68,5	3,9	1,6	73
Kommune m. annen liten avis	65,0	69,0	70,3	4,0	1,3	53
Kommune uten helt lokal avis	64,1	67,8	69,0	3,7	1,3	71
4 000 til 14 999 innb. i alt	59,5	62,6	64,3	3,1	1,7	158
LLA-kommuner	60,1	63,2	65,0	3,1	1,8	61
Kommune m. annen liten avis	58,9	62,2	64,1	3,3	1,9	52
Kommune uten helt lokal avis	59,5	62,1	63,6	2,6	1,5	45
Under 15 000 innb. i alt	62,0	65,5	67,0	3,5	1,6	355

2) På grunn av avrunding vil noen tall ikke stemme nøyaktig overens.

Når vi ser resultatene under ett, må konklusjonen være at de ikke støtter en hypotese om at valgdeltakelsen har utviklet seg mer positivt i LLA-kommunene som helhet enn i andre små og mellomstore kommuner. Det er svært store forskjeller i valgdeltakelse mellom kommu-

nene, og i den enkelte kommune kan deltakelsen variere mye fra det ene valget til det neste. Med så store variasjoner i valgdeltakelsen, og en markert økning fra det ene valget til det neste, er det påfallende at gjennomsnittene blir nesten identiske når de små og mellomstore kommunene blir delt inn etter hva slags lokalavistilbud de har.

### **Aktive og mindre aktive LLA-aviser**

For at kampanjene ”Vi har noko med det..” og ”Ung & engasjert” skal ha ført til økt valgdeltakelse i LLA-kommunene, er det egentlig to betingelser som må være oppfylt. Den første er at avisene har fulgt de oppfordringene som de har fått fra LLA. I praksis betyr det at de må ha hatt en bredere og/eller mer engasjerende dekning av lokalpolitikken enn de ville hatt uten en slik kampanje. Den andre betingelsen er at den økte redaksjonelle innsatsen har ført til et større politisk engasjement i befolkningen. Dette er egentlig to helt forskjellige mekanismer.

Selv om LLA-kommunene som helhet ikke har hatt en annen utvikling i valgdeltakelsen enn andre små og mellomstore kommuner, kan vi ikke utelukke at innsatsen til noen av avisene har hatt en effekt. Dersom det bare gjelder noen aviser og noen kommuner, kan denne effekten forsvinne i et materiale der det er de lunkne og/eller de passive som dominerer.

På LLAs landsmøte i 2012 fikk Bø Blad en egen pris (Ung & engasjert-prisen) for sin innsats. Prisutdelingen var den endelige sluttstreken for det systematiske arbeidet som LLA hadde gjort for å påvirke medlemmene foran valget i 2011. Alle avisene har selvsagt ikke vært like aktive som Bø Blad. Noen aviser har både sluttet opp om formålet med kampanjen og fulgt opp gjennom en aktiv journalistikk, andre har vært positive men ikke endret så mye på sin egen praksis, og noen aviser har ikke brydd seg i det hele tatt. Noe av forskjellen mellom avisene har Helen Frøyseth (2013) i LLA beskrevet i en egen rapport. Den innholdsanalysen av valgkampdekningen som også er en del av dette prosjektet, viser at aktive LLA-aviser har hatt litt mer valgkampstoff enn en sammenligningsgruppe av mindre aktive aviser (Høst 2013).

Med det materialet vi har om valgdeltakelse, er det mulig å teste en hypotese om at det finnes forskjeller mellom LLA-kommunene som skyldes avisenes innsats. I mai 2012 delte LLAs prosjektleder Helen Frøyseth avisene inn etter sitt forhold til Ung & engasjert. Hun brukte tre kategorier: aviser som hadde vært aktive, aviser som hadde vært mindre aktive og aviser som hun var usikker på. Inndelingen skulle brukes til å velge ut aviser til innholdsanalyse, og er derfor helt uavhengig av denne analysen.

Av de 134 LLA-kommunene var det 44 som hadde en avis som ble regnet som aktiv, 49 hadde en avis som var mindre aktiv og 33 hadde en avis hun var usikker på. Tre aviser (Brønnøysunds Avis, Valdres og Helgelands Blad) som til sammen dekket 15 kommuner, ble ikke vurdert. Valgdeltakelsen i de tre gruppene av LLA-kommuner er vist i tabell 3.

På samme måte som de forrige sammenligningene, viser også denne at det er stor likhet mellom gruppene. Likheten var størst ved lokalvalget i 2011, da gjennomsnittet var 67,0 prosent for de kommunene som hadde en aktiv LLA-avis og 66,8 prosent for de to andre gruppene. For kommunene med en aktiv LLA-avis hadde det vært en gjennomsnittlig økning på 2,0 prosentpoeng fra forrige lokalvalg, altså i den perioden som ble dekket av Ung & engasjert.

Dette var litt høyere enn for de kommunene som hadde en mindre aktiv lokalavis (gjennomsnitt 1,2 prosent), men mindre enn for gruppen usikker (pluss 2,2 prosent).

Tabell 3. Valgdeltakelse i LLA-kommunene ved kommune- og fylkestingsvalgene 2003, 2007 og 2011, etter avisens oppslutning om Ung & engasjert. Gjennomsnittlig prosent.

	Valgdelt. 2003	Valgdelt. 2007	Valgdelt. 2011	Endring 2003 - 07 <sup>1)</sup>	Endring 2007 til 11 <sup>1)</sup>	Antall
Avisen aktiv	61,0	64,9	67,0	3,9	2,0	43
Avisen mindre aktiv	61,9	65,6	66,8	3,8	1,2	44
Usikker	62,4	64,6	66,8	2,2	2,2	32
Kommuner i alt	61,7	65,1	66,9	3,4	1,8	119

3) På grunn av avrunding vil noen tall ikke stemme nøyaktig overens.

Sammenligningen mellom de tre gruppene av LLA-kommuner gir således ingen støtte til hypotesen om at de som har deltatt mest aktivt i kampanjen Ung & engasjert har hatt en spesielt sterk økning i valgdeltakelsen i sine kommuner. Resultatene er i stedet en støtte til den konklusjonen fra valgforskningen som er gjengitt tidligere, at det er ”politikken selv (...) som har mest å seie for framme ved val”.

### Er de unge blitt mobilisert i LLA-kommunene?

Selv om valgdeltakelsen ved de tre siste lokalvalgene har vært svært lik i LLA-kommuner og andre små kommuner, kan vi ikke utelukke at utviklingen har vært annerledes blant unge velgere enn i valgbeholdningen som helhet. De unge har tradisjonelt vært lite flinke til å bruke stemmeretten ved lokalvalgene, og denne tendensen var ekstra sterk ved valgene fra 1999 til 2007. Når deltakelsen er lav, kan det være et tegn på at de unge føler seg fremmede overfor kommunepolitikken og derfor er vanskelige å mobilisere. På den andre siden: hvis man først når fram, slik LLA-avisene har håpet å gjøre i sine kommuner, bør muligheten for endring være desto større.

Fra 2007 til 2011 viser manntallsundersøkelsene at det har vært en markert økning i deltakelsen blant førstegangvelgerne (pluss 11 prosentpoeng), og en svak økning (pluss to prosentpoeng) blant personer i alderen 22-29 år (Bergh og Ødegaard 2013 s. 38).

Utgangspunktet for arbeidet til Bergh og Ødegaard var forsøkene med stemmerett for 16- og 17-åringer, og undersøkelsesopplegget er laget for å belyse virkningen av dette forsøket. I tillegg til den landsrepresentative manntallsundersøkelsen med 10 000 personer, ble det trukket store ekstrautvalg fra de 20 kommunene som var med i forsøket. Dette har gitt et godt grunnlag for sammenligninger. Konklusjonen var at 16- og 17-åringene i de 20 forsøkskommunene hadde en gjennomsnittlig valgdeltakelse på 57,8 prosent, altså langt høyere enn blant vanlige førstegangvelgere.

De vanlige førstegangvelgerne (dvs. personer 18-21 år) i disse 20 kommunene hadde nøyaktig samme valgdeltakelse som førstegangvelgere i resten av landet. Oppmerksomheten om-



kring forsøket hadde altså ikke hatt noen effekt på andre unge. Det skjedde ingen ”generell mobilisering av unge velgere i forsøkskommunene”, slik det ville vært naturlig å tro. Bergh og Ødegård konkluderer derfor med at den økningen blant førstegangsvelgerne som skjedde i landet som helhet, best kan forstås som en reaksjon på hendelsene 22. juli (Bergh og Ødegård 2013 s. 47).

I Manntallsundersøkelsen 2011 finnes det opplysninger om personens alder og bostedskommune. Dermed kan vi sammenligne velgerne i LLA-kommunene med velgerne i andre små kommuner og i landet som helhet.<sup>4</sup> Etter avtale med Johannes Bergh ved Institutt for samfunnsforskning har jeg fått anledning til å bruke materialet på denne måten.

Den mest relevante sammenligningen gjelder førstegangsvelgerne, altså personer 18 til 21 år. Her viser undersøkelsen at deltakelsen bare var 42 prosent i LLA-kommunene, mot 46 prosent i landet som helhet og 52 prosent i små kommuner med en lokalavis som ikke var med i LLA. Undersøkelsen omfattet relativt få førstegangsvelgere fra små kommuner (litt over 200 personer i alt). Dette gjør at den statistiske usikkerheten er stor. At førstegangsvelgere i LLA-kommunene hadde en lavere valgdeltakelse enn gjennomsnittet for hele landet, kan derfor skyldes statistiske tilfeldigheter.

Materialet blir større og dermed sikrere hvis vi sammenligner alle under 30 år i de forskjellige kommunetyperne. Dette er gjort i tabell 4, som ellers bruker den samme inndelingen etter alder som Bergh og Ødegård har brukt i sin artikkel. Vi ser at velgere under 30 år i LLA-kommunene hadde en valgdeltakelse på 47 prosent. Dette er praktisk talt det samme som i andre lokalaviskommuner (48 prosent), og som landsgjennomsnittet (46 prosent).

Tabell 4. Valgdeltakelse etter alder og avistilbudet i kommunen ved lokalvalgene i 2007 og 2011. Prosent<sup>1)</sup>

	2007	Valget 2011					Tallet på personer
		LLA-avis	Annen liten avis	Uten helt lokal avis	Kommuner over 15 000	I alt	
18-29 år	40	47	48	41	46	46	1 947
30-39 år	60	51	58	56	63	60	1 664
40-49 år	63	70	66	71	67	67	1 921
50-59 år	71	74	76	71	70	72	1 624
60-69 år	73	78	78	78	78	78	1 433
70-80 år	73	76	78	72	75	73	880
Alle	62	65	66	64	64	65	9 469

1) Tall for 2007 er hentet fra Bergh og Ødegård 2013.

Gjennomsnittene for alle velgere var 65 prosent, 66 prosent og 64 prosent i de tre gruppene av små kommuner. Dette er nesten nøyaktig det samme som gjennomsnittet for hele landet. Tallene for de forskjellige alderskategoriene varierer heller ikke særlig mye mellom gruppene.

<sup>4</sup> Undersøkelsen omfattet 672 førstegangsvelgere (18-21 år) og 1 275 andre velgere under 30 år.

Ingen av forskjellene mellom de tre gruppene av små kommuner er så store at de ikke kan skyldes statistiske tilfeldigheter. Materialet fra Manntallsundersøkelsen gir således samme konklusjon som sammenligningen av kommuner – det er ikke mulig å påvise at LLA-kommunene har hatt en bedre utvikling i valgdeltakelsen enn andre små og mellomstore kommuner.

En annen mulighet til å undersøke om kampanjen har hatt noen betydning for unge velgere, er å se på opplysningene fra de 20 kommunene som hadde forsøk med stemmerett for 16- og 17 åringer. Seks av disse kommunene (Vågå med Fjuken, Gjesdal med Gjesdalbuen, Austevoll med Marsteinen, Namdalseid med Lokalavisa Verran Namdalseid, Tysfjord med Lokalavisa Nordsalten og Kåfjord med Framtid i Nord) er regnet som LLA-kommuner. Seks andre (Sigdal, Mandal, Luster, Osen, Hammerfest og Kautokeino) er kommuner med en annen liten lokalavis, og to (Marker og Re) er små kommuner uten en liten lokalavis. De seks siste (Lørenskog, Hamar, Porsgrunn, Grimstad, Stavanger og Ålesund) er store kommuner med mer enn 15 000 innbyggere.

Undersøkelsen til Bergh og Ødegård har brukt store utvalg (inntil 1 000 personer) av 16- og 17-åringer fra manntallene i hver av disse kommunene, og får derfor nøyaktige tall for valgdeltakelsen. Den varierte fra 82,2 (Luster i Sogn og Fjordane) til 44,8 prosent (Hammerfest), mens gjennomsnittet var 57,8 prosent.<sup>5</sup>

Når vi rangerer de 20 kommunene etter valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringer, kommer de seks LLA-kommunene godt ut. Fem av dem kom faktisk blant de syv beste: Namdalseid nr. 2 med 77,3 prosent, Vågå nr. 3 med 71,3 prosent, Tysfjord nr. 5 med 64,4 prosent, Kåfjord nr. 6 med 64,1 prosent og Austevoll nr. 7 med 62,2 prosent. Det eneste unntaket var Gjesdal utenfor Stavanger, der valgdeltakelsen bare var 55,6 prosent (rang nr. 16). De seks kommunene som var dekket av en annen liten lokalavis gjorde det atskillig dårligere. Med unntak av Luster, som toppet rangeringen med sine 82,2 prosent, var det bare Sigdal med 62,0 prosent (nr. 8) som skåret høyere enn gjennomsnittet.

Siden det bare dreier seg om seks LLA-kommuner og seks andre lokalaviskommuner, kan vi ikke være helt sikre på at disse forskjellene ikke skyldes tilfeldigheter. Det virker likevel mest sannsynlig at forskjellene er reelle. Forsøket med stemmerett for 16- og 17-åringer er et godt tema for lokal journalistikk. På grunn av Ung & engasjert kan LLA-avisene ha blitt ekstra oppmerksomme på forsøket, og de har fått mange tips om hvordan de kan dekke det i spaltene. Vi må også regne med at 16- og 17-åringer som vet at de er med i en forsøksordning, vil være ekstra mottakelige når dette forsøket får en bred omtale i lokalavisa.

### **Oppsummering og vurdering**

I denne rapporten er det brukt to typer materiale for å teste om LLAs to kampanjer ”Vi har noko med det ...” og ”Ung & engasjert” har bidratt til den økningen i valgdeltakelse som skjedde fra 2003 til 2011. Det første er opplysninger om valgdeltakelse i den enkelte kommune, og det andre er en undersøkelse basert på manntallet for valget i 2011. For begge

<sup>5</sup> Hvis vi bruker kommuner og ikke personer som enhet, blir gjennomsnittet 60,6 prosent.

undersøkelsene har jeg sett om det er noen sammenheng mellom valgdeltakelsen og en variabel som beskriver avistilbudet i kommunen. Sammenligningene gjelder små og mellomstore kommuner, og det er skilt mellom tre typer avistilbud: LLA-kommuner, kommuner med en liten lokalavis som ikke er medlem i LLA, og kommuner som ikke er dekket av en liten lokalavis.

Sammenligningen av kommuner gir ingen støtte til hypotesen om at LLA-avisene har klart å mobilisere velgerne i sine kommuner. Dette gjelder både når vi sammenligner LLA-kommuner med andre små og mellomstore kommuner, og når vi sammenligner LLA-kommuner innbyrdes. I begge tilfeller er det store forskjeller fra kommune til kommune, både når det gjelder deltakelse ved et bestemt valg og endring fra det ene valget til det neste. Likevel er gjennomsnittene påfallende like.

Med materialet fra Manntallsundersøkelsen 2011 er det mulig å undersøke om det finnes noen forskjeller mellom aldersgruppene, dvs. om LLA-avisene har klart å mobilisere unge velgere i sine kommuner. Bergh og Ødegård (2012) har allerede brukt dette materialet til å vise at det har vært en sterk økning i valgdeltakelse blant førstegangselgere (pluss 11 prosentpoeng), mens økningen blant de mellom 22 og 29 år bare var to prosentpoeng. Når vi sammenligner unge velgere fra kommuner med forskjellig avistilbud, er konklusjonen at det ikke er mulig å påvise noen effekt. Førstegangselgere i LLA-kommuner har sannsynligvis ikke høyere valgdeltakelse enn førstegangselgere i andre små og mellomstore kommuner, og vi kan ikke utelukke at valgdeltakelsen har vært lavere. For aldersgruppen 18 til 29 år under ett er det ingen sammenheng mellom avistilbud og valgdeltakelse.

Det eneste som kan tyde på at LLA-avisene har klart å mobilisere unge velgere, er resultatene fra de 20 kommunene som hadde forsøk med stemmerett for 16- og 17-åringer. I fem av de seks LLA-kommunene som var med i dette forsøket, var valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringer atskillig høyere enn gjennomsnittet.

En ting er å konstatere at LLA-avisene ikke har klart å skape en mer enn gjennomsnittlig økning av valgdeltakelsen i sine kommuner. Noe helt annet er det å forklare hvorfor det ble slik. Her er det mange muligheter. En mulighet er at kampanjene ikke har vært gode nok, eller at de ikke er fulgt godt nok opp av avisene. Dette blir nærmere undersøkt i andre deler av evalueringsprosjektet, og påstandene kan nok ha noe for seg.

Noen vil også mene at en kampanje som er rettet mot unge velgere og som bruker papiravis som hovedkanal, er mislykket i utgangspunktet. De unge har allerede flyttet fra papir til nett, heter det, og for å nå dem må man bruke sosiale medier og ikke journalistikk på papir. Dette er en forklaring jeg ikke støtter. Kampanjen gjaldt ikke bare ungdom, og blant befolkningen som helhet var lokalavisene fremdeles den viktigste kilden til informasjon om valget. Ungdommen har heller ikke forlatt lokalavisene i så stor grad som mange nettentusiaster forestiller seg.

Vi kan også tenke oss en helt annen forklaring: at utgangspunktet har vært så godt at det er vanskelig å få til en ytterligere forbedring. Folk har vært godt informert om lokalpolitikken, og de har hatt en begrunnet oppfatning av om de ville stemme eller ikke. Fra valgforskningen

vet vi at mange oppfatter valgdeltakelse som en borgerplikt: ”At den gode samfunnsborgeren bør delta i valg, er en norm med utbredt oppslutning blant nordmenn” (Pettersen og Rose 2009 s. 164). Jo bedre utgangspunktet er, jo vanskeligere er det å skape endringer gjennom en stimulerings- eller holdningskampanje.

Ved vurderingen av mulige forklaringer er det viktig å ta hensyn til alle resultatene i undersøkelsen, og ikke bare de som gjelder forholdet mellom LLA-kommuner og andre lokalaviskommuner. Sammenlikningen mellom kommunene i tabell 1 og 2 viser for det første at det har vært en klar økning fra både 2003 til 2007 og fra 2007 til 2011. Denne økningen gjelder både for små, mellomstore og store kommuner, og i de små og mellomstore kommunene gjelder den uansett hva slags avistilbud kommunen har.

Siden økningen gjelder hele landet og begge valgene, er det nærliggende å tro at omleggingen av NRKs valgsendinger har spilt en viktig rolle. Frem til 2003 var valgkampen foran lokalvalgene sterkt preget av nasjonale politikere, mens de lokale sakene kom i bakgrunnen. Lokalvalgene ble dermed redusert til en slags opinionsundersøkelse. Fra 2007 har NRK fremhevet den lokale dimensjonen mye sterkere, og det lokale preget var sterkest i 2011. I stedet for å konkurrere med de lokale mediene (dvs. avisene) om oppmerksomhet foran valgene, har NRK nå bidratt til å gi avisenes dekning av de lokale valgene større autoritet.

Den andre tunge trenden i materialet er at valgdeltakelsen er lavest i de folkerike kommunene (mer enn 15 000 innbyggere) og høyest i små kommuner med mindre enn 4 000 innbyggere. Denne trenden er også gjennomgående. Den gjelder ved alle de tre valgene, og for de små og mellomstore kommunene er den ikke påvirket av avistilbudet.

På forhånd var det nærliggende å tro at det ville være et samspill mellom kommunestørrelse og avistilbud, ved at små kommuner oftere var dekket av en liten avis og at dette bidro til å forsterke den lokale identiteten og kunnskapen om lokale forhold. Da ville avistilbudet være en av årsakene til at valgdeltakelsen var så høy i små kommuner. Slik er det altså ikke. Resultatene fra denne undersøkelsen tilsier at dersom det er et samspill mellom avistilbud og lokalkunnskap/lokal identitet, så gjelder det ikke noe så konkret som tendensen til å stemme ved kommunestyrevalget.

At det ikke er noen forskjell i valgdeltakelse mellom LLA-kommuner og andre lokalaviskommuner, virker lettere å forklare enn likheten mellom lokalaviskommuner og andre små og mellomstore kommuner. Både LLA-avisene og andre små lokalaviser er en del av den norske lokalavistradisjonen. Det betyr at de har den samme oppfatningen av hva en god lokalavis skal inneholde. Leserne har også vent seg til at det er slik en lokalavis skal være. Forholdet mellom lokalavis og lokalsamfunn er som regel utviklet gjennom lang tid, og da skal det mye til at en sentralt inspirert kampanje skal føre til en merkbar endring.

For en som har fulgt de norske lokalavisene gjennom mange år, er det vanskelig å skjønne hvorfor det ikke er noen systematiske forskjeller i valgdeltakelse mellom lokalaviskommuner og kommuner som ikke er dekket av en liten fådagersavis. De små lokalavisene har en bred og kontinuerlig dekning av lokalpolitikken i sine kommuner. Store og mellomstore aviser må nødvendigvis bruke mindre plass på det som skjer i de små kommunene i deres distrikt. Det

blir en punktbelysning, der det særlig er de store og konfliktpregede sakene som får oppmerksomhet.

Man kan selvfølgelig mene at avisene ikke er uunnværlige som lokale informasjonskanaler, og at hvis de svikter, vil de personlige kontaktene komme i stedet. Troen på de personlige kontaktenes betydning har vært sentral både i sosiologi og statsvitenskap. I dette tilfellet stemmer det imidlertid dårlig med de svarene folk gir når de skal vurdere kilder til informasjon om lokalpolitikk, jf. omtalen tidligere.

En annen mulig forklaring er at den punktbelysningen av kommunepolitikken som man får gjennom de litt større dagsavisene, er tilstrekkelig. Det er særlig store og alvorlige saker som skaper så mye engasjement at det virker mobiliserende. Store og alvorlige saker vil også bli dekket i tilstrekkelig bredde i store og mellomstore byaviser, de kan finne veien til NRK (særlig distriktskontorene men også nasjonalt), og er de store nok vil de også bli fanget opp av løssalgsavisene. Vi kan altså tenke oss at det finnes en terskel for konflikter i kommunepolitikken. Det er bare saker som kommer over terskelen som kan føre til økt valgdeltakelse, men disse sakene blir også dekket av de store mediene.

Problemet med en slik mobiliseringshypotese er at den passer best til å forklare sterke økninger i valgdeltakelsen fra ett valg til det neste. Har det vært sterk mobilisering foran et valg, følger det gjerne en nedgang til utgangsnivået når konflikten er over. Hvis nivået i valgdeltakelse skal holde seg høyt over tid, burde en jevn og bred tilførsel av lokal informasjon være best. Men slik ser det altså ikke ut til å være.

## Referanser

- Allern, Sigurd (2011): *Fjernsynsvalgkampen. Program, deltakere og maktkamp 1961-2009*. Pax forlag, Oslo.
- Bergh, Johannes og Ødegård, Guro (2013): Ungdomsvalget 2011. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 01/2013 s. 30-48.
- Christensen, Dag Arne og Arnesen, Sveinung (2013): Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2011. I Bergh, Johannes og Christensen, Dag Arne red. *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Abstrakt forlag, Oslo.
- Christensen, Dag Arne, Arnesen, Sveinung, Ødegård, Guro og Bergh, Johannes (2013): *Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011*. Rapport 2013/01, Institutt for samfunnsforskning.
- Gustafsson, Karl Erik (1978): The circulation spiral and the principle of household coverage. *Scandinavian Economic History Review* vol. 26 (1).
- Høst, Sigurd (2005): *Det lokale avismønsteret. Dekningsområder, mangfold og konkurranse 1972-2002*. Rapport 3/2005. Institutt for journalistikk, Fredrikstad.
- Høst, Sigurd (2010): *Hvordan blir vi oppdatert? Kontakt med forskjellige nyhetskilder 1994-2009*. Notat nr. 15/2010, Høgskulen i Volda.
- Høst, Sigurd og Vaage, Odd Frank (2010): Avislesing ikke lenger for alle. *Samfunnsspeilet* nr. 4 2010. Statistisk Sentralbyrå, Oslo.
- Karlsen, Rune (2009): Nasjonalt fokus i lokalvalgkamp? Om velgernes lokalpolitiske mediemiks. I Saglie, Jo red.: *Det nære demokratiet – lokalvalg og deltakelse*. Abstrakt forlag, Oslo.
- Midtbø, Tor (2006): Valgdeltakelsen ved kommunevalg: Bedre enn sitt rykte? Vedlegg 4 i NOU 2006:7: *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2005:6: *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2006:7: *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- St.meld. nr. 33 (2007-2008): *Et sterkt lokaldemokrati*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Pettersen, Per Arnt og Rose, Lawrence E. (2009): Å delta eller ikke – det er spørsmålet: Lokalvalgene 1995-2007. I Saglie, Jo red.: *Det nære demokratiet – lokalvalg og deltakelse*. Abstrakt forlag, Oslo.
- Aalberg, Toril (2012): Politisk kommunikasjon. I Orgeret, Kristin Skare red. *Norske medier*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kristiansand.