



Geografisk bevissthet hos velgere, lokalpolitikere og forvaltningsansatte

Geographic consciousness among voters, local politicians and public administrators

Kiran Auerbach

Postdoktor, Department of Political Science, University of Zurich

auerbach@ipz.uzh.ch

Soran H. Dahl

Stipendiat, Institutt for politikk og forvaltning, UiB

soran.dahl@uib.no

Marta R. Eidheim

Stipendiat, Institutt for politikk og forvaltning, UiB

marta.eidheim@uib.no

Anne Lise Fimreite

Professor, Institutt for politikk og forvaltning, UiB

anne.fimreite@uib.no

Sammendrag

Geografiske skillelinjer ble igjen sentrale for norske velgere under Solberg-regjeringen. Slike politiske spenninger kan komme til uttrykk gjennom det vi kaller en *geografisk bevissthet* – et syn på geografisk fordeling av makt og ressurser, og verdien av å bo et sted. Ved å analysere unike surveydata, viser vi at velgerne og (lokal-) politikerne mer enn forvaltningsansatte har en rural geografisk bevissthet som inkluderer en oppfatning av maktasymmetri mellom sentrum og periferi, ønske om mer ressurser til distriktene i form av flere og mindre offentlige tjenestesteder og verdsettelse av at barn vokser opp i mer landlige omgivelser. Resultatene viser at det å bo mer sentralt og ha høyere utdanning reduserer sannsynligheten for å ha en rural geografisk bevissthet noe som forklarer en del av forskjellen vi ser mellom forvaltningsansatte og de to andre gruppene. Forvaltningsansattes lojalitet til regjeringen, sosialisering til rollen og endringer i kontaktmønsteret mellom forvaltningsnivåene kan være med å forklare den avstanden vi observerer. Med utgangspunkt i våre teoretiske diskusjoner og empiriske funn presenteres forslag til videre forskning på feltet.

Nøkkelord

sentrum/periferi, geografi, forvaltning, opinion, KODEM_DEMO

Abstract

Geographic cleavages regained significance for Norwegian voters during the Solberg government (2013–2021). These kinds of political tensions can be expressed through what we call geographic consciousness – a perception of the territorial distribution of power and resources across the country, and the normative value of living in a certain type of geographic area. We analyze original survey data to show that voters and local politicians have a stronger rural geographic consciousness than public administrators. This consciousness includes perceiving power asymmetries

between central and peripheral areas of the country, a wish for greater resources for rural areas in the form of more numerous but smaller-scale public service stations, as well as placing value on growing up in rural areas. The results demonstrate that living in more central areas and having higher education reduces the likelihood of having a rural consciousness, explaining part of the difference between public administrators and the two other groups. Loyalty towards the government, professional socialization, and less contact between higher and lower levels of administration are put forward as possible explanations for the discrepancies we observe. Based on our theoretical discussions and findings, we present suggestions for further research in this field.

Keywords

center/periphery, geography, public administration, public opinion, KODEM_DEMO

Innledning

Geografiske skillelinjer har tradisjonelt vært viktige i studier av norsk politikk (Berntzen & Selle, 1990; Knudsen, 2019; Rokkan & Lipset, 1967; Stein, 2019). Betydningen av de geografiske skillelinjene for å forklare holdninger og vedtak har variert over tid (Berglund, 2011; Knudsen, 2019). Etter at Erna Solbergs Høyre-Fremskrittsparti-regjering tiltrådte i 2013 viste imidlertid spørsmål og saker med geografisk tilsnitt seg å ha stor innvirkning i det norske politiske landskapet (Eidheim & Fimreite, 2020; Stein, 2019; Jenssen, 2020). Senterpartiets vekst i oppslutning i perioden fra 2013 til 2021 og økt folkelig motstand mot regjeringens mange reforminitiativ, reformer og politiske enkeltvedtak med (oppfattet) territoriell betydning, trekkes fram som sentrale uttrykk for det som blir omtalt som «geografis tilbakekomst i norsk politikk» (Almås et al., 2020; Eidheim & Fimreite, 2020; Jenssen, 2020; Knudsen, 2019; Stein et al., 2021a).

For å gi sin støtte til et parti med uttalte og velkommuniserte standpunkt i favør av utkantene, men også for å engasjere seg i aksjoner med en klar distriktsprofil, vil vi anta at innbyggerne har det vi her vil omtale som en *geografisk bevissthet*. I samsvar med den internasjonale litteraturen på feltet forstår vi geografisk bevissthet som en oppfatning av geografisk fordeling av makt og ressurser, men også å ha verdier knyttet til det å bo et sted (Cramer, 2012, 2016; Hansen & Hjorth, 2021, Munis 2020). Litteraturen relaterer denne typen bevissthet i stor grad til det rurale eller landlige. Vi åpner imidlertid for at geografisk bevissthet slik vi her forstår den, også kan ha et urbant uttrykk.

Holdninger og synspunkt som kan knyttes til en geografisk bevissthet er relativt godt dokumentert når det gjelder innbyggerne – de potensielle velgerne – i perioden fra 2013 til 2021 (Eidheim og Fimreite, 2020; Stein, 2019; Stein et al., 2022). Vi vet mindre om geografisk bevissthet i andre viktige samfunnsgrupper. I denne artikkelen vi vi kartlegge denne bevisstheten for (lokal-)politikere og ansatte i sentralforvaltningen (også omtalt som byråkrater). Vi vil sammenligne den geografiske bevisstheten i disse to aktørgruppene med velgernes.¹ Dette danner grunnlaget for å svare på tre forskningsspørsmål 1) Hvor samstemte er velgerne, politikerne og byråkratene når det gjelder geografisk bevissthet? 2) Hva forklarer velgernes, politikernes og byråkratenes geografiske bevissthet? 3) Hvilke konsekvenser kan geografisk bevissthet ha for betydningen av geografi og geografiske skiller i fremtidig politikk?

Det er få studier som sammenlikner holdningene til geografiske spørsmål blant ulike samfunnsgrupper.² Argumentet for å sammenligne geografisk bevissthet hos velgerne, politi-

1. Vi bruker her data fra Norsk Medborgerpanel som er et online surveypanel basert på uttrekk fra Folkeregisteret. Alle inviterte er over 18 år og slik sett alle velgere, men vi vet ikke om alle inviterte har stemmerett i Norge fordi invitasjonen ikke utelukkende går til norske statsborgere.

2. Skiple et al. (2022) sin artikkel i dette temanummeret om holdninger til dommeres bakgrunn og representativitet

kerne og byråkratene er oppbyggingen av vårt politiske system og det som gjerne blir kalt «den parlamentariske styringskjeden» (Olsen, 1978). Helt sentralt i den parlamentariske styringskjeden er at velgerne i valg gir politikerne mandat til å handle på deres vegne. Dermed er det essensielt å kartlegge og forstå velgernes oppfatninger i alle politiske saker. Politikernes oppfatninger (og handlinger) kan selvsagt, og vil også i noen grad som et uttrykk for mandatet de er gitt, være direkte respons på velgernes holdninger og krav. De fleste politikere representerer likevel parti med vedtatte, ofte vel kommuniserte standpunkt i viktige saker. Forholdet mellom velger og valgte farges av dette. Forskning indikerer dog at opinionen får med seg endringer i politikken *når* de faktisk finner sted og at denne typen endringer også påvirker deres synspunkt og vurderinger (Nordø, 2021). Med denne gjensidigheten i relasjonen mellom velgere og valgte som utgangspunkt vil vi studere de to gruppens geografiske bevissthet – samtidig. I studien har vi valgt å inkludere kun lokalpolitikere. Vår begrunnelse for det er i hovedsak knyttet til artikkelens tema – den geografiske bevissheten. Lokalpolitikere vil vi anta har et mangfold og en bredde – gjennom at de er representanter i store og små kommuner, i perifere og sentrale kommuner, og i kommuner med ulik næringsstruktur – som politikere på sentralt hold mangler.³ Gjensidigheten i relasjonen mellom velgere og valgte kombinert med det forhold at geografisk relaterte spørsmål og saker har fått fornyet interesse, gjør at vi vil anta sammenfall, om enn ikke fullstendig, i de to gruppens bevissthet.

I tillegg til velgerne og lokalpolitikerne ønsker vi å kartlegge forvaltningsansattes geografiske bevissthet. Argumentet for dette er knyttet til forvaltningens oppdrag i vårt system. Forvaltningen bidrar til å utforme politikk, tilrettelegger for politiske vedtak, fatter beslutninger knyttet til vedtakene og iverksetter disse (Olsen, 1978). I en ideell verden skal forvaltningen i utøvelsen av oppdraget opptre partipolitisk nøytralt og lojalt mot politiske myndigheters intensjoner og vedtak, men også faglig uavhengig (Jacobsen, 1960). I realiteten er det en spenning mellom disse rollene som har gitt, og også gir forvaltningen en særegen posisjon i vårt demokrati (Sejersted, 2022). Dette fører til utfordringer og i noen tilfeller til konfliktsituasjoner, men det bidrar også til dynamikk i relasjonen mellom politikk og forvaltning. Dynamikken bidrar til utvikling, men den kan også bety at forvaltningen blir en bremsende buffer mot raske politiske løsninger (Jacobsen, 1960). De forvaltningsansatte inkludert i våre analyser er tilsatt i sentrale forvaltningsorgan – departement og direktorat. Som gruppe har disse – gitt forvaltningens overordnede oppdrag – en særlig posisjon i forhold til regjeringens politikk og iverksettingen av denne. Oppdraget, sammen med rolleadferd som nøytral, lojal og faglig uavhengig, gjør at vi vil forvente at de forvaltningsansatte vil ha en bevissthet farget av (den til enhver tid sittende) regjeringens politikk, uavhengig av politikkkfelt. Det gir grunnlag for å anta at byråkratenes geografiske bevissthet i perioden vi har oppmerksomhet mot, vil ha et uttrykk mer i tråd med regjeringens politikk på feltet og gjennom det sannsynligvis skille seg fra velgerne og lokalpolitikernes bevissthet.

Vår studie bruker data samlet inn gjennom de koordinerte panelene i KODEM_DEMO-undersøkelsen i 2020/21 (se innledningen til dette temanummeret). Hensikten vår er å belyse ulike sider av geografisk bevissthet i de tre gruppene velgere, lokalpolitikere og forvaltningsansatte. Resultatene våre viser at lokalpolitikere og velgerne er mer tilbøyelige til å mene at det er en form for maktasymmetri mellom sentrum og periferi, enn byråkratene.

er ett av få andre bidrag.

3. En mer pragmatisk begrunnelse for valget vårt her, er knyttet til at det er svært få politikere (39) på sentralt nivå som har deltatt i undersøkelsen vi bruker i våre analyser, og å inkludere dem i analysene ville gitt lite.

Når det gjelder oppfatning av hvordan fordeling av offentlige ressurser i form av tjenester bør være, er de forvaltningsansatte mer enige i at offentlige tjenester bør være organisert i større og færre enheter sammenlignet med de to andre gruppene. De som jobber i forvaltningen ønsker i tillegg i mindre grad enn de andre aktørgruppene å ta stilling til spørsmålet knyttet til oppvekststed som vi forstår som normativt og knyttet til verdier. En viktig forklaring bak forskjellene er bosted og utdanning, men vi foreslår også andre mulige forklaringer i den avsluttende diskusjonen.

Før vi går nærmere inn på våre analyser og presenterer våre funn, vil vi legge fram det teoretiske rammeverket.

Geografiske skiller og bevissthet i politikken

At geografiske skiller vies oppmerksomhet, er som vi alt har slått fast ikke nytt i studier av norsk politikk. Geografiske skillelinjer har vært sentrale, både historisk (Rokkan 1967) og mer nylig (Almås et. al 2020). I Rokkan og medforfatteres klassiske arbeider (Lipset & Rokkan, 1967; Rokkan, 1987) knyttes geografiske motsetninger analytisk til flere dimensjoner. For det første gjennom en maktkonflikt mellom sentrum og periferi der periferien kjemper for autonomi og for å bevare sin egenart. For det andre gjennom en kulturell dimensjon der periferien yter motstand mot påvirkning fra urbane, gjerne kontinentale, krefter i sentrum. Fremveksten av mål-, lekmanns- og avholdsbevegelsene i Norge forklares av Rokkan som en del av denne dimensjonen. For det tredje gjennom en økonomisk dimensjon som knyttes til motsetningen mellom produsenter og konsumenter i varemarkedet. I Rokkans analyser finnes produsentene i rurale strøk, konsumentene i byene. En slik mangefasettert forståelse av geografiske skiller har gjenklang i nyere internasjonal litteratur på feltet (f.eks Jennings & Stoker 2017, Rodriguez-Pose 2018, Ford & Jennings 2020). De store politiske kontroversene i USA det siste tiåret er av forskere omtalt som et opprør fra «distriktene» mot urbane eliter (Cramer 2012, 2016). «Opprør fra utkanten» ble også brukt for å forklare valgresultatet i Danmark i 2015 da landet nærmest opplevde å stemmemessig bli delt i to mellom by- og laddistrikter (Hansen & Stubager, 2017). Britenes BREXIT-avstemming i 2016 (Jennings & Stoker, 2016) og protestbevegelsen «De gule vestene» i Frankrike (Guilluy, 2019) er også studert i en kontekst av rural misnøye rettet mot en urban elite.

Nyere internasjonale arbeider har det til felles med Rokkans tradisjonelle forståelse at det ikke utelukkende er objektive forhold – som økonomisk og demografisk utvikling og fysisk avstand – som fremheves som forklaring på de geografiske skillene. Den amerikanske statsviteren Katherine Cramer (2012, 2016) har i sine arbeider omkring det «amerikanske distriktsopprøret» vært særlig opptatt av det hun kaller en «rural bevissthet». Rural bevissthet omtales av Cramer som en sosial identitet knyttet til det å være en del av distriktene. Denne identiteten er avgjørende for å forstå både politiske oppfatninger og politisk adferd som stemmegivning i deler av dagens USA. Subjektiv forståelse av og misnøye med geografisk fordeling av makt og ressurser samt manglende opplevelse av respekt, er sentralt i Cramers «rurale bevissthet» (2012, 2016). Denne bevisstheten forklarer ifølge henne rurale velgeres politiske preferanse og deres mistro til sentrale politikere, spesielt politikere på den politiske venstresiden. Hansen og Hjorth (2021) finner en lignende «landlig bevissthet» i Danmark. Den landlige bevisstheten i Danmark påvirkes av både objektiv og subjektiv avstand til offentlige tjenester. Forfatterne viser at en holdningsdimensjon basert på den landlige bevisstheten, ikke betydde særlig mye for danske velgere i folketingsvalget i 2019. De ser likevel ikke bort fra at dimensjonen i fremtiden kan bli viktig dersom partiene setter

politisk konflikt inn i en ramme som vektlegger forskjeller mellom by og land (Hansen & Hjort 2021).

Geografisk bevissthet i norsk sammenheng

Geografisk bevissthet dreier seg også for oss om en oppfatning av geografisk fordeling av makt og offentlige ressurser, samt om verdier knyttet til å bo/vokse opp et sted. Den geografiske bevisstheten kan dermed være en tolkning av objektive, gjerne politiske, forhold i samfunnet, men kan også være en reaksjon på det samme. Som poengtert av Hansen og Hjorth (2021) i studier av Danmark, og i litteratur fra Norge (Berglund 2011), kan derfor geografiske motsetninger ha ulik betydning over tid. Den geografiske bevisstheten kan bli styrket (og svekket) når omstendighetene legger til rette for det.

Det er vanskelig å hevde at objektive forhold i form av økonomisk nedgang og strukturelle omstillinger har samme omfang og styrke i Norge som i f.eks USA. Utfordringer knyttet til en form for utarming av distriktene, er likevel en faktor som er viet oppmerksomhet i flere offentlige utvalg, bl.a. Distriktnæringsutvalget (NOU 2020:12) og Demografiutvalget (NOU 2020:15). Det finnes også en velkommunisert opplevelse mange steder av å ikke bli satset på når omstillings- og nedleggelsesspøkelse melder seg, og av at det innovative og fremtidsrettede skjer «andre steder» (Knudsen, 2019; Stein, 2019; Jenssen, 2020). I denne konteksten ble Solbergs-regjeringens kommune- og regionreform, nærpolitireformen, domstolsreformen og strukturreformen innenfor høyere utdanning realiteter ilt få år (Eidheim & Fimreite 2020; Jenssen 2020; Skiple et al 2022). I Nord-Norge opplevde man i tillegg store omstillinger innen forsvaret (Stein 2019). Hovedargumentet for reforminitiativene var behov for større og sterkere enheter i et samfunn i stadig omstilling med økte krav til effektivitet og handlekraft (Klausen et.al., 2016; Difi, 2019; Knudsen, 2019; Stein, 2019). Med slike – i hovedsak administrative og faglige argumenter med utspring i en NPM-basert markedliberalistisk tenkning – har reformene resultert i sammenslåinger, og mange steder også relokalisering av arbeidsplasser og tjenestetilbud (Klausen et al., 2016; Difi, 2019; Lassen, 2019). Reformene og ikke minst den administrative argumentasjonen knyttet til dem, ble raskt utfordret politisk – særlig av Senterpartiet i opposisjon (Bergh & Karlsen, 2019; Jenssen, 2020). Tolkningen var klar: Summen av reformene representerer strukturelle endringer gjort i og av det politiske sentrum med betydelige omkostninger, først og fremst for distriktene (Almås et al., 2020).

Den historiske viktigheten av geografiske skiller i norsk politikk (Rokkan, 1987), et opposisjonsparti med langvarig eierskap til distriktspolitiske saker og tema (Bergh & Karlsen, 2019) kombinert med den internasjonale politiske tidsånden, muliggjorde en (fornyet) kraftig mobilisering av geografiske skiller. Vi argumenterer for at geografisk bevissthet er en viktig del av dette. For oss har denne bevisstheten flere uttrykk som hver for seg fortjener oppmerksomhet, og kan så vel teoretisk som empirisk ha både rurale og urbane sider. Gjennom de ulike uttrykkene vil vi få en dypere forståelse av bevisstheten. I det følgende redegjør vi for uttrykkene for geografisk bevissthet som vi undersøker og måler i denne artikkelen, og formulerer forventninger til resultatene i analysene.

Forventninger

Det første uttrykket for geografisk bevissthet dreier seg som vi har argumentert for om oppfatninger rundt makt. Oppfatningen av hvem som bestemmer, og særlig i hvor stor grad sentrum bestemmer over periferien, diskuteres som sentralt både hos Rokkan (1987) og hos Cramer (2012). Mobiliseringen mot Solberg-regjeringens mange reformer hadde en tydelig

gjennomgangstone som dreide seg om en klar oppfatning av at sentrum bestemmer, og at distriktene må betale kostnadene for sentrums beslutninger (Stein, 2019; Eidheim & Fimreite, 2020; Jenssen, 2020; Flø, 2020).

Det andre uttrykket for geografisk bevissthet knytter vi til en forståelse av hvordan offentlige ressurser fordeles. For Cramer (2016) handler dette om oppfattelse av at (det geografiske) området man befinner seg i får tilført for lite økonomiske ressurser. Den norske velferdsstaten representerer en betydelig redistribusjon av økonomiske midler – både til individ og til enheter som er ansvarlig for tjenester til innbyggerne der de bor. Redistribusjonen har dermed en betydelig geografisk effekt (Stein 2019). I tillegg til dette har staten også omfattende kompensatoriske tiltak rettet mot distriktene (Stein 2019). I denne sammenheng vil vi ikke rette oppmerksomheten mot denne typen omfordeling, men heller relatere ressursfordeling direkte til hvordan offentlige tjenester/tjenesteproduksjon er organisert, dvs. om lege, politi, skoler og andre offentlige instanser er tilgjengelige for folk der de bor. Gjennom dette knytter vi spørsmålet om fordeling av ressurser mer direkte til den politiske konteksten vi studerer: Solberg-regjeringens mange administrativt begrunnede strukture reformer møtt med politisk motstand og betydelig folkelig engasjement. Konkret vil vi undersøke hvordan aktørene stiller seg til organisering av offentlige tjenester når det gjelder størrelse og antall på tjenestesteder, og ser på dette som et uttrykk for oppfatninger om fordeling av offentlige ressurser.

Vi undersøker også geografisk bevissthet uttrykt gjennom en normativ vurdering av sted. Vi vil undersøke om vi ser ulike vurderinger hos de tre aktørgruppene når det gjelder verdien av rurale vs. urbane bosted. Hos Cramer (2016) handler slike verdier blant annet om respekt for og stolthet over det livet man lever der man lever det. En måte å fange dette på er, i vår fortolkning, å sette pris på det å vokse opp i en type område, det være seg på bygda eller i byen.

Ut fra denne teoretisk informerte diskusjonen forventer vi at de som befinner seg i det geografiske sentrum, vil skille seg fra de som holder til i den geografiske periferien i svarene på alle tre spørsmålene/variablene vi inkluderer i analysene. Den geografiske bevisstheten vil med andre ord være ulik avhengig av bosted: De som bor mer perifert, vil i større grad mene at sentrum tar for lite hensyn, i større grad mene at det er bedre med små og flere tjenestesteder, og at det er best å vokse opp i rurale områder. Vi forventer det motsatte for de som bor i mer sentrale kommuner. Innledningsvis antok vi at det også vil være større sammenfall i geografisk bevissthet mellom velgerne og lokalpolitikere enn mellom disse gruppene og forvaltningsansatte.

Vi vil nå gå over til å redegjøre nærmere for våre data og vår analysestrategi før vi presenterer våre empiriske funn og diskutere disse opp mot teori og forventninger.

Data og analysestrategi

I denne artikkelen benytter vi data fra tre paneler, Norsk medborgerpanel (NMP), Norsk representantpanel (NRP) og Norsk forvaltningspanel (NFP). Data ble samlet inn i november 2020 og i februar/mars 2021. På det tidspunktet da velgerdata ble samlet inn, i underkant av ett år før valget, var Senterpartiet i vekst på vei mot den høyeste målte oppslutningen under Solberg-regjeringens periode rundt årsskiftet 2020/2021 (pollofpolls.no, 2022). Dette tyder på at datainnsamlingen foregikk i en periode da geografiske spørsmål mobiliserte.

Først kartlegger vi geografisk bevissthet i de tre panelene ved å vise prosentfordelinger på hvert av de tre spørsmålene – våre avhengige variabler – som er inkludert i undersøkelsen. Deretter benytter vi regresjonsanalyser, henholdsvis OLS-regresjoner og multinominal logistisk regresjon, for å undersøke effekten av de uavhengige variablene, og i hvilken grad

disse forklarer forskjeller i geografisk bevissthet mellom de tre gruppene. Som vi kommer tilbake til er det forskjeller i sammensetningen av de tre panelene. For å undersøke betydningen av dette har vi samlet alle panelene i ett datasett med paneltilhørighet som uavhengig variabel, i tillegg til de andre uavhengige variablene. I appendiks har vi også inkludert stegvise modeller som viser hvordan estimatet for paneltilhørighet påvirkes når vi kontrollerer for disse.⁴

Avhengige variabler – uttrykk for geografisk bevissthet

Motstanden mot sentrum kan uttrykkes (og måles) på mange måter. Vi har argumentert for en tilnærming knyttet til at makten til å forme samfunn er asymmetrisk fordelt mellom sentrale og perifere strøk. Vi inkluderer derfor følgende spørsmål i vår undersøkelse som en operasjonalisering av syn på maktforholdet: «Hvor enig eller uenig er du i påstanden: Sentrale myndigheter tar for lite hensyn til utkant-Norge». Spørsmålet har en syvpunkts svarskala fra «svært uenig» til «svært enig». En rural bevissthet vil komme til uttrykk gjennom enighet i påstanden, mens en urban bevissthet vil uttrykke uenighet.

Offentlig tjenestetilbud i et vidstrakt land som Norge dreier seg, som vi har argumentert for over, om fordeling av (offentlige) ressurser. Oppfatninger knyttet til organisering av offentlig sektor er derfor viktig for å forstå innholdet i sentrum-periferi-motsetningen på norsk. Med bakgrunn i dette inkluderer vi følgende spørsmål i undersøkelsen: «Generelt sett, hvilken av utsagnene er du mest enig i: A: Offentlige institusjoner, som kommuner, sykehus, utdanningsinstitusjoner og politidistrikt, bør være større og færre. B: Offentlige institusjoner, som kommuner, sykehus, utdanningsinstitusjoner og politidistrikt, bør være mindre og flere», med en syvpunkts svarskala fra «Helt enig i A» til «Helt enig i B».⁵ En rural bevissthet vil foretrekke flere og mindre enheter, mens den urbane bevisstheten vil foretrekke færre og større.

Vi knytter den verdibaserte siden av bevisstheten til oppfatninger om bosted og måler dette gjennom spørsmålet: «Hvor mener du det er best for barn å vokse opp?». Svarkategoriene respondentene måtte velge mellom var: «En storby», «Forstad eller utkanten av en storby», «En liten eller mellomstor by», «Et bygdesentrum», «Et spredtbygd strøk» eller «Det spiller ingen rolle». Den rurale bevisstheten vil foretrekke de to kategoriene «bygdesentrum» eller «spredtbygd strøk», mens den urbane bevisstheten vil foretrekke «storby», «forstad» eller «liten eller mellomstor by».

Uavhengige variabler

I tillegg til de tre avhengige variablene inkluderer vi i analysen uavhengige variabler som kan forklare forskjeller i holdninger og ligge til grunn for hvor samstemte aktørene er. I tråd med det som er diskutert over, vil respondentenes geografiske plassering være viktig. Vi inkluderer et mål på hvor urban eller rural kommunen respondenten bor i er. Dette gjør vi ved å koble kommunen respondenten tilhører med Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin sentralitetsindeks. SSB deler kommuner inn i seks klasser basert på plassering langs en sentralitetsindeks. Denne indeksen er et mål på hvor stor avstand det er til arbeidsplasser og servicefunksjoner, og tar høyde for folketall innenfor hver grunnkrets i en kommune (Høydahl, 2020). Vi har valgt å slå sammen de seks klassene i indeksen til fire klasser. Valget har en teoretisk begrunnelse, samt et hensyn om å sikre statistisk kraft. I vår teoretiske diskusjon tidligere i

4. Appendiks er tilgjengelig via nettutgaven av artikkelen

5. Vi randomiserte hvilken påstand som var A og B.

artikkelen argumenterte vi for ulike geografiske bevisstheter avhengig av bosted. Det gir et behov for å skille de som bor sentralt fra resten. Derfor er første kategori i sentraliseringsklassifiseringen «Oslo og omegn» (likt SSB sin sentralitetsklasse 1). I den andre kategorien inkluderer vi «andre bykommuner» (likt SSB sin sentralitetsklasse 2). Den tredje kategorien omfatter «kommuner som er mellomsentrale» (likt SSB sin sentralitetsklasse 3 og 4), og i den fjerde kategorien inkluderer vi de «mest rurale kommunene» (likt SSB sin sentralitetsklasse 5 og 6).

En viktig premiss i våre diskusjoner så langt har vært betydningen av de politiske partiene sin politikk. Selv om det ikke er en hovedlinje i våre analyser, vil vi inkludere partivalg og -tilhørighet som noe som påvirker geografisk bevissthet, men som også kan tolkes som et uttrykk for slik bevissthet. For velgerne og de forvaltningsansatte er partivalg i våre analyser basert på hva de selv oppga de ville stemt om det var valg i morgen, mens det for politikerne er det partiet de representerer.

I tillegg til sentraliseringsklassifiseringen og partivariabelen har vi inkludert bakgrunnsvariablene kjønn, alder og utdanning (omtalt i det videre som demografiske variabler). Utdanning er delt inn i gruppene «videregående skole eller lavere», «bachelorgrad eller tilsvarende» og «mastergrad eller tilsvarende».

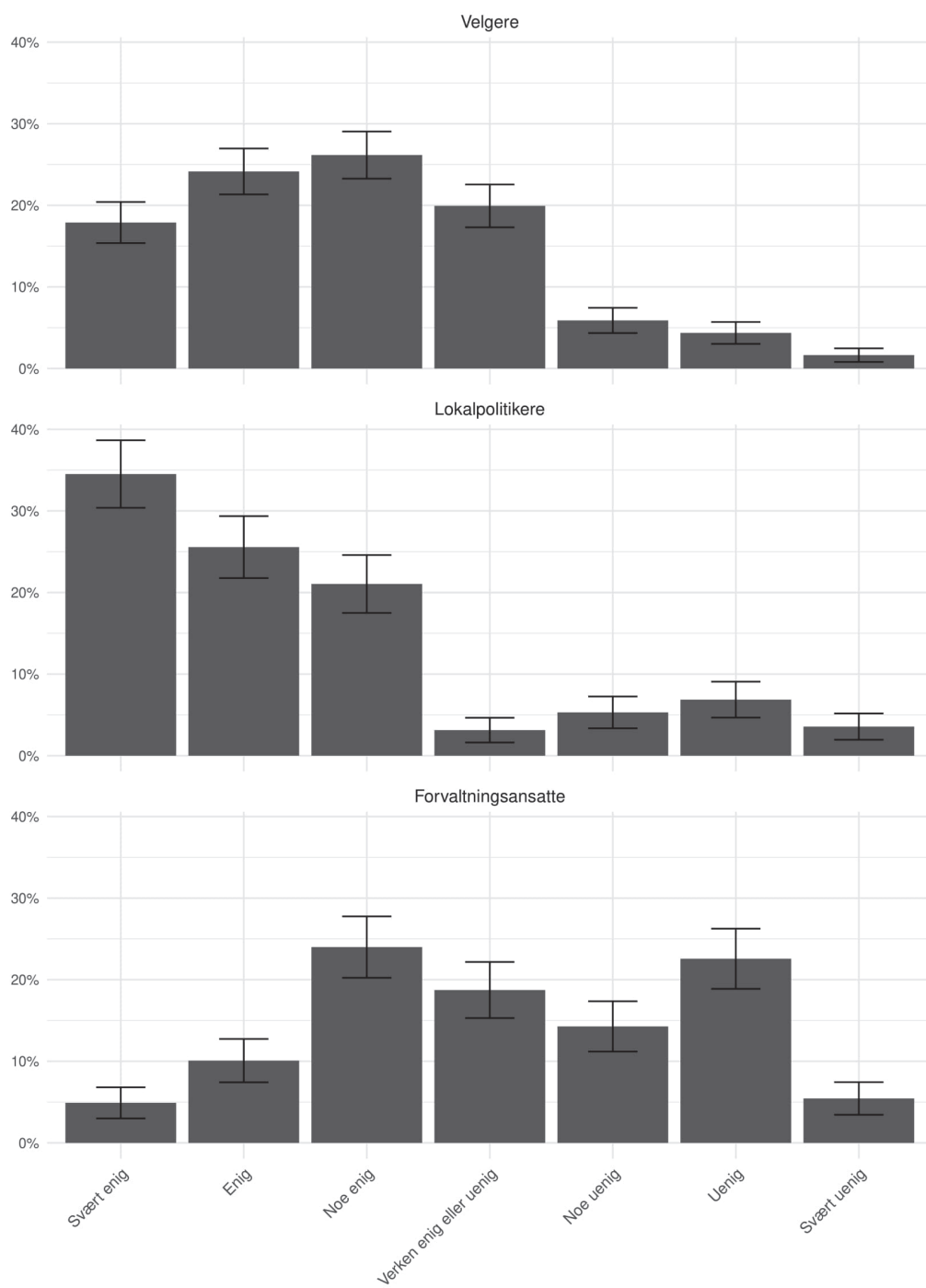
Tabell A1 i appendiks viser fordelingen av de uavhengige variablene i de tre panelene. Det er relativt god kjønnsbalanse, mens forvaltningsansatte er noe yngre og en del høyere utdannet enn lokalpolitikere og velgerne, og stemmer noe annerledes. Det er imidlertid store forskjeller i hvor sentralt respondentene i de tre gruppene bor, noe som etter all sannsynlighet reflekterer faktiske forhold. I motsetning til velgerne bor de fleste av lokalpolitikere i de minst sentrale områdene – en naturlig konsekvens av at det er flere lokalpolitikere per velger i kommuner med få innbyggere. Samtidig bor en klar majoritet av forvaltningsansatte i Oslo-området eller andre bykommuner. Ved å sette sammen utvalgene i analysen, og inkludere både paneltilhørighet og øvrige demografiske variabler som bosted, vil vi vise effekten av panel og bosted hver for seg. Likevel vil det være større usikkerhet knyttet effekten av bosted for forvaltningsansatte i rurale strøk ettersom det utgjør en liten del av dette utvalget.⁶

Resultater

Motstand mot det politiske sentrum

Motstand mot det politiske sentrum, måler vi altså gjennom spørsmålet om sentrale myndigheter tar for lite hensyn til utkant-Norge. Figur 1 viser andelen i de tre panelene – velgere, lokalpolitikere og forvaltningsansatte som er enige eller uenige i påstanden. Velgerne og deres representanter er klare og samstemte her. 68% av velgerne og 81% av lokalpolitikere sier de er noe enige, enige eller svært enige. Blant politikerne utgjør de som er «svært enig» den desidert største kategorien med hele 35% av svarene. Velgerne er noe mer moderate, og svarer oftere at de er «verken enig eller uenig». Forvaltningsansatte er derimot delt i spørsmålet. Blant disse svarer 39% at de er enige og 42% at de er uenige. Synspunktene i de tre panelene er altså slik vi antok i vår teoretisk informerte diskusjon. Det er en betydelig grad av samsvar mellom velgerne og politikerne og mer støtte til sentrale myndigheter blant de forvaltningsansatte.

6. I appendiks inkluderer vi også separate analyser for hvert av panelene. Disse viser at effektene er stort sett ganske like for hver av gruppene.



Figur 1. Tar sentrale myndigheter for lite hensyn til utkant-Norge?

For å undersøke hva som predikerer disse holdningene, og om forskjellene mellom panelene kan forklares av geografiske tilholdssted, partitilhørighet og de demografiske variablene, har vi benyttet OLS-regresjon. Resultatene vises i tabell 1.

Tabell 1. OLS-regresjon. Avhengig variabel: Enighet med påstand om at sentrale myndigheter tar for lite hensyn til utkant-Norge. Standardfeil i parentes. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$.

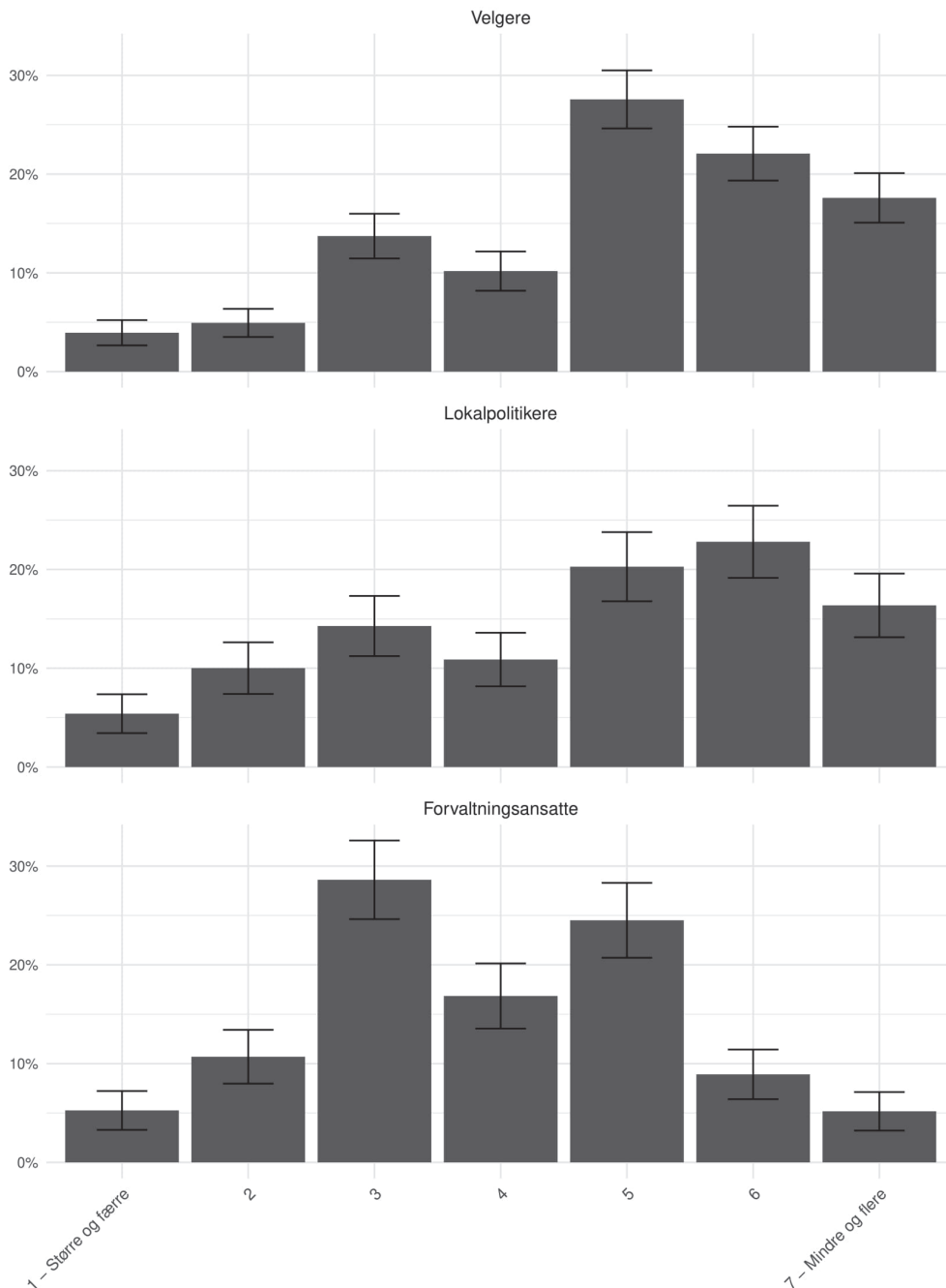
| | Motstand mot det politiske sentrum |
|---|------------------------------------|
| Panel (ref. = velgere) | |
| Lokalpolitikere | 0.058 (0.068) |
| Forvaltningsansatte | -0.481*** (0.078) |
| Sentralitet (ref. = Oslo og omegn) | |
| Andre bykommuner | 0.531*** (0.083) |
| Mellomsentrale kommuner | 0.962*** (0.079) |
| Rurale kommuner | 1.519*** (0.098) |
| Kjønn (ref. = mann) | |
| Kvinne | 0.123* (0.055) |
| Alder | -0.062 (0.048) |
| Utdanning (ref. = vgs. eller lavere) | |
| Bachelor | -0.105 (0.071) |
| Master eller høyere | -0.430*** (0.071) |
| Parti (ref. = Høyre) | |
| R | 1.672*** (0.140) |
| SV | 1.175*** (0.102) |
| Ap | 0.913*** (0.077) |
| Sp | 1.836*** (0.090) |
| MDG | 0.696*** (0.112) |
| KrF | 0.830*** (0.162) |
| V | 0.380** (0.139) |
| Frp | 0.860*** (0.119) |
| Konstantledd | 3.586*** (0.118) |
| N | 2,594 |
| R ² | 0.391 |

Ansatte i forvaltningen er signifikant mer uenige i at sentrale myndigheter tar for lite hensyn til utkant-Norge enn velgere (referansekategori) og lokalpolitikere. I tråd med forventningene til hvordan geografisk tilhørighet ville påvirke, ser vi at det har mye å si hvor sentralt man bor. Sannsynligheten for å være enig i at sentrale myndigheter tar for lite hensyn til utkant-Norge øker jo lengre man bor fra arbeidsplasser og offentlige tjenester. Rundt 1,5 skalapoeng skiller respondentene i de mest rurale kommunene fra referanse kategorien «Oslo og omegn».

Av våre bakgrunnsvariabler spiller utdanning en rolle, men først på et høyt utdanningsnivå. Bare de som har utdannelse «mastergrad eller høyere», skiller seg signifikant fra referanse kategorien «videregående skole eller lavere». Partitilhørighet har også stor betydning. Respondenter med tilhørighet i Høyre (referansekategori) utgjør et ytterpunkt, med signifikant mindre sannsynlighet for å være enige i kritikken av sentrale myndigheter enn de med tilhørighet i andre partier. Respondenter med tilhørighet i Rødt og Senterpartiet er tilsynelatende de mest kritiske, og utgjør dermed det motsatte ytterpunktet.

Fordeling av offentlige ressurser

Våre neste analyser tar utgangspunkt i spørsmålet vi har valgt for å kunne si noe om synspunkt på offentlig ressursfordeling. Figur 3 viser fordelingen av velgere, lokalpolitikere og forvaltningsansatte på spørsmålet om offentlige institusjoner bør være større og færre eller mindre og flere. Også her bekreftes våre antakelser. Velgerne og lokalpolitikerne fremstår som nokså samstemte. 67% av velgerne og 59% av lokalpolitikerne mener offentlige institusjoner bør være mindre og flere. Forvaltningsansatte har også her delte meninger. Blant disse ønsker 44% seg større og færre offentlige tjenester, mens 38% foretrekker at de er mindre og flere. Forvaltningsansatte er dermed det eneste av panelene der flertallet støtter det vi kan omtale som sentralisering av offentlige tjenester.



Figur 2. Burde offentlige institusjoner være større og færre eller mindre og flere enn i dag?

Vi brukte samme analysestrategi som på forrige spørsmål for å se nærmere på hva som kan forklare forskjellene. Resultatene vises i tabell 2. Modellen viser at både lokalpolitikere og ansatte i forvaltningen er signifikant mer for sentralisering (større og færre enheter) enn velgere, og i tilnærmet like stor grad.

Bosted har betydelig effekt, men variabelen slår først ut utenfor bykommunene. Det er ingen forskjeller mellom respondenter fra «Oslo og nærliggende områder» (referansekategori) og respondenter fra «andre bykommuner». Analysen av partitilhørighet viser igjen at respondenter med tilhørighet i Høyre (referansekategori) utgjør et ytterpunkt. Disse har signifikant større sannsynlighet for å støtte sentralisering av offentlige tjenester slik vi måler det enn respondenter med tilhørighet i andre partier. Samtidig ser vi igjen tegn til enighet mellom Senterpartiet og Rødt, som også her utgjør det motsatte ytterpunktet.

Når det gjelder våre bakgrunnsvariabler har også utdanning signifikant effekt her. Sannsynligheten for å foretrekke større og færre offentlige institusjoner øker i takt med utdanningsnivå. I tillegg ser vi her at kvinner er mer kritiske til sentralisering av offentlige tjenester enn menn.

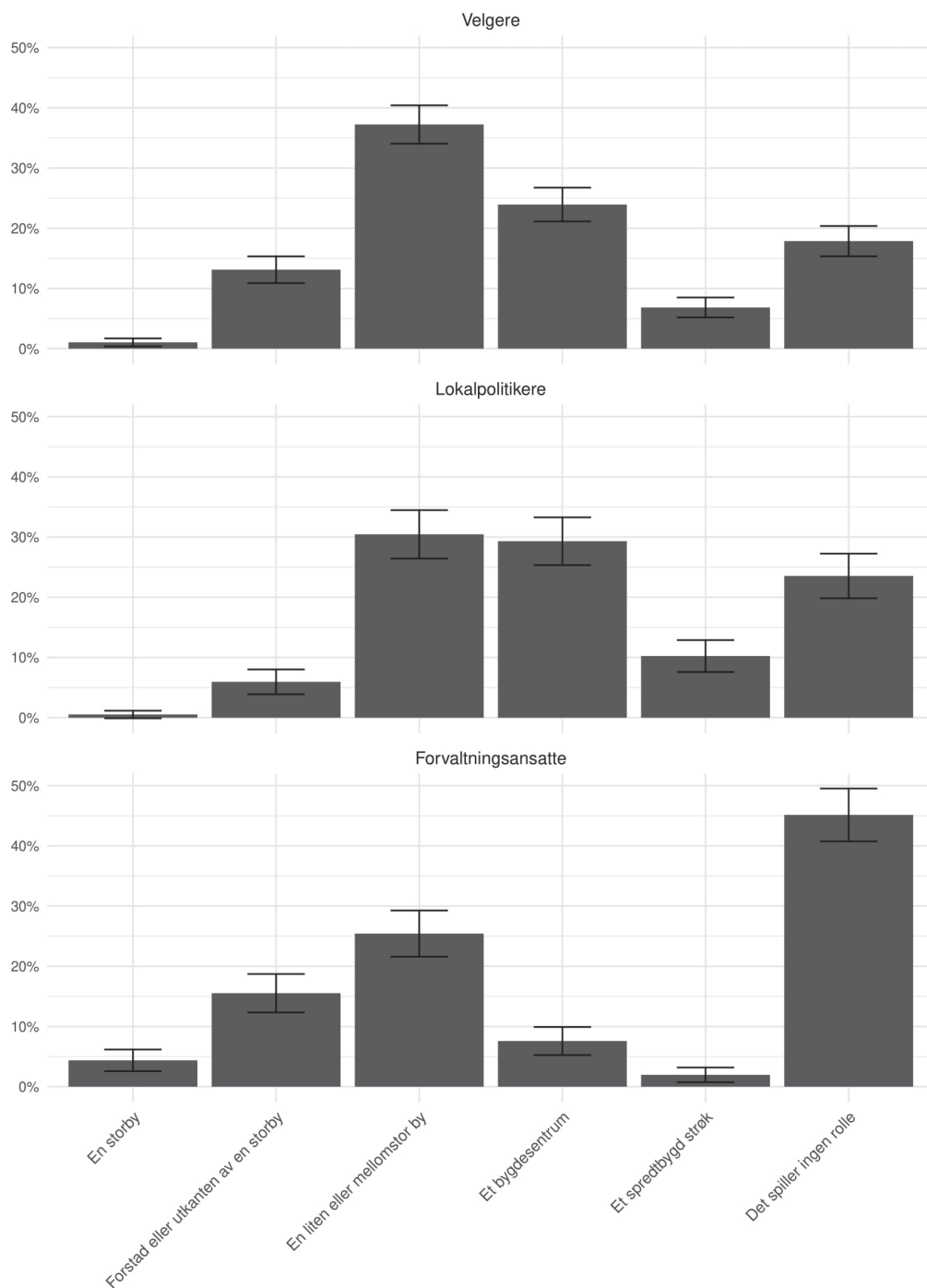
Tabell 2. OLS-regresjon. Avhengig variabel: Mener offentlige institusjoner bør bli flere og mindre. Standardfeil i parentes. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$.

| Fordeling av offentlige ressurser | |
|---|-------------------|
| Panel (ref. = velgere) | |
| Lokalpolitikere | -0.247*** (0.075) |
| Forvaltningsansatte | -0.290*** (0.086) |
| Sentralitet (ref. = Oslo og omegn) | |
| Andre bykommuner | 0.061 (0.091) |
| Mellomsentrale kommuner | 0.309*** (0.087) |
| Rurale kommuner | 0.571*** (0.108) |
| Kjønn (ref. = mann) | |
| Kvinne | 0.274*** (0.060) |
| Alder | 0.023 (0.053) |
| Utdanning (ref. = vgs. eller lavere) | |
| Bachelor | -0.253** (0.078) |
| Master eller høyere | -0.685*** (0.078) |
| Parti (ref. = Høyre) | |
| R | 2.240*** (0.154) |
| SV | 1.458*** (0.112) |
| Ap | 1.121*** (0.085) |
| Sp | 2.012*** (0.099) |
| MDG | 0.874*** (0.123) |
| KrF | 0.888*** (0.178) |
| V | 0.434** (0.153) |
| Frp | 0.544*** (0.131) |
| Konstantledd | 3.531*** (0.130) |
| N | 2,591 |
| R ² | 0.269 |

Verdien av bosted

Det siste spørsmålet omhandler det vi har kalt den verdibaserte siden av den geografiske bevisstheten. Denne har vi valgt å måle gjennom oppfatninger knyttet til barns oppvekststed. Figur 5 viser hvor velgere, lokalpolitikere og forvaltningsansatte mener det er best for barn å vokse opp. Igjen finner vi noe av den type samstemthet mellom panelene som vi

antok. Velgere og lokalpolitikere verdsetter i større grad enn forvaltningsansatte oppvekst i bygdesentrum og spredtbygde strøk. Det noe mer urbane svaralternativet «liten eller mellomstor by» får noe støtte i alle panelene – mest blant velgerne (37%) og minst blant forvaltningsansatte (25%). Få mener storbyen er det beste oppvekststedet i alle panelene, mens storbyforstad foretrekkes av noen velgere (13%), og forvaltningsansatte (15%). Kun 6% av lokalpolitikere verdsetter forstads- eller storbyoppvekst høyest, men en del velger liten eller mellomstor by (30%).



Figur 3. Hvor mener du det er best for barn å vokse opp?

Oppsummert er det ikke veldig store forskjeller i andelene som velger det vi kategoriserer som urbane strøk, «storby», «forstad eller utkant av storby» eller «liten eller mellomstor by». 51% av velgere, 37% av lokalpolitikere og 45% av forvaltningsansatte velger et slikt urbant alternativ. Imidlertid velger byråkratene i langt mindre grad de rurale alternativene, «bygdesentrum» og «spredtbygd strøk». Kun 9% av de forvaltningsansatte velger dette, mot 31% av velgere og 39% av lokalpolitikere. Dette skyldes at forvaltningsansatte i større grad mener det ikke spiller noen rolle hvor barn vokser opp. 45% mener dette, mot 18% av velgere og 24% av lokalpolitikere.

Svarkategorien «det spiller ingen rolle» viser seg å utgjøre et interessant skille, siden det er foretrukket av mange i forvaltningen, og en ikke ubetydelig andel også i de to andre panelene. Derfor vil vi undersøke hva som kjennetegner de som svarer dette sammenlignet med de andre kategoriene. For å analysere dette spørsmålet nærmere brukte vi en multinomial logistisk regresjon med «by/forstad», «bygdesentrum/spredtbygd strøk» og «ingen» preferanse som kategorier i den avhengige variabelen, med sistnevnte som referansekategori. Resultatene vises i tabell 3.

Tabell 3. Multinomial logistisk regresjon. Avhengig variabel: Hvor mener du det er best for barn å vokse opp? (ref. = Det spiller ingen rolle). Standardfeil i parentes. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$.

| Verdien av bosted (ref. = Det spiller ingen rolle) | By/forstad | Bygdesentrum/spredtbygd strøk |
|---|-------------------|-------------------------------|
| Panel (ref. = velgere) | | |
| Lokalpolitikere | -0.564*** (0.138) | -0.216 (0.157) |
| Forvaltningsansatte | -0.449*** (0.135) | -0.555** (0.206) |
| Sentralitet (ref. = Oslo og omegn) | | |
| Andre bykommuner | 0.480*** (0.139) | 0.646** (0.237) |
| Mellomsentrale kommuner | 0.751*** (0.141) | 1.723*** (0.215) |
| Rurale kommuner | 0.214 (0.199) | 2.481*** (0.246) |
| Kjønn (ref. = mann) | | |
| Kvinne | -0.466*** (0.102) | -0.711*** (0.130) |
| Alder | -0.129 (0.091) | -0.283* (0.115) |
| Utdanning (ref. = vgs. eller lavere) | | |
| Bachelor | -0.281* (0.142) | -0.316 (0.162) |
| Master eller høyere | -0.269* (0.133) | -0.785*** (0.171) |
| Parti (ref. = Høyre) | | |
| R | -0.711** (0.243) | -0.461 (0.332) |
| SV | -0.450* (0.175) | -0.613* (0.265) |
| Ap | -0.203 (0.141) | -0.086 (0.187) |
| Sp | -0.295 (0.208) | 1.253*** (0.219) |
| MDG | -0.919*** (0.190) | -0.611* (0.294) |
| KrF | -0.060 (0.353) | 0.856* (0.378) |
| V | -0.674** (0.236) | -0.216 (0.339) |
| Frp | 0.389 (0.292) | 1.144*** (0.317) |
| Konstantledd | 1.394*** (0.221) | -0.215 (0.303) |
| N | | 2,587 |

Først ser vi på det å foretrekke de urbane alternativene fremfor å si at det ikke spiller noen rolle hvor man vokser opp. Her er effekten av panel noe annerledes enn vi antok. Sammenlignet med velgere er lokalpolitikere, men også forvaltningsansatte, noe mindre tilbøyelige til å foretrekke urbane oppvekstomgivelser. De som bor i byer utenfor Oslo-området og mel-

lomsentrale kommuner, er noe mer positive til å vokse opp i urbane omgivelser fremfor å mene at det ikke spiller noen rolle. De med tilhørighet til Venstre, Miljøpartiet De Grønne, Sosialistisk Venstreparti og Rødt er signifikant mindre tilbøyelige til å velge urban oppvekst enn folk med tilknytning til Høyre (referansekategori). Av bakgrunnsvariablene gjelder det samme for kvinner i forhold til menn, og de med høyere utdanning i forhold til de uten slik utdanning.

Tabell 3 viser også resultatene for det å foretrekke oppvekst i rurale områder fremfor å ikke ha noen preferanse. I forhold til velgerne er forvaltningsansatte igjen mer tilbøyelige til å mene at det ikke spiller noen rolle. Med kontroll ser vi ingen signifikant forskjell mellom lokalpolitikere og velgere når det gjelder å velge oppvekst på bygda. Vi ser at kvinner og de med høyere utdanning har større sannsynlighet for å synes at det ikke spiller noen rolle. Går vi til våre teoretiske begrunnede variabler, ser vi ikke overraskende at de som bor mer ruralt synes at det er best for barn å vokse opp ruralt. Tendensen er sterkest blant de som bor minst sentralt. Når det gjelder partitilhørighet finner vi at det er de med tilknytning til Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet som i større grad foretrekker bygda som oppvekststed. Funnene her kan tyde på at spørsmålet om oppvekststed for barn mobiliserer et annet partipolitisk skille enn spørsmålene knyttet til maktforhold og organisatoriske forhold som vi har analysert over.

Avsluttende diskusjon

I denne artikkelen har vi kartlagt den geografiske bevisstheten til de tre aktørgruppene velgere, lokalpolitikere og forvaltningsansatte. *Vårt første forskningsspørsmål* dreide seg om hvor samstemt gruppenes geografiske bevissthet er. Når vi oppsummerer svarfordelingene på våre mål på geografisk bevissthet ser vi at samstemtheten mellom de tre gruppene var omtrent som vi antok. Velgerne og politikerne er mest samstemte, mens forvaltningsansattes bevissthet skiller seg fra de to andre gruppene ved å være mer i tråd med daværende regjeringens politikk. Det forvaltningsforskere omtaler som forvaltningens sekvensielle lojalitet til politikere i posisjon (Askim og Bach 2021), får dermed støtte i våre resultat, og forvaltningsansattes sosialisering til og trening i rollen (Sejerstedt 2022) kan være en viktig forklaring til det mønsteret vi her avdekker.

Om vi ser mer detaljert på de tre avhengige variablene vi har inkludert i den geografiske bevisstheten, ser vi at lokalpolitikere og velgerne i stor grad er enige i at det ikke blir tatt nok hensyn til utkant-Norge. Styrken i oppfatningene her tyder på at spenningen mellom sentrum og periferi med utgangspunkt i det som kan oppfattes som et maktperspektiv, stadig er til stede i norsk politikk. Dette kan utgjøre en utfordring for sentrale myndigheter. Det er videre overraskende at 4 av 10 i gruppen forvaltningsansatte – som jo må sies å være sentrale myndigheter – (i større eller mindre grad) er enige i påstanden om at sentrale myndigheter ikke tar nok hensyn til utkant-Norge. Hovedinntrykket er likevel at flertallet av de forvaltningsansatte uttrykker lojalitet mot den regjering de på svartidspunktet «tjener» gjennom å mene at regjeringens politikk også tar hensyn til utkant-Norge.

Den andre avhengige variabelen – spørsmål om fordeling av offentlig ressurser i form av organisering av offentlige tjenester i større eller mindre, flere eller færre enheter gir oss ved siden av å si noe om oppfatninger om ressursfordeling, også et innblikk i oppslutningen om regjeringens reformer hos aktørgruppene vi har studert. Det er ikke flertall, hverken hos velgere eller lokalpolitikere, for at større og færre enheter er å foretrekke i offentlig tjenesteproduksjon, noe som gjenspeiler motstanden Solberg-regjeringen møtte for flere av sine reformer. Også her kan de forvaltningsansatte tolkes som lojale til regjeringen. Denne

gruppen er mer tilbøyelige til – i tråd med reforminitiativene – å foretrekke færre og større enheter.

Den tredje avhengige variabelen – spørsmålet om verdier knyttet til distriktene, avdekker også interessante skiller mellom aktørgruppene. De som jobber i forvaltningen, er i større grad tilbøyelig til å svare at det ikke spiller noen rolle hvor barn vokser opp. At byråkratene i mindre grad tar standpunkt her henger sammen med at de som gruppe bor mer sentralt enn det respondentene i de andre panelene gjør. Hele forskjellen blir likevel ikke forklart av det. Kanskje kan forvaltningsansattes svar her tolkes som et uttrykk for at de i tråd med sin rolleforståelse ønsker å opptre nøytralt i saker som kan oppfattes som verdimessige.

Vårt andre forskningsspørsmål er hva som kan forklare velgerne, politikerne og de forvaltningsansattes geografiske bevissthet. En opplagt forklaring til sammenfallet i geografisk bevissthet mellom velgere og politikere i våre analyser er at vi har inkludert kun lokalpolitikere. Begrunnelsen vår for å gjøre det, var at lokalpolitikere representerer et større mangfold og dermed sannsynligvis et bredere og mer sammensatt syn på den geografiske konflikten enn politikere på sentralt nivå. Fordi politikerne gjennom dette metodiske grepet får en bakgrunn som er likere velgernes, gir dette i seg selv større sannsynlighet for sammenfall mellom de to gruppene. At det er flere lokalpolitikere per innbygger i rurale strøk, gir også utslag i resultatene.

I samsvar med forventningene viste resultatene at jo mindre sentralt man bor, jo større er tilbøyeligheten til å mene at sentrale myndigheter ikke tar hensyn til utkant-Norge, at man bør ha flere og mindre enheter i offentlig sektor og at det er best å vokse opp ruralt sammenlignet med å mene at det ikke spiller en rolle. Svarene på dette siste spørsmålet viser imidlertid en forskjell vi ikke forutså; de som bor urbant har størst tendens til å mene at det ikke er så viktig hvor man vokser opp. Dette kan tyde på en viss asymmetri mellom sentrale og rurale strøk. Oppvekststed kan synes å være særlig viktig for de som føler seg mest utsatt og ønsker å forsvare egen livsstil og egne valg av bosted.

Mye tyder på at den geografiske bevisstheten er rural i og med at et overveldende flertall mener at sentrale myndigheter ikke tar nok hensyn til utkant-Norge, og at et flertall foretrekker flere og mindre enheter i tjenesteproduksjonen. En forklaring kan være at den norske befolkning i stor grad er «periferivennlig» (Jensen 2020). Mange har røtter i mer rurale strøk, og er dermed kanskje mer tilbøyelige til å sympatisere med distriktene. En annen forklaring er at periferien og distriktene har saker det er lett å sympatisere med (f.eks. tilstedeværelse av politi i nærområde og lokalt fødetilbud). Det har også hatt betydning at disse sakene har blitt plukket opp politisk og at Senterpartiet som opposisjonsparti i perioden har frontet dem. Det er videre et faktum at periferien ligger fjernere fra sentralmakten. Folk i distriktene opplever faktisk politisk avstand – til og med avmakt – til beslutningstakere (Stein et.al. 2021b). Studier av gruppebevissthet – som den geografiske bevisstheten antakelig må klassifiseres som – har vist en sterkere bevissthet hos grupper som opplever å være i en underlegen posisjon (Miller 1981 et.al.). Kanskje er dette en enkel, men også reell forklaring på hvorfor rural geografisk bevissthet synes sterkere enn den tilsvarende urbane også i Norge anno 2022?

I og med at forvaltningen i denne studien i stor grad er lokalisert til det sentrale Østlandet, og denne faktoren har signifikant påvirkning på holdningene, er lokalisering en viktig forklaring på hvorfor verden ser annerledes ut fra forvaltningskontorene. I tillegg er utdanning utslagsgivende på den måten at de med høyere utdanning har mindre rural bevissthet. Når store deler av de forvaltningsansatte har høyere utdanning, er også det med på å forklare forskjellen. Vår studie kan likevel ikke si noe om dette vil påvirke byråkratiets adferd, og hvordan man utfører jobben sin i forvaltningen.

Et annet mer empirisk trekk ved norsk forvaltning kan også være med å forklare funnene våre. Christensen et.al (2018) peker på en betydelig nedgang i departementsansattes «kontakt med egne lokale og regionale etater ilt siste året».⁷ Christensen et.al. (2018) omtaler dette som de største endringene i departementenes kontaktmønster de siste 40 årene (s. 101). Selv om bildet er noe annerledes om vi ser på de direktoratansattes kontakt med lokalt og regionalt nivå (Christensen et al 2018:101), kan redusert kontakt mellom departementene og det lokale og regionale nivået over tid tolkes som en form for frakobling. Frakobling som følger av mindre kontakt, kan føre til svak informasjonsutveksling mellom forvaltningsnivåene. Dette kan føre til at like situasjoner oppfattes helt ulikt og til ulike vurderinger i saker og av sakskompleks. Svekket kontakt mellom forvaltningsnivåene – både internt i staten og mellom staten og kommunesektoren – kan da være en viktig forklaring på hvorfor vi finner en noe annen bevissthet i sentralforvaltningen i forhold til geografisk relaterte saker enn blant lokalpolitikere og velgerne.

Vårt tredje forskningsspørsmål er om betydningen av den geografiske bevisstheten vi har avdekket. Analysene våre viser at de med tilhørighet i særlig Senterpartiet og Rødt, men også Arbeiderpartiet og SV, er mer enige i oppfatning av maktasymmetri og ønske om størrelse på offentlige enheter, sammenlignet med Høyre sine tilhengere. I verdispørsmålet knyttet til den geografiske konfliktlinjen, finner vi ingen slik enighet mellom de nevnte partiene. Dette kan tyde på at enigheten mellom dem i spørsmålene relatert til makt og ressursfordeling også kan være basert på andre konflikter enn den geografiske som sådan. Mindretallsregjeringen bestående av Arbeiderpartiet og Senterpartiet som ble etablert etter valget i 2021, er avhengig av støtte fra særlig Sosialistisk Venstreparti. Våre analyser kan indikere at det ikke finnes nok verdimelessig samstemthet mellom regjeringen og partiene til venstre for den å falle tilbake på når det gjelder den geografiske skillelinjen om saksueneigheten blir for stor. Regjeringens styringskraft kan derfor fort bli utfordret om realpolitikken ikke viser seg å harmonere med støttepartienes oppfatninger og forventninger.

For videre forskning vil det i denne sammenheng være interessant å observere velgerne holdninger fremover for å kunne avdekke hvordan de reagerer på Arbeiderparti-Senterparti-regjeringens distriktspolitikk. Særlig interessant vil det være å følge oppslutningen om Senterpartiet – fra en konstant «geografisk korreks» til Solberg-regjeringens politikk til regjeringsparti i posisjon til å sette «ord om til handling».

Diskusjonen om «det representative byråkratiet» (Lægreid og Olsen 1978, Meier, 2019) kan kanskje også få en fornyet styrke med utgangspunkt i våre funn. I forståelsen av et representativt byråkrati er egenskaper ved de forvaltningsansatte viktige. Et spørsmål som da reiser seg gitt vårt funn, er om et byråkrati med andre kjennetegn når det gjelder geografisk bosted enn befolkningen, er i stand til å ivareta dens interesser på en fullgod måte. At byråkratene i andre undersøkelser sterkt har vektlagt egen faglig uavhengighet (Christensen et al, 2018) og også at deres forvaltningsmessige trening vektlegger nøytralitet (Sejerstedt, 2022), gjør at svaret på spørsmålet langt på vei er ja. Likevel blir det fra tid til annen argumentert for et behov for tiltak som kan bøte på den svake geografiske representasjonen i byråkratiet, bl.a. utflytting av forvaltningsinstitusjoner fra Oslo-området. Behovet for slike kompensatoriske tiltak kan tenkes å bli ytterligere forsterket av den frakoblingen lite kontakt mellom forvaltningsnivåene de siste 40 årene representerer (Christensen et al, 2018).

Det vil derfor være interessant å følge forvaltningens geografiske bevissthet. Faglig kom-

7. Fra 38% med slik kontakt i 1976 til 17 % i 2016. Nedgangen er enda større om vi ser på tilsvarende kontakt med kommunal- og fylkeskommunalforvaltning – fra 35% i 1976 til 9 % i 2016.

petanse og uavhengighet, men også sekvensiell lojalitet til politikere i posisjon er viktig for byråkrater (Askim og Bach 2021). Den nåværende regjeringens politiske plattform uttrykker intensjoner om reversering av sentraliseringsreformer og mer hensyn til distriktene (Hurdalplattformen 2021-2025). Senterpartiet bekler også ministerposter i departementer som er avgjørende i sentrum-periferispørsmål som Finansdepartementet, Kommunal- og distriktdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Påvirker nye politikere i posisjon, lojaliteten i byråkratiet og utfordres da fagligheten? Forvaltningens sekvensielle lojalitet gjør det rimelig å anta at forvaltningsansatte vil utvikle en noe mer rural geografisk bevissthet. Mens den faglige uavhengigheten (og nøytraliteten) i rolleutforming kan peke i retning av at byråkratene heller kan tenkes å opptre som buffer mot (for) raske politiske endringer gjennom å holde fast på en mindre tydelig geografisk bevissthet.

Tiden er nå inne til at forskningen på dette feltet uansett bør ta steget fra å kartlegge og forklare holdninger til å studere handlinger. Kvalitative studier er da en vei å gå, men også surveyforskningen kan ta mål av seg til å studere dette gjennom å utvikle spørsmål og eksperimenter som gir bedre muligheter for å fange opp adferd hos forvaltningsansatte og politikere, så vel som hos velgerne.

Litteratur

- Almås, Fuglestad, E. M. & Melås, A. (2020). Dei nye distriktsopprøra i lys av varige konfliktlinjer i norsk politikk. I R. Almås og E.M Fuglestad (Red.) *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyer.
- Askim, J. & Bach, T. (2021). Mellom meritokrati og politisering? En komentansstudie av etatsledere med og uten politikerbakgrunn, 1980-2020, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 37(4):171-190. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-02>
- Bergh, J. & Karlsen, R. (2019). Politisk dagsorden og sakseienskap ved stortingsvalget i 2017. I J. Bergh og B. Aardal (Red.), *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017* (s.27-43). Oslo: Cappelen Damm.
- Berglund, F. (2011). Finnes det fortsatt regionale forskjeller i partienes oppslutning? I B. Aardal (Red.), *Det politiske landskap. En studie av stortingsvalget 2009* (s. 163-194). Oslo: Cappelen Damm.
- Berntzen, E & Selle, P. (1990). Structure and Social Action in Stein Rokkan's Work. *Journal of Theoretical Politics* 2(2):131-150. <https://doi.org/10.1177/0951692890002002001>.
- Christensen, T, Egeberg, M., Lægreid, P. & Trondal, J. (2018) *Sentralforvaltningen – Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cramer, K. J. (2012). Putting Inequality in Its Place: Rural Consciousness and the Power of Perspective. *American Political Science Review* 106(3):517-532. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000305>
- Cramer, K. J. (2016). *The politics of resentment: Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*. Chicago; London: University of Chicago Press.
- Difi (2019). Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018. Difi-rapport nr. 1.
- Eidheim, M. R. & Fimreite, A. L. (2020). Geografisk konflikt i det politiske landskapet: En fortelling om to dimensjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 36(2):56-78. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2020-02-02>
- Flø, B.E. (2020) Kjensla av ran. I R. Almås og E.M Fuglestad (Red.) *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyer.
- Ford, R., & Jennings, W. (2020). The changing cleavage politics of Western Europe. *Annual Review of Political Science*, 23(1): 295-314. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052217-104957>

- Guilluy, C. (2019) *Twilight of the Elites. Prosperity, the Periphery, and the Future of France*. New Haven and London: Yale University Press.
- Hansen, K.M. & Hjorth, F. (2021). Udkantsdanmark og landlig bevidsthed. I Hansen, K.M & Stubager, R. (Red.), *Klimavalget. Folketingsvalget 2019*. Djøf Forlag.
- Hansen, K.M. & Stubager, R. (2017). Stenbroen og udkantsdanmark – geografisk forskelle i partiernes tilslutning. I Hansen, K.M & Stubager, R. (Red.), *Oprør fra udkanten. Folketingvalget 2015*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Hurdalplattformen (2021). For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet – 2021-2025.
- Høydahl, E. (2020). Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner. Statistisk sentralbyrå. *Notater 2020/4*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/413602?ts=17085d29f50>
- Ivarsflaten, E., Dahlberg, S., Løvseth, E., Bye, H., Bjånesøy, L., Böhm, G., Doran, R., Elgesem, D., Gregersen, T., Fimreite, A., Schakel, A., Nordø, Å., Peters, Y., Sætrevik, B., Karlsen, R., Bergh, J., Trondal, J., Bach, T., Faleide, I., Dahl, S. (2021) Norsk medborgerpanel runde 19, (november 2020) [Datsett], v101. Data tilgjengelig fra DIGSSCORE, UiB. Koordinert innsamling: KODEM_DEMO.
- Jacobsen, K.D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen i *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1960: 231-248.
- Jennings, W. & Stoker, G. (2016). The bifurcation of politics: two Englands. *The Political Quarterly*, 87(3): 372-382. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12228>
- Jenssen, A.T. (2020). Et rekordvalg for Senterpartiet – et brøl fra periferien eller distriktspopulisme? I R. Almås og E.M Fuglestad (Red.), *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyer
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Knudsen, J. P. (2019). Reorganisering av UH-sektoren – nasjonsbygging med regionsmak. I I. J. P. K. Lauvdal, T (Red.), *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning* (s. 241–264). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Lassen, V. (2019). Nærpolitireformen – for mye på én gang? *Stat og styring*, 29(1): 52-55. <https://doi.org/10.18261/issn0809-750x-2019-01-14>
- Lægred, P. & Olsen, J.P (1978). *Byråkrati og Beslutninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meier, K.J. (2019). Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance* 2(1):39-56. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy004>
- Miller, A.H., Gurin, P., Gurin, G., & Malanchuk, O. (1981). Group Consciousness and political participation. *American Journal of Political Science*, 494-511. <https://doi.org/10.2307/2110816>
- Munis, B. K. (2020). Us over here versus them over there. . . literally: Measuring place resentment in American politics. *Political Behavior*, 1–22. <https://doi.org/10.1007/s11109-020-09641-2>
- Nordø, Å.D. (2021). Do Voters Follow? The Effect of Party Cues on Public Opinion during a Process of Policy Change. I *Scandinavian Political Studies*, 44(1):45-66. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12187>
- NOU 2020:12 (2020). Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. september 2019. Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28. oktober 2020.
- NOU 2020:15 (2020). Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. oktober 2019. Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 4. desember 2020.
- Olsen, J.P (red) (1978). *Politisk organisering – organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyret og politisk ulikhet*. Universitetsforlaget: Bergen.

- Pollofpolls (2022, 25.april). Gjennomsnitt av nasjonale meningsmålinger om stortingsvalg. Hentet fra <http://www.pollofpolls.no/?cmd=Stortinget>
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1):189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Rokkan, S. & Lipset, S. M. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press.
- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Sejersted, F. (2022). Embetsverket mellom lojalitet og faglig uavhengighet i Søgaard, F., Offerdal, K. & Bjerga, K.I. (red): *Norsk byråkrati – kan det bli bedre? Tekster om arbeidet i regjeringskontorene*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skipple, J.K., Misje, I., & Grendstad, G. (2022). Er geografisk representasjon i Høyesterett viktig? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 38(4):178-196 <https://doi.org/10.18261/nst.38.4.4>
- Skjervheim, Ø., Høgestøl, A., Bjørnebekk, O., Eikrem, A., & Wettergreen, J. (2020). Norsk medborgerpanel metoderapport, runde 19 [Produsert av Ideas2Evidence].
- Stein, J. (2019). *What Happened in Northern Norway? – A comparative and quantitative analysis of political and demographic development in Northern Norway from 1950 to 2015* (Doktorgradsavhandling). UiT Norges Arktiske universitet, Tromsø.
- Stein, J., Folkestad, B., Aars, J. & Christensen, D.A. (2021a). The 2019 local and regional elections in Norway: The periphery strikes again. *Regional & Federal Studies* 31(3):447-459. <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1840364>
- Stein, J. Buck, M. og Bjørnå, H. (2021b): The centre-periphery dimension and trust in politicians: the case of Norway *Territory, Politics, Governance*, 9(1): 37-55. <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1624191>
- Stein, J., Broderstad, T. S. & Bjørnå, H. (2022). Territorial reforms, mobilisation, and political trust: a case study from Norway. *Local Government Studies*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.2025360>