

Kommunala folkomröstningar i Finland

En översikt av sambandet mellan folkomröstningsresultatet och kommunfullmäktiges agerande under åren 1991–2020



KIM BACKSTRÖM
THOMAS KARV
KIM STRANDBERG

ABSTRAKT

Folkomröstningar utgör en politisk metod för att öka den demokratiska legitimiteten för ett politiskt beslut. I Finland bidrog en lagändring år 1990 till att det även blev möjligt att arrangera rådgivande folkomröstningar på kommunal nivå. Den politiska makten kvarstår hos kommunfullmäktige, folkomröstningsresultatet till trots, och kommunfullmäktigen runt om i Finland har vid upprepade tillfällen valt att gå emot resultatet från folkomröstningen. Trots detta finns det fortfarande en brist på studier i vilka man har fokuserat på hur resultatet i folkomröstningen inverkar på det efterföljande politiska beslutsfattandet i kommunfullmäktige. Denna studie bidrar till att fylla den forskningsluckan genom att närmare studera i vilken utsträckning valdeltagandet och segermarginalen inverkar på kommunfullmäktigebeslutet att antingen följa eller inte följa resultatet av folkomröstningen. Studiens resultat visar att när segermarginalen är lägre ökar också sannolikheten för att kommunfullmäktige ska rösta emot majoritetsviljan medan valdeltagandet inte verkar att ha någon inverkan på kommunfullmäktigebeslutet. Detta indikerar att när folkviljan blir tillräckligt tydlig, ökar även kongruensen mellan ett folkomröstningsresultat och kommunfullmäktigebeslut, vilket i praktiken innebär att resultatet av en rådgivande folkomröstning vid en klar segermarginal förvandlas till ett politiskt bindande utfall.

INTRODUKTION

Folkomröstningar är en politisk metod som möjliggör för medborgare att delta direkt i det politiska beslutsfattandet genom att rösta på ett förslag som antingen har kommit direkt från medborgarna eller från en politisk institution (Schiller 2018, 61). Folkomröstningar bidrar med ett informationsunderlag som därefter möjliggör en legitim uppskattning av medborgaropinionen i en specifik fråga (Morel 2018, 166).

I Finland finns det ett brett stöd för användningen av folkomröstningar som en del av den politiska processen, enligt opinionsdata sammanställt av finska valforskningskonsortiet (Isotalo m.fl. 2019). Finland utgör heller inte något internationellt undantag, utan både stödet för och användningen av folkomröstningar har ökat globalt (Accetti och Oskian 2020; Schuk och de Vreese 2015) i takt med att efterfrågan på fler möjligheter till politiskt deltagande har ökat (Bowler m.fl. 2007; Ferrin och Kriesi 2016; Rose och Weßels 2021). I Finland har användningen av rådgivande kommunala folkomröstningar blivit en del av den kommunalpolitiska processen sedan 1990-talets början, men trots detta har den politiska makten att ta det slutgiltiga beslutet om folkomröstningsfrågan förblivit hos kommunfullmäktige (Jäske 2017, 50). Det är därmed ingen självklarhet att kommunfullmäktige följer resultatet av en folkomröstning, vilket i praktiken även har bekräftats ett flertal gånger (Büchi 2011; Jäske 2017; Karv och Backström 2021). Trots detta finns det fortfarande en brist på studier som fokuserat på hur resultatet i folkomröstningen inverkar på det efterföljande politiska beslutsfattandet i kommunfullmäktige. Denna studie bidrar till att fylla den forskningsluckan genom att närmare studera till vilken utsträckning valdeltagandet och segermarginalen inverkar på kommunfullmäktigebeslutet att antingen följa eller inte följa resultatet av folkomröstningen.

I studien analyseras sambandet mellan resultaten från kommunala folkomröstningar angående föreslagna kommunsammanslagningar, och det efterföljande kommunfullmäktigebeslutet under perioden 1991–2020 i Finland. Som Bjarte Folkestad m.fl. (2019, 2) poängterar är syftet med en rådgivande kommunal folkomröstning aningen oklart både för politiker och för kommuninvånare. Det råder oklarhet kring hur man ska förhålla sig till ett resultat som inte är juridiskt bindande men som ändå kan upplevas som moraliskt bindande (se även Arnesen m.fl. 2019). Studiens övergripande forskningsfråga är därför hur relationen mellan ett kommunalt folkomröstningsresultat och ett varierande kommunfullmäktigebeslut kan förklaras. Genom både deskriptiva och statistiska metoder kommer vi att närmare analysera huruvida två viktiga delaspekter av ett folkomröstningsresultat inverkar på det politiska utfallet: valdeltagandet och segermarginalen. Vi förväntar oss att ett högre valdeltagande och en högre segermarginal var för sig bidrar till att de folkvalda i kommunfullmäktige blir mer benägna att agera i enlighet med ett folkomröstningsresultat, och att sambandet därmed borde vara starkare vid scenarier där både segermarginalen och valdeltagandet är högt. Våra data utgörs av en sammanställning av kommundata från de kommuner där en kommunal folkomröstning om en föreslagen kommunsammanslagning har arrangerats, och resultaten visar att segermarginalen har en klar inverkan på det efterföljande politiska utfallet.

Studien inleds med en översikt av den breda folkomröstningslitteraturen med speciellt fokus på studier som har analyserat återkopplingen mellan ett folkomröstningsresultat och politiskt utfall. Därefter presenteras två vägledande hypoteser, innan kontexten för kommunala

folkomröstningar i Finland samt studiens design och datamaterial presenteras. Därefter delges undersökningens resultat och en bredare diskussion förs kring de lärdomar som resultaten bidrar till.

FOLKOMRÖSTNINGAR OCH DEMOKRATISK LEGITIMITET

Ett demokratiskt legitimt samhälle kännetecknas av en utbredd uppfattning bland befolkningen att de politiska auktoriteterna, institutionerna och de sociala arrangemangen upplevs som rättvisa (Tyler 2006, 376). Graden av demokratisk legitimitet kan därmed härledas från befolkningens uppfattning, och de politiska besluten bör vara grundade i folkviljan för att anses demokratiskt legitima (Scharpf 2003). Enligt Robert Dahl (1989) kan även ett starkt stöd för den politiska processen bidra till att öka den demokratiska legitimiteten för ett efterföljande politiskt beslut. Sammantaget leder uppfattningen att de politiska processerna är legitima till en större benägenhet hos medborgarna att följa de lagar och direktiv som kommer från de politiska auktoriteterna, vilket hjälper att skapa ett mer välfungerande samhälle (Tyler 2006).

När de politiska arrangemangen uppfattas som legitima av befolkningen skapas en förtroendereserv för hela det politiska systemet (Easton 1965; Tyler 2006; Weatherford 1992; men se Voigt och Blume 2015). Detta innebär därmed att så länge processen, från vilket ett specifikt politiskt beslut kan härledas, uppfattas som rättvis kan besluten även accepteras även om det går emot ens egna preferenser (Tyler 2006; men se Esaiasson m.fl. 2019; Werner och Marien 2020) och upplevs då som mer rättvist bland befolkningen (Marien och Kern 2018, 5). Med hänvisning till detta är det speciellt viktigt i demokratier, där det politiska systemet är uppbyggt kring medborgarnas samtycke, att de politiska besluten även uppfattas som demokratiskt legitima (Thomassen och van Ham 2017, 3–4). Följaktligen kan det, att folkviljan omvandlas till konkreta politiska beslut, anses utgöra en av demokratins verkliga grundpremiser (Leemann och Wasserfallen 2016).

Folkomröstningar utgör en form av direkt demokrati som kan användas som ett verktyg för att mäta medborgaropinionen i en specifik frågeställning kring vilket ett politiskt beslut ska fattas (Jäske 2017, 50). När ett politiskt beslut därefter tas upplevs det också som mer legitimt om beslutet följer resultatet av folkomröstningen (Folkestad m.fl. 2019, 12; Qvortrop 2018; Scharpf 1999; Tyler 2006, 382). Resultatet av en rådgivande folkomröstning kan anses vara ett uttryck för ett mer specificerat politiskt mandat för politikerna att agera på ett visst sätt (Acetti och Oskian 2020, 2) och kan därmed uppfattas som ett mycket auktoritativt uttryck för folkviljan (Folkestad m.fl. 2019, 2). Ett vanligt återkommande argument för folkomröstningar är följaktligen att det borde vara lättare för befolkningen att acceptera ett nederlag om de fått möjligheten att uttrycka en åsikt genom en folkomröstning (Hedrick och Gherghina 2020, 1), eftersom utfallet då i större utsträckning uppfattas som politiskt legitimt. Med hänvisning till detta kan en folkomröstning stärka det politiska systemets legitimitet genom att tydliggöra relationen mellan folkviljan och det politiska beslutsfattandet. Samtidigt skiljer sig onekligen de subjektiva uppfattningarna på individnivå gällande vad som anses vara legitimt politiskt beslutsfattande.

Vidare lyfter Carlo Acetti och Giulia Oskian (2020, 6) fram att rådgivande folkomröstningar inte kan likställas med folkviljan, eftersom (1) det finns en skillnad mellan medborgare som

både vill och kan rösta jämfört med de som inte gör det, (2) ett meningsfullt resultat kräver att medborgarna är tillräckligt informerade och kunniga att forma sin åsikt, (3) folkomröstningsfrågans formulering bestäms odemokratiskt på förhand och kan påverka folkomröstningen. Slutligen (4) är folkomröstningsresultatet enbart en artificiell konstruktion av majoritetsviljan, som inte nödvändigtvis överensstämmer med folkviljan. Rådgivande folkomröstningar leder oundvikligen till tolkningsmöjligheter, vilket gör att den demokratiska legitimiteten för det efterföljande politiska beslutet även kommer att ifrågasättas av vissa.

I de nordiska länderna har folkomröstningar endast en rådgivande funktion, vilket kan skapa en konflikt mellan de politiska institutionerna och medborgarna kring vem som i slutändan har den faktiska beslutanderätten (Setälä 2006). Enligt Maija Jäske (2017, 50) utgör rådgivande folkomröstningar därmed endast en mjuk (eng. *soft*) form av direkt demokrati till skillnad från bindande folkomröstningar. En folkomröstning kan också uppfattas som ett sätt för politikerna att skjuta ifrån sig ansvaret för att fatta beslut i en specifik fråga eller att frågans betydelse överskrider det politiska mandat som politikerna anser sig besitta (Jäske och Setälä 2020; Morel 2001). En återkommande kritik mot folkomröstningar är också att det politiska ansvaret förskjuts från folkvalda politiker till folket, vilket går emot den mer elitiska synen på en representativ demokrati (Schumpeter 1942). Grundpremisen för representativ demokrati är att de mest kompetenta ska styra, och att dessa ska utses genom politiska val som ger dem ett mandat att styra för en avgränsad period.

Folkomröstningar anses ändå av flera forskare utgöra ett viktigt komplement till en representativ form av demokrati (Accetti och Oskian 2020; Kersting 2015; Rose och Weßels 2021). Inom ett representativt politiskt system är det de politiska partierna som har tolkningsföreträde när det gäller medborgarnas önskemål, och deras respektive understöd i valen uppfattas därmed som stöd för all den politik som de för. Genom en folkomröstning försvinner detta tolkningsföreträde och återförs till befolkningen som får en möjlighet att uttrycka en direkt åsikt istället för att tvingas ge sitt stöd för en palett av olika åsikter som är fallet i vanliga val (Rose och Weßels 2021, 360).

Det kanske största problemet med rådgivande folkomröstningar är att uppfattningen bland både befolkningen och politikerna kring hur ett folkomröstningsresultat ska tolkas tenderar att variera (Accetti och Oskian 2020, 8). Även om det tydligt stipuleras att en folkomröstning är rådgivande finns det ändå alltid moraliska incitament att som folkvald försöka följa folkviljan. Därmed kan ett folkomröstningsresultat uppfattas som både legitimt och moraliskt bindande hos en politiker, trots att dennes personliga väljare inte nödvändigtvis delar majoritetsåsikten i frågan. Denna typ av moraliskt dilemma försvårar ytterligare tolkningen av ett folkomröstningsresultat, vilket därefter leder till olika typer av beteende bland politiker. Denna osäkerhet bidrar därför till konflikter både på den allmänna och på den politiska arenan, som i värsta fall gör att en folkomröstning kan få mer långtgående negativa följder för ett samhälle (van der Eijk och Rose 2021). Vår utgångspunkt är att tolkningen av ett folkomröstningsresultat både hos allmänheten och politikerna påverkas av två väsentliga delaspekter relaterade till en folkomröstning, valdeltagandet och segermarginalen, vilka vi nu övergår till att diskutera.

DELASPEKTER AV ETT FOLKOMRÖSTNINGSRISULTAT

Tidigare studier har visat att i synnerhet två faktorer tenderar att inverka på hur ett folkomröstningsresultat tolkas bland vanliga medborgare: valdeltagandet och segermarginalen (Arnesen m.fl. 2019; Hobolt 2006; Karv och Backström 2021). Vidare verkar det finnas en tydlig samverkan mellan dessa två faktorer. Morten Søberg och Thomas Tangerås (2007, 455) har visat att valdeltagandet i kommunala folkomröstningar också tenderar att stiga när utgången upplevs som mer osäker. Vår uppfattning är därför att både högre valdeltagande och större segermarginal bidrar var för sig till att skapa det som Fritz W. Scharpf (1999) kallar högre input-legitimitet för det vinnande alternativet i folkomröstningen. Enligt Scharpf (1999) reflekterar nivån av input-legitimitet huruvida det politiska beslutsfattandet motsvarar medborgaropinionen, vilket ett folkomröstningsresultat utgör ett konkret uttryck för både i fall där valdeltagandet är högt och fall där segermarginalen är stor. Folkestad m.fl. (2019) understryker även i en studie kring kommunala folkomröstningar i Norge att man genom att återkoppla folkomröstningsresultat och kommunfullmäktigebesluten får en god grund för att bedöma rådgivande folkomröstningars demokratiska kvalitet.

Ett högt valdeltagande anses inom demokratiteorin ge valresultatet en hög demokratisk legitimitet (Qvortrop 2002; Søberg och Tangerås 2007), oberoende vilken typ av val det gäller. Ett problem med kommunala folkomröstningar i övriga Europa har ändå varit att valdeltagandet i folkomröstningar brukar bli lågt (Kersting 2015). Studier har också visat att medborgare som saknar en stark åsikt i sakfrågan ofta låter bli att delta (Dyck och Seabrook 2010; Leininger 2015). Vid ett lågt valdeltagande minskar också sannolikheten för att det vinnande valresultatet också överensstämmer med den faktiska folkviljan (Morel 2018), vilket ytterligare försvårar tolkningen av folkomröstningsresultatet. Politiker förväntas också vara mer villiga att följa medborgaropinionen när de anser att den utgör ett legitimt uttryck för den totala folkviljan (Migchelbrink och Van de Walle 2019, 273).

Med detta i beaktande är det logiskt att ett högt valdeltagande ger en mer korrekt uppskattning av folkviljan, vilket därmed borde minska möjligheten att politikerna väljer att ta ett beslut som går emot ett folkomröstningsresultat. Andra studier har även visat att politiker är mindre villiga att beakta resultat från olika typer av medborgarhöranden när endast ett lågt antal har deltagit eller när de som har deltagit inte upplevs som representativa för samhället som helhet (Migchelbrink och Van de Walle 2019; Pina och Torres 2016; Silagadze och Gherghina 2018; Verba m.fl. 1993; Yang och Pandey 2011). Kaifeng Yang och Sanjay K. Pandey (2011, 886) noterade specifikt att ju lägre representativet, desto lägre vilja hos politikerna att beakta resultatet. I vissa länder med bindande folkomröstningar är resultatet inte heller juridiskt bindande, såvida inte valdeltagandet överskrider 50 procent. Detta fungerar som ett institutionellt skyddsnät för att försöka minimera risken att en alltför liten minoritet får sin vilja igenom (Morel 2018; Schiller 2018).

Gällande folkomröstningar indikerar därtill ett lågt valdeltagande att befolkningen som helhet inte anser att sakfrågan är tillräckligt viktig för att man ska engagera sig, vilket följaktligen bidrar till att valresultatet inte uppfattas som lika moraliskt bindande bland de folkvalda. Ett lågt valdeltagande försvårar därför tolkningen av folkomröstningsresultatet, och Folkestad m.fl. (2019, 221) har också visat att till exempel på kommunal nivå i Norge har det varit lättare för

kommunfullmäktige att gå emot ett folkomröstningsresultat när valdeltagandet har varit lågt. Jäske (2017) har också visat att kommunala folkomröstningar är vanligare i Finland i kommuner där kommuninvånarna anser att de inte blir hörda. Vidare framhäver Christopher Simon m.fl. (2018) att folkomröstningar med ett högt valdeltagande har lyckats mobilisera ett stort antal missnöjda medborgare som vanligtvis inte deltar. Sammanfattningsvis bidrar ett lågt valdeltagande till ett större tolkningsutrymme för politikerna kring vad som på riktigt är majoritetens åsikt i en sakfråga, medan ett högt valdeltagande minskar på tolkningsutrymmet. Detta sänder i sin tur en tydligare signal till beslutsfattarna (Aguiar-Conraria och Magalhães 2010).

Utgående från denna diskussion har vi valt att formulera vår första hypotes:

H1: Ett högre valdeltagande i en kommunal folkomröstning leder till en större kongruens mellan ett folkomröstningsresultat och kommunfullmäktigebeslut.

Den andra faktorn är den så kallade segermarginalen för det vinnande alternativet i folkomröstningen, det vill säga hur stor marginalen är mellan det segrande och förlorande alternativet. Om resultatet är jämnt signalerar det till politikerna att de har mandat att rösta enligt egen uppfattning, men när resultatet är överväldigande borde det vara svårare för politikerna att agera emot folkomröstningsresultatet. Enligt Sveinung Arnesen m.fl. (2019, 181–182) bidrar därmed en större segermarginal till att den sociala pressen att rösta i enlighet med majoriteten ökar. I vissa länder inverkar även segermarginalen på den juridiska tolkningen av valresultatet, och i till exempel delstaten Florida i USA bidrar en kvalificerad majoritet på 60 procent av rösterna till att ett folkomröstningsresultat blir bindande (Morel 2018, 153). En högre segermarginal visar alltså tydligare vad majoriteten tycker, vilket borde förenkla processen för politikerna att agera i enlighet med folkomröstningsresultatet, även om det gått emot de egna preferenserna. Samtidigt borde en högre segermarginal leda till att den eventuella sociala kostnaden att rösta emot majoritetsviljan upplevs som större. I likhet med valdeltagandet finner Folkestad m.fl. (2019, 221) också att benägenheten bland kommunalpolitiker i Norge att agera emot ett folkomröstningsresultat blir lägre när segermarginalen i folkomröstningen är större. Vi utgår därför ifrån att en tydligare segermarginal ökar den sociala pressen hos kommunfullmäktige att agera i enlighet med folkomröstningsresultatet.

Utgående från detta har vi valt att formulera vår följande hypotes:

H2: En större segermarginal i en kommunal folkomröstning leder till en större kongruens mellan ett folkomröstningsresultat och kommunfullmäktigebeslut.

Våra hypoteser är därmed att ett lågt valdeltagande och en låg segermarginal bidrar till att folkomröstningsresultatet upplevs som mindre demokratiskt legitimt och även som mindre bindande för de folkvalda kommunalpolitikerna. De politiska följderna av en kommunal folkomröstning är därmed beroende av de kommunala beslutsfattarnas uppfattning av folkomröstningsresultatets legitimitet, vilket i sin tur påverkar kongruensen mellan folkomröstningsresultat och fullmäktigebeslut. I det följande presenteras kontexten kring kommunala folkomröstningar i Finland.

KOMMUNALA FOLKOMRÖSTNINGAR I FINLAND

Sedan 1990-talet har användning av lokala folkomröstningar ökat i Europa (Schiller 2018, 65). I Finland sammanfaller denna period med att Riksdagen år 1990 beslöt att även kommuner skulle tillåtas att arrangera rådgivande folkomröstningar (410/2015, § 24–25). Sedan dess har det också varit förhållandevis enkelt att initiera en kommunal folkomröstningsprocess i Finland, och initiativet kan komma antingen från en kommunfullmäktigeledamot eller direkt från en kommuninvånare genom ett så kallat kommuninvånarinitiativ (Jäske 2017, 52). Ett kommuninvånarinitiativ måste behandlas av kommunfullmäktige om minst fyra procent av de över 15 år fyllda kommuninvånarna stöder initiativet, vilket betyder att det i slutändan ändå bara är kommunfullmäktige som kan besluta om en folkomröstning ska arrangeras. Enligt en sammanställning av Jäske (2017) för åren 1991–2012 inleddes under den tidsperioden 59 kommuninvånarinitiativ kring kommunala folkomröstningar, av vilka åtta även ledde till att en kommunal folkomröstning *de facto* arrangerades. Det kan även nämnas att nästan 40 procent av dessa kommuninvånarinitiativ gällde kommunsammanslagningar.

Efter den första kommunala folkomröstningen i Tusby år 1991 har totalt 63 kommunala folkomröstningar arrangerats i Finland (Karv och Backström 2021). Dessa kommunala folkomröstningar har tenderat att ofta, men långt ifrån alltid, skapa ett stort intresse och debatt bland kommuninvånarna om själva sakfrågan (Jäske 2017; Strandberg och Lindell 2020). Av dessa har totalt 56 stycken handlat om en föreslagen kommunsammanslagning (se Tabell 1 för sammanfattning). När man ser närmare på valdeltagandet under folkomröstningarna kring kommunsammanslagningar ligger medeltalet på 68,2 procent under perioden 1991–2020, vilket kan jämföras med medeltalet för det nationella valdeltagandet i kommunalval under samma period (totalt sju stycken) som ligger på 60,7 procent (Statistikcentralen 2021a). Medeltalet för valdeltagandet i övriga kommunala folkomröstningar (N=7) är något lägre (59,3 %), och vi kommer därför som tidigare nämnts att avgränsa studien till att endast inkludera kommunala folkomröstningar som gäller kommunsammanslagningar.

Tabell 1. Sammanfattning av teman för kommunala folkomröstningar i Finland, 1991–2020 (Justitieministeriet 2019)

Tema	N	%
Avfallslösningar	1	1,6
Byte av län, landskap eller namn	3	4,8
Flyttning av kommungräns	1	1,6
Kommunsammanslagning	56	88,9
Trafiklösningar	2	3,2
Totalt	63	100,0

Kommunsammanslagningar utgör en väldigt komplex typ av kommunalpolitisk frågeställning, och är även en fråga som tenderar att röra upp känslor bland kommuninvånarna (Folkestad m.fl. 2019; Zimmerbauer och Paasi 2013). Att skapa större kommunala enheter utgör också något av en trend i Europa, i enlighet med den ideologiska uppfattningen att det finns så kallade stordriftsfördelar som kan uppnås genom att skapa större kommuner (Blom-Hansen m.fl. 2016). Därför är det heller ingen överraskning att inställningen till kommunsammanslagningar varit ett stående inslag i regeringsförklaringarna i Finland under de två senaste årtiondena, oberoende om den aktuella regeringen haft för avsikt att förhålla sig aktivt eller passivt till den rådande kommunstrukturen (Sandberg 2017, 77). I och med att frågan ofta tenderar att dela åsikterna bland kommuninvånarna är det inte heller förvånande att frågan delar kommunalpolitikerna. Beslut om en kommunsammanslagning har långtgående konsekvenser för alla kommuninvånare, vilket förklarar varför det är en fråga som har lett till ett stort antal folkomröstningar. Av de 56 kommunala folkomröstningar som har anordnats kring kommunsammanslagningar har 46 på kort eller lång sikt lett till en kommunsammanslagning. Jämförelsevis har 161 kommunsammanslagningar genomförts i Finland sedan 1991, alltså har en folkomröstning arrangerats i anknytning till över en fjärdedel (28,6 %) av kommunsammanslagningarna i Finland under de senaste 30 åren (Statistikcentralen 2021c). Som följande övergår vi till att beskriva våra data samt den övergripande forskningsdesignen för vår studie.

FORSKNINGSDESIGN OCH DATA

Studiens beroende variabel är kommunfullmäktigebeslutet i den avgörande kommunfullmäktigeomröstningen om en kommunsammanslagning, som antingen har varit i enlighet med folkomröstningsresultatet eller inte (se Appendix för operationalisering). Våra två huvudsakliga förklarande variabler utgörs av valdeltagandet och segermarginalen. Det finns inga tydliga riktlinjer för hur valdeltagandet och segermarginalen ska operationaliseras på ett ändamålsenligt sätt (men se Arnesen m.fl. 2019), men kategoriseringen behöver anpassas så att den möjliggör en skälig variation mellan kategorierna för att den ska kunna förklara variationen i vår beroende variabel. Valdeltagandet har vi därför kategoriserat enligt tre olika kategorier: lågt (under 60 %), medel (60–70 %) eller högt (över 70 %). I och med att valdeltagandet har tenderat att vara högt ($\bar{x} = 68,2$ %), anser vi att en sådan kategorisering är tillräckligt ändamålsenlig för vårt specifika syfte. Vi vill ändå påpeka att detta försvårar en internationell jämförelse av våra resultat, i och med att en sådan kategorisering inte skulle vara lämplig utanför den specifika finländska kontexten. Valdeltagandet i lokala folkomröstningar brukar i internationell jämförelse vara betydligt lägre (Kersting 2015). Segermarginalen har vi också valt att kategorisera enligt tre olika kategorier: låg (0–0,9 procentenheter), medel (10–19,9 procentenheter) eller hög (över 20 procentenheter). Precis som med valdeltagandet anser vi att det är en ändamålsenlig kategorisering för vårt specifika syfte, och denna kategorisering tydliggör de skillnader som vi tror är av betydelse för tolkningen av folkomröstningsresultatet. Dessa kategorier är även anpassade från den kategorisering Arnesen m.fl. (2019) använder sig av i en mer experimentell studie.

Vid uträkning av segermarginalen inom respektive folkomröstning har förkastade röster och röster för ”tar ej ställning” uteslutits, vilket ger en mer lättolkad fördelning mellan rösterna för och emot en kommunsammanslagning. Det bör ändå påpekas att medeltalet för ”tar ej ställning”-rösterna bland de analyserade folkomröstningarna var 3,2 procent, med en standardavvikelse på 1,2 procentenheter. Detta förhållande ändras inte nämnvärt vare sig vid en tidsmässig indelning (1991–2005: $N = 34$, $\bar{x} = 3,3$, $SD = 1,2$; 2006–2020: $N = 18$, $\bar{x} = 3,1$, $SD = 1,4$) eller en indelning av kommunfullmäktiges beslut att följa eller inte följa folkomröstningsresultatet (följde: $N = 41$, $\bar{x} = 3,3$, $SD = 1,2$; följde inte: $N = 11$, $\bar{x} = 2,9$, $SD = 1,3$). Detta signalerar att folkomröstningarna verkar mobilisera den delen av befolkningen med en klar åsikt i folkomröstningsfrågan.

Vi har också valt att kontrollera för om några ytterligare kommunfaktorer kan ha betydelse för variationen i kommunfullmäktigeagerandet. Därför har vi även använt data för kommuntyp för både folkomröstningskommunen och den andra parten av den föreslagna kommunsammanslagningen, utgående från statistikcentralens klassificering (2021b): landsbygdskommun, tätortskommun och urban kommun. För samma ändamål kontrollerar vi även för storlek utgående från kommuninvånarantal, enligt kategoriseringen: liten (under 5 000 invånare), medel (5–10 000 invånare) och stor (över 10 000 invånare). Tidigare studier har visat att det är vanligare att den mindre kommunen arrangerar en folkomröstning om kommunsammanslagning, eftersom frågan ofta upplevs som mer omvälvande för den mindre parten (Folkestad m.fl. 2019; Karjalainen 2013; Lapointe m.fl. 2018; McDonnell 2020). Kaj Zimmerbauer och Anssi Paasi (2013) framhäver att denna större oro i mindre kommuner kan förklaras genom att det i dessa finns en större rädsla för att en kommunsammanslagning kommer att bidra till försämrad kommunal service och ett mindre politiskt inflytande, men även känslomässiga aspekter så som en förlorad lokal identitet.

Tidigare studier har också undersökt huruvida den politiska styrningen i kommunen inverkar på förekomsten av folkomröstningar i Finland (Jäske 2017), vilket gör att vi anser att det är en faktor som bör kontrolleras för. Vi använder oss därför av data för politisk styrning i kommunfullmäktige för både folkomröstningskommunen och den andra parten, enligt om det är ett specifikt parti som innehar en egen majoritet i kommunfullmäktige (över 50 % av kommunfullmäktigemandaten) eller inte. Här kontrollerar vi ännu för det största partiet för både folkomröstningskommunen och den andra parten. I de fall där folkomröstningen berör en föreslagen kommunsammanslagning med flera kommuner har data för den största föreslagna sammanslagningens kommun använts. Kommundata är insamlade från Justitieministeriet och Statistikcentralen men har också ytterligare kompletterats genom egen datainsamling direkt från kommunerna.

Alan Bryman (2018) understryker hur viktigt det är att kunna hålla potentiella förklarande variabler konstanta för att möjliggöra en jämförande analys, vilket har gjort att vi ytterligare har avgränsat studien till att omfatta endast kommuner med tydliga folkomröstningsalternativ: för en sammanslagning (med en eller flera definierade kommuner), mot en sammanslagning, och tar ej ställning. Utgående från detta kommer folkomröstningarna i följande kommuner att uteslutas från vidare analyser: Piippola (1992), Viljakkala (1992), Pernå (2007) och Artsjö (2009). I tre av fallen (Piippola, Pernå och Artsjö) hade kommuninvånarna möjlighet att i sina respektive folkomröstningar ta ställning till kommunsammanslagningar med olika kommuner. Exempelvis formulerade Pernå sin folkomröstning så att kommuninvånarna fick välja endera Borgå eller

Lovisa som kommunsammanslagningkommun, medan det inte fanns något alternativ att rösta ”emot” en kommunsammanslagning. I fallet Viljakkala definierades det inte klart vilken kommun som en eventuell kommunsammanslagning skulle beröra (se Karv och Backström 2021 för en sammanställning av folkomröstningsresultat och efterföljande kommunfullmäktigebeslut i Finland 1991–2020).

Det bör påpekas att ett lågt antal analysenheter ($N = 52$) försvårar möjligheten att genom statistiska analyser uppnå generaliserbara resultat. Det är viktigt att poängtera att materialet utgör en totalpopulation. Ett lågt antal analysenheter vore en större begränsning om syftet med den statistiska analysen skulle vara att genom ett urval göra statistiska antydningar på en större population, men i detta fall kan vi analysera populationen i sin helhet. Som följande övergår vi till att stegvis presentera resultaten.

RESULTAT

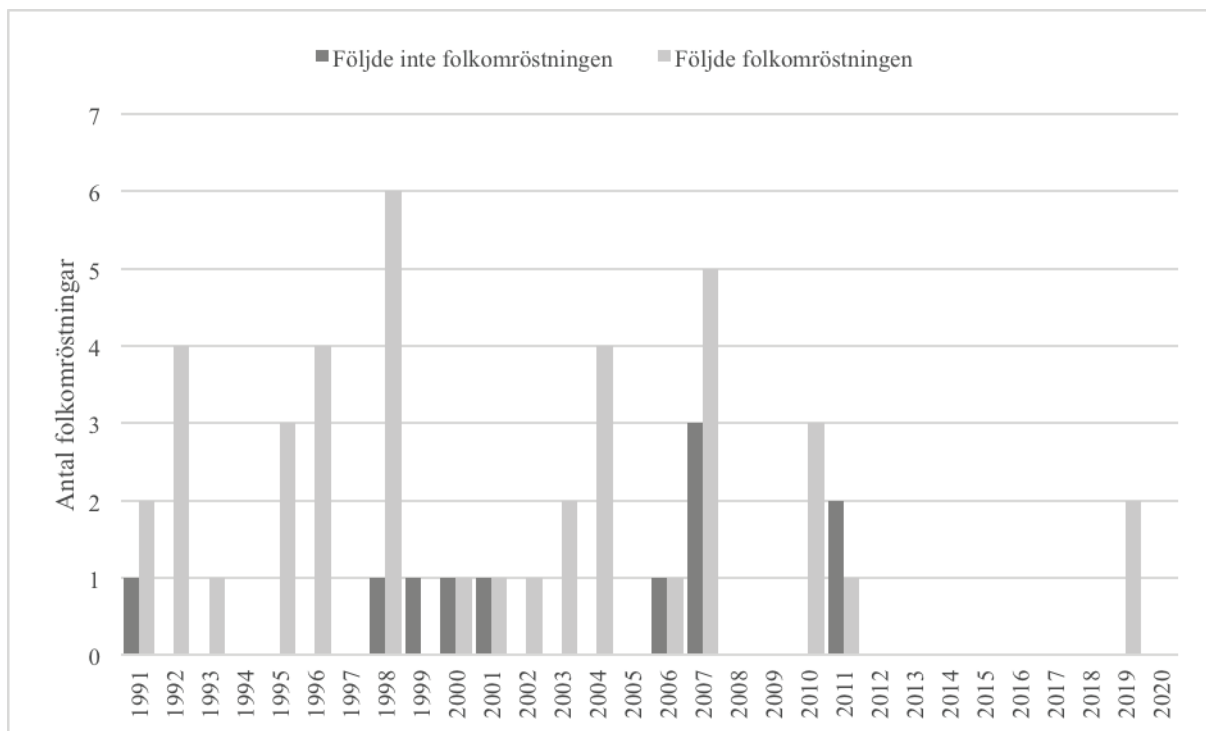
Vi inleder med en deskriptiv genomgång som berör relationen mellan folkomröstningsresultatet och kommunfullmäktiges agerande. Det vanligaste utfallet har varit att kommunfullmäktige enigt röstar i enlighet med folkomröstningsresultatet, vilket har varit fallet vid 24 tillfällen (46,2 % av totala antalet). Vid 17 tillfällen har kommunfullmäktige varit oenigt, men en majoritet har efter omröstning ändå valt att följa folkomröstningsresultatet (32,7 %). Detta innebär att vid 78,8 procent av alla kommunala folkomröstningar om kommunsammanslagningar har kommunfullmäktige följaktligen också agerat i enlighet med resultatet från folkomröstningen. Detta innebär att kommunfullmäktige vid elva tillfällen (21,2 %) gått emot ett folkomröstningsresultat, vilket är en högre andel än till exempel i Norge (Folkestad m.fl. 2019). Här kan vi också konstatera att vid tio av dessa tillfällen har kommuninvånarna röstat emot en kommunsammanslagning, varvid kommunfullmäktige trots folkviljan ändå har röstat för en kommunsammanslagning. I dessa fall har segermarginalen i folkomröstningen varierat stort, från 0,2 procentenheter (Patijoki 2001) till hela 50,1 procentenheter (Joutseno 2007). Vid endast ett tillfälle har kommunfullmäktige röstat emot en kommunsammanslagning trots att förslaget vunnit i den föregående folkomröstningen (Strömfors 2007). Se Tabell 2 nedan för sammanfattning.

Tabell 2. Kongruens mellan folkomröstningsresultat och fullmäktigeomröstning ($N = 52$)

Utfall i kommunfullmäktige	Folkomröstningsresultat		Totalt
	För sammanslagning	Mot sammanslagning	
Enigt fullmäktige följde folkomröstningen	16	8	24
Oenigt fullmäktige följde folkomröstningen	7	10	17
Oenigt fullmäktige gick emot folkomröstningen	1	10	11
Totalt	24	28	52

En jämförelse av folkomröstningarna över tid visar inledningsvis att det verkar ha varit en klar kongruens mellan folkomröstningsresultatet och kommunfullmäktiges agerande. Under 1990-talet ordnades 23 kommunala folkomröstningar om kommunsammanslagningar och vid 20 av dessa följde kommunfullmäktige folkomröstningsresultatet. I 15 av fallen var fullmäktige eniga i beslutet. Denna trend fortsatte under 2000–2005, och under denna period anordnades elva folkomröstningar, varav fullmäktige följde folkomröstningsresultatet enigt i sju av fallen och oenigt i två av fallen.

Under perioden 2006–2011 verkar ett mindre trendbrott ha ägt rum. Av de 16 anordnade folkomröstningarna så valde kommunfullmäktige i sex av fallen att gå emot folkomröstningsresultatet, och i enbart två fall och enbart i två fall var fullmäktige eniga i beslutet att följa folkomröstningsresultatet. Denna tidsperiod sammanfaller med planeringen och genomförandet av den så kallade kommun- och servicestrukturreformen (KSSR; 9.2.2007/169). Målsättningen med KSSR var att stärka servicestrukturerna bland annat genom kommunsammanslagningar, exempelvis genom att erbjuda så kallade ”morotspengar” till kommuner som frivilligt genomförde kommunsammanslagningar (Kettunen och Sandberg 2011). Under perioden 2012–2020 ordnades endast två kommunala folkomröstningar gällande kommunsammanslagningar och i båda fallen valde ett oenigt fullmäktige att följa folkomröstningsresultatet. Se Figur 1 för en sammanställning av kongruensen över tid.



Figur 1. Sammanställning av kongruens för kommunala folkomröstningar gällande kommunsammanslagningar med liknande röstningsalternativ 1991–2020 (N = 52)

Vi övergår härnäst till att se närmare på huruvida de varierande utfallen i kommunfullmäktige kan härledas till våra huvudsakliga förklarande variabler, valdeltagandet och segermarginalen, eller till våra kontrollvariabler (se Appendix för operationalisering). Som tidigare nämndes tenderar kommunala folkomröstningar om kommunsammanslagningar att attrahera ett högt valdeltagande. Vanligtvis brukar även resultatet av folkomröstningen bli tämligen klart, med ett medeltal på 34,3 procentenheters marginal mellan de två huvudsakliga svarsalternativen för eller emot. Vi inkluderar här även de tidigare nämnda kontrollvariablerna, politisk styrning, styrande parti, kommuntyp och kommunstorlek. Utgående från en inledande bivariat sambandsanalys mellan kommunfullmäktigebeslutet och våra förklarande variabler noterar vi att det finns ett signifikant bivariat samband mellan variationer i segermarginalen och fullmäktigebeslutet, men att varken valdeltagandet eller övriga variabler uppnådde en acceptabel signifikansnivå (se Tabell 3). Trots att materialet är en totalpopulation väljer vi att presentera signifikansvärden för att tydligare indikera var det finns samband mellan de oberoende och beroende variablerna.

Tabell 3. Bivariat analys av sambandet mellan kommunfullmäktigebeslut och förklarande faktorer

	n	Medelvärde	Standardavvikelse	Sig.
Valdeltagande				0,57
Lågt (0–59,9 %)	12	0,92	0,29	
Medel (60–69,9 %)	20	0,70	0,47	
Högt (över 70 %)	20	0,80	0,41	
Segermarginal				0,00
Låg (0–9,9)	11	0,36	0,51	
Medel (10–19,9)	10	0,90	0,32	
Hög (över 20)	31	0,90	0,30	
Politisk styrning				0,14
Mångparti	38	0,74	0,45	
Enparti	14	0,93	0,27	
Störst parti i fullmäktige				0,28
Centern	25	0,76	0,44	
Socialdemokraterna	15	0,73	0,46	
Svenska folkpartiet	8	0,88	0,35	
Samlingspartiet	4	1,00	0,00	
Kommuntyp				0,17
Landsbygd	29	0,76	0,44	
Tätort	11	0,64	0,51	
Urban	12	1,00	0,00	
Befolkningsmängd				0,72
Låg	23	0,78	0,42	
Medel	15	0,87	0,35	
Hög	14	0,71	0,47	

Politisk styrning (andra)				0,12
Mångparti	44	0,75	0,44	
Enparti	8	1,00	0,00	
Störst parti i fullmäktige (andra)				0,87
Centern	13	0,85	0,38	
Socialdemokraterna	26	0,73	0,45	
Svenska folkpartiet	7	0,86	0,38	
Samlingspartiet	5	0,80	0,44	
Vänsterförbundet	1	1,00	0,00	
Kommuntyp (andra)				0,07
Landsbygd	11	1,00	0,00	
Tätort	8	0,75	0,46	
Urban	33	0,72	0,45	
Befolkningsmängd (andra)				0,10
Låg	8	1,00	0,00	
Medel	11	0,82	0,41	
Hög	33	0,73	0,45	
Totalt	52	0,79	0,41	

Tabellnot: Beroende variabel: Följde kommunfullmäktige folkomröstningsresultatet? 0=Nej, 1=Ja. Sig. = envägs variansanalys (ANOVA).

Dessa inledande resultat tyder på att segermarginalen har betydelse för kongruensen mellan folkomröstningsresultat och kommunfullmäktiges beslut, vilket är i enlighet med vår andra hypotes. Att valdeltagandet inte verkar ha betydelse för kommunfullmäktigebeslutet kan troligtvis förklaras av att kommunala folkomröstningar i Finland har ofta haft ett högt valdeltagande, vilket gör att variationen i valdeltagandet blir marginell. Inte heller typ av politisk styrning, ledande parti, kommuntyp och kommunstorlek i varken folkomröstnings- eller kommunsammanslagningkommunen verkar ha någon betydelse för kommunfullmäktigebeslutet.

Följande steg är att statistiskt analysera hur mycket de olika faktorerna kan förklara variationen i kommunfullmäktigebeslutet. Detta gör vi genom att använda oss av en multipel logistisk regression, vilket är standardmetoden för regressioner då den beroende variabeln är dikotom (Jäske 2017; Silagadze och Gherghina 2018). I Tabell 4 presenteras resultaten från tre olika regressionsmodeller. Den första modellen innehåller endast den förklarande variabel som visade sig vara signifikant i föregående tabell, det vill säga segermarginalen. Den andra modellen inkluderar även en variabel för valdeltagande, medan den tredje modellen därtill inkluderar två kontrollvariabler för politiska faktorer i folkomröstningskommunen.

I med att vi har ett lågt antal kommuner tvingas vi även begränsa antalet förklarande variabler i våra regressionsmodeller för att denna regressionsmetod ska kunna ge tillförlitliga resultat. Detta gör att vi här inte kan kontrollera ytterligare för kommuntyp och kommunstorlek. En allmän regel för regressioner är att det går att inkludera en förklarande variabel per 10 fall (Harrell

m.fl. 1996), även om den inte ska uppfattas som en absolut regel (Vittinghoff och McCulloch 2007). Tabell 4 innehåller vid sidan av regressionskoefficienten (B) även värden för oddskvoter ($\text{Exp}(B)$), som är ett sätt att beräkna förhållandet mellan olika sannolikheter. Med en oddskvot högre än 1,00 är därmed sannolikheten för att kommunfullmäktigebeslutet ska följa folkomröstningsresultatet större än vid det motsatta scenariot (Wiest m.fl. 2015).

Tabell 4. Determinanter för kommunfullmäktigebeslut, logistisk regression (N = 52)

	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	B	Exp (B)	B	Exp (B)	B	Exp (B)
Segermarginal						
10–19,9 procentenheter	2,76* (1,23)	15,75	3,06* (1,31)	21,35	4,02* (1,77)	55,55
Över 20 procentenheter	2,79*** (0,87)	16,33	3,06** (0,98)	21,24	3,89** (1,31)	48,89
Valdeltagande						
60–69,9 %			-2,03 (1,38)	0,13	-3,23 (1,75)	0,04
70–100 %			-0,96 (1,36)	0,39	-2,11 (1,72)	0,12
Politisk styrning					2,67 (1,55)	14,5
Största partiet i kommunfullmäktige						
Centern					-0,26 (1,43)	0,77
Socialdemokraterna					-1,17 (1,36)	0,31
Intercept	-0,56 (0,63)	0,57	0,54 (1,22)	1,72	0,95 (1,57)	2,59
Nagelkerke	0,34		0,41		0,56	
-2 Log likelihood	40,63		37,61		30,33	

Tabellnot: Beroende variabel: Följde kommunfullmäktige resultatet av folkomröstningen? 0=Nej, 1=Ja; Oberoende variabler: Segermarginal: referenskategori: 0–10 procentenheter; Valdeltagande: referenskategori: under 60 %; Politisk styrning i folkomröstningskommunen: 0=Mångpartistyre, 1=Enpartistyre; Ledande politiskt parti i folkomröstningskommunen (dummy): Centern, SDP, Standardfel inom parenteser; *** $p < 0,00$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$.

Resultaten visar att segermarginalen enskilt förklarar en relativt stor del av variationen i fullmäktigebeslutet (Nagelkerke = 0,34), men att förklaringsgraden ytterligare stiger när variabler för valdeltagande och politiska faktorer inkluderas i modellen. För att ännu kontrollera huruvida regressionsmodellen är anpassad till datamaterialet utfördes ytterligare ett så kallat Hosmer och Lemeshow-test (Hosmer och Lemeshow 1989), ett Chi²-test, i vilken ett icke signifikant lågt Chi²-värde tyder på en god passform för modellen. Detta test visade också att vår modell uppnådde en god passform (Chi² = 1,87, $p = 0,98$), vilket indikerar att analysen bidragit med statistiskt tillförlitliga resultat.

DISKUSSION

Under 30 år av kommunala folkomröstningar om kommunsammanslagningar runtom i Finland har totalt 357 kommunfullmäktigeledamöter röstat emot resultatet av en folkomröstning och i elva fall har även en majoritet av fullmäktigeledamöterna i kommunen röstat emot folkviljan (Karv och Backström 2021). Vår utgångspunkt för denna studie har varit att två delaspekter av folkomröstningen kan hjälpa till att förklara varför kommunfullmäktige inte alltid väljer att agera i enlighet med ett folkomröstningsresultat. Följaktligen har vi testat om valdeltagandet och segermarginalen haft betydelse för hur kommunfullmäktige agerat efter en folkomröstning. Som tidigare nämnts utgör valdeltagandet ett mått för input-legitimitet (Scharpf 1999), och ett högre valdeltagande borde därmed utmyнна i ett mer legitimt resultat. Att valdeltagandet i denna studie inte visade sig vara en signifikant faktor då man vill förklara variationen i kommunfullmäktiges agerande är ändå inte särskilt överraskande när man ser närmare på det faktiska valdeltagandet i kommunala folkomröstningar i Finland. Finland är också ett land som kännetecknas av stark tilltro till det politiska systemet (von Schoultz 2019), vilket gör att medborgarna upplever det som både meningsfullt och betydelsefullt att gå och rösta oberoende av kommun. Detta förklarar också varför det fanns en väldigt låg variation mellan kommunerna när det kommer till valdeltagande. Detta innebär ändå att vår första hypotes inte kan bekräftas.

Däremot är det värt att lyfta fram den oväntade korrelationen kring lågt, medelhögt och högt valdeltagande i förhållande till kongruens. Lågt valdeltagande korrelerar mest med ett kongruent fullmäktigebeslut, medan medelhögt och högt valdeltagande uppvisar en aningen lägre grad av korrelation. Detta kan härledas till folkomröstningar som anordnats i en större centralort gällande en kommunsammanslagning med en mindre, närliggande landsbygdskommun, som exempelvis S:t Michel stad (1998) och Brahestad (2001). En folkomröstning om en inkorporering av en annan mindre kommun leder till ett lägre valdeltagande och mindre polarisering kring sakfrågan i jämförelse med en motsvarande folkomröstning i en kommun som röstar om en sammanslagning med en större centralort, där en eventuell sammanslagning skulle innebära minskat inflytande på kommunal nivå.

Våra resultat visar däremot tydligt att när segermarginalen är tillräckligt stor så tenderar kommunfullmäktige att rösta i enlighet med folkomröstningsresultatet, men när segermarginalen minskar ökar också risken för att kommunfullmäktige inte kommer att agera i enlighet med folkomröstningsresultatet. Utgående från dessa resultat kan vi bekräfta vår andra hypotes.

När mandatet för den vinnande sidan blir tillräckligt tydligt övergår ett folkomröstningsresultat från att vara rådgivande till att i praktiken bli politiskt bindande, oberoende av valdeltagandet. Baserat på våra resultat verkar den betydelsefulla gränsen för segermarginal gå mellan en låg gräns (0–9,9) och övriga kategorier i och med att det inte verkar finnas någon större variation i kommunfullmäktiges agerande beroende på om segermarginalen var 10–19,9 eller över 20 procentenheter. Detta visar också att vad som utgör ett legitimt uttryck för medborgaropinionen är beroende av hur pass tydligt uttrycket faktiskt är.

Vår tolkning är därmed att om budskapet från folket inte är tillräckligt tydligt kan den rådgivande information som ett folkomröstningsresultat bidrar med enklare förkastas av kommunala beslutsfattare. Detta blir också problematiskt ur ett demokratiperspektiv, för hur ska folket förväntas behålla förtroendet för ett politiskt system där majoritetsviljan bevisligen inte omsätts i praktiken? Vid situationer där kommunfullmäktige valt att agera tvärtemot ett folkomröstningsresultat kan beslutet därmed tolkas som icke-legitimt utgående från en sådan demokratiuppfattning. Detta skapar en grogrund för ökad samhällspolarisering och möjligtvis även mer negativa demokratiattityder (van der Eijk och Rose 2021; Karv och Backström 2021).

I och med att denna studie har avgränsats till att fokusera på kommunala folkomröstningar angående kommunsammanslagningar, är vi försiktiga med att dra större slutsatser om den övergripande relationen mellan lokala folkomröstningar och fullmäktigeutfall. I Finland har det också varit betydligt vanligare att folkomröstningar om kommunsammanslagningar arrangeras i så kallade små kommuner (med under 10 000 invånare) än i större kommuner (Karjalainen 2013, 5–6), men i takt med att antalet små kommuner har minskat har även användningen av kommunala folkomröstningar avtagit. En översikt av kommunsammanslagningar i Finland visar också att det under perioden 2012–2021 genomfördes hela 27 kommunsammanslagningar, utan att en folkomröstning arrangerades i någon av de inblandade kommunerna (Statistikcentralen 2021d; Statistikcentralen 2021e; Justitieministeriet 2019). I de två kommuner där en kommunal folkomröstning om en kommunsammanslagning ändå har arrangerats under denna period (Kaskö 2019, Korsholm 2019) röstades förslaget också ner av både folkomröstningen och kommunfullmäktige. Huruvida detta också ska tolkas som ett tecken på att kommunfullmäktigen runt om i Finland till en allt mindre utsträckning anser att de behöver legitimera ett beslut om kommunens framtid genom en folkomröstning eller om det finns andra orsaker kan vi inte ta ställning till utgående från våra resultat. Den allt lägre användningen av folkomröstningar om kommunsammanslagningar kan också bero på att den inledande populariteten för folkomröstningar kan ha varit en effekt av nyhetens behag, speciellt under 1990-talet.

Vår studie har även delvis begränsats av det relativt låga antalet fall, vilket av statistiska skäl begränsade våra möjligheter att empiriskt utforska ett större antal förklarande variabler som möjligtvis också kan ha inverkat på fullmäktigeutfallet. Några exempel är kommunalekonomiska faktorer, folkomröstningsfrågans formulering (Folkestad m.fl. 2019), huruvida initiativet har kommit direkt från kommunfullmäktige eller befolkningen (Jäske 2017), eller inställning i sakfrågan bland kommunfullmäktigemedlemmarna före själva folkomröstningen (Arnesen m.fl. 2019). Framtida studier med större antal fall kunde med fördel upprepa denna studie med ett större antal förklarande variabler. Vi har även försökt inkludera interaktionseffekten i regressionsanalysen, men detta bidrog endast till att den statistiskt signifikanta effekten av segermarginalen uteblev, utan att interaktionseffekten heller blev statistiskt signifikant.

Detta kan förklaras av den starka samkorrelationen mellan variablerna, vilket gör att de tar ut varandra i regressionen. Med vårt låga N blir denna typ av analys överflödig, och bidrar därmed inte heller till mer tillförlitliga resultat. Därför har vi valt att utelämna denna analys. Framtida studier med fler fall kunde med fördel utforska interaktionen mellan valdeltagande och vinstmarginal ytterligare.

SAMMANFATTNING

Kommunala folkomröstningar har blivit en etablerad del av den kommunalpolitiska processen, i synnerhet när det gäller kommunsammanslagningar. Makten att arrangera en folkomröstning och bedöma huruvida resultaten har någon betydelse finns dock ännu kvar hos kommunfullmäktige. Vi instämmer därför delvis med Rolf Büchi (2011, 215) som hävdar att kommunala folkomröstningar i Finland i praktiken endast är rådgivande. Vi vill ändå poängtera, och som resultaten av denna studie tydligt visar, att när folkopinion utgående från folkomröstningsresultatet är tillräckligt tydlig så tenderar kommunfullmäktige ändå att agera i enlighet med folkviljan. Enligt Maija Setälä (2006, 718) borde folkomröstningar vara designade så att medborgarna erbjuds en direkt möjlighet att påverka en politisk process utan att grundprinciperna för den representativa demokratin undermineras, och en rådgivande folkomröstning kan anses leva upp till dessa kriterier. Vi anser därmed att resultatet av en kommunal folkomröstning blir nästintill bindande för kommunfullmäktige när medborgaropinionen blir tillräckligt tydlig. Detta visar att även en rådgivande folkomröstning utgör en konkret möjlighet till påverkan utan att det underminerar den representativa demokratins grundpremissar i och med att faktiska beslutsfattandet ändå förblir hos folkvalda representanter. En ytterligare slutsats är att de båda sidornas kapacitet att mobilisera sig till valurnan kan ha en betydande effekt för utfallet. Motargument bland den förlorande sidan om vad den ”tysta majoriteten” faktiskt anser i en fråga är inte tunga när ett faktiskt folkomröstningsresultat indikerar det motsatta.

FORSKNINGSFINANSIERING

Denna studie har möjliggjorts genom forskningsfinansiering erhållen från Högskolestiftelsen i Österbotten för projektet *Följderna av en folkomröstning*.

TACK

Vi vill tacka de anställda vid de berörda kommunerna som hjälpte till med insamlingen av data-materialet som användes i denna artikel.

KÄLLOR

- Accetti, Carlo och Oskian, Giulia. 2020. What Is a Consultative Referendum? The Democratic Legitimacy of Popular Consultations. *Perspectives on Politics* 1–16.
<https://doi.org/10.1017/S1537592720002340>
- Aguiar-Conraria, Luís och Magalhães, Pedro C. 2010. Referendum Design, Quorum Rules and Turnout. *Public Choice* 144:1, 63–81. <https://doi.org/10.1007/s1127-009-9504-1>
- Arnesen, Sveinung, Broderstad, Troy S., Johannesson, Mikael P. och Linde, Jonas. 2019. Conditional Legitimacy: How Turnout, Majority Size, and Outcome Affect Perceptions of Legitimacy in European Union Membership Referendums. *European Union Politics* 20:2, 176–197.
<https://doi.org/10.1177/1465116518820163>
- Blom-Hansen, Jens, Houlberg, Kurt, Serritzlew, Søren och Treisman, Daniel. 2016. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review* 110:4, 812–831. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055416000320>
- Bowler, Shaun, Donovan, Todd och Karp, Jeffrey A. 2007. Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies. *Political Research Quarterly* 60:3, 351–362.
<https://doi.org/10.1177/1065912907304108>
- Bryman, Alan. 2018. *Samhällsvetenskapliga Metoder*. 3rd ed. Stockholm: Liber.
- Büchi, Rolf. 2011. Local Popular Votes in Finland – Procedures and Experiences By – Local Direct Democracy in Europe. I Theo Schiller (red.), *Local Direct Democracy in Europe*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 202–225. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2_12
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dyck, Joshua J. och Seabrook, Nicholas R. 2010. Mobilized by Direct Democracy: Short-Term versus Long-Term Effects and the Geography of Turnout in Ballot Measure Elections. *Social Science Quarterly* 91:1, 188–208. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2010.00688.x>
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- van der Eijk, Cees och Rose, Jonathan. 2021. Winner-Loser Effects in Contentious Constitutional Referenda: Perceptions of Procedural Fairness and Brexit Referendum. *The British Journal of Politics and International Relations* 23:1, 104–120. <https://doi.org/10.1177/1369148120932852>
- Esaiasson, Peter, Persson, Mikael, Gilljam, Mikael och Lindholm, Torun. 2019. Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance. *British Journal of Political Science* 49:1, 291–314.
<https://doi.org/10.1017/S0007123416000508>
- Ferrín, Mónica och Kriesi, Hanspeter. 2016. *How Europeans View and Evaluate Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Folkestad, Bjarte, Klausen, Jan Erling, Saglie, Jo och Seggaard, Signe Bock. 2019. When Do Consultative Referendums Improve Democracy? Evidence from Local Referendums in Norway. *International Political Science Review* 42:2, 213–228. <https://doi.org/10.1177/0192512119881810>
- Harrell, Frank E., Lee, Kerry L. och Mark, Daniel B. 1996. Multivariable Prognostic Models: Issues in Developing Models, Evaluating Assumptions and Adequacy, and Measuring and Reducing Errors. *Statistics in Medicine* 15:4, 361–87. <https://doi.org/10.1056/nejmc1411954>
- Hedrick, Samuel och Gherghina, Sergiu. 2020. Why People Vote in Local Level Referendums: Comparing Germany and the United States. *European Politics and Society* 1–17.
<https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1820703>

- Hobolt, Sara Binzer. 2006. Direct Democracy and European Integration. *Journal of European Public Policy* 13:1, 153–66. <https://doi.org/10.1080/13501760500380825>
- Hosmer, David W. och Lemeshow, Stanley. 1989. *Applied Logistic Regression*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Isotalo, Veikko, Järvi, Theodora, von Schoultz, Åsa och Söderlund, Peter. 2019. *Den finländska väljaren: 2003–2019*. Helsingfors: Valforskningskonsortiet. https://www.vaalitutkimus.fi/wp-content/uploads/2020/12/OM_Suomalainen_aanestaja_2nd-edition_dec-2020.pdf. Hämtat 15.6.2021.
- Justitieministeriet. 2019. Kunnalliset Kansanäänestykset. <https://vaalit.fi/documents/5430845/6499185/Luettelo+kunnallisista+kansanäänestyksistä+14.10.2019/f306d493-3221-ace-3d5b-a800594772f8/Luettelo+kunnallisista+kansanäänestyksistä+14.10.2019.pdf>. Hämtat 1.12.2021.
- Jäske, Maija. 2017. ‘Soft’ Forms of Direct Democracy: Explaining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government. *Swiss Political Science Review* 23:1, 50–76. <https://doi.org/10.1111/spsr.12238>
- Jäske, Maija och Setälä, Maija. 2020. A Functionalist Approach to Democratic Innovations. *Representation* 56:4, 467–483. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1691639>
- Karjalainen, Maija. 2013. Suoran demokratian rooli kuntapolitiikassa. Turun kaupunkiohjelman julkaisusarja, tutkimuskatsauksia 9/2013.
- Karv, Thomas och Backström, Kim. 2021. *Följderna av en folkomröstning: Lärdomar från Korsholm*. Vasa: Institutet för samhällsforskning vid Åbo Akademi. https://research.abo.fi/ws/portalfiles/portal/27676172/F_ljderna_av_en_folkomr_stning_final.pdf. Hämtat 1.6.2021.
- Kersting, Norbert. 2015. Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums. *Croatian and Comparative Public Administration* 15:2, 319–334.
- Kettunen, Pekka och Sandberg, Siv. 2011. Kompromissens programteori. En analys av den finländska kommun- och servicestrukturreformen. *Nordisk Administrativ Tidskrift* 88:2, 110–119.
- Lapointe, Simon, Saarimaa, Tuukka och Tukiainen, Janne. 2018. Effects of Municipal Mergers on Voter Turnout. *Local Government Studies* 44:4, 512–530. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465936>
- Leemann, Lucas och Wasserfallen, Fabio. 2016. The Democratic Effect of Direct Democracy. *American Political Science Review*, 110:4, 750–762. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000307>
- Leininger, Arndt. 2015. Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls. *Global Policy* 6:1, 17–27. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12224>
- Marien, Sofie och Kern, Anna. 2018. The Winner Takes It All: Revisiting the Effect of Direct Democracy on Citizens’ Political Support. *Political Behavior* 40, 857–882. <https://doi.org/10.1007/s11109-017-9427-3>
- McDonnell, Joshua. 2020. Municipality Size, Political Efficacy and Political Participation: A Systematic Review Participation: A Systematic Review. *Local Government Studies* 46:3, 331–350. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>
- Migchelbrink, Koen och Van DeWalle, Steven. 2019. When Will Public Officials Listen? A Vignette Experiment on the Effects of Input Legitimacy on Public Officials’ Willingness to Use Public Participation. *Public Administration Review* 80:2, 271–280. <https://doi.org/10.1111/puar.13138>
- Morel, Laurence. 2001. The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. I Matthew Mendelsohn och Andrew Parkin (red.), *Referendum Democracy*. London: Palgrave Macmillan, 47–64. https://doi.org/10.1057/9781403900968_3
- Morel, Laurence. 2018. The Democratic Criticism of Referendums: The Majority and True Will of the

- People. I Laurence Morel och Matt Qvortrup (red.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Cambridge University Press, 149–168.
- Pina, Vicente och Torres, Lourdes. 2016. The Managers' View of Participation Processes with Citizen Panels. I Georg Aichholzer, Herbert Kubicek och Lourdes Torres, *Evaluating E-Participation: Frameworks, Practices, Evidence*. Springer, 289–305.
- Qvortrup, Mads. 2002. *A comparative study of referendums: government by the people*. Manchester: Manchester university press.
- Qvortrup, Matt. 2018. The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy. *Journal of Democracy* 28:3, 141–152. <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0052>
- Rose, Richard och Weßels, Bernhard. 2021. Do Populist Values or Civic Values Drive Support for Referendums in Europe? *European Journal of Political Research* 60, 359–375. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12399>
- Sandberg, Siv. 2017. Hög Tröskel För Att Slå Ihop Kommuner. I Josefina Syssner, Sören Häggroth och Ulf Ramberg (red.), *Att äga framtiden: Perspektiv på kommunal utveckling*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), 77–86. <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1154600&dswid=-3091>. Hämtat 1.6.2021.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 2003. Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU. *MPIfG Working Paper* 3:1. <https://www.econstor.eu/handle/10419/41664>. Hämtat 1.6.2021.
- Schiller, Theo. 2018. A Comparative Assessment of Forms and Practice. I Laurence Morel och Matt Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. London: Cambridge University Press, 60–80.
- Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Setälä, Maija. 2006. On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums. *European Journal of Political Research* 45, 699–721. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00630.x>
- von Schoultz, Åsa. 2019. Kansalaisten näkymykset demokratian prosesseista ja legitimitetistä. I Maria Bäck och Elina Kestilä-Kekkonen (red.), *Poliittinen ja Sosiaalinen Luottamus: Polut, Trendit ja Kuitut*. Helsingfors: Valtionvarainministeriö, 62–78.
- Schuck, Andreas R. T. och de Vreese, Claes H. 2015. Public support for referendums in Europe: A cross-national comparison in 21 countries. *Electoral Studies* 38, 149–158. <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2015.02.012>
- Silagadze, Nanuli och Gherghina, Sergiu. 2018. When Who and How Matter: Explaining the Success of Referendums in Europe. *Comparative European Politics* 16, 905–922. <https://doi.org/10.1057/s41295-017-0107-9>
- Simon, Christopher A., Matland, Richard E., Wendell, Dane G. och Tatalovich, Raymond. 2018. Voting Turnout and Referendum Outcomes on Same-Sex Marriage, 1998–2015. *Social Science Quarterly* 99:4, 1522–1534. <https://doi.org/10.1111/ssqu.12518>
- Søberg, Morten och Tangerås, Thomas P. 2007. Voter Turnout in Small Referendums. *Electoral Studies* 26, 445–459. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.12.002>
- Statistikcentralen. 2021a. Valdeltagande i Kommunalval 1992–2017. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/sv/StatFin/StatFin__vaa__kvaa__kvaa_as/010_kvaa_2017_tau_101.px/table/tableViewLayout1/. Hämtat 27.4.2021.

- Statistikcentralen. 2021b. Statistik kommungruppering. <https://www.stat.fi/sv/luokitukset/kuntaryhmitys/>. Hämtat 27.4.2021.
- Statistikcentralen. 2021c. Kuntakuviot - Alueet. https://www.stat.fi/tup/alueonline/k_alueet.html. Hämtat 16.2.2021.
- Statistikcentralen. 2021d. Kunnat lakkautusaikajärjestyksessä 2015. https://stat.fi/meta/luokitukset/_linkki/lakkautetut_aikaj_15.pdf. Hämtat 1.12.2021.
- Statistikcentralen. 2021e. Luokitustiedotteet. <https://www.stat.fi/fi/luokitukset/luokitustiedotteet/>. Hämtat 1.12.2021.
- Strandberg, Kim och Lindell, Marina. 2020. Citizens' Attitudes Towards Municipal Mergers: – Individual-level Explanations. *Scandinavian Political Studies* 43:4, 296–316. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12170>
- Thomassen, Jacques och van Ham, Carolien. 2017. A Legitimacy Crisis of Representative Democracy? I Carolien van Ham, Jacques Thomassen, Kees Aarts och Rudy Andeweg (red.), *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies*. New York: Oxford University Press, 3–16.
- Tyler, Tom R. 2006. Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology* 57, 375–400. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190038>
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman, Brady, Henry och Nie, Norman H. 1993. Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say? *The American Political Science Review* 87:2, 303–318. <https://doi.org/10.2307/2939042>
- Vittinghoff, Eric och McCulloch, Charles E. 2007. Relaxing the Rule of Ten Events per Variable in Logistic and Cox Regression. *American Journal of Epidemiology* 165:6, 710–718. <https://doi.org/10.1093/aje/kwk052>
- Voigt, Stefan och Blume, Lorenz. 2015. Does Direct Democracy Make for Better Citizens? A Cautionary Warning Based on Cross-Country Evidence. *Constitutional Political Economy* 26, 391–420. <https://doi.org/10.1007/s10602-015-9194-2>
- Weatherford, M. Stephen. 1992. Measuring Political Legitimacy. *American Political Science Review* 86:1, 149–166. <https://doi.org/10.2307/1964021>
- Werner, Hannah och Marien, Sofie. 2020. Process vs. Outcome? How to Evaluate the Effects of Participatory Processes on Legitimacy Perceptions. *British Journal of Political Science*, 1–8. <https://doi.org/10.1017/S0007123420000459>
- Wiest, Michelle M., Lee, Katherine J. och Carlin, John B. 2015. Statistics for Clinicians: An Introduction to Logistic Regression. *Journal of Paediatrics and Child Health* 51:7, 670–673. <https://doi.org/10.1111/jpc.12895>
- Yang, Kaifeng och Pandey, Sanjay K. 2011. Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review* 71:6, 880–892. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>
- Zimmerbauer, Kaj och Paasi, Anssi. 2013. When Old and New Regionalism Collide: Deinstitutionalization of Regions and Resistance Identity in Municipality Amalgamations. *Journal of Rural Studies* 30, 31–40. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.11.004>

FÖRFATTARUPPGIFTER

KIM BACKSTRÖM

Doktorand

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Åbo Akademi

kim.backstrom@abo.fi

<https://orcid.org/0000-0002-1941-5922>

THOMAS KARV

PD, universitetslektor i statsvetenskap

Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap

Mittuniversitetet

thomas.karv@miun.se

<https://orcid.org/0000-0002-5222-9558>

KIM STRANDBERG

Professor

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Åbo Akademi

kim.strandberg@abo.fi

<https://orcid.org/0000-0001-6357-5643>

APPENDIX*Variabler och kodning (inom parentes)*

Beroende variabel:

Röstade en majoritet av kommunfullmäktigeledamöterna i enlighet med resultatet av folkomröstningen?

Ja (1)

Nej (0)

Oberoende variabler:

Valdeltagande

Lågt – 0–59,9 % (0)

Medel – 60–69,9 % (0,5)

Högt – Över 70 % (1)

Segermarginal

Låg – 0–9,9 procentenheter (0)

Medel – 10–19,9 procentenheter (0,5)

Hög – över 20 procentenheter (1)

Politisk styrning

Mångparti (0)

Enparti (1)

Största partiet i kommunfullmäktige

Centern (0)

Socialdemokraterna (0,33)

Svenska folkpartiet (0,67)

Samlingspartiet (1)

Kommuntyp

Landsbygd (0)

Tätort (0,5)

Urban (1)

Befolkningsmängd

Låg – Under 5 000 invånare (0)

Medel – 5 001–10 000 invånare (0,5)

Hög – Över 10 000 invånare (1)