

Et glemt kapittel i vår demokratihistorie

Oppmerksomheten rundt direkte demokrati i Norge har vært rettet mot de seks landsomfattende folkeavstemningene. De lokale folkeavstemningene har derimot kommet i skyggen av disse. En fersk kartlegging tilbake til 1970 viser at det totalt har blitt avholdt 679 lokale folkeavstemninger til og med 2009. I 2009 ble kommunens rett til å avholde rådgivende folkeavstemninger lovfestet.

Tor Henriksen

Lokal folkeavstemning

En avstemning avholdt innenfor den enkelte kommunes grenser. De stemmeberettigede uttaler seg direkte om et tema. Kommunen eller fylkeskommunen benytter avstemningens utfall som en del av sitt beslutningsgrunnlag for å ta stilling til eller fatte et vedtak om saken. Folkeavstemningen kan omfatte stemmeberettigede i hele eller deler (enkeltkretser) av kommunen.

Datakilder

Fra og med 2008 blir opplysninger om lokale folkeavstemninger årlig innhentet via KOSTRA, som er et rapporteringssystem for alle landets kommuner til staten. For lokale folkeavstemninger før 2008 mottok alle landets kommuner i 2009 et papirskjema med utfylt informasjon som skulle kontrolleres og suppleres. Denne informasjonen var i hovedsak basert på Aimée Lind Adamiaks hovedoppgave ved institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, samt informasjon i Nynorsk faktabok 1965-2004 om folkeavstemninger om målform.



Tor Henriksen er statsviter og førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for befolkningsstatistikk. (tor.henriksen@ssb.no)

Demokratiet som politisk styreform består av det representative og det deltakende element, de folkevalgte og befolkningen. Folkeavstemninger går til kjernen av de spenningene som ligger mellom de to elementene. Alle innbyggere med stemmerett i Norge har hvert andre år – lokalt eller nasjonalt – muligheten til å gi uttrykk for sine politiske ønsker ved å velge representanter for sitt ståsted. Dette har vært hovedfokus i utviklingen av det norske demokratiet. Samtidig har befolkningen muligheten til å direkte påvirke politikken gjennom folkeavstemninger (se tekstboks).

Den direkte deltakelsen var sentral i demokratiets tidligste utvikling i det antikke Hellas og videre i andre europeiske bystater fram til slutten av 1700-tallet. Framveksten av nasjonalstaten og utvidelsen av det politiske territoriet, samt en mindre oversiktlig og heterogen befolkning, gjorde dette vanskelig å opprettholde. Det representative vant fram. Partier, organisasjoner og interessegrupper kom til å representere borgernes politiske preferanser gjennom de tre siste århundrene.

En populistisk tradisjon?

Det representative og det direkte deltakende element utelukker ikke nødvendigvis hverandre. Flere politikere fra ulike partier har argumentert for at det direkte elementet gjennom folkeavstemninger i sterkere grad bør supplere det representative. Det kan bidra både til et sterkere folkelig politisk engasjement og et mer levende demokratisk system, mener de.

De sterkeste forsvarerne for det representative element i demokratiet hevder at en økende bruk av folkeavstemninger åpner opp for en populistisk og demagogisk uansvarliggjøring av politikken. Populismen som fenomen og bevegelse vektlegger den direkte kontakten mellom politiske ledere og folket, og den søker å oppnå en sterkere reell folkelig innflytelse over politikken. Videre har den en innebygde skepsis til samfunnets makteliter.

Lang tradisjon med lokale folkeavstemninger

Tradisjonen med lokale folkeavstemninger i Norge kan spores helt tilbake til slutten av 1800-tallet. I 1894 ble det for første gang innført regler for avstemninger om alkohol.

I 1894 ble det besluttet at deler av overskuddet av alkoholvirksomheten skulle gå til stat og kommune. Samtidig med dette ble opprettelser av nye samlag betinget av folkets tilslutning via en folkeavstemning. Så fram til det landsomfattende alkoholforbudet som kom i 1919, ble det avholdt en rekke lokale folkeavstemninger om alkohol i norske byer.

Hjemmesitterne hadde sterk innflytelse

Den etter hvert landsomfattende avholdsbevegelsen var helt fra innføringen av samlagsordningen sentral i kravet om at innbyggerne gjennom lokale folkeavstemninger skulle få innflytelse på opprettelsen av et samlag og eventuelt fornye bevillingene. Kravene for at avstemningens resultat skulle gjøres bindende for beslutningstakerne, var strenge.

Flertallet i avstemningen måtte bestå av minst 50 prosent av de *stemmeberettigede*. Noe som innebar at hjemmesitterne også fikk sterk innflytelse, og ofte talte dette til fordel for avholdsbevegelsens mål om å hindre både opprettelsen av nye samlag og fornyelse av tidligere gitte bevillinger. Disse reglene ble endret i 1927, da det ble tilstrekkelig med et rent flertall for ett av alternativene for at avstemningen skulle være bindende.



Kvinner fikk stemme

Kvinner inntreden som stemmeberettigede startet for øvrig med deltakelse i lokale folkeavstemninger. Nesten 20 år før allmenn stemmerett for kvinner ble innført i Norge i 1913, fikk kvinner anledning til å delta på lik linje med menn ved avstemningene om alkohol. I så måte kan vi si at dette sammen med deltakelsen i de to landsomfattende avstemningene i 1919 og 1926 – da alkoholforbudet ble opphevet, var sentralt for kvinnes videre rettigheter (Bjørklund 2004).

«Kvindernes Adresse 1905». Fra underskriftsaksjonen for unionsoppløsningen i 1905. Foto: Drammens Museum

Nynorsk sidestilt med bokmål

Kampen om målform i grunnskolen er den andre saken med lange tradisjoner i norsk direkte demokratihistorie som har gitt seg utslag i en rekke lokale folkeavstemninger på skolekrets nivå. Med sterk støtte og press fra målformbevegelsen var partiet Venstre sentralt da jamstillingsvedtaket ble kjempet gjennom i 1885. Dette vedtaket sidestilte nynorsk med bokmål som opplæringsmål.

Den påfølgende landsskoleloven av 1889 gav skolestyrene besluttende myndighet i valg av opplæringspråk. I spørsmålet om hvem som skulle avgjøre opplæringsmålet, ble samtidig lokale folkeavstemninger diskutert, og rådgivende avstemninger ble avholdt i tiden etterpå. Men sterke lærerkrefter på nynorskens side innførte ikke sjelden nynorsk før det forelå et vedtak i skolestyrene (siteret fra Haugland 1977, Bjørklund 2004).



Strid om Vinmonopol i Halden (1970).
Foto: NTB / Scanpix.

Etter press fra motstanderne av nynorsk ble en ny lov for landsskolene vedtatt i 1915 (senere justert og fornyet). Loven innskjerpet kravene og la grunnlaget for flere lokale folkeavstemninger.

Skolestyrene, bestående av folkevalgte og enkelte lærere fra kretsene, skulle fortsatt ifølge denne loven ha ansvaret for valg av opplæringsmål. Samtidig åpnet loven opp for folkeavstemninger som skulle være bindende for skolestyrets valg hvis minst to tredjedeler av de stemmeberettigede møtte opp, eller at det vinnende alternativet fikk oppslutning fra minst 50 prosent av de stemmeberettigede. Loven ble endret i 1959, til at minst 40 prosent av de stemmeberettigede måtte støtte det vinnende alternativet. Samtidig ble det bestemt at avstemninger skulle gjelde kun skriftlig opplæringsmål.

Hvem skal få stemme?

Et stort og varig stridstema i kampen om opplæringsmål i skolekretsene har vært hvem som skal ha anledning til å stemme. Grovt sett kan vi si at riksmålsforkjempere ivret for en smal definisjon – kun foreldre og foresatte, mens nynorsktilhengerne ønsket å inkludere alle de stemmeberettigede i den aktuelle skolekretsen.

Nynorskforkjemperne ville begrense betydningen av de lokale folkeavstemningene, som riksmålsforkjemperne stod i spissen for å innføre, ved å forlange strengere krav til bindende resultat og en bredest mulig definisjon av de stemmeberettigede (Bjørklund 2004).

Men også andre temaer har vært gjenstand for folkets direkte innflytelse før 1970. Et eksempel er navnestriden i Trondheim i mellomkrigstiden da bystyret i *Trondhjem* besluttet å avholde en folkeavstemning i 1928 om navnet skulle endres til Nidaros. Innbyggernes tale var klar, og hele 92 prosent avviste navneendringen.

Saken gikk videre opp til Stortinget som besluttet å avvise folkets mening, og vedtok navneendring til Nidaros. Etter sterke protester fra byens innbyggere gikk de tilbake på sin avgjørelse og vedtok i 1931 kompromissforslaget som fremdeles er gjeldende, Trondheim. Det ble også på 1960-tallet avholdt flere rådgivende lokale folkeavstemninger i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Lovfestet rett i 2009

De eneste tematiske områdene det har eksistert et lovgrunnlag på i forbindelse med lokale folkeavstemninger, er alkohol og målform. Men i 2009 ble et generelt tillegg til kommuneloven vedtatt. Dette lovfestet kommunestyrenes og fylkestingenes rett til å avholde rådgivende lokale folkeavstemninger. De spesifikke lovene knyttet til alkoholavstemninger ble fjernet i 1989, slik at kun det generelle lovverket om adgangen til å holde rådgivende avstemninger gjelder.

Det eksisterer fortsatt et spesifikt lovverk knyttet til opplæringsloven for lokale folkeavstemninger om opplæringsmål i grunnskolen. Den sier at det er skolestyret som bestemmer opplæringsmål for den enkelte skole. Hvis skriftspråket skal forandres, skal det holdes rådgivende avstemning om flertallet i skolestyret, eller hvis minst en fjerdedel av de stemmeberettigede i kretsen krever det. Alminnelig flertall i resultatet gjelder.

I perioden 1970-2009 har det vært særlig mange endringer i den tidligere grunnskoleloven og den senere opplæringsloven når det gjelder hvem som skal ha stemmerett – foreldre og foresatte – eller kretsen som helhet. Det som foreligger av lovgrunnlag til enhver tid, har til en viss grad bidratt til å påvirke utfallet. Dette vil bli tatt opp senere i artikkelen i forbindelse med valgdeltakelse ved de lokale målformsavstemningene.

Nedgang siste 20 år

Det ble avholdt 679 lokale folkeavstemninger fra 1970 til 2009, som gir et gjennomsnitt på 17 avstemninger per år. Det er store variasjoner fra år til år, fra hele 45 avstemninger på det meste i 1985, da i alt 37 kommuner arrangerte lokale folkeavstemninger, til 3 i Notodden kommune i 2008.

Det har vært en klar og tydelig nedgang i antall folkeavstemninger over tid (se figur 1). I alt 67 prosent av avstemningene ble gjennomført i løpet av 1970- og 1980-tallet, henholdsvis 224 og 230. På 1990- og 2000-tallet har nedgangen vært markant, da det ble avholdt henholdsvis 116 og 109 lokale folkeavstemninger.

Alkoholsalg og målform

Alkohol og målform er de temaene som har hatt lengst tradisjon i lokale folkeavstemninger i Norge (se tekstboks). Disse utgjør hovedandelen av avstemningene fra 1970 og fram til i dag med hele 70 prosent, med klart flest avstemninger om målform (se figur 2).

Temaer for folkeavstemninger

Alkohol: Opprettelse av vinmonopol, salg av øl eller andre spørsmål om alkohol.

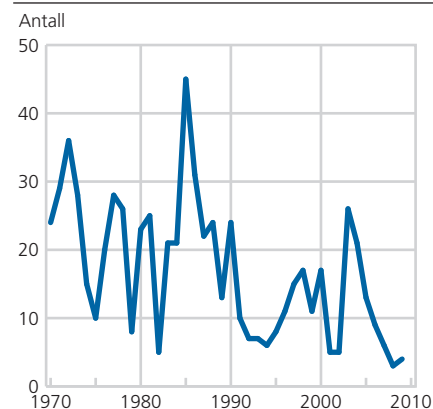
Målform: valg av målform i grunnskolen.

Territorielle: Kommunesammenslåinger, kommunegrensereguleringer og kommune-/fylkestilhørighet.

Krets og identitet: Endring i en kommunes kretsinndeling – som sammenslåing av skolekretser, opprettet av nye skoler og nedleggelse av eksisterende skoler. Avstemninger om identitet gjelder eksempelvis bystatusavklaringer, eller navn på kommune eller krets.

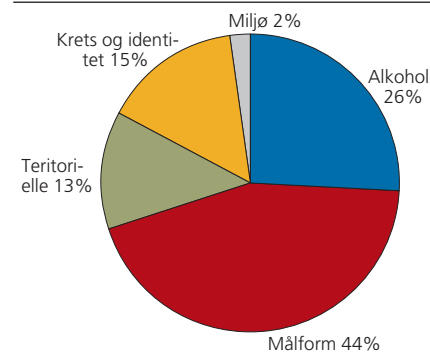
Miljø: Miljøspørsmål, som etablering av vindmølleparker, utbygging av vassdrag, veiutbygging og annen infrastruktur, beskyttelse av verneverdige områder eller bygninger og så videre.

Figur 1. Lokale folkeavstemninger 1970-2009. Antall per år



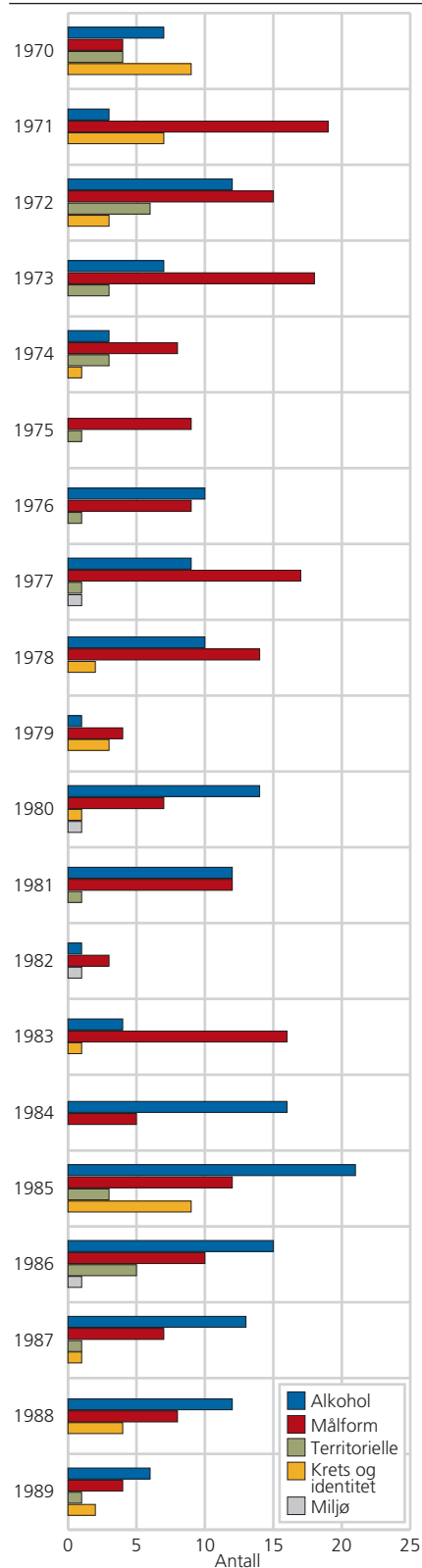
Kilde: Adamiak 2001, Statistisk sentralbyrå.

Figur 2. Lokale folkeavstemninger 1970-2009, etter tema. Prosent



Kilde: Adamiak 2001, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3. Antall lokale folkeavstemninger per år, etter tema. 1970-1989



Kilde: Adamiak 2001, Statistisk sentralbyrå.

Som vi var inne på i forbindelse med historien for lokale folkeavstemninger før 1970, ble alkoholavstemningene først tatt i bruk som et virkemiddel for avholdsbevegelsen, mens den etter opphevelsen av det landsomfattende forbudet heller er blitt brukt som et verktøy for en mer liberal alkoholpolitikk.

Gjennom hele 1970- og 1980-tallet ble det avholdt alkoholavstemninger, mens de så å si forsvant helt på 1990- og 2000-tallet (se figur 3 og 4). Både det faktum at initiativretten forsvant med den nye alkoholloven av 1989, samtidig som at liberaliseringen over tid innebar at de aller fleste kommuner hadde fått alkoholutsalg og skjenkesteder, gjorde at temaet mistet sin aktualitet.

Totalt har det blitt avholdt 179 alkoholavstemninger siden 1970, og det ble i 64 prosent av disse stemt for forslag som innebar en liberalisering. I 164 av de 179 tilfellene har vi informasjon som viser om avstemningsresultatet ble tatt til følge eller ikke. Tallene viser at 99 prosent av avstemningene ble tatt til følge (162).



Fra språkstrid i Etnedal i Valdres (2001). Foto: Tone Georgsen / Scanpix.

Kun tre avstemninger om alkohol siden 1990

Siden 1990 er det blitt avholdt tre avstemninger om alkohol. Den siste ble gjennomført så sent som i 2005. Denne omhandlet opphevelse av ølmonopolet i Fauske til fordel for salg av øl i butikk. 63 prosent av de stemmeberettigede deltok, og 57 prosent av disse stemte mot å avskaffe ølmonopolet.

Argumentasjonen gikk i hovedsak ut på at tilgjengeligheten var tilstrekkelig, kunnskapen til de ansatte var omfangsrik, og utvalget var bedre enn kundene kom til å få i et vanlig salg i butikk. Men alkoholavstemningene er nå, som sagt, heller unntaket enn regelen for de lokale folkeavstemningene (se figur 3 og 4).

Fra nynorsk til bokmål

I alt er det blitt avholdt 297 avstemninger om målform i grunnskolen siden 1970, med en eller flere avstemninger hvert eneste år bortsett fra i 2009. Som med alkoholavstemningene har det vært en nedgang i det totale antallet på 1990- og 2000-tallet. Kun en tredjedel av avstemningene har vært i andre halvdel av førtiårsperioden. Det har vært en liten økning på 2000-tallet sammenlignet med 1990-tallet. Mye av denne økningen skyldes det høye antallet i år 2000 (15).

I de fleste tilfeller har det vært avstemninger på skoler som i utgangspunktet har hatt nynorsk som opplæringsmål, og tendensen har vært at flere og flere skoler har gått over til bokmål. Totalt sett har 57 prosent av avstemningene endt til fordel for bokmål, 42 prosent til fordel for nynorsk, mens 1 prosent har hatt likt stemmetall.

Også blant målformsavstemningene har langt de fleste blitt tatt til følge. Av de 286 avstemningene hvor Statistisk sentralbyrå har informasjon om utfallet, har i alt 94 prosent blitt fulgt opp av tilsvarende beslutninger i kommunen. Tre fjerdedeler av de som ikke er tatt til følge, er avstemninger der resultatet har talt for bokmål. I de tilfellene hvor bokmålsresultatet ikke har blitt tatt til følge, har beslutningen i kommunen tatt hensyn til eksempelvis lav valgoppslutning, eller at det kun har eksistert et svært begrenset bokmålsflertall, og dermed valgt å ikke foreta målformsendringen.

At det finnes et lovgrunnlag for avstemninger om målform i grunnskolen, kan være en viktig grunn til at det har blitt så mange av dem. Samtidig er målform et tema som er svært viktig for mange av innbyggerne i den enkelte skolekrets, blant annet fordi kampen mellom målformene også kan være en kamp mellom kulturelle tradisjoner.

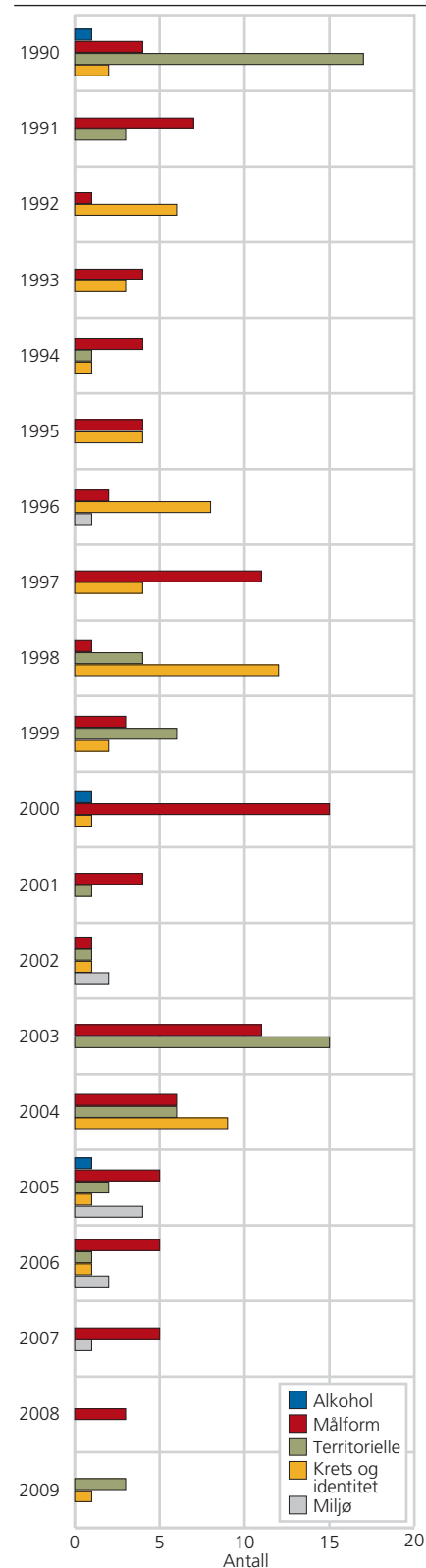
Mangfold i tematikk

Flere andre tema har vært gjenstand for folkets direkte innflytelse gjennom lokale folkeavstemninger. Det er totalt sett blitt avholdt 90 avstemninger betegnet som territorielle. Det dreier seg i første rekke om kommunesammenslåinger (61 prosent), grensereguleringer mellom kommuner (33 prosent) og om kommune- og/eller fylkestilhørighet (6 prosent). Disse er blitt avholdt gjennom hele perioden, med 67 prosent de siste 20 årene. I motsetning til alkohol- og målformsavstemningene har antallet altså økt med tiden.

Flertall mot kommunesammenslåinger

De territorielle avstemningene har hatt flere tydelige topper (se figur 3 og 4). Ofte er de sammenfallende med at det flere ganger i perioden, fra 1970 og til i dag, har blitt nedsatt statlig oppnevnte utvalg med mandat til å utrede den kommunale inndelingen i landet. Den folkelige motstanden mot kommune-

Figur 4. Antall lokale folkeavstemninger per år, etter tema. 1990-2009



Kilde: Adamiak 2001, Statistisk sentralbyrå.

sammenslåingene er et kjent fenomen. Våre tall bekrefter dette. Der informasjonen er tilgjengelig (53 av 55 avstemninger), har flertallet stemt mot kommunesammenslåinger i hele 74 prosent av de lokale folkeavstemningene.

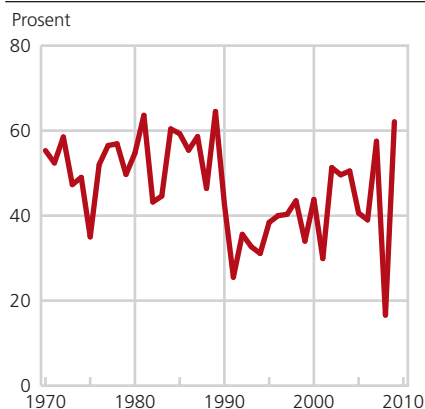
Dataene viser videre at 69 prosent (52 av 55 avstemninger med tilgjengelig informasjon) av avstemningsresultatene er tatt til følge i kommunens behandling i etterkant. Men her ser vi tydelige forskjeller i forhold til om resultatet ble ja eller nei til kommunesammenslåingene. I 93 prosent av tilfellene der avstemningsresultatet ble ja, ble resultatet tatt til følge, og tilsvarende prosent der resultatet ble nei, er 61 prosent.

Disse tallene sier ikke nødvendigvis noe om det endelige utfallet. Behandlingen har i noen tilfeller, både der hvor resultatet har blitt tatt til følge og ikke, vært betinget av resultatet i andre kommuner. Samtidig som det kan ha blitt overprøvd av sentrale myndigheter. Noen av avstemningene som har blitt avvist, har også hatt lav valgdeltakelse, noe vi berører senere.

Også andre tema har vært aktuelle i de lokale folkeavstemningene. Det har vært avstemninger om skolekretsreguleringer gjennom hele perioden, og de har fordelt seg relativt jevnt fra 1970 til 2009 – med en liten overvekt de siste 20 årene. Totalt sett har det blitt avholdt 96 slike kretsavstemninger. Den tidligere grunnskoleloven åpnet opp for at slike avstemninger kunne avholdes.

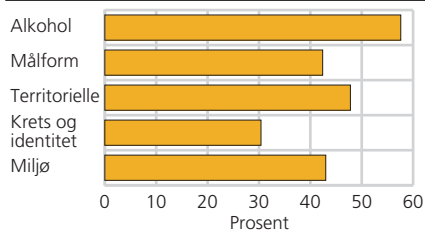
Også tre avstemninger som berører temaet identitet, er kategorisert under *krets* og identitet. Dette dreier seg om to avstemninger i 1997 – en i Sunndal kommune, om Sunndalsøra skulle søke om bystatus, og den andre i Eigersund, om navnet på kommunen skulle være Eigersund eller Egersund. Den siste ble avholdt i 2009, i tidligere Aun skolekrets i Harstad kommune, der temaet var om navnet skulle være Aun eller Aune.

Figur 5. Lokale folkeavstemninger 1970-2009. Valgdeltakelse i prosent, per år



Kilde: Adamiak 2001, Statistisk sentralbyrå.

Figur 6. Lokale folkeavstemninger 1970-2009. Valgdeltakelse, etter tema. Prosent



Kilde: Adamiak 2001, Statistisk sentralbyrå.

Miljø stadig mer aktuelt

I de senere årene har det vært flere avstemninger om ulike miljøtema. Før år 2000 ble det holdt fem slike avstemninger, mens det har vært ni fra og med 2000. Et eksempel er avstemningen i Frøya kommune i 2005, om kommunen skulle søke konsesjon for utbygging av en vindmøllepark. Denne problemstillingen skapte et stort folkelig engasjement, og 2 291 av totalt 3 100 stemmeberettigede deltok. Resultatet ble svært jevnt – med en overvekt på kun 63 stemmer for å sende konsesjonssøknaden. Kommunen tok folkets råd til etterretning.

Også andre avstemninger knyttet til spørsmål om vekst eller vern inngår i denne kategorien, og dette er en problematikk som kan forventes å bli stadig mer aktuell i tiden framover.

Alkoholavstemningene har engasjert mest

Totalt sett har valgdeltakelsen for alle lokale folkeavstemninger i perioden 1970-2009 vært på 51,5 prosent (data tilgjengelig i 657 avstemninger). I alt om lag 1 500 000 personer inngår som stemmeberettigede i disse avstemningene, og 750 000 har avgitt sin stemme. Noen av disse har hatt muligheten til å delta flere ganger.

Både temaene og valgdeltakelsen varierer stort. Fra den laveste deltakelsen som er registrert, på 17 prosent i 2008 (kun tre avstemninger) til den høyeste årlige deltakelsen i 1989 på 65 prosent (se figur 5).

Valgdeltakelsen varierer veldig fra tema til tema hvis vi ser hele perioden under ett – fra alkoholavstemningen med 58 prosent, til krets og identitet med 30 prosent valgdeltakelse (se figur 6). Avstemningene om alkohol har som nevnt skapt sterkt engasjement, det samme gjelder de territoriale – som også har høy deltakelse.

Varierende valgdeltakelse

Den årlige valgdeltakelsen innenfor hvert tema varierer. Fra 100 prosent oppmøte ved den ene avstemningen som ble avholdt om regulering av kommunegrense i Tromsø i 2001, der alle 47 stemmeberettigede i Søndre Reinøy krets møtte opp og avla sin stemme, til det laveste årlige oppmøtet med 10 prosent ved avstemningen om skolekretsregulering i Brusdal og Skodje krets i Skodje kommune i 1983. Variasjonen er med andre ord svært stor.

Ser vi videre på hvordan deltakelsen varierer med hvem som er stemmeberettiget ved de ulike avstemningene, er det om lag 10 prosentpoeng høyere deltakelse der hele kommunene kan delta, enn i avstemningene i enkeltkretser (henholdsvis 53 og 42 prosent). Målform og skolekretsavstemningene utgjør de aller fleste i sistnevnte kategori, mens alkohol og de territoriale ofte har omfattet hele kommunen.

Alle eller kun foreldre og foresatte

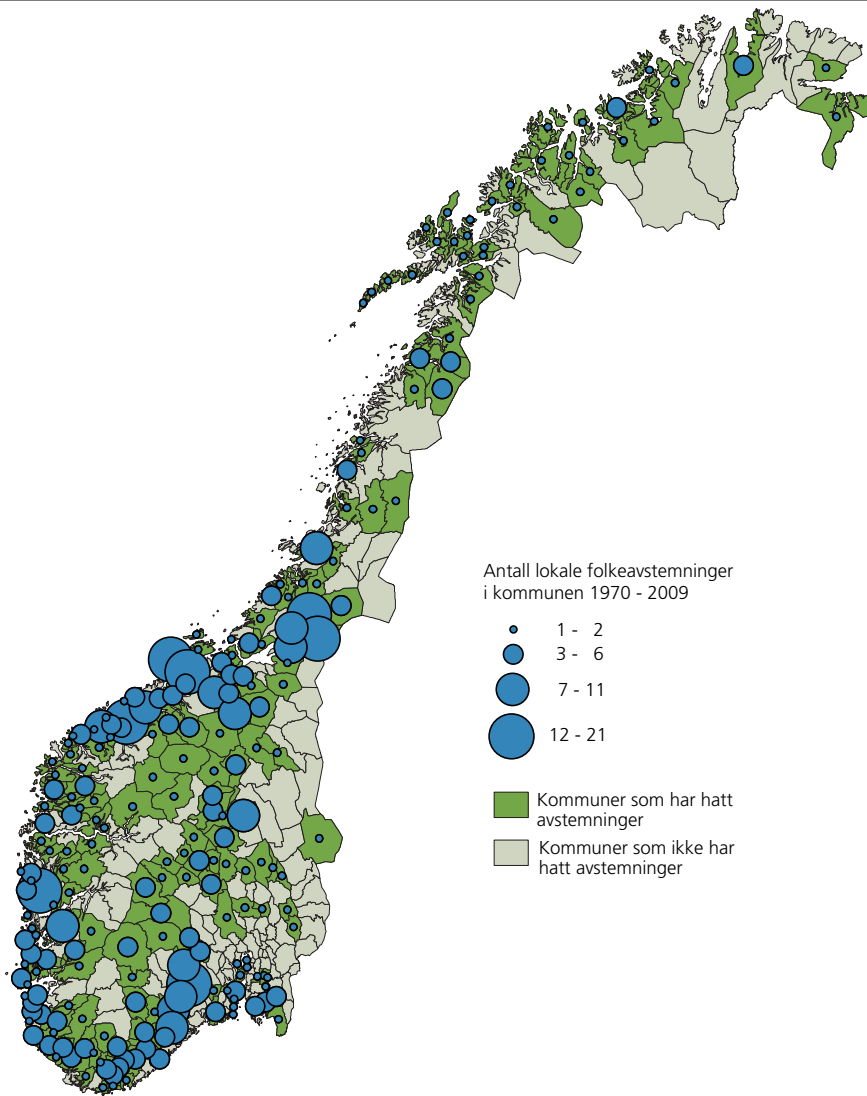
At stemmerettsreglene innenfor målformavstemningene har blitt endret opptil flere ganger i perioden 1970 til 2009, kan ha bidratt til å påvirke det totale bildet av valgdeltakelsen. Det har vært et stridstema hvorvidt alle stemmeberettigede i den aktuelle kretsen skulle få delta i avgjørelsen om opplæringsmål, eller om kun foreldre og foresatte skulle få delta.

Det er en høyere deltakelse i de periodene kun foreldre og foresatte har hatt stemmerett (49 prosent), enn når alle i kretsen har deltatt (underkant av 37 prosent) (se også Sjøberg og Tangerås 2007). Målfolket har tradisjonelt argumentert for å gi så mange som mulig anledning til å stemme. Både på grunn av at målform er et spørsmål som kulturelt sett angår skolekretsen som helhet – men, også ut fra taktiske hensyn, da lavere deltakelse gjør det vanskeligere å få et bindende resultat, eller et klart og tydelig mandat til skolestyret som skal ta avgjørelsen.

Som nevnt har de fleste avstemningene om målform vært avholdt i skolekretser som i utgangspunktet har nynorsk som skriftlig opplæringsmål. Den siste endringen i disse stemmerettsreglene ble gjort gjeldende fra og med august 2000, da alle i kretsen igjen fikk stemmerett ved målformsavstemninger.



Figur 7. Lokale folkeavstemninger, etter kommune. Antall avstemninger 1970-2009



Kilde: Adamiak 2001, Statistisk sentralbyrå.
Kartgrunnlag: Statens kartverk.

Tabell 1. De ti kommunene med flest lokale folkeavstemninger, etter tema. Antall. 1970-2009

Kommune	Antall totalt	Alkohol	Målform	Territorielle	Krets og identitet	Miljø
1702 Steinkjer	21	1	20	.	.	.
1201 Bergen	19	.	19	.	.	.
0822 Sauherad	16	.	7	.	9	.
1535 Vestnes	15	.	.	.	15	.
1573 Smøla	14	.	4	.	10	.
1576 Aure ¹	13	.	8	2	2	1
1721 Verdal	13	.	13	.	.	.
1224 Kvinnherad	11	.	.	2	9	.
0520 Ringebu	10	1	9	.	.	.
0817 Drangedal	10	.	10	.	.	.

¹ Inklusive fem avstemninger i tidligere Tustna kommune.

Kilde: Adamiak 2001, Statistisk sentralbyrå.

Flere vil hevde at oppslutningen om de lokale folkeavstemningene på et generelt grunnlag er for lavt til at den kan vektlegges tungt i de aktuelle problemstillingene. Deltakelsen varierer riktignok stort, men er generelt sett lavere enn oppslutningen om kommune- og fylkestings- og stortingsvalg. Som for disse er det i de senere årene blant annet åpnet opp for en utvidelse av perioden for forhåndstemmegivning. Det er også en tendens til å legge lokale folkeavstemninger til samme dato som de andre valgene for å øke oppslutningen.

Flest i Steinkjer

Alle fylker, bortsett fra Oslo, og 236 (55 prosent) av alle nåværende kommuner har hatt en eller flere lokale folkeavstemninger i perioden 1970-2009 (se figur 7). Størst andel av kommunene i Vest-Agder (87 prosent), Rogaland (78 prosent) og Møre og Romsdal (69 prosent) har avholdt lokale folkeavstemninger. Ser vi bort fra Oslo, har lavest andel av kommunene i Akershus (14 prosent) og Finnmark (39 prosent) avholdt avstemninger.

På kommunenivå har de ti kommunene med flest avstemninger avholdt hele 21 prosent av det totale antallet fra 1970 til 2009. De fleste av disse kommunene har hatt en klar overvekt av avstemninger om målform (se tabell 1).

Mange av de lokale folkeavstemningene tar opp problematikk knyttet til den sentrale konfliktilinjen mellom periferi og sentrum – by og land. Dette dreier seg særlig om de motkulturelle bevegelsene som har gjort seg gjeldende i alkoholpolitiske spørsmål og innenfor nynorskbevegelsen.

På alle kontinenter

Bruken av folkeavstemninger er i internasjonal sammenheng mest kjent og knyttet til Sveits med sin omfattende og langvarige praksis. Her finnes lovhjemler for bruken av både rådgivende og bindende folkeavstemninger på alle nivåer og i alle typer saker.

Men disse direkte demokratiske institusjonene er i bruk på alle kontinenter. I USA er de særlig utbredt på lokalstatsnivå i de vestlige statene – og da framfor alt i California. I Sør-Amerika er direkte demokrati særlig mye brukt på nasjonalt nivå i Uruguay, mens det på det afrikanske kontinentet er mye benyttet på tilsvarende nivå i Algerie.

I Asia har Filippinene den mest utstrakte bruken, i Oseania benytter både New Zealand og Australia nasjonale folkeavstemninger. I Europa (foruten Sveits) blir direkte demokrati brukt mye på nasjonalt nivå både i Italia, Liechtenstein, Frankrike og Irland (IDEA 2008).

Å sette fokus på studiet av lovendringer som muliggjør bruken av direkte demokratiske institusjoner heller enn å fokusere på antallet avstemninger avholdt, blir framhevet av blant annet Scarrow (2001) for bedre å beskrive utviklingen. I sin studie av 22 OECD land samt Israel finner hun at institusjonelle endringer som kan bidra til å øke bruken av direkte demokratiske beslutninger på ulike nivå, har forekommet i 15 av disse landene fra 1970 til 1999.

Ulikt i de nordiske landene

Ser vi på de nordiske landene, har både Sverige og Finland lovfestet retten til rådgivende lokale folkeavstemninger, mens Danmark ikke har grunnlovfestet denne retten. Kaufmann og Waters mfl. (2004) viser til at det i perioden 1970-2002 allikevel ble avholdt 160 rådgivende lokale folkeavstemninger i Danmark – hovedsakelig har disse omhandlet nedleggelse av offentlige skoler, infrastruktur og territorielle spørsmål.

Omfanget av lokale folkeavstemninger i Finland er lite kartlagt, men det er kjent at det mellom 1990 og 1994 ble arrangert elleve avstemninger – ni om kommunesammenslåinger og to om infrastruktur (siteret fra Rinnan 1996, Adamiak 2001). Kaufmann og Waters mfl. (2004) anslår at det totalt sett har blitt avholdt omkring 20. I Sverige er det anslått at det er avholdt mer enn 100 lokale folkeavstemninger siden 1977. Flertallet av disse har omhandlet kommunegrenser og utbygging av infrastruktur.

Det er vanskelig å vurdere hvordan utviklingen blir framover når det gjelder bruken av folkeavstemninger i Norge. Med frafall av alkoholavstemningene og kanskje også en nedgang i målformsavstemningene, er det likevel naturlig å tro at antallet ikke blir så høyt som gjennomsnittet for perioden 1970-2009. Samtidig kan det forventes at det fortsatt blir avholdt avstemninger om kommunesammenslåinger.

Miljøtematikken kan også bli mer aktualisert. Vi kan ikke se bort fra at avstemninger relatert til miljø øker i omfang – både med bakgrunn i temaets kompleksitet og folkelige engasjement. Nye temaer, som til nå ikke har vært aktuelle, kan også dukke opp. Med stadig mer informerte innbyggere som i økende grad er i stand til å treffe beslutninger innenfor komplekse saksfelt på selvstendig grunnlag, kombinert med elektroniske valgløsninger, har vi kanskje bare sett begynnelsen på direktedemokratiets utfoldelse i Norge.



Referanser

- Adamiak, A.L. (2001): Lokale folkeavstemninger i Norge – med særlig vekt på perioden 1970-2000, Hovedoppgave i statsvitenskap, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bjørklund, T. (1997): Om folkeavstemninger. Norge og Norden 1905-1994, Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, T. (2004): Lokale folkeavstemninger om mål og alkohol. To motkulturer med ulikt syn på folkeavstemning, *Historisk tidsskrift* 1, 57-80.
- Grepstad, O. (2005): Nynorsk faktabok 2005. <http://www.aasentunet.no/>
- IDEA (2008): Direct Democracy Handbook. http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf
- Kaufmann, B., Dane Waters, M. mfl. (2004): Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press.
- Scarrow, S.E. (2001): Direct Democracy and Institutional Change. A Comparative Investigation. *Comparative Political Studies*, Vol. 34 No 6, 651-665. Sage publications.
- Søberg, M., Tangerås, T.P. (2007): Voter turnout in small referendums. *Electoral Studies* 26, 445-459. Elsevier Ltd.

Litteratur

- Grepstad, O. (2005): Nynorsk faktabok 2005. <http://www.aasentunet.no/>