

Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Vibeke Sivertsen

Er det mulig å administrere seg frem til mer tillitsfulle innbyggere?

En analyse av hvordan tiltak for innbyggermedvirkning i norske kommuner påvirker innbyggernes tillit til kommunepolitikerne

Masteroppgave i statsvitenskap

Veileder: Arild Blekesaune

Trondheim, juni 2017

Vibeke Sivertsen

Er det mulig å administrere seg frem til mer tillitsfulle innbyggere?

En analyse av hvordan tiltak for innbyggermedvirkning i norske kommuner påvirker innbyggernes tillit til kommunepolitikerne

Masteroppgave i statsvitenskap
Veileder: Arild Blekesaune
Trondheim, juni 2017

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Abstract

Local governments in Norway have over the last decades implemented an increasing number of measures to facilitate citizen participation in local decision-making processes. At the same time, local politicians have enjoyed high levels of public trust. The goal of this thesis is to examine if measures for citizen participation influences citizens' political trust. Two surveys are used to investigate this; a citizen survey and a survey on local government organization. The citizen participation measures are divided into three different indexes; consultation, dialogue possibilities and fixed channels for citizen participation. The methodological approach is a multilevel analysis of whether high index scores in local governments have an impact on citizens' political trust. The analysis shows that only the index for consultation has a significant effect. This index includes measures like public meetings, hearings, citizen surveys and public brainstorming sessions. The findings indicate that it is possible to use citizen participation measures as a means to increase public trust in local government, but suggests that it only applies to a certain type of measures where citizens are invited to express their opinions. It is important to emphasize that it might not be the participation in itself that is important to increase political trust, but that opportunities for participation in decision-making processes might make the democracy appear open and accessible.

Forord

Motivasjonen for denne oppgaven ligger i et personlig engasjement for kommunesektoren og lokaldemokrati, samt en forkjærighet for kvantitativ metode. Prosessen har vært spennende og lærerik og jeg håper dette kan være et godt bidrag til debatten om lokaldemokratiet i Norge.

Jeg vil gjerne takke min engasjerende og forståelsesfulle veileder og mitt metodiske leksikon Arild Blekesaune. Takk til min uformelle veileder og gode venn Renathe for konstruktiv kritikk og til bror Kjetil for korrekturlesing. Jeg vil også rette en stor takk til Åshild, min medsamsvorne i opp- og nedturen i skriveprosessen.

Vibeke Sivertsen

Innhold

1. Innledning.....	1
1.1 Utgangspunkt for oppgaven.....	1
1.2 Oppgavens oppbygning	4
2. Bakgrunn og teoretisk rammeverk	7
2.1 Politisk tillit	7
2.1.1 Hva er politisk tillit?	7
2.1.2 Hvorfor er politisk tillit viktig?	8
2.1.3 Politisk tillit i Norge.....	10
2.2 Lokaldemokratiet.....	10
2.2.1 Lokaldemokratiet som viktig deltakelsesarena	10
2.2.2 Utvikling i retning av deltakerdemokrati	11
2.2.3 Ønsker man et deltakerdemokrati?	13
2.3 Effekten av innbyggermedvirkning på politisk tillit.....	14
2.3.1 Tidligere forskning på deltakelse og effekt på politisk tillit	15
2.3.2 Borgerrollen vs. brukerrollen	17
2.3.3 Har ulike typer tiltak ulik effekt?	18
2.3.4 Har innbyggermedvirkning ulik effekt på ulike grupper av innbyggere?.....	21
3. Hypoteser og forventninger til funn	23
4. Metode.....	27
4.1 Datamaterialet.....	27
4.2 Flernivåanalyse	28
4.3 Operasjonalisering av variabler	29
4.3.1 Avhengig variabel	29
4.3.2 Uavhengige variabler – indekser for innbyggermedvirkning	30
4.3.3 Andre uavhengige variabler og kontrollvariabler	33
4.4.Deskriptiv statistikk for variablene.....	36
4.5 Behandling av manglende verdier	36
4.6 Vurdering av metoden	37
5. Analyse.....	41

6. Innbyggermedvirkning og politisk tillit	49
6.1 Påvirker innbyggermedvirkning innbyggernes politiske tillit?	49
6.2 Har ulike typer tiltak ulik effekt?	53
6.3 Påvirker slike tiltak alle innbyggerne?	54
7. Konklusjon	57
7.1 Oppgavens funn og konklusjoner	57
7.2 Videre forskning	59
Vedlegg	61
Litteraturliste	65

1. Innledning

1.1 Utgangspunkt for oppgaven

Norge er et representativt demokrati hvor grunnsteinen er den sosiale kontrakten mellom innbyggerne og deres representanter. Individene i samfunnet plasserer sin politiske makt hos de folkevalgte og med denne makten kommer det visse forventninger til hvordan samfunnet skal styres. Denne sosiale kontrakten krever tillit mellom velgere og politikerne, og særlig viktig er det at innbyggerne stoler på at politikerne og det politiske systemet handler i henhold til deres og fellesskapets interesser. Høy tillit til de folkevalgte gir handlingsrom til å treffe upopulære, men nødvendige beslutninger og stå imot mektige grupperinger og særinteresser i samfunnet. Høy tillit gir også politikerne mer støtte i politiske kriser, noe som fører til et mer stabilt demokrati hvor utfordringer kan møtes uten at det er fare for det politiske systemets legitimitet (Bergh & Rose 2013).

Utviklingen i politiske tillit i Vesten har vært forskjellig fra land til land og det finnes ingen generell negativ trend over tid som mange antar (Norris 2011). Nordmenn har generelt høy politisk tillit sammenlignet med andre land. Ifølge Den europeiske samfunnsundersøkelsen har trenden vært at tilliten har økt fra 2004 til 2014 både til Stortinget, politikerne og partiene (Kleven 2016). Også på kommunenivå står det bra til med tilliten innbyggerne har til lokale politikere og myndigheter. De norske kommunene har fått et større ansvar enn tidligere og er tillagt sentrale velferdsoppgaver. Med stadig flere tjenester og oppgaver kan man se for seg at forventningene til kommunene har økt. I det store og hele er likevel innbyggerne svært fornøyd og har høyere tillit til kommunestyret enn til Stortinget og høyere tillit til lokalpolitikere enn til rikspolitikere (Rose & Pettersen 2009).

Hva er det egentlig som gjør tilliten til norske kommunepolitikere så høy? Når innbyggerne skal bedømme lokaldemokratiet og sine folkevalgte er det naturlig at de legger vekt på både resultatene og den demokratiske prosessen. Resultatene er beslutninger som tas, politikken som føres og eventuelle konsekvenser av disse. Prosessen innebærer alt fra valgene hvor representantene velges og hvordan disse representantene oppfattes til den demokratiske prosessen som finner sted når beslutninger tas. Dermed kan vurderingen av det politiske systemet og dets aktører deles inn i en outputdel hvor man vektlegger politikken og resultatene og en inputdel hvor den demokratiske prosessen vektlegges.

Når det gjelder sistnevnte, den politiske prosessen, ligger prinsippene og prosessen for det representative demokratiet ganske fast. Likevel er det en trend at valgdeltakelse og deltakelse i politiske partier synker, altså er deltakelsen i de tradisjonelle representative kanalene nedadgående (Aars 2008, St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008). Samtidig engasjerer innbyggerne seg stadig mer utenfor de tradisjonelle kanalene. Flere deltar i underskriftskampanjer, boikotter og demonstrasjoner, og innbyggerne tar i større grad enn før direkte kontakt med de folkevalgte (Bjørklund & Sagli 2000, Jacobsen 2009, NOU 2006:7).

I tillegg blir demokratiutvikling i større grad enn før sett på som et offentlig ansvar. Lokaldemokratikommisjonen slo for ti år siden fast at «staten og kommunane har eit felles ansvar for å medverke til eit levande og deltakingsorientert lokaldemokrati» (NOU 2006:7, s. 7). I en påfølgende stortingsmelding argumenterte det daværende Kommunal- og regionaldepartementet for at det er positivt at «kommunane byggjer ut lokaldemokratiet med ordningar som legg til rette for deltaking mellom vala» (St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008, s.71). De nevnte ordningene er tiltak initiert av kommunene som tas i bruk for å revitalisere det norske lokaldemokratiet. Ved å ta i bruk ulike tiltak som folkemøter, ungdommens bystyre, befolkningsundersøkelser og idédugnader inviterer de innbyggerne med i beslutningsprosessene og skaper arenaer for deltakelse og kontakt mellom innbyggerne og kommunen (Offerdal 2003, St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008).

Samlet sett har bruken av slike tiltak økt de siste tiårene og de har i mange kommuner blitt en naturlig del av lokaldemokratiet (Klausen, Arnesen, Christensen, Folkestad, Hanssen, Windsvold, & Aars 2013, St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008). Den politiske prosessen har altså endret seg og politisk deltakelse foregår i flere former enn tidligere. Likevel er det få som har undersøkt virkningene av slike tiltak. Har en slik utvikling bidratt til å opprettholde den høye tilliten til kommunepolitikerne? Eller sagt med andre ord, påvirker slike tiltak tilliten innbyggerne har til sine lokale folkevalgte? Oppgavens problemstilling er altså:

Fører tiltak for innbyggermedvirkning i kommunene til at innbyggerne får høyere tillit til lokalpolitikere?

Mange hevder at borgerrollen med innbyggerne som politiske aktører i samfunnet er mindre viktig enn før og at den svekkes ved at innbyggernes rolle som brukere i større grad vektlegges (Østerud, Engelstad, & Selle 2003). Dette begrunnes i at lovfestede individuelle

rettigheter i større grad enn tidligere prioriteres i kommunene, mens handlingsrommet for store politiske beslutninger på lokalt plan blir mindre. Dermed blir rollen som politisk borger mindre viktig fordi avgjørelsene ofte blir tatt på det statlige nivået, mens kommunene i større og større grad fungerer som statens forlengede tjenestetilbyder. Dersom det er slik at også innbyggerne legger større vekt på sin rolle som bruker av kommunenes tjenester når de bedømmer sine folkevalgte, kan man anta at effekten av tiltak for innbyggermedvirkning ikke har særlig stor effekt på tilliten de har til sine lokalpolitikere.

Oppgavens hovedargument er i midlertid at innbyggernes borgerrolle ikke er så svekket at den demokratiske prosessen ikke har betydning for innbyggernes tillit til kommunepolitikere. Deltakelse i politiske prosesser og et nærere forhold til politikere antas å føre til høyere tillit, noe som blir støttet opp av tidligere studier (Cole 1975, Halvorsen 2003). I tillegg påpeker Hibbing og Theiss-Morse (2002) at innbyggerne ikke mener deltakelse i seg selv er så viktig, men at det finnes muligheter til å delta dersom de ønsker. Slik kan man også tenke at det ikke er selve den politiske deltakelsen i kommunene som øker den politiske tilliten, men det at demokratiet oppleves som åpent og tilgjengelig dersom man ønsker å delta. Dersom dette er tilfellet vil tiltak for innbyggermedvirkning ha en positiv effekt på den politiske tilliten.

Oppgavens to underordnede problemstillinger vil gå dypere inn på temaet. Den første har som mål å avdekke om ulike typer tiltak har ulik effekt på tilliten til politikere. Tiltakene som gjennomføres i kommunene varierer både i form og omfang og det er ikke usannsynlig at noen typer tiltak har en større effekt enn andre. Dersom det er store forskjeller vil det kunne ha implikasjoner for hvilke typer tiltak man bør fokusere på dersom målet er å øke den politiske tilliten. Ordlyden i denne underproblemstillingen er som følger:

Er effekten av tiltak for innbyggermedvirkning på innbyggernes tillit til lokalpolitikere ulik for ulike typer tiltak?

Den andre underproblemstillingen tar utgangspunkt i en av de største svakhetene ved deltakerdemokratiet, nemlig at noen kan delta mer aktivt enn andre og dermed skaffe seg mer politisk makt enn de vanligvis har mulighet til gjennom politiske valg (Klausen et al. 2013). Mer omfattende deltakelse er i større grad enn valgdeltakelse avhengig av hvilke ressurser man har, noe som gjør at de ressurssterke i større grad deltar og derfor får en uforholdsmessig stor innflytelse (Brady, Verba, & Scholzman 1995). De som har tid, kunnskap og interesse for

politikk vil kanskje i større grad benytte seg av mulighetene til å delta i de lokale beslutningsprosessene og også ha et nettverk og en omgangskrets som deltar. Dette igjen kan føre til at effekten av disse tiltakene på tilliten til kommunepolitikerne er avhengig av kjennetegn ved innbyggerne og at grupper av ressurssterke får økt tillit til politikerne i kommuner med mange tiltak for innbyggermedvirkning, mens effekten er mindre for gruppene uten slike ressurser. Dersom slike tiltak bare har en effekt for enkeltgrupper blant innbyggerne kan det tyde på at de er med på å øke skjevheten i maktfordelingen blant innbyggerne, noe som vil være et faresignal. Den siste problemstillingen er altså som følger:

Har tiltak for innbyggermedvirkning i kommunene en større effekt på de ressurssterke innbyggernes tillit til lokalpolitikere enn de har på tilliten til lokalpolitikere blant innbyggerne uten slike ressurser?

På et vis har kommunene blitt arenaer for å eksperimentere med ulike deltakerdemokratiske tiltak med mål om å fange opp det politiske engasjementet og kunnskapen blant innbyggerne (Amnå 2003). Dette gjør også kommunene til svært interessante undersøkelsesobjekter fordi de kan anses som naturlige eksperimenter der innbyggere i kommunene er utsatt for ulike typer tiltak. Dette gjør at man kan sammenligne innbyggerne i kommunene og finne ut om innbyggerne i kommuner med mange tiltak har høyere politisk tillit enn andre.

Problemstillingen skal besvares ved hjelp av en kvantitativ flernivåanalyse hvor data fra Innbyggerundersøkelsen og Undersøkelse om kommunal organisering blir brukt. Dette er en komparativ tilnærming hvor kommunene vil sammenlignes for å undersøke sammenhengen mellom tiltak for innbyggermedvirkning og innbyggernes politiske tillit.

1.2 Oppgavens oppbygning

I kapittel 2 presenteres det teoretiske rammeverket som legger grunnlaget for oppgaven. Starten av kapittelet har fokus på politisk tillit og legger vekt på viktigheten av politisk tillit i et representativt system og spesielt fremheves betydningen av politisk tillit i lokaldemokratiet hvor kommunene er viktige tjenesteytere og aktører i innbyggernes hverdagsliv. Høy politisk tillit styrker kommunenes legitimitet og tallene viser også at norske kommunestyre og lokalpolitikere nyter høyere tillit blant befolkningen enn institusjonene og politikerne på nasjonalt nivå (Rose & Pettersen 2009). Den andre delen av kapittel 2 handler om lokaldemokratiet og dets utvikling. De siste tiårene har utviklingen vært at det norske

lokaldemokratiet endrer seg og går i retning av et demokrati som er mer basert på deltakelse utenom de tradisjonelle kanalene som valg og politiske partier. Offentlige myndigheter ser positivt på et deltakelsesorientert lokaldemokrati som legger til rette for innbyggerdeltakelse mellom valgene (NOU 2006:7 2006, St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008), men faren er at dette kan føre til en skjevfordeling av makt blant innbyggerne.

Den tredje delen av teorikapittelet tar opp hvordan innbyggermedvirkning i kommunene kan påvirke tilliten til lokalpolitikere. Her undersøkes det hva tidligere forskning har vist, samt at det legges vekt på debatten omkring innbyggernes roller som brukere av kommunale tjenester og borgere i den politiske prosessen. Det har blitt hevdet at brukerrollen i større og større grad dominerer og at innbyggerne derfor legger mer vekt på politikken som føres og tjenestene som tilbys, heller enn den politiske prosessen når de skal bedømme sine folkevalgte (Østerud et al. 2003). Denne oppgaven argumenterer derimot for at innbyggerne også legger vekt på den politiske prosessen og at de ser sin rolle som borgere som en viktig del av sitt forhold til kommunene. De to siste delene av kapittelet handler om de to underproblemstillingene i oppgaven. Først deles ulike typer tiltak for innbyggermedvirkning i tre typer, med begrunnelse i at ulike typer tiltak kan ha ulik effekt. Til slutt tas problemstillingen rundt skjevfordeling av makt opp, hvor det problematiseres at deltakelse til en viss grad bestemmes av hvilke ressurser den enkelte innbygger innehar og hvordan dette kan påvirke effekten av innbyggerdemokratiske tiltak. I kapittel 3 redegjøres det for oppgavens hypoteser som er forankret den teoretiske gjennomgangen i kapittel 2.

I kapittel 4 redegjøres det for oppgavens metode hvor datamateriale og analyseteknikk presenteres. Tallene som blir brukt er hentet fra Innbyggerundersøkelsen (2010, 2013 og 2015) og Undersøkelse om kommunal organisering (2008 og 2012). Flere runder av undersøkelsene er brukt for å få et størst mulig datamateriale og sikre god validitet. Videre argumenteres det for at bruken av flernivåanalyse for å behandle dataene er en egnet metode for å undersøke hvordan egenskaper ved kommunene kan påvirke innbyggernes politiske tillit. Deretter følger en operasjonalisering av variablene, deskriptiv statistikk og en gjennomgang av behandlingen av manglende verdier, før kapittelet avsluttes ved at oppgavens metode vurderes opp mot viktige kriterier for samfunnsvitenskapelig forskning.

I kapittel 5 presenteres og tolkes analysen og resultatene hvor det viser seg at en av de tre indeksene for innbyggermedvirkning har en positiv effekt på innbyggernes tillit til lokalpolitikere, nemlig indeksen for konsultasjon.

Kapittel 6 går nærmere inn på resultatene og setter de i sammenheng med teori og tidligere forskning. Her fokuseres det på at resultatet viser at innbyggernes rolle som borgere fortsatt er relevant og at den politiske prosessen er noe som illegges vekt i bedømmingen av politikerne. Den positive effekten indeks for konsultasjon har på politisk tillit forsøkes forklares ved hjelp av argumentene til Hibbing og Theiss-Morse (2002) om at innbyggerne ønsker muligheter for deltakelse, men at deltakelse i seg selv ikke er så viktig. Til slutt i kapitlet argumenteres det for at det er vanskelig å gi et entydig svar på om slike tiltak fører til en maktforskyvning blant innbyggerne. I kapittel 7 oppsummeres oppgavens funn og konklusjoner før forslag til videre forskning avrunder det hele.

2. Bakgrunn og teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil bakgrunnsinformasjon, teori og tidligere forskning bli presentert. Først vil temaet politisk tillit tas opp, hvor det vil være fokus på definisjon av politisk tillit, viktigheten av høy tillit og hvordan det står til med den politiske tilliten i Norge. Deretter følger en del som beskriver lokaldemokratiet i Norge, hvordan det utvikler seg i en mer deltakerdemokratisk retning og ulike syn på denne utviklingen. Den siste delen av kapittelet omhandler hvilken effekt tiltak for innbyggermedvirkning har på politisk tillit, hvor det vil legges vekt på debatten rundt innbyggernes bruker- og borgerroller i samfunnet, samt tidligere forskning. Det vil også bli diskutert om ulike typer tiltak har ulik effekt og om slike tiltak har en effekt på hele befolkningen eller bare enkelte grupper av innbyggere.

2.1 Politisk tillit

Politisk tillit har lenge opptatt forskere verden over og har vært gjenstand for utallige undersøkelser og analyser. I Norge startet man med slike undersøkelser allerede på 60-tallet, mens de fleste andre land startet på 70-tallet (NOU 2006:7). Politisk tillit gir et godt bilde på innbyggernes holdninger til politiske aktører og institusjoner og er en viktig faktor når man skal vurdere demokratiets tilstand.

2.1.1 Hva er politisk tillit?

Politisk tillit er et ganske vidt begrep som rommer mange ulike definisjoner på tillit og som kan omhandle mange ulike politiske institusjoner og aktører. Denne oppgaven vil ta utgangspunkt i Denters (2002) definisjon av politisk tillit hvor han først definerer tillit generelt, deretter politisk tillit:

Trust, in my understanding of the term, refers to expectations held by one actor (A) that another actor (B) will act in accordance with the normative expectations that from A's perspective are linked to B's social position. Political trust refers to citizen A's expectations towards government and its elected officials (B) (Denters 2002, s. 794).

Politisk tillit er dermed innbyggernes tro på at politiske institusjoner eller aktører møter de normative forventningene de har til dem. Flere studier har definert tre indikatorer på politisk tillit; tro på politiske institusjoner og aktørers integritet, kompetanse og lydhørhet (Denters 2002, Hansen 2012). Dersom innbyggerne skal ha tillit til politikere og institusjoner, bør de

altså fokusere på allmenne interesser fremfor personlige eller særinteresser, de bør ha kompetanse til å utføre politikk som er til det beste for innbyggerne og de bør være lydhøre og mottakelige for synspunktene til de de representerer.

Easton introduserte i 1965 skillet mellom spesifikk og generell politisk tillit (Denters 2002, Levi & Stoker 2000). Spesifikk politisk tillit er tillit til spesifikke politiske aktører eller institusjoner som f.eks. de regjerende myndigheter eller kommunestyret. Denne formen for tillit er ofte knyttet til vurderinger av handlinger og prestasjoner. Generell politisk tillit er tilliten til det politiske systemet som helhet og dets fundamentale verdier og denne formen kan også beskrives som troen på det politiske systemets legitimitet. Den spesifikke politiske tilliten kan altså variere mellom de ulike politiske aktørene og institusjonene og variere fra tid til annen, mens den generelle politiske tilliten er mer stabil og noe som er opparbeidet gjennom tid. Det er nærliggende å tro at de to typene tillit har en innvirkning på hverandre ved at tillit til spesifikke politikere eller institusjoner påvirker den overordnede tilliten til det politiske systemet eller at den overordnede tilliten påvirker holdningene til spesifikke aktører og institusjoner.

2.1.2 Hvorfor er politisk tillit viktig?

Politisk tillit i et demokrati er et ganske paradoksalt konsept. Av mange blir det sett på som sunt at folket til en viss grad er skeptisk og følger nøye med på hva mektige institusjoner og personer foretar seg (Christensen & Lægreid 2005) og mistillit kan dermed indikere kritiske innbyggere som følger politikere og institusjoner med falkeblikk og slik virker som en sterk kontrollmekanisme. Imidlertid ligger det i selve demokratiet en forventning om at folket skal delegerer makt til politiske institusjoner og aktører og dermed ha tillit nok til å gi dem dette mandatet. I det representative demokratiet er grunnsteinen den sosiale kontrakten mellom innbyggerne og de folkevalgte og når makt overføres mellom dem følger det med forventninger om at makten benyttes til gode for innbyggerne. Dersom innbyggerne ikke har tillit til politikerne undergraver det hele poenget med et representativt system der folket skal velge de representantene de har tillit til at utøver denne makten best. Dersom misnøye og mistillit er vedvarende kan man altså stille spørsmål ved det politiske systemets legitimitet.

Høy tillit gir politikerne større handlingsrom til å treffe upopulære beslutninger og stå imot mektige grupperinger og særinteresser i samfunnet. Høy tillit øker også politikernes støtte i politiske kriser og gir dermed mer stabilitet (Bergh & Rose 2013). Ifølge Orren (1997) er den

økende politiske misnøyen i USA skadelig for demokratiet. Mangelen på tillit til politikerne og de politiske institusjonene hemmer mulighetene til å gjennomføre politikk, er et hinder for rekruttering av dyktige offentlige ansatte og fører til at enkle løsninger på komplekse problemer blir brukt i stedet for stødige og pragmatiske løsninger. Det kan også føre til at innbyggerne i mindre grad vil bidra til fellesskapet ved å betale skatt og at folk i mindre grad føyer seg etter lover og regler. Levi og Stokers (2000) litteraturgjennomgang støtter dette argumentet, da de finner at jo mer tillit innbyggerne har til myndighetene, jo mer følger de myndighetenes lover og regler.

Også i lokaldemokratiet er politisk tillit viktig. Politikerne i norske kommuner tar avgjørelser som i stor grad påvirker hverdagen til innbyggerne og de er avhengige av å ha tillit slik at de har et handlingsrom som gir dem mulighet til å ta de riktige avgjørelsene på vegne av innbyggerne. Stava (2005a) skriver at «mykje tyder på at ein god del av tilliten som folkestyret har i Noreg, blir bygd opp på lokalt nivå». Med dette mener han at den politiske tilliten som blir bygd opp lokalt smitter over til høyere forvaltningsnivå. En av forklaringene på dette er at tillitsbyggende prosesser lettest kan skje i kommunene fordi avstandene mellom innbyggerne og de folkevalgte er små. Spesielt i de nordiske landene har kommunene en stor rolle og hvilket forhold innbyggerne har til den politiske arenaen i sin kommune kan komme til å sette tonen for hvordan de evaluerer hele det politiske systemet argumenterer Rose & Pettersen (1999). Om det faktisk er slik som Stava (2005a) og Rose & Pettersen (1999) argumenterer for, at tillit på lokalt nivå smitter over, er et empirisk spørsmål som jeg ikke skal gå inn på her. Poenget er uansett at tilliten på det lokale planet kan være minst like viktig som tilliten man har til nasjonale institusjoner og politikere fordi det er her innbyggerne kommer nærmest det politiske systemet.

I tillegg til dette har tilliten til politikerne i kommunen blitt viktigere enn før fordi kommunene blir stadig større tjenesteytere som er viktige i folks hverdagsliv. Hansen (2012) argumenter for at tillit til lokale myndigheter er ekstra viktig i desentraliserte land hvor mange offentlige tjenester er kommunenes ansvar. Sviktende tillit og legitimitet kan føre til at oppgaver og ressurser blir overført fra kommunene til staten, og at handlingsrommet til kommunene blir mindre. Overføringen av sykehusene fra fylkeskommunene til staten kan være et forvarsel for hva som også kan skje med kommunene dersom tilliten forsvinner (Baldersheim, Pettersen, & Rose 2011).

2.1.3 Politisk tillit i Norge

Fokuserer man på medias kritiske søkelys på politikerne, de negative karakteristikene som florerer på sosiale media og at valgdeltakelsen er lavere enn før (Aars 2008) kan man raskt få inntrykk av at tilliten til politiske institusjoner og aktører er nedadgående. Det finnes imidlertid ingen slik entydig trend, verken i Norge eller i resten av Vesten (Norris 2011). Ifølge Den europeiske samfunnsundersøkelsen har trenden i Norge vært en økende tillit fra 2004 til 2014 både til Stortinget, politikerne og partiene. Innbyggerne i de nordiske landene har generelt høyere politisk tillit sammenlignet med andre europeiske land og Norge ligger helt i toppen (Kleven 2016).

Kommunene får et stadig større og bredere ansvar for viktige tjenestetilbud og med økt ansvar og flere oppgaver kan man se for seg at også forventningene har økt. For å opprettholde en høy politisk tillit må altså kommunene møte disse forventningene og det kan det se ut som de har fått til. Innbyggerne er generelt svært fornøyd og har høy tillit til sine folkevalgte. Lokale aktører og institusjoner nyter en høyere tillit enn politikerne og institusjonene på nasjonalt plan og innbyggerne har høyere tillit til kommunestyret enn til Stortinget og høyere tillit til lokalpolitikere enn til rikspolitikere (Rose & Pettersen 2009). Samlet sett gir dette et svært positivt bilde av den politiske tilliten i det norske lokaldemokratiet.

2.2 Lokaldemokratiet

Samtidig som trenden er at den politiske tilliten i Norge øker endrer lokaldemokratiet seg ved å gå i en mer deltakerdemokratisk retning. Innbyggerne tar mer initiativ til selv å delta utenfor de tradisjonelle valg- og partikanalene, men også lokale myndigheter bidrar til denne utviklingen ved å skape flere arenaer for deltakelse (Bjørklund & Sagli 2009, Jacobsen 2009, NOU 2006:7, Offerdal 2003, St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008).

2.2.1 Lokaldemokratiet som viktig deltakelsesarena

Lokalt folkestyre har lenge vært gjenstand for offentlig debatt. I følge Mill ([1861] 1991) fører ikke et lokalt politisk nivå bare til muligheten for å tilpasse politikken til lokale interesser og behov, men det er også en viktig arena for læring og demokratisk utvikling av innbyggerne. På det lokale planet er det større muligheter for deltakelse og det er enklere å holde politikere ansvarlige for de konkrete sakene. Samtidig er det i lokalpolitikken

innbyggerne føler at de i størst grad forstår de politiske sakene, mens det som foregår på det nasjonale planet føles mer fjernt (Almond & Verba 1965, Fitzgerald & Wolak 2014).

I Norge var formannskapslovene i 1837 en viktig milepæl for det norske lokaldemokratiet, hvor selvstyre for geografisk avgrensede områder ble innført som prinsipp i det norske lovverket. Disse gav kommunene en viss grad av lokalt selvstyre og muligheter til å kreve inn skatter og ta på seg oppgaver som ikke var nasjonale styresmaktens ansvar. Siden har kommunene fungert som små demokrati, hvor kommunene har hatt et selvstendig demokratisk grunnlag ved at lokale folkevalgte har gjort kollektive vedtak på vegne av innbyggerne (St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008).

I etterkrigstiden skjedde det en enorm vekst i kommunenes ansvarsområde hvor iverksetting og styring av sentrale velferdstjenester som helse, sosiale tjenester og skole ble tillagt det kommunale forvaltningsnivået (Jacobsen 2009). Det desentraliserte norske demokratiet hvor kommunene er viktige velferdsyttere gir innbyggerne en unik nærhet til viktige beslutninger. Ikke bare er det kort avstand mellom innbyggere og folkevalgte, men det er også store muligheter til demokratisk deltakelse og til å være med å påvirke politiske saker som er viktige for innbyggerne i hverdagen. Disse mulighetene skjer både ved valg og gjennom andre former for deltakelse. Det at kommunene har ansvar for et så bredt spekter av oppgaver og tjenester, gjør det meningsfullt for innbyggerne å delta i de politiske prosessene (St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008).

2.2.2 Utvikling i retning av deltakerdemokrati

Valgdeltakelsen ved lokalvalg har over lang tid vist en klar fallende tendens. Fra 1963 til 2007 falt deltakelsen fra 81 til 60 prosent (Aars 2008), mens deltakelsen ved de to siste lokalvalgene har ligget mellom 60 og 65 prosent (Statistisk Sentralbyrå 2015). Også ved stortingsvalg er oppmøtet lavere enn før, men nedgangen er ikke like stor og tydelig som ved lokalvalg (Aars 2008). Det har også vært en klar nedgang i antall kommunestyrerepresentanter, samt en negativ medlemsutvikling i partiene (St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008). Summen av de nevnte trendene tilsier at innbyggernes deltakelse i de tradisjonelle kanalene ved valg og i partier er i en tydelig nedadgående trend.

Samtidig som graden av deltakelse i valg og partier er redusert engasjerer innbyggerne seg i større grad utenfor de tradisjonelle kanalene. Innbyggerne tar oftere initiativ enn før og bruker

f.eks. underskriftskampanjer, boikotter og demonstrasjoner til å uttrykke sine meninger. (Bjørklund & Sagli 2000, NOU 2006:7). Det er også en økende grad av direkte kontakt mellom innbyggerne og politikerne. Mens det i 1985 var 9 % som hadde henvendt seg til en folkevalgt representant, hadde denne andelen økt til 24 % i 2003 (Jacobsen 2009).

I tillegg til dette legger kommunene mer til rette for innbyggermedvirkning ved å skape arenaer for deltakelse og kontakt mellom innbyggere og folkevalgte (St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008). Det finnes utallige slike tiltak og noen av de tiltakene som tas i bruk i norske kommuner er folkemøter, brukerundersøkelser, deliberative høringer, fokusgrupper, planleggingsceller, dommerpaneler, ungdommens bystyre, barnas kommunestyre og deltakende planlegging (Offerdal 2003). Det at kommunene selv tar initiativ til å øke deltakelsen eller mulighetene for deltakelse blant innbyggerne blir av Aars (2008, 2012) betegnet som «demokratipolitikk», noe han definerer som «eliteinitiativ for å skape bredere folkelig deltakelse i politikken» (Aars 2008:223). Med dette antyder han at enkeltstående demokratitiltak inngår i en sammenhengende strategi for å styrke innbyggernes deltakelse. Man kan tenke seg at dette bygger på et deltakerdemokratisk ideal hvor håpet er at innbyggerne som deltar utvikler politisk interesse og engasjement og får en økt forståelse for de politiske prosessene, noe som på sikt antas å styrke det representative demokratiet i kommunen (Jarl 2003).

Det er store variasjoner i hvor stor grad kommunene tar i bruk slike tiltak. Mens noen kommuner gjør mye, er andre mer passive. Årsakene til at noen kommuner oftere tar i bruk slike tiltak enn andre er verken lav valgdeltakelse eller lav deltakelse mellom valg. En forklaringsfaktor er kommunestørrelse. Større kommuner gjennomfører flere demokratitiltak enn små kommuner (NOU 2006:7) og årsakene til dette kan være ressursforskjeller eller at det i store kommuner er større behov for slike tiltak fordi avstanden mellom innbyggerne og de folkevalgte er større. Den faktoren som imidlertid forklarer forskjeller mellom kommunene i størst grad er den enkelte kommunes generelle moderniseringsiver. Kommuner som har gjennomført målstyring, markedstilpasninger og generelt er endringsvillige gjennomfører flere demokratitiltak enn andre kommuner (Aars 2012, NOU 2006:7). Dermed ser det ikke ut til at demokratitiltak brukes mest av kommuner som har utfordringer knyttet til demokratiet, men at disse tiltakene kommer som et vedheng til andre moderniserings- og endringstiltak.

2.2.3 Ønsker man et deltakerdemokrati?

Norge og resten av Vesten betegnes som representative demokratier hvor innbyggerne lar seg representere i styrende organer og velger sine representanter gjennom frie valg. Dette er en form for demokrati som ofte kjennetegnes ved at innbyggernes muligheter til å påvirke representantene utenom valg er begrenset. Regelmessige valg skal sørge for at innbyggernes vilje kommer til uttrykk i de folkevalgte politikere (Jacobsen 2009). Den elitedemokratiske tradisjonen innenfor demokratiteori har som premiss at befolkningen velger politiske eliter til å treffe beslutninger på deres vegne og argumenterer for at folkelig deltakelse bør være begrenset til valgdeltakelse (Sartori 1962, Schumpeter 1962). Argumentet er at valg fører til at kun de som er gode nok til å styre blir valgt og at disse blir gjenvalgt kun dersom innbyggerne er fornøyde med politikken som blir ført (Schumpeter 1962). I tillegg gjelder prinsippet om «én person, én stemme» ved valg, noe som sørger for at alle har lik mulighet til innflytelse (Klausen et al. 2013). Det største argumentet mot deltakerdemokrati er at den politiske likheten trues ved at de som allerede har store politiske ressurser kan skaffe seg mer makt enn andre gjennom å ta styringen i de organene beslutningene tas (Amnå 2003).

Motsatsen til denne tradisjonen er det deltakerdemokratiske perspektivet som argumenterer for at deltakelse i seg selv bør være et av suksesskriteriene for et demokrati. Denne tankegangen finner man blant annet hos Mill ([1861] 1991) og Pateman (1970) som argumenter for at større grad av deltakelse og nærhet til beslutningene er en fordel både for demokratiet og for de som deltar. For samfunnet i seg selv, vil økt deltakelse gi bedre beslutninger og økt legitimitet til disse beslutningene (Richardson 1983). For innbyggerne fører deltakelse til høyere selvtillit, øker kompetansen og kunnskapen, og fører til at individet blir mer sosialt integrert i samfunnet. Økt deltakelse utenom valg gir også større muligheter for å uttrykke meninger om enkeltsaker. Ved valg stemmer man på partier og må da velge en pakke med politikk og ideologi og kanskje plassere seg i et ideologisk landskap hvor man kanskje ikke føler seg hjemme noe sted. Deltakelse utenom disse tradisjonelle kanalene gjør det mulig å delta aktivt uten å ta stilling til ideologi og tradisjonelle skillelinjer.

Også i Norge er meningene om deltakelse utenom valg mange. Makt- og demokratiutredningen som ble nedsatt av regjeringen i 1997 konkluderte med at deltakerdemokrati er et problem for demokratiet (Østerud et al. 2003). Dette «tilleggsdemokratiet» de betegnet det som, med økt grad av direkte deltakelse, gjør at makt og ansvar blir koblet fra hverandre, tømmer det representative systemet for politisk innhold og

øker de sosiale skillene i demokratiet. Det at politisk makt overføres fra de folkevalgte til «tilleggsdemokratiet» gjør at de som har sosiale og politiske ressurser får mer makt på bekostning av de uten slike ressurser, ved at de deltar i større grad (Østerud et al. 2003).

Sørensen (2004) argumenterer for at et deltakerdemokrati sett fra et individorientert demokratiperspektiv gir folket større makt ved at velgerne overlater mindre til de folkevalgtes skjønn. Petersson (2003) mener et deltakerdemokrati gir innbyggerne flere muligheter til å uttrykke sin mening og at det ikke bare er negativt at man kan ytre seg oftere enn ved valg hvert fjerde år. Konsekvensen for politikerne er at de holdes ansvarlig også mellom valgene fordi de i større grad møter og utfordres av innbyggerne (Offerdal 2003).

Det overordnede budskapet til Lokaldemokratikommisjonen som ble nedsatt av regjeringen i 2004 med mål om å øke deltakelse og engasjement i lokalpolitikken er at «staten og kommunane har eit felles ansvar for å medverke til eit levande og deltakingsorientert lokaldemokrati» (NOU 2006:7, s. 7). Kommisjonen påpeker at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom individuelt saksorientert engasjement og politisk engasjement innenfor rammene av det representative demokratiet så lenge kommunene klarer å kanalisere det individuelle engasjementet inn i de representative vedtaksprosessene. Ifølge kommisjonen er det et positivt trekk ved lokaldemokratiet at innbyggerne er engasjerte og de mener kommunene har mye å vinne på å dra nytte av dette engasjementet (NOU 2006:7). I stortingsmeldingen «Eit sterkt lokaldemokrati» slås det fast at det daværende Kommunal- og regionaldepartementet «ser positivt på at kommunane byggjer ut lokaldemokratiet med ordningar som legg til rette for deltaking mellom vala» (St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008, s.71). Dette tyder på at offentlige myndigheter ser på deltakelse mellom valg som et positivt supplement til den representative kanalen. Den økende graden av tiltak for å øke deltakelsen mellom valg er også et klart uttrykk for at lokale myndigheter ønsker å legge til rette for deltakerdemokratiet.

2.3 Effekten av innbyggermedvirkning på politisk tillit

Som tidligere nevnt har altså tilliten til politiske aktører og institusjoner i Norge økt. Samtidig har lokaldemokratiet endret seg og den politiske prosessen har i større grad enn før innslag av tiltak som involverer innbyggerne i beslutningsprosessene og skaper arenaer for deltakelse også utenom valg. Kan det være en sammenheng her? Kan slike tiltak føre til en høyere tillit

til lokalpolitikkerne? Dette krever at borgerne ikke bare har en outputbasert tillit hvor politikk og resultater spiller en rolle, men også en inputbasert tillit hvor selve den politiske prosessen er viktig for evalueringen av politikkerne.

2.3.1 Tidligere forskning på deltakelse og effekt på politisk tillit

Hvordan politisk deltakelse påvirker politisk tillit er noe som ikke har blitt utforsket i stor grad og litteraturen på feltet er ganske begrenset. En årsak til dette er sannsynligvis problemet med å stadfeste kausalitet, nemlig at det er deltakelsen som påvirker tilliten og ikke omvendt. Det finnes imidlertid noen studier som har undersøkt om deltakelse fører til høyere politisk tillit. Cole (1975) undersøkte 26 ulike program for innbyggerinvolvering i USA og hvordan disse påvirket folks tillit til lokale myndigheter. Han sammenlignet deltakere med ikke-deltakere med samme kjennetegn fra samme regioner og kom frem til at deltakerne hadde høyere tillit til lokalpolitikkerne enn ikke-deltakerne. 64 % av de som hadde deltatt mente selv at deltakelsen hadde ført til en økt tillit til lokale myndigheter. I tillegg til dette mente 60 % at tiltaket de hadde deltatt på hadde ført til en generell økning i den politiske tilliten innbyggerne i området hadde til lokale myndigheter. Flesteparten av deltakerne mente altså at disse demokratitiltakene ikke bare påvirket de som aktivt benyttet seg av dem, men at de også hadde en effekt på befolkningen som helhet.

Finkel (1985, 1987) brukte paneldata fra USA og Vest-Tyskland for å undersøke hvordan valgdeltakelse påvirker holdninger til offentlige institusjoner og politiske aktører. Han kom frem til at deltakelse ved valg førte til mer positive holdninger til offentlige institusjoner og en økt tiltro til at politikkerne hører på og bryr seg om innbyggernes meninger. Det er imidlertid en stor svakhet ved disse studiene, da det mangler en grundig vurdering av det kausale årsaksforholdet. Det er ikke tatt høyde for at det kan ha vært økt grad av tillit i løpet av perioden som påvirket valgdeltakelsen, og ikke omvendt, noe som gjør at resultatene fra denne studien bør tas med en klype salt. En nyere studie (Halvorsen 2003) studerte også effekten av deltakelse ved å undersøke deltakernes holdninger i forkant av og etter deltakelsen. 181 personer deltok i møter om en offentlig etat hvor det var tilrettelagt for diskusjoner med ansatte fra den offentlige etaten tilstede. Deltakernes inntrykk av etatens prestasjoner endret seg ikke, men de mente etter møtet at den offentlige etaten var mer lydhøre overfor innbyggernes meninger. I tillegg økte deres tillit til offentlige institusjoner generelt. De overnevnte studiene gir noen indikasjoner på at man kan forvente en viss effekt av demokratitiltak på politisk tillit, men det empiriske grunnlaget er som sagt ganske svakt.

Også i Sverige har kommunene tatt i bruk tiltak for å øke innbyggernes politiske deltakelse. Gilljam og Jodal (2005) har gjennomført en lignende undersøkelse som denne for å avdekke hvilke virkninger ulike demokratitiltak har på lokaldemokratiet og innbyggerne. Ved å måle sammenhengen mellom antall tiltak og ni ulike tillitsindikatorer, blant annet tillit til politikerne, har de undersøkt hvordan antall demokratitiltak i kommunene påvirker innbyggernes tillit til det politiske systemet og dets aktører. De fant ingen sammenhenger mellom tiltakene og noen av de ni tillitsindikatorerne. De forsøkte også å dele tiltakene inn i to ulike typer hvor den første bestod av tiltak som var ment å styrke den representative demokratiprosessen, mens den andre typen var tiltak som skal styrke innbyggernes demokratiske deltakelse utenom valg. Den første gruppen bestod av tiltak som innbyggerundersøkelser, demokratiplan i kommunen og ulike former for informasjon til innbyggerne, mens den andre gruppen inkluderte tiltak som folkeavstemninger, brukerråd og ungdomsråd. Heller ikke med en slik inndeling kunne man se noen effekt på innbyggernes politiske tillit. Resultatene er ganske nedslående og konklusjonen var at demokratiseringen verken har ført til økt politisk deltakelse, politisk interesse eller politisk tillit (2005).

Hibbing og Theiss-Morse (2002) argumenterer for at de fleste ikke vil delta i politikken, men ønsker å ha muligheten til å gjøre det. De har spurt amerikanere hvilken type demokrati de ønsker seg og svaret er et demokrati hvor kompetente og rettferdige politikere tar beslutninger til det beste for samfunnet. Overraskende nok er de ikke så opptatt av hvilken politikk som blir ført, så lenge den er til det beste for samfunnet som helhet og ikke tjener politikerne selv og mektige grupper i samfunnet. Dermed legger de mye større vekt på prosessen enn på politikken. De har heller ikke et prinsipielt ønske om at vanlige folk skal delta mer i politiske beslutninger, men ser det som nødvendig dersom politikerne lar seg styre av egne interesser og særinteresser i samfunnet. Dette er ifølge Hibbing og Theiss-Morse en indikasjon på at folk ønsker muligheter til å delta, men at deltakelse i seg selv ikke er et mål eller suksesskriterium for demokratiet. Slik blir innbyggerne demokratiets beredskapstropp som kan mobiliseres dersom det trengs. Muligheter for å kanalisere denne mobiliseringen inn i den politiske prosessen øker dermed det politiske systemets legitimitet (Hibbing & Theiss-Morse 2002).

Denne konklusjonen er i tråd med Coles (1975) studie og man finner også støtte for dette i norsk forskning. Innbyggere som bor i kommuner med mange muligheter for deltakelse

opplever i større grad at de folkevalgte lytter til dem. Det er også slik at antall slike tiltak i en kommune ikke påvirker hvor stor andel som har forsøkt å påvirke kommunale avgjørelser (Klausen et al. 2013). Dermed kan det se ut som at slike tiltak kan ha en positiv effekt på holdninger til kommunepolitikerne selv om deltakelsen i kommunale beslutningsprosesser ikke øker på grunn av disse tiltakene.

Slik kan man altså tenke seg at det ikke er deltakelsen i seg selv som øker den politiske tilliten, men at demokratiet oppleves som åpent og tilgjengelig dersom man ønsker å delta. Et politisk system hvor enkeltpersoner har kanaler for å uttrykke sine meninger og delta i den politiske prosessen kan altså øke tilliten til spesifikke politiske aktører og til det politiske systemet. Dermed kan man se for seg at kommunenes tiltak for innbyggermedvirkning ikke bare påvirker de som har benyttet seg av disse mulighetene, men har en bredere påvirkningskraft som også omfatter de som bare har registrert at slike muligheter er tilstede. Dermed kan det tenkes at effekten av slike tiltak på innbyggernes politiske tillit er betydelig uavhengig av om man har benyttet seg av dem eller ikke.

2.3.2 Borgerrollen vs. brukerrollen

En viktig del av debatten om kommuner og lokaldemokrati handler om innbyggernes fire roller; betaler, produsent, bruker og borger. Innbyggerne er betalere i form av skatter og avgifter de betaler inn, de er produsenter i form av arbeidet de gjør som bidrar til fellesgoder i samfunnet, de er brukere i form av produktene og tjenestene de mottar fra kommunen, og de er borgere ved at de deltar i de politiske beslutningene, enten gjennom valg eller mer direkte former for deltakelse (Baldersheim et al. 2011). Makt- og demokratiutredningen tegner en motsetning mellom rollene som borger og bruker. En økende grad av individuelle rettigheter fastsatt på nasjonalt nivå som er universelle uansett hvilken kommune man bor i har ført til at det lokale folkestyret har mindre makt. Kommunene har i større grad blitt en servicekommune for statlige pålagte oppgaver og kommunenes handlingsrom blir stadig mindre (Østerud et al. 2003). Dermed blir rollen som politisk borger mindre viktig fordi avgjørelsene ofte blir tatt på det statlige nivået, mens kommunene i større og større grad fungerer som statens forlengede arm. Slik blir brukerrollen satt opp mot borgerrollen og individuelle rettigheter opp mot kollektive interesser og fellesskap.

I tillegg argumenteres det for at innbyggerne i større og større grad legger vekt på brukerrollen i sin relasjon til kommunen. Når de blir spurt hva som er viktigste for et godt

lokalt selvstyre svarer 4 av 5 at det er resultatene og tjenestene kommunen produserer som er viktigst, mens bare 1 av 5 svarer et levende lokaldemokrati (Baldersheim et al. 2011). Dette tyder på at også innbyggerne har kommunen som tjenesteyter i fokus og dermed legger vekt på sin rolle som brukere. Dette stadig større fokuset på brukerrollen på bekostning av borgerrollen fører kanskje til at lokaldemokrati og prosess er mindre viktig for innbyggerne enn resultatene og tjenestene kommunen produserer. Da vil den politiske tilliten innbyggerne har være mer outputbasert, hvor fokuset ligger på resultatene heller enn på den politiske prosessen.

Bildet er imidlertid ikke så svart-hvitt som enkelte påstår. Stava (2005b) har undersøkt hvordan innbyggernes tillit til kommunestyret blir påvirket av tilfredshet med både kommunale tjenester, med hvordan lokaldemokratiet fungerer og med hvordan kommunen møter utfordringer. Konklusjonen er at tilfredshet med hvordan kommunen møter utfordringer har størst effekt, mens tilfredshet med hvordan lokaldemokratiet fungerer i kommunen faktisk har en større effekt enn tilfredshet med tjenestetilbudet. Dette står i motsetning til at innbyggerne selv hevder at resultatene og tjenestene står i fokus når de skal vurdere kommunen og politikerne. Inntrykket av lokaldemokratiet har altså betydning og det fokuset innbyggerne legger på demokrati og prosess er minst like sterkt knyttet til en borgerrolle som en brukerrolle.

Hvor mye vekt innbyggerne legger på hver av disse rollene er avgjørende for hvilke faktorer som bestemmer tilliten til politikerne. Innbyggere som legger størst vekt på brukerrollen vil være mer påvirket av hvordan kommunens tjenester fungerer, mens de som legger større vekt på borgerrollen fokuserer på hvordan det politiske systemet fungerer. Stemmer det at innbyggerne legger mest vekt på sin rolle som brukere og kommunen som tjenesteyter kan man se for seg at tiltak for innbyggermedvirkning i kommunene har liten eller ingen effekt på tilliten de har til lokalpolitikere.

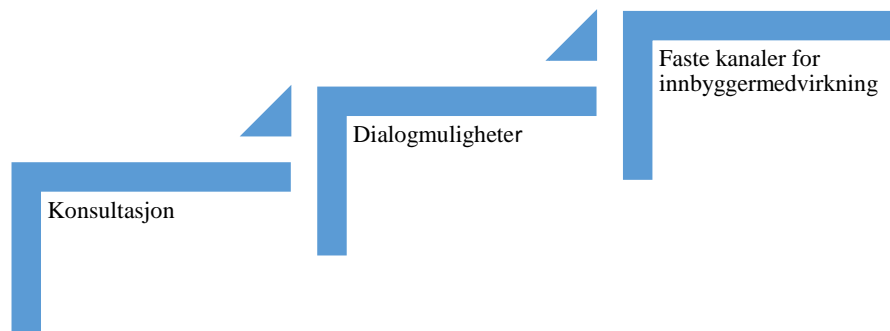
2.3.3 Har ulike typer tiltak ulik effekt?

Det finnes mange ulike tiltak for innbyggermedvirkning og disse varierer i både omfang og form. Enkelte tiltak forutsetter en ganske aktiv form for deltakelse, mens andre ikke krever like mye. Noen tiltak er avhengig av at innbyggerne selv tar initiativ til å delta, mens i andre tiltak blir innbyggerne eller grupper av innbyggere invitert til å delta. En del av tiltakene gir bare mulighet for å uttale seg om saker, mens andre kan gi en viss grad av

medbestemmelsesrett. I deltakelsesstigen til Sherry Arnstein (1969) skilles det mellom ulike typer deltakelse. Deltakelse på de laveste trinnene gir ikke innbyggerne noen reell makt, mens makten forskyves fra politikerne til folket jo høyere opp på stigen man kan plassere de ulike typene av deltakelse. De åtte trinnene er manipulering, terapi, informasjon, konsultasjon, dialog, partnerskap, delegert makt og innbyggerkontroll. Argumentet for denne inndelingen er at ulike former for deltakelse gir ulik grad av kontroll og at det ikke er alle typer deltakelse som fører til endringer og resultater.

Rowe og Frewer (2005) har forenklet denne inndelingen og skiller mellom tre former for «offentlige engasjement»: kommunikasjon, konsultasjon og deltakelse. Kommunikasjon handler i stor grad om den informasjonen som går ut til innbyggerne fra det offentlige, mens konsultasjon går ut på at myndighetene innhenter informasjon fra innbyggerne, f.eks. om deres meninger og holdninger. Den tredje formen, deltakelse, er den mest omfattende typen hvor informasjon blir utvekslet mellom innbyggerne og myndighetene og hvor det er en eller annen grad av dialog i prosessen.

I denne oppgaven ligger fokuset på de to siste typene, konsultasjon og deltakelse, da det er disse som kan regnes som reell medvirkning. Inspirert av deltakelsesstigen til Arnstein (1969) og inndelingen til Rowe og Frewer (2005) vil de ulike tiltakene deles inn i tre typer; konsultasjon, dialogmuligheter og faste kanaler for innbyggermedvirkning. Formålet med konsultasjonstiltak er å hente inn informasjon om innbyggernes synspunkter og et slikt innblikk kan gi politikerne et grunnlag for videre beslutninger. Denne typen deltakelse er ofte engangshendelser, krever lite ressurser og man trenger ikke å forplikte seg til videre deltakelse. Dialogmuligheter er åpne kanaler til politikerne som gir innbyggerne mulighet til å ta kontakt for å diskutere det de ønsker. Denne typen tiltak krever at innbyggerne selv tar initiativ til dialog, selv om det er kommunen som legger til rette for at disse mulighetene finnes. Faste kanaler for innbyggermedvirkning er ordninger som gir innbyggerne eller grupper av innbyggerne faste kanaler for å medvirke i beslutningsprosessene i kommunen. Dette er ofte permanente ordninger som forutsetter et forpliktende samarbeid mellom deltakerne og kommunen. Grensene mellom disse er i praksis glidende, men for å skille mellom de ulike typene og omfanget av tiltakene og deres innvirkning på politisk tillit er det likevel hensiktsmessig å ha en slik inndeling.



Figur 2.1: Ulike typer tiltak for innbyggermedvirkning

Den hierarkiske oppbyggingen i figur 2.1 visualiserer ulik grad av makt til innbyggerne i de ulike typene tiltak. Mens konsultasjon bare gir innbyggerne mulighet til å uttale seg, ofte om enkeltsaker eller enkeltområder innenfor kommunens tjenestoområde, gir faste kanaler for innbyggermedvirkning innbyggerne mulighet til delta mer aktivt i selve beslutningsprosessen. Dialogmuligheter kan sees på som en slags mellomting, hvor innbyggerne selv kan ta initiativ til å kontakte politikerne for å diskutere sakene de ønsker. Det er vanskelig å spå hvilken type tiltak som vil ha størst effekt på tilliten til kommunepolitikerne. Det er likevel mulig å tenke seg til at tiltak med større grad av makt til innbyggerne hvor de har muligheter til å uttrykke seg om flere saker og være direkte involvert i beslutningsprosessen kan påvirke tilliten i større grad enn andre tiltak. Disse tiltakene gir innbyggerne mulighet til å være aktiv i den politiske prosessen og på den måten få kjennskap til politikerne og deres oppgaver i kommunen.

Stava (2005b) har undersøkt hva folk mener er det viktigste aspektet ved lokaldemokratiet og konklusjonen er at innbyggerne ikke legger hovedvekt på deltakelse mellom valg. Det viktigste er at de folkevalgte tar hensyn til innbyggernes synspunkter og at det er høy deltakelse ved valg, deretter at politiske vedtak skjer etter åpne debatter hvor alle synspunkt blir hørt og at de folkevalgte må begrunne sine vedtak overfor innbyggerne. At innbyggerne deltar aktivt ved viktige avgjørelser havner helt nede på femteplass. Dette tyder på at folk ikke synes det er viktigst med egen deltakelse i den kommunale beslutningsprosessen, men at de folkevalgte lytter til innbyggernes synspunkter når de tar viktige avgjørelser. I tillegg til dette har Stava (2005b) undersøkt om innbyggernes vurderinger av ulike kjennetegn ved demokratiet i kommunen påvirker tilliten til kommunepolitikerne. De to demokratikjennetegnene som påvirker tilliten til kommunestyret er at de folkevalgte tar hensyn til innbyggernes synspunkter og at de folkevalgte får arbeidsro. Førstnevnte har størst

effekt. En positiv vurdering av disse gir altså høyere tillit til kommunepolitikerne.

Vurderingen av at innbyggerne aktivt deltar i viktige avgjørelser har ingen effekt på tilliten til politikerne.

Dette tyder på at innbyggerne ikke legger vekt på sin egen rolle som aktive politiske aktører, men har et ønske om at representantene skal være lydhøre overfor innbyggerne. Innbyggerne vil altså gjerne bli konsultert i de ulike sakene og de mener at dette er viktigere enn å ha en aktiv rolle i beslutningsprosessene. Dermed kan man se for seg at tiltak som omhandler konsultasjon av innbyggerne har en større effekt på tilliten til politikerne. I tillegg til dette kan man tenke seg at slike tiltak har et større nedslagsfelt ved at de kanskje når flere innbyggere. Dersom tiltakene ikke krever regelmessig deltakelse, men heller er en engangshendelse, er det større sannsynlighet for at flere deltar. I sin studie undersøkte Cole (1975) hvilken type innbyggermedvirkning som hadde størst effekt på deltakernes tillit. Han konkluderte med at de tiltakene og programmene som hadde et middels omfang og som gav deltakerne middels stor innflytelse hadde størst suksess, mens de som var nederst eller øverst på skalaen i omfang og deltakerinnflytelse ikke hadde like stor effekt. Dette kan tyde på at det ikke er mest mulig deltakelse og størst mulig makt til innbyggerne som er mest hensiktsfullt dersom målet er å øke innbyggernes politiske tillit.

2.3.4 Har innbyggermedvirkning ulik effekt på ulike grupper av innbyggere?

Som nevnt tidligere i kapittelet var den største innsigelsen Makt- og demokratiutredningen hadde mot økt deltakelse mellom valgene den maktforskyvningen de argumenterte for at finner sted (Østerud et al. 2003). Dersom en del av makten flyttes fra valgdeltakelse til deltakelse mellom valg vil det være i favør av de ressurssterke som i større grad deltar aktivt. Det finnes mange ulike modeller og teorier som søker å forklare hvorfor noen deltar, mens andre ikke gjør det. Den mest kjente og mest brukte modellen for politiske deltakelse er «ressursmodellen» eller «the civic voluntarism model» som tar utgangspunkt i nettopp at ulik tilgang til ressurser fører til ulik grad av deltakelse (Whiteley & Seyd 2002). Brady, Verba og Scholzman trekker frem tre faktorer som gjør at folk ikke deltar i det politiske livet: «because they can't; because they don't want to; or because nobody asked» (1995:271). Grunnene til at noen ikke deltar er altså at de enten mangler ressurser i form av tid, penger og ferdigheter, at de mangler interesse for å delta eller at de ikke er del av mobiliserende nettverk som rekrutterer til deltakelse i politiske aktiviteter. Når folk i Norge blir spurt om det samme er manglende tro på egen innflytelse, tar for mye tid, har for lite kunnskap, brenner ikke for noen

spesielle saker og ingen har spurt de viktigste grunnene til at folk ikke engasjerer seg i lokalpolitikken (Sagli 2009).

Det er også slik at ulike typer ressurser har ulik betydning for forskjellige former for deltakelse. Stemmegivning er i stor grad drevet av politisk interesse, mens pengedonasjoner naturlig nok er avhengig av inntekt. Mer intensiv deltakelse i politiske aktiviteter som krever tid, påvirkes naturlig nok av tidsressurser og utdanning, men i større grad av politisk interesse og av ferdigheter opparbeidet i ikke-politiske organisasjoner og foreninger (Brady et al. 1995). Deltakelse ved valg krever altså bare interesse, mens mer omfattende former for politisk deltakelse er i større grad avhengig av hvilke ressurser man har i form av ferdigheter og kunnskap. Det at mer omfattende politisk deltakelse i større grad enn deltakelse ved valg er avhengig av hvilke ressurser man har, støtter opp om advarslene fra Makt- og demokratiutredningen om at en vridning mot et mer deltakerorientert demokrati fører til en maktforskyvning i favør av de ressurssterke (Østerud et al. 2003). Bjørklund og Saglie (2000) påpeker at de som oftest benytter seg av stemmeretten sin, de middelaldrende med høy inntekt og høy utdanning, også er de som oftest tar direkte kontakt med politikere. Dette kan tyde på at mulighetene til å ta direkte kontakt med politikere i stor grad virker som et supplement til valgkanalen, og ikke som et alternativ, og at denne muligheten forsterker de sosiale forskjellene.

Dersom det er slik at mer direkte former for deltakelse og medvirkning i kommunale beslutningsprosesser i større grad enn valgdeltakelse er avhengig av hvilke ressurser man har, er det også grunn til å anta at tiltak for innbyggermedvirkning har en større effekt på den politiske tilliten i disse gruppene. De som har tid, kunnskap, nettverk og interesse for politikk vil kanskje i større grad delta i slike tiltak eller ha et nettverk som deltar. Dette igjen kan føre til at effekten av disse tiltakene på tilliten til kommunepolitikere er avhengig av kjennetegn ved innbyggerne. Effekten av disse tiltakene vil dermed være mindre for grupper av innbyggerne som i mindre grad benytter seg av slike tiltak og som kanskje ikke engang registrerer at de eksisterer.

3. Hypoteser og forventninger til funn

Forankret i det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 2 vil oppgavens hypoteser fremstilles her.

H1: Tiltak for innbyggermedvirkning i kommunene har en positiv effekt på innbyggernes tillit til kommunepolitikerne.

Dette er oppgavens hovedhypotese. Den begrunnes i både tidligere empiriske undersøkelser og teori. Den teoretiske begrunnelse er lånt fra Hibbing og Theiss-Morse (2002) som betegner innbyggerne som en beredskapstropp som står klar til å delta i de politiske prosessene dersom det trengs. De argumenterer for at innbyggerne ønsker å ha mulighet til å delta, men ikke nødvendigvis delta selv. Tiltakene for innbyggermedvirkning i norske kommuner åpner opp muligheter for innbyggerne og kan slik øke tiltroen til den både den politiske prosessen og politikerne.

Deltakerne i Coles (1975) studie mente at tiltakene de deltok i ikke bare økte deres tillit til lokale myndigheter, men at også resten av befolkningen fikk økt politisk tillit av at disse tiltakene fant sted i områdene deres. I Norge er det slik at innbyggerne som bor i kommuner med mange tiltak for innbyggermedvirkning i større grad opplever at de folkevalgte lytter til dem (Klausen et al. 2013). Stava (2005b) undersøkte hvordan tilfredsheten med lokaldemokratiet og tjenestetilbudet i kommunen påvirker innbyggernes tillit til kommunestyret og kom frem til at tilfredshet med lokaldemokratiet hadde større effekt enn tilfredshet med tjenestetilbudet. Alle disse studiene peker i retning av at tiltak for innbyggermedvirkning kan ha en positiv effekt på tilliten innbyggerne har til lokalpolitikere.

Det finnes også ting som tyder på at det ikke er noen effekt. Gilljam og Jodal (2005) har gjort en svært lik undersøkelse i Sverige og ikke funnet noe som tyder på at slike tiltak påvirker den politiske tilliten i kommunene. I tillegg tegner Makt- og demokratiutredningen et bilde hvor innbyggernes rolle som politiske aktører blir stadig mindre viktig (Østerud et al. 2003). Lovfestede individuelle rettigheter gjennomsyrrer det politiske Norge og dette fører til at innbyggerne i større grad blir sett på og ser på seg selv om brukere av tjenester fremfor politiske borgere. 4 av 5 innbyggere mener det er resultatene og tjenestene kommunene produserer som er det viktigste for et godt lokalt selvstyre, mens bare 1 av 5 mener det er et

levende lokaldemokrati (Baldersheim et al. 2011). Dermed er det knyttet stor usikkerhet til denne hypotesen og det kan hende innbyggerne ikke legger stor vekt på den politiske prosessen når de skal bedømme sine folkevalgte.

H2 a: Tiltak for faste kanaler for innbyggermedvirkning har større effekt på innbyggernes tillit til kommunepolitikerne enn andre typer tiltak.

H2 b: Tiltak for konsultasjon har større effekt på innbyggernes tillit til kommunepolitikerne enn andre typer tiltak.

Disse to hypotesene står i motsetning til hverandre. Den første er bygget på antakelsen om at tiltak som gir innbyggerne en større rolle i den politiske prosessen og hvor det er større og bredere muligheter for påvirkning har en større effekt enn andre tiltak. Faste kanaler for innbyggermedvirkning er ofte permanente ordninger som forutsetter et forpliktende samarbeid mellom deltakerne og kommunene og hvor mulighetene for innflytelse er større enn blant de andre typene tiltak. Den andre hypotesen bygger på en undersøkelse av Stava (2005b) om lokaldemokratiet. Det folk mener er det viktigste for et godt lokaldemokrati er høy deltakelse ved valg og at de folkevalgte tar hensyn til innbyggernes synspunkter, mens aktiv deltakelse fra innbyggerne havner nede på en femteplass. Tilliten til politikerne er også høyere blant de som mener de folkevalgte tar hensyn til innbyggernes synspunkter, mens vurderingen av om innbyggerne aktivt deltar i viktige avgjørelser i kommunen ikke har noen effekt.

H3: Tiltak for innbyggermedvirkning har en større effekt på tilliten til kommunepolitikerne for ressurssterke innbyggere enn for innbyggere uten de samme ressursene.

Denne hypotesen bygger på en antakelse av at omfattende former for politisk deltakelse er avhengig av hvilke ressurser man har i form av ferdigheter og kunnskap. Hovedargumentet Makt- og demokratiutredningen hadde mot økt deltakelse utenom valg er at makten forskyves fra valget hvor hver stemme teller like mye til arenaer der de med mest ressurser dominerer (Østerud et al. 2003). I følge Bjørklund og Saglie (2000) er det de middelaldrende med høy inntekt og høy utdanning som oftest tar kontakt med politikere. Dermed kan man anta at de som har tid, kunnskap, nettverk og interesse for politikk kanskje i større grad vil benytte seg

av slike tiltak. Dette igjen kan føre til at effekten av disse tiltakene på tilliten til kommunepolitikerne er avhengig av hvilke ressurser den enkelte innbygger har.

4. Metode

I dette kapittelet vil jeg først redegjøre for datamaterialet som er grunnlaget for analysen - Innbyggerundersøkelsen og Undersøkelse om kommunal organisering. Deretter vil det redegjøres for den metodiske tilnærmingen og valg av flernivåanalyse vil begrunnes. Videre foreligger en operasjonalisering og presentasjon av variablene, både avhengig variabel og de uavhengige, samt en redegjørelse for hvordan manglende verdier i datasettet har blitt behandlet. Til slutt vil metoden evalueres hvor oppgavens metodiske styrker og svakheter blir diskutert.

4.1 Datamaterialet

For å besvare problemstillingen og teste hypotesene blir det brukt et datamateriale som er hentet fra to ulike undersøkelser. Den første er Innbyggerundersøkelsen som er en utvalgsundersøkelse gjennomført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i tre runder (2010, 2013 og 2015). Undersøkelsen gir innsikt i innbyggernes og brukernes oppfatninger av offentlige tjenester, virksomheter og myndighetsorganer, samt spørsmål om demokrati og politikk. I hver runde trekkes 30 000 tilfeldige personer fra Folkeregisteret basert på stratifisering hvor populasjonen er delt inn i kjønn i 5 ulike aldersgrupper for hvert fylke. Svarprosenten ligger i overkant av 40 % (Difi 2010, 2013, 2015). Denne delen av undersøkelsen kalles innbyggerdelen, hvor alle de 30 000 gis mulighet til å svare. Den andre delen, brukerdelen, sendes som en oppfølging til de som har oppgitt å ha brukererfaringer med noen av de offentlige tjenestene. I denne analysen vil kun innbyggerdelen brukes, da det er denne som tar for seg innbyggernes politiske tillit. Alle de tre rundene vil tas i bruk.

Det andre datasettet som brukes er hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) organisasjonsdatabase. I 1996, 2000, 2004, 2008 og 2012 ble det gjennomført undersøkelser for å få en oversikt over kommunale og fylkeskommunale organisasjonsdata. Undersøkelsen baseres på selvrapportering fra kommuner og fylkeskommuner, og variablene som brukes hentes fra del 3 av undersøkelsen som tar for seg informasjon, kommunikasjon og demokratitiltak. I denne analysen vil tall fra 2008 og 2012 brukes, hvor svarprosenten blant kommunene er 79 % i begge undersøkelsene (Blåka, Tjerbo, & Zeiner 2012, Hovik & Stigen 2008). Dataene fra 2008 kobles til Innbyggerundersøkelsen 2010, mens dataene fra 2012 kobles til Innbyggerundersøkelsen 2013 og 2015.

Dataene benyttet her er hentet fra Innbyggerundersøkelsen 2010, 2013 og 2015, og Undersøkelse om kommunal organisering 2008 og 2012. Undersøkelsene er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Data er stilt til disposisjon av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Ingen av de overnevnte er ansvarlige for analyse og tolkninger av data i denne oppgaven.

4.2 Flernivåanalyse

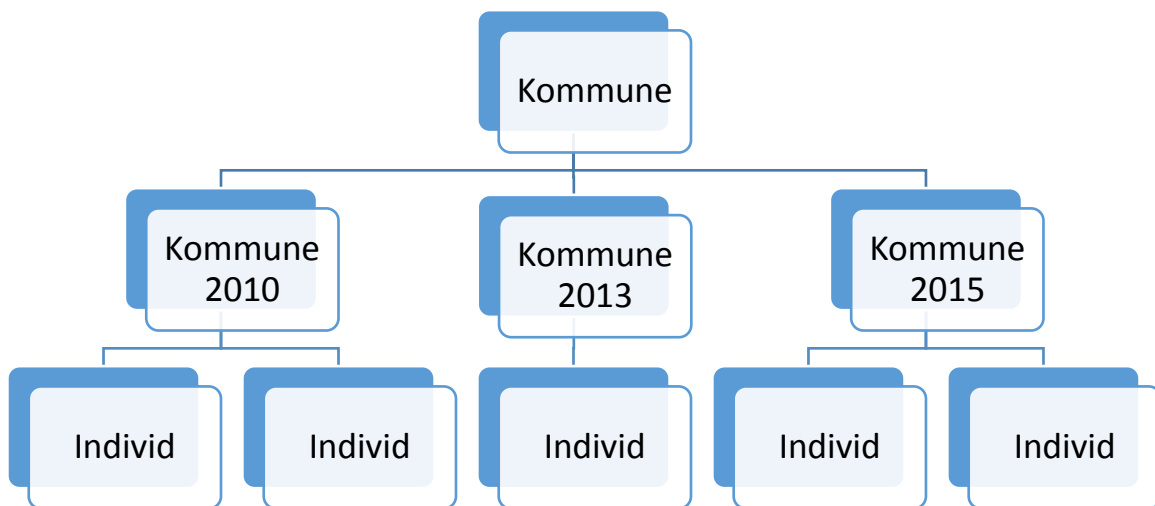
For å besvare problemstillingen har jeg valgt å bruke kvantitativ metode og flernivåanalyse. Kvantitativ metode har fordeler ved at man kan undersøke store utvalg og enklere trekke statistiske slutninger om hele befolkningen. I tillegg er det en type metode som egner seg spesielt godt til å studere årsaksforklaringer (Ringdal 2007), noe som er hovedformålet i denne analysen.

Flernivåanalyse er en form for regresjonsanalyse og er valgt av både teoretiske og statistiske årsaker. Problemstillingen krever at man undersøker hvordan kontekstuelle faktorer, altså tiltak for innbyggermedvirkning i kommunene, påvirker innbyggernes politiske tillit. Ved å bruke flernivåanalyse kan man undersøke årsaksvariabler som er på høyere nivåer enn bare individnivå, altså kan man se om kjennetegn ved kommunene påvirker innbyggernes politiske tillit. Man kan altså måle forskjeller mellom individene på individnivå, og mellom grupper av individer på kommunenivå. En annen fordel med flernivåanalyse er at man kan beregne hvor stor del av variasjonen i avhengig variabel som ligger på hvert enkelt nivå, altså hvor stor del av variasjonen i politisk tillit skyldes variabler på individ- og kommunenivå.

I tillegg har datamaterialet en hierarkisk struktur ved at individene kan grupperes etter hvilken kommune de tilhører. Dersom avhengig variabel påvirkes av variabler som tilhører et høyere nivå enn individnivå, vil ikke observasjonene på det laveste nivået være uavhengige, noe som er en forutsetning for vanlig OLS-regresjon. Det er rimelig å anta at innbyggerne innenfor hver enkelt kommune ikke er helt uavhengige av hverandre, siden de har den samme tjenesteyteren og de samme politikerne. En flernivåanalyse tar hensyn til at observasjoner på lavere nivåer er avhengige av hverandre og regner ut korrekte standardfeil på nivå 2. For å forhindre underestimert standardfeil og statistiske feilslutninger i form av type 1-feil, er det

derfor bedre å bruke flernivåanalyse når man har datamateriale med hierarkisk struktur (Hox 2010).

At det er data fra tre år som undersøkes gjør at datamaterialet faktisk er strukturert i tre nivåer. Kommunene er det høyeste nivået, deretter er kommunene i hvert av de tre årene nivå 2, mens nivå 1 er individene. Hver kommune kan altså deles inn i tre - for hvert årstall innbyggerundersøkelsen er gjennomført. Med tiden kan kommunene ha endret seg og innbyggerne i en kommune som har deltatt i undersøkelsen i f.eks. 2010, kan som gruppe skille seg fra de som deltok i 2013 og 2015 fra samme kommune. Figur 4.1 viser hvordan datamaterialet er strukturert.



Figur 4.1: Struktur på datamaterialet

4.3 Operasjonalisering av variabler

4.3.1 Avhengig variabel

På grunn av begrensninger i både datamaterialet og i omfang, vil fokuset i denne oppgaven ligge på tillit til kommunepolitikerne som er en form for spesifikk tillit. Tiltakene for innbyggermedvirkning er igangsatt av kommunene og sakene som tas opp i disse kanalene og forumene dreier seg i all hovedsak om kommunale saker som kommunepolitikerne har ansvaret for. Dermed er mest interessant å undersøke hvordan tilliten til disse politikerne blir påvirket av innbyggermedvirkning.

I kapittel 2 ble tre indikatorer på politisk tillit identifisert: tro på politikernes integritet, kompetanse og lydhørhet (Denters 2002, Hansen 2012). I datamaterialet er det kun mulig å finne variabler som måler tro på integritet og lydhørhet, mens en vurdering av politikernes kompetanse mangler. Dermed blir tillit til kommunepolitikerne en skala slått sammen av to indikatorer som måler innbyggernes vurdering av politikernes integritet og lydhørhet: 1) «Hvor stor eller liten tillit har du til at kommunepolitikerne arbeider for innbyggernes beste?» og 2) «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan kommunepolitikerne lytter til innbyggernes synspunkter i din kommune?» Disse to variablene har opprinnelig verdier fra 1 til 7 hvor 1 tilsvarer henholdsvis «svært liten tillit» og «svært misfornøyd» og 7 tilsvarer «svært stor tillit» og «svært fornøyd». Etter sammenslåingen er verdiene delt på 2 slik at skalaen går fra 1 til 7 slik de opprinnelige variablene gjorde.

4.3.2 Uavhengige variabler – indekser for innbyggermedvirkning

For å måle i hvor stor grad kommunene tar i bruk tiltak for innbyggermedvirkning vil jeg bruke tre indekser. Disse er ikke ment å måle en underliggende dimensjon, men er indekser som viser hvor mange av tiltakene den enkelte kommune har tatt i bruk i løpet av det siste året. De tre indeksene er konsultasjon, dialogmuligheter med politikerne og faste kanaler for innbyggermedvirkning. Valget om å dele inn i akkurat disse tre indeksene er teoretisk begrunnet og ble forklart i kapittel 2. Det er også gjennomført en faktoranalyse for å forsøke å avdekke alternative inndelinger, uten at det ga noe resultat. Disse variablene er hentet fra Undersøkelse om kommunal organisering 2008 og 2012. Tall fra 2008 er koblet til Innbyggerundersøkelsen 2010 og tall fra 2012 er koblet til Innbyggerundersøkelsen 2013 og 2015.

Den første indeksen er «Konsultasjon». Her har ikke innbyggerne mulighet til å direkte påvirke beslutninger, men dette er tiltak hvor kommunene henter inn informasjon om innbyggernes meninger, enten gjennom undersøkelser eller møter arrangert av kommunen hvor man kan ytre seg. Den andre indeksen er «Dialogmuligheter med politikerne» som består av ulike kanaler hvor innbyggerne kan ta kontakt med enkeltpolitikere, kommunestyret eller komitéer. Den tredje indeksen er «Faste kanaler for innbyggermedvirkning» og tiltakene som inngår i denne indeksen er faste kanaler hvor innbyggerne deltar i rådgivning eller i beslutningsprosesser.

Som sagt viser de tre indeksene hvor mange av de ulike tiltakene kommunen har tatt i bruk. Ettersom det er ulikt antall tiltak i indeksene er alle gjort om til en skala fra 0 til 5 hvor 0 betyr at kommunen ikke har tatt i bruk noen av tiltakene, mens 5 betyr at alle tiltakene i indeksen er tatt i bruk. Dette er gjort for å enklere kunne sammenligne de tre indeksene. Det er mange av kommunene som mangler data på enkelttiltak. Den enkelte kommunes verdi på indeksen reflekterer hvor mange av de tiltakene det finnes data for som er gjennomført. Dersom det f.eks. for en kommune mangler data for en av variablene, men de har gjennomført de fire resterende, vil denne kommunen ha verdien 5 i indeksen, fordi alle registrerte tiltak er gjennomført. Kommuner hvor det bare finnes data på to eller færre tiltak i en indeks er gjort om til manglende verdi på indeksen. I indeks for konsultasjon er det i analysen inkludert tall fra 312 kommuner i 2008 og fra 335 kommuner i 2012, i indeks for dialogmuligheter tall fra henholdsvis 310 og 335 kommuner og i indeks for faste kanaler for innbyggermedvirkning tall fra henholdsvis 296 og 334 kommuner.

Jeg har utelatt tiltak som handler om å inkludere brukere, foreninger, organisasjoner og næringsliv i indeksen. Begrunnelsen for dette er at jeg er interessert i å undersøke tiltak som handler om å inkludere innbyggerne i beslutningsprosessene, mens de andre tiltakene har en mer korporativ eller brukerorientert tilnærming. Tiltak som handler om enveiskommunikasjon fra politikere og administrasjon til innbyggerne er heller ikke inkludert, da disse defineres som informasjon og ikke medvirkning. Tabell 4.1 viser hvilke tiltak som er inkludert i hver av indeksene.

Tabell 4.1: Inndeling av tiltak for innbyggermedvirkning i kommunene

	Andel kommuner med tiltak	
	2008	2012
Konsultasjon		
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan og bygningsloven	70 %	75 %
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer saker	50 %	54 %
Befolkningsundersøkelser (ikke om spesifikke tjenester)	7 %	23 %
Idedugnad hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	44 %	48 %
Elektroniske høringer i befolkningen	8 %	12 %
Dialogmuligheter		
Ordførerdag, politikerbenk e.l. hvor ordfører eller andre sentrale politikere er tilgjengelige for kontakt	18 %	19 %
Innbyggernes spørretime/ «åpen post» i kommunestyret, utvalg eller komiteer	29 %	31 %
E-post-forbindelse til politikere	71 %	80 %
E-dialog/debattforum e.l. ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere	15 %	14 %
Faste kanaler for innbyggermedvirkning		
Barn og unges kommunestyre	23 %	23 %
Barne- og/eller ungdomsråd	61 %	70 %
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	10 %	14 %
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	7 %	8 %
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål	6 %	4 %
Deltakende budsjettering, hvor kommunen har egne budsjettprosesser hvor alle eller grupper av innbyggere kan delta i prioriteringen av ressursbruken innenfor ett eller flere budsjettområder*		4 %

* Finnes bare tall for 2012

4.3.3 Andre uavhengige variabler og kontrollvariabler

Andre relevante uavhengige variabler er utdanning, interesse for politikk, medlemskap i lag og foreninger og arbeid som måler forskjellen mellom arbeidsledige/trygdede og andre. Disse er inkludert for å undersøke hypotesen om at effekten av innbyggermedvirkning på tillit til kommunepolitikerne er større for ressurssterke innbyggere, samt for å virke som kontrollvariabler. Andre variabler på individnivå er kjønn og alder som kun er med som kontrollvariabler. Variabler på nivå 2 og 3 er kommunestørrelse og en moderniseringsindeks. Disse er inkludert som kontrollvariabler for å utelukke spuriøse effekter. I tillegg er det inkludert en variabel for å kontrollere for tid, som viser forskjellen mellom de ulike rundene av Innbyggerundersøkelsen.

Tidsvariabel

Denne variabelen er et dummysett som viser forskjellen mellom 2010 som er referansekategori, og 2013 og 2015.

Alder

Aldersvariabelen er hentet fra Innbyggerundersøkelsen og er oppgitt i antall år. I tillegg vil det legges til et andregradsledd i analysen for å avdekke om effekten av alder er kurvelineær. Verdier under 18 er fjernet, da disse åpenbart er feil.

Kjønn

Kjønnsvariabelen er en dikotom variabel hentet fra Innbyggerundersøkelsen. Menn er gitt verdien 1 og kvinner 0.

Høyere utdanning

Denne variabelen er hentet fra innbyggerundersøkelsen. Alle med høyere utdanning fra høyskole eller universitet er gitt verdien 1, resten 0.

Interesse for politikk

Variabelen er hentet fra Innbyggerundersøkelsen hvor spørsmålet lyder: «Hvor interessert er du i politikk i sin alminnelighet?». Svaralternativene er rangert slik at 1 er «Overhodet ikke politisk interessert» og 7 «Svært politisk interessert».

Medlem i foreninger

Denne variabelen er en indeks som er konstruert av fem variabler hentet fra Innbyggerundersøkelsen. Disse måler medlemskap i lag og foreninger og er kodet 1 dersom man er medlem. De fem variablene er medlemskap i: 1) velforening, 2) idrettslag, 3) fagforening, 4) Sang-/musikkforening/-klubb og 5) Andre foreninger/organisasjoner. Indeksen går dermed fra 0 til 5 og angir hvor mange av visse foreningene man angir at man er medlem i.

Arbeid

Denne variabelen er hentet fra Innbyggerundersøkelsen og er med for å undersøke om det er forskjeller mellom de som deltar i og de som står utenfor arbeidslivet. Dette er et dummysett som består av tre kategorier: 1) De som er arbeidsledige eller mottar trygd eller annen pensjon (ikke alderspensjon), 2) De som er i inntektsgivende arbeid og 3) Annet som inkluderer studenter, elever, alderspensjonister, hjemmeværende og andre. Opprinnelig har denne variabelen flere kategorier, men flere av disse er her slått sammen hovedsakelig fordi noen av de opprinnelige kategoriene bestod av få observasjoner. Det er ikke alltid uproblematisk å slå sammen kategorier fordi man da mister en god del informasjon om ulikheter innad i de sammenslåtte kategoriene, men siden hovedhensikten er å undersøke forskjeller mellom de som deltar i arbeidslivet og de som ikke gjør det er denne sammenslåingen likevel hensiktsmessig.

Moderniseringsindeks

Denne indeksen er bare hentet fra Undersøkelse om kommunal organisering fra 2008, da disse variablene ikke er inkludert i undersøkelsen fra 2012. Bakgrunnen for å inkludere denne variabelen er å kontrollere for en spuriøs effekt ved at moderniseringsiver kan tenkes å påvirke både antall tiltak for innbyggermedvirkning (Aars 2012) og kanskje også tilliten innbyggerne har til kommunepolitikerne. Indeksen er forsøkt gjenskapt slik indeksen Aars (2012) brukte, hvor den er slått sammen av fire indikatorer:

- **Endringsvillighet:** Denne variabelen er definert som positiv score på to spørsmål om henholdsvis iverksatt endring i utvalgs-/eller komitéstruktur og om endring i overordnet administrativ organisering.
- **Målstyring:** Denne variabelen er definert som positiv score på et spørsmål om målstyring, resultatstyring eller virksomhetsplanlegging er tatt i bruk på alle kommunens tjenesteområder.

- **Kvalitetsarbeid:** Denne variabelen er i seg selv en indeks konstruert ut fra tre spørsmål (hvor svar alle tjenesteområder er kodet med 1): a) Hvorvidt årsrapporter sammenstilles systematisk med vedtatte mål, b) hvorvidt kommunen har spesifisert resultatindikatorer, og c) hvorvidt det rapporteres til politisk nivå underveis i året med hensyn til resultatindikatorer.
- **Markedsorientering:** Denne variabelen er definert ut fra ett enkelt spørsmål i Organisasjonsdatabasen, der kommunene blir spurt om de benytter konkurranseeksponering eller markedsmekanismer på noen av sine tjenesteområder.

Indeksen er slått sammen av disse indikatorene og blir en skala som går fra 0 til 7, hvor 0 er lav score og 7 er høy score på indeksen. Tall fra 316 kommuner er inkludert.

Kommunestørrelse

Begrunnelsen for å ha med denne variabelen er å kontrollere for effekten av kommunestørrelse, da tidligere undersøkelser har funnet en effekt av kommunestørrelse både på tiltak for innbyggermedvirkning (NOU 2006:7 2006) og på politisk tillit (Baldersheim et al. 2011, Hansen 2012). Denne variabelen er hentet fra Innbyggerundersøkelsen hvor det er registrert hvor mange innbyggere det er i kommunen som respondenten bor i. Selv om denne er registrert på individnivå er den likevel en variabel på kommuneår- og kommunenivå fordi den sier noe om hvor mange som bor i kommunen. Variabelen blir i analysen brukt som et dummysett hvor de minste kommunene, kommuner med under 5000 innbyggere, er referansekategori. De øvrige kategoriene er 5000 til 20 000 innbyggere, 20 000 til 110 000 innbyggere og over 110 000 innbyggere.

4.4.Deskriptiv statistikk for variablene

Tabell 4.2: Deskriptiv statistikk

	N	Min	Maks	Gjennomsnitt	Std.avvik	Verdi=1(%)
Avhengig variabel						
Tillit til kommunepolitikkerne	27 195	1	7	4,19	1,52	
Tidsvariabel						
2010	35 356	0	1	0,36	0,48	35,7
2013	35 356	0	1	0,32	0,46	31,5
2015	35 356	0	1	0,33	0,47	32,7
Individvariabler						
Kjønn (1=menn)	35 241	0	1	0,48	0,50	48,2
Alder	33 707	18	99	49,64	18,56	
Utdanning (1=høyere)	34 730	0	1	0,40	0,49	39,7
Interesse for politikk	33 799	1	7	4,67	1,50	
Foreninger	35 356	0	5	0,69	0,81	
Arbeid						
Arbeidsledig/trygd	33 889	0	1	0,10	0,30	10,2
I inntektsgivende arbeid	33 889	0	1	0,58	0,49	58,4
Annet	33 889	0	1	0,31	0,46	31,4
Kommunevariabler						
Moderniseringsindeks	28 922	0	7	2,59	1,72	
Kommunestørrelse						
Under 5000	35 356	0	1	0,12	0,32	12,0
5000 – 20 000	35 356	0	1	0,29	0,45	28,6
20 000 – 110 000	35 356	0	1	0,40	0,48	34,9
Over 110 000	35 356	0	1	0,24	0,43	24,5
Innbyggermedvirkning						
Konsultasjon	27 778	0	5	2,11	1,19	
Dialogmuligheter	29 369	0	5	1,86	1,12	
Faste kanaler	28 712	0	5	1,13	0,76	

*Tabellen viser deskriptiv statistikk uten de manglende verdiene

4.5 Behandling av manglende verdier

I en regresjonsanalyse hvor mange variabler er involvert kan det være et problem dersom mange respondenter har manglende verdier på enkelte av variablene. Uten en behandling av slike verdier vil innbyggerne som mangler verdier på en eller flere av variablene bli utelatt fra analysen. I dette tilfellet ville det ført til at en betydelig del av datamaterialet ble utelatt fra regresjonsanalysene og det er derfor gjort noe med manglende verdier på de uavhengige variablene. Ved å sette inn verdier der det mangler og deretter kontrollere for disse innsatte verdiene vil enhetene likevel bli inkludert i analysen. For dummyvariabler er manglende

verdier endret til 1 og dette gjelder kjønn, utdanning og arbeid. For kontinuerlige variabler er manglende verdier endret til gjennomsnittsverdien for variabelen og dette gjelder alder, interesse for politikk, indeks for modernisering og de tre indeksene for innbyggermedvirkning: konsultasjon, dialogmuligheter og faste kanaler for innbyggermedvirkning. Den avhengige variabelen politisk tillit og uavhengige variabler med svært få manglende verdier er beholdt slik de var.

For å hindre at slike endrede verdier gir utslag i resultatene i analysen er det opprettet missingvariabler for å kontrollere for denne effekten. Disse missingvariablene indikerer om en enhet har manglende verdi eller ikke og blir lagt til i analysen. Enheter som opprinnelig har verdier på en variabel blir gitt verdien 0, mens enhetene med manglende verdier blir gitt 1. Ved å gjøre denne operasjonen får man inkludert de enhetene som mangler verdier på enkeltvariabler, samtidig som man kontrollerer for det, slik at verdiene man legger inn i stedet for de manglende verdiene ikke får noe utslag i resultatene. I analysen i kapittel 5 vil disse missingvariablene være inkludert i regresjonsanalysene, men de er utelatt fra tabellene. I vedlegget er alle modellene fra analysen gjengitt i sin helhet inkludert missingvariablene. Den deskriptive oversikten i tabell 4.2 viser variablene før de manglende verdiene er inkludert slik at man får et bilde av hvordan variablenes opprinnelige fordeling var.

4.6 Vurdering av metoden

For å vurdere om analysen og konklusjonene i denne oppgaven er pålitelige bør man undersøke om ulike metodiske kriterier til samfunnsvitenskapelig forskning blir møtt. En av de viktigste forutsetningene i kvantitativ forskning er selvsagt at tallene man opererer med er korrekte og en vurdering av dette fordrer at man undersøker hvordan tallene er innhentet. Innbyggerundersøkelsen er en omfattende spørreundersøkelse hvor respondentene får lukkede spørsmål med faste svaralternativer som er kodet på forhånd, noe som minimerer mulighetene for feil. I tillegg ligger store deler av datasettet og dokumentasjon om innhenting av data lett tilgjengelig på internett, noe som gjør det enklere å oppdage og rapportere om mulige feil. Undersøkelse om kommunal organisering har også lukkede spørsmål og faste svaralternativer, men det ble i løpet av prosessen med denne oppgaven oppdaget feilkodinger i datasettet fra 2008 som ble rettet på. Det er umulig å utelukke at det finnes flere slike feil, men tallene fra 2008 og 2012 for hver kommune ble sammenlignet med hverandre i etterkant av dette for å

forsøke å avdekke flere mulige feilkodinger. Tabell 4.1 viser også at tallene i stor grad samsvarer med hverandre i 2008 og 2012 med unntak av noen naturlige variasjoner.

Når man analyserer tversnittdata er det en krevende oppgave å skille samvariasjon mellom variabler fra kausalsammenhenger. I tillegg har studier av forholdet mellom deltakelse og politisk tillit ofte vanskelig for å bevise at det er deltakelsen som påvirker den politiske tilliten og ikke omvendt. Ved å se på forholdet mellom tiltak for innbyggermedvirkning og innbyggernes tillit til politikerne i kommunen går denne oppgaven bakover i årsakskjeden. Denne årsakskjeden starter med kommunenes utforming av tiltak, noe som fører til innbyggermedvirkning som igjen fører til endringer i innbyggernes politiske tillit. I denne årsakskjeden er det enklere å argumentere for at kausalretningen går fra tiltak for innbyggermedvirkning til politisk tillit enn omvendt, noe som skiller den fra de typiske studiene av hvordan politisk deltakelse påvirker politisk tillit. Dette utelukker problemet med selvseleksjon hvor innbyggernes politiske tillit påvirker om de er tilbøyelige til å delta i den politiske prosessen.

Imidlertid er det en form for seleksjon når kommunene selv bestemmer hvilke og hvor mange tiltak de gjennomfører. Man kan tenke seg at kommunenes tilbøyelighet til å sette i gang tiltak er avhengig av hvor høy tilliten til politikerne i kommunen er. For å styrke argumentasjonene om at det er de uavhengige variablene som påvirker avhengig variabel bør man derfor basere analysene på teori og tidligere forskning som bygger opp under dette. Dette er ikke alltid like enkelt og mangelen på forskning på kommunenes demokratipolitikk gjør dette ekstra utfordrende. Aars (2008) undersøkte hva som påvirker hvor mange tiltak kommunene gjennomfører og kom frem til at verken valgdeltakelse eller lav deltakelse mellom valg hadde en effekt, men det hadde derimot kommunestørrelse og kommunenes tilbøyelighet til å modernisere og gjøre endringer. Det at verken valgdeltakelse eller deltakelse mellom valg påvirker kommunene på dette feltet tyder på at slike tiltak ikke skyldes at de ønsker å bøte på problemer i lokaldemokratiet, men at det heller er organisatoriske forhold innad i kommuneadministrasjonene i form av ressurser og endringsvillighet som bestemmer. Dermed er det grunn til å tro at heller ikke politisk tillit i kommunen påvirker antall tiltak for innbyggermedvirkning, men det kan ikke utelukkes helt.

I tillegg til dette er det viktig å ta høyde for at andre variabler kan korrelere med både avhengig og uavhengig variabel og slik skape en spuriøs effekt som fører til feilaktige

slutninger om sammenhengen mellom variablene. For å motvirke dette er det inkludert en rekke kontrollvariabler i analysen. Det er kontrollert for en rekke variabler på individnivå og for kommunestørrelse og modernisering i kommunene på kommunenivå. Særlig viktig er det å inkludere de to sistnevnte, siden de ifølge Aars (2008) påvirker de uavhengige variablene - indeksene for innbyggermedvirkning. Dersom disse også har en effekt på politisk tillit, noe som ikke ville vært overraskende, kunne en analyse uten disse variablene ført til feilaktige konklusjoner. Imidlertid er det ikke mulig å inkludere alle mulige variabler som kan tenkes å forårsake en spuriøs effekt, men inkluderingen av de nevnte variablene minsker i alle fall mulighetene for det.

Når det gjelder den avhengige variabelen er det en svakhet at den bare består av to indikatorer, men en slik indeks kan ha tilfredsstillende reliabilitet dersom korrelasjonen mellom indikatorene er sterk. Cronbach's alfa er et reliabilitetsmål som måler intern konsistens i en skala og verdier over 0,7 betyr at korrelasjonen mellom indikatorene er sterk og at de måler samme underliggende dimensjon (Ringdal 2007). I dette tilfellet er alfa 0,903 noe som klart tilfredsstiller dette kravet. Likevel er det slik at den avhengige variabelen ikke dekker alle aspekter ved begrepet politisk tillit og dermed er noe mangelfull. Denters (2002) fant imidlertid at ulike forklaringsfaktorer for politisk tillit hadde lik effekt på de tre indikatorene: tro på politikernes integritet, lydhørhet og kompetanse. Dette tyder på at dersom det var mulig å inkludere en indikator for tro på politikernes kompetanse hadde resultatene i stor grad blitt de samme.

En av oppgavens metodiske styrker er de store utvalgene i undersøkelsene. I Undersøkelse for kommunal organisering er alle norske kommuner blitt forspurt om å sende inn data og på hver av indeksene for konsultasjon er tall fra fleste norske kommuner inkludert. I innbyggerundersøkelsen er 30 000 innbyggere invitert til å delta i hver runde, altså 90 000 til sammen. Disse er tilfeldig valgt fra Folkeregisteret ved hjelp av stratifisert sannsynlighetsutvelging. Et stort tilfeldig utvalg reduserer feilmarginene og gir et godt grunnlag for å trekke generaliserbare slutninger fordi utvalget er representativt for den norske befolkningen. I denne oppgaven er grunnlaget for analysen 27 195 innbyggere. Årsaken til den store differansen mellom det opprinnelige utvalget og utvalget i analysen er i hovedsak et stort frafall på nesten 60 % i Innbyggerundersøkelsen (Difi 2010, 2013, 2015) og at det er en betydelig andel manglende verdier på avhengig variabel. Hele 23 % av respondentene har ikke svart på en eller begge indikatorene for politisk tillit til kommunepolitikerne. Manglende

verdier på avhengig variabel er et metodisk problem som denne oppgaven deler med de fleste undersøkelser av politisk tillit og andre studier av holdninger.

Når det gjelder frafall i undersøkelser er det ofte hensiktsmessig å undersøke om det er systematiske forskjeller mellom det utvalget man sitter igjen med og den populasjonen de er ment å representere fordi skjevfordelinger kan gi utslag i resultatene. Det er umulig å undersøke om alle egenskaper i utvalget er likt fordelt som i befolkningen som helhet, men man kan sammenligne noen nøkkeltall for å få et bilde av utvalgets representativitet. En vurdering av utvalget i Innbyggerundersøkelsen 2015 viser at de som svarte på undersøkelsen ikke avviker vesentlig fra populasjonenes fordeling på kjønn, alder og geografi bortsett fra at de fra 35-49 år er underrepresentert og de over 67 overrepresentert (Epinion 2015). I tillegg til dette har jeg sammenlignet utvalget og den norske befolkningen i henhold til fordeling på kommunestørrelse, noe som ikke viser en vesentlig skjevfordeling. Se vedlegg for denne sammenligningen.

I de fleste tilfeller hvor man bruker kvantitative metoder til samfunnsforskning vil det være svakheter ved datagrunnlaget og analysen. Derfor er det viktig at man forsøker å minimere disse svakhetene mest mulig, noe som er forsøkt gjort her. Alt i alt anses reliabiliteten og validiteten i analysen for å være god.

5. Analyse

I dette kapitlet presenteres og tolkes resultatene fra regresjonsanalysene. Analysen er gjennomført stegvis ved at nye blokker med variabler er inkludert i hvert steg. I tabell 5.1 er det gjort en modellutbygging som starter med en nullmodell uten forklaringsvariabler, med bare tidsvariabelen som kontroll. Denne modellen blir brukt til å estimere hvor stor del av variansen i tillit til kommunepolitikerne som kan forklares på hvert enkelt nivå, altså individ-, kommuneår- og kommunenivå. I modell 1 er variabler på individnivå inkludert, mens modell 2 i tillegg har med kontrollvariablene på kommuneårnivå og kommunenivå. I modell 3, 4 og 5 inkluderes indeksene for innbyggermedvirkning en og en. Årsaken til at disse indeksene inkluderes en og en er for å undersøke forklaringskraften til hver og en av dem. Modell 5 er den mest helhetlige modellen da den inkluderer alle variablene. Alle modellene har samme utvalg, 27 195 observasjoner, for å kunne sammenligne dem.

Resultater med p-verdi under signifikansnivå 0,01 og 0,05 vil bli tolket, men i tabellen er også resultater med p-verdi under 0,1 merket. Siden analysen inkluderer 27 195 observasjoner skal det svært lite til før koeffisientene blir statistisk signifikante, så det er viktig å også vurdere styrken på koeffisientene i tillegg til fortegnene. I tillegg kan man undersøke hvilke variabler eller grupper av variabler som forklarer mye ved å sammenligne den uforklarte variansen i de ulike modellene.

I den andre tabellen, tabell 5.2, er det inkludert en rekke samspillsledd for å teste hypotesen om at effekten av tiltak for innbyggermedvirkning på tillit til kommunepolitikerne er avhengig av hvilke kjennetegn individene har i form av utdanning, interesse for politikk, antall medlemskap i foreninger og relasjon til arbeidslivet. Som nevnt i kapittel 4 er det i alle analyser inkludert variabler som kontrollerer for manglende verdier som er gitt valide verdier. Se vedlegg for en tabell som inkluderer disse.

Tabell 5.1: Modellutbygging, tillit til kommunepolitikerne

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstant	4,192***	3,780***	3,829***	3,763***	3,767***	3,764***
Tidsvariabel (ref=2010)						
2013	0,108***	0,050	0,051	0,051	0,051	0,051
2015	0,072**	0,010	0,016	0,005	0,007	0,006
Individvariabler						
Kjønn (1=menn)		-0,179***	-0,179***	-0,179***	-0,179***	-0,179***
Alder		-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***
Alder*alder		0,0002***	0,0002***	0,0002***	0,0002***	0,0002***
Utdanning (1=høyere)		0,105***	0,106***	0,106***	0,106***	0,106***
Interesse for politikk		0,095***	0,095***	0,095***	0,095***	0,095***
Foreninger		0,042***	0,041***	0,042***	0,042***	0,042***
Arbeid (ref=arbeidsledig/trygd)						
I inntektsgivende arbeid		0,105***	0,105***	0,105***	0,105***	0,105***
Annet		0,237***	0,237***	0,237***	0,237***	0,237***
Kommunevariabler						
Moderniseringsindeks			0,027*	0,025*	0,026*	0,026*
Kommunestørrelse (ref= <5000)						
5000 – 20 000			-0,140***	-0,136***	-0,136***	-0,139***
20 000 – 110 000			-0,192***	-0,206***	-0,205***	-0,211***
Over 110 000			-0,210	-0,230	-0,214	-0,230
Innbyggermedvirkning						
Konsultasjon				0,036**	0,038**	0,037**
Dialogmuligheter					-0,006	-0,007
Faste kanaler						0,008
N	27 195	27 195	27 195	27 195	27 195	27 195
Log likelihood	-49548,3	-49166,3	-49157,4	-49155,1	-49154,5	-49154,2
Varians på kommunenivå	0,1190	0,1154	0,1054	0,1029	0,1025	0,1022
Varians på kommuneårnivå	0,0501	0,0521	0,0521	0,0523	0,0524	0,0518
Varians på individnivå	2,1790	2,1175	2,1176	2,1176	2,1176	2,1178

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

For å finne ut hvor stor del av den uforklarte variansen i tillit til kommunepolitikerne som ligger på hvert enkelt nivå, kan man regne ut Intraclass Correlation (ICC). I nullmodellen kan denne brukes til å si noe om hvor stor del av variansen i tillit til kommunepolitikerne som kan

forklares på kommune-, kommuneår- og individnivå. En enkel utregning¹ viser at 5,1 % av variansen i avhengig variabel er på nivå 3, mens 2,1 % av variansen er på nivå 2². Til sammen blir det 7,2 %, altså forklarer forskjellen mellom kommuner og forskjeller mellom kommuner fra et år til et annet 7,2 % av variansen i tillit til kommunepolitikerne. Det vil si at størsteparten av variansen skyldes forskjeller mellom individer, hele 92,8 %. En veiledende regel er at dersom over 5 % av variansen ligger på høyere nivåer (høyere enn nivå 1), bør man bruke en flernivåmodell (Christophersen 2013). En andel på 7,2 % støtter dermed opp under valget om å benytte en flernivåanalyse i dette tilfellet. Nullmodellen viser også hvordan utviklingen i tillit til kommunepolitikerne har vært over tid. Både i 2013 og 2015 var tilliten til kommunepolitikerne høyere enn i 2010.

I modell 1 er variabler på individnivå inkludert. Modellen viser at menn har lavere tillit enn kvinner, at effekten av alder er kurvelineær og har en U-form, altså at de yngste og eldste har høyest tillit. Høyere utdanning, interesse for politikk og antall medlemskap i foreninger har også en positiv effekt på tillit til kommunepolitikerne, mens de som er arbeidsledige eller på trygd har lavere tillit enn de som er i inntektsgivende arbeid eller de som tilhører en annen gruppe (studenter, pensjonister osv.). En utregning³ viser at modellen forklarer 2,8 % av variasjonene på individnivå, altså en ganske liten andel. Den uforklarte variansen på nivå 3 minker litt, mens på nivå 2 øker den noe. Endringene i variansen på de høyere nivåene er altså minimale når man kontrollerer for individuelle kjennetegn, noe som tyder på at forskjellene mellom kommuner ikke kan forklares av ulik sammensetning av innbyggerne i de ulike kommunene. Når det gjelder tidsvariabelen er denne ikke lenger signifikant når man kontrollerer for individuelle kjennetegn, noe som kanskje kan skyldes at sammensetningen av utvalgene var litt ulik i de ulike rundene av Innbyggerundersøkelsen.

I modell 2 inkluderes kontrollvariablene på kommune- og kommuneårnivå. Dette fører ikke til noen endringer for koeffisientene til variablene på individnivå. I hvor stor grad kommunene har gjennomført moderniseringstiltak har ingen signifikant effekt på politisk tillit. Når det gjelder kommunestørrelse, er det en klar tendens til lavere tillit jo større kommunene er. Forskjellen mellom de minste og de største kommunene er imidlertid ikke signifikant. Sammenligner man med modell 1 kan man regne seg frem⁴ til at modellen forklarer 8,7 % av

¹ $100 * (0,1190 / (0,1190 + 0,0501 + 2,1790)) = 5,1$

² $100 * (0,0501 / (0,1190 + 0,0501 + 2,1790)) = 2,1$

³ $100 * ((2,1790 - 2,1175) / 2,1790) = 2,8$

⁴ $100 * ((0,1154 - 0,1054) / 0,1154) = 8,7$

variansen på kommunenivå, mens den uforklarte variansen på kommuneårnivå ikke endres. Modellen forklarer dermed noe av forskjellen mellom kommuner, men er ikke egnet til å forklare forskjeller i samme kommune på ulike tidspunkt.

I modell 3 inkluderes den første indeksen for innbyggermedvirkning, nemlig den som måler tiltak for å innhente informasjon om folkemeninger, konsultasjon. Indeks for konsultasjon har en svak positiv effekt på tilliten til kommunepolitikerne. Sammenligner man denne med modell 1, kan man regne ut⁵ at 10,8 % av variansen på kommunenivå nå forklares, opp fra 8,7 % i forrige modell. Dermed forklarer denne indeksen noe av forskjellen mellom kommuner, men en ganske liten del. I likhet med forrige modell, holder den uforklarte variansen på nivå 2 seg relativt stabil, noe som betyr at indeksen ikke er god forklaringsfaktor for forskjeller i samme kommune på ulike tidspunkt. En likelihood-ratio-test bekrefter at dette er en god modell, da den er signifikant bedre enn de forrige modellene.

I modell 4 og 5 inkluderes de to andre indeksene for innbyggermedvirkning. Den første er indeks for dialogmuligheter som inkluderer tiltak som gjør det mulig for folk å på en eller annen måte ta kontakt med politikerne. Den andre er indeks for faste kanaler for innbyggermedvirkning som inkluderer opprettelsen av faste kanaler hvor innbyggere eller grupper av innbyggere kan delta i beslutningsprosesser. Disse variablene påvirker i liten grad resten av modellen og de har heller ingen signifikante effekter. Likelihood-ratio-tester viser at verken modell 4 eller modell 5 er signifikant bedre enn modell 3 og det er heller ingen betydelige endringer i den uforklarte variansen på noen av nivåene. Modell 3 er dermed den beste modellen, hvor bare indeksen for konsultasjon inngår.

Så langt er det bare vurdert hvor stor del av variansen de ulike variablene eller gruppene av variabler forklarer. Tar man utgangspunkt i modell 3 hvor alle signifikante variablene er inkludert, kan man undersøke størrelsen på koeffisientene og regne ut den maksimale effekten for å si noe om hvor stor effekten av de ulike forklaringsvariablene er. Det er effekten av indeksen for konsultasjonstiltak som er av størst interesse her, siden den er den eneste av de tre indeksene for innbyggermedvirkning som har en signifikant effekt på tilliten til politikerne. Siden denne har en koeffisient på 0,036 og skalaen går fra 0 til 5, vil den maksimale effekten være 0,18⁶. Forskjellen mellom innbyggere i kommuner som ikke har

⁵ $100 * ((0,1154 - 0,1029) / 0,1154) = 10,8$

⁶ $0,036 * 5 = 0,180$

noen av tiltakene og innbyggerne i kommuner som har alle tiltakene er ifølge modellen 0,18 på skalaen for politisk tillit som går fra 1 til 7. Denne effekten kan virke liten, men bør ses i sammenheng med effekten for de andre variablene.

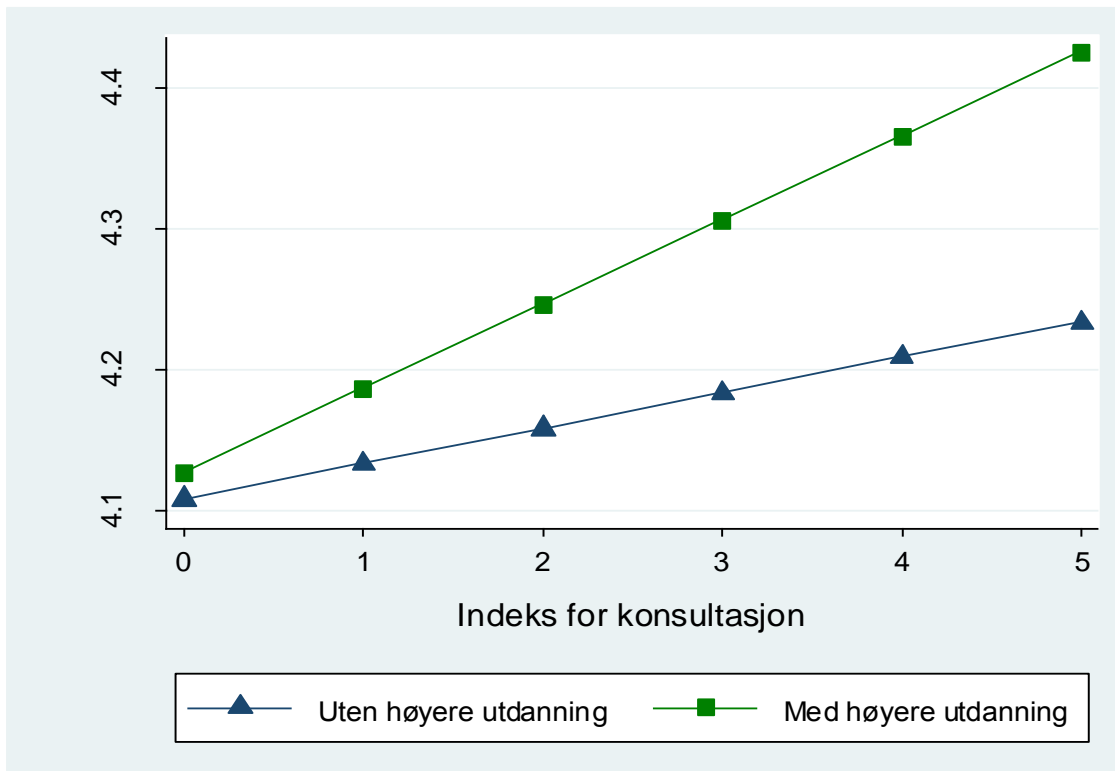
Jeg har regnet ut den maksimale effekten av de andre variablene og sammenlignet med den maksimale effekten av indeks for konsultasjonstiltak. Dette viser at alder og interesse for politikk har en klart større effekt enn indeks for konsultasjon. Effekten for kjønn, medlemskap i foreninger og kommunestørrelse har effekter i omtrent samme størrelse som indeksen, og forskjellen mellom de arbeidsledige/trygdede og kategorien «annet» som inkluderer studenter, elever, pensjonister og hjemmeværende er også av samme størrelse. Effekten av utdanning og forskjellen mellom arbeidsledige/trygdede og de i inntektsgivende arbeid er noe mindre enn effekten av indeksen for konsultasjon. De resterende variablene er ikke signifikante. Samlet sett er altså effekten av denne indeksen midt på treet sammenlignet med de andre variablene, men denne skiller seg likevel ut ved at det er en av få forklaringsvariabler det er mulig for kommunene å gjøre noe med. Mest verdt å merke seg er kanskje det at det er omtrent like stor forskjell mellom små og store kommuner som det er mellom kommuner som har ingen og kommuner som har alle tiltak i konsultasjonsindeksen.

I tabell 5.2 er det lagt til samspillsledd i modellen for å se om den signifikante indeksen konsultasjon har ulik effekt på innbyggere med ulike individuelle kjennetegn. Modell 6 viser det eneste signifikante samspillet, et samspill mellom konsultasjon og utdanning. Når man inkluderer dette samspillsleddet i modellen er ikke lenger koeffisienten for konsultasjonsindeksen signifikant, noe som betyr at det ikke er en signifikant effekt av slike tiltak for de uten høyere utdanning. Samspillskoeffisienten er positiv, noe som betyr at tiltak for konsultasjon av innbyggerne har en positiv effekt på tilliten til kommunepolitikerne, men bare for de med høyere utdanning. Effekten kan ses i figur 5.1 hvor man ser at effekten er mye større for de med høyere utdanning. En likelihood-ratio-test viser at modell 6 er signifikant bedre enn modell 5.

Tabell 5.2: Modellutbygging med samspill, tillit til kommunepolitikerne

	Modell 6	Modell 7	Modell 8	Modell 9	Modell 10
Konstant	3,794***	3,849***	3,745***	3,841***	3,922***
Tidsvariabel (ref=2010)					
2013	0,052	0,052	0,051	0,051	0,051
2015	0,006	0,006	0,005	0,005	0,006
Individvariabler					
Kjønn (1=menn)	-0,180***	-0,179***	-0,179***	-0,179***	-0,180***
Alder	-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***
Alder*alder	0,0002***	0,0002***	0,0002***	0,0002***	0,0002***
Utdanning (1=høyere)	0,019	0,106***	0,106***	0,105***	0,034
Interesse for politikk	0,095***	0,077***	0,095***	0,095***	0,076***
Foreninger	0,042***	0,042***	0,067**	0,042***	0,083***
Arbeid (ref=arbeidsledig/trygd)					
I inntektsgivende arbeid	0,105***	0,105**	0,104***	-0,005	-0,001
Annet	0,238***	0,238***	0,237***	0,197**	0,197**
Kommunevariabler					
Moderniseringsindeks	0,026*	0,026*	0,026*	0,026*	0,026*
Kommunestørrelse (ref= <5000)					
5000 – 20 000	-0,139***	-0,139***	-0,139***	-0,138***	-0,138***
20 000 – 110 000	-0,211***	-0,211***	-0,211***	-0,210***	-0,209***
Over 110 000	-0,231	-0,230	-0,230	-0,229	-0,230
Innbyggermedvirkning					
Konsultasjon	0,025	0,002	0,045**	0,006	-0,027
Dialogmuligheter	-0,007	-0,007	-0,007	-0,007	-0,007
Faste kanaler	0,008	0,008	0,008	0,007	0,008
Samspill					
Konsultasjon*utdanning	0,034**				0,029
Konsultasjon*interesse politikk		0,007			0,008
Konsultasjon*foreninger			-0,010		-0,016
Konsultasjon*i inntektsg. arbeid				0,045	0,043
Konsultasjon*annet				0,017	0,017
<hr/>					
N	27 195	27 195	27 195	27 195	27 195
Log likelihood	-49152,1	-49153,5	-49153,7	-49152,3	-49149,1
Varians på kommunenivå	0,1021	0,1021	0,1023	0,1023	0,1023
Varians på kommuneårnivå	0,0520	0,0519	0,0518	0,0522	0,0534
Varians på individnivå	2,1174	2,1176	2,1177	2,1173	2,1167

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01



Figur 5.1: Effekten av indeks for konsultasjon for de med og uten høyere utdanning

Modell 7, 8 og 9 viser at de inkluderte samspillene mellom indeksen for konsultasjon og interesse for politikk, medlemskap i foreninger og forhold til arbeidslivet ikke er signifikante. En likelihood-ratio-test viser også at modell 10 ikke er signifikant bedre enn modell 6 og modell 6 er dermed den beste modellen. Ser man derimot på endringer i uforklart varians i de ulike modellene reduseres ikke denne noe særlig når man inkluderer samspillsleddene, heller ikke det signifikante samspillet i modell 6. Dette tyder på at samspillet forklaringskraft er svært liten.

Kort oppsummert er det bare en av de tre indeksene for innbyggermedvirkning som har en effekt på tilliten på kommunepolitikerne. Indeksene for dialogmuligheter og faste kanaler for innbyggermedvirkning har ingen effekt, det er bare indeksen for konsultasjon som har det. Denne forklarer kun 2,1 % av variasjonen mellom kommunene, men sammenligner man med andre variabler, ser man at det er en middels stor effekt. Testing av samspill viser at tre av dem ikke har noen innvirkning; interesse for politikk, medlemskap i foreninger og forhold til arbeidslivet. Samspillet med utdanning viser at de med høyere utdanning i større grad blir påvirket av at kommunen har mange tiltak som inngår i konsultasjonsindeksen, altså at slike

tiltak har en større effekt på tilliten til politikerne hos innbyggere med høyere utdanning, enn hva effekten er hos innbyggere med lavere utdanning. Likevel er forklaringskraften på dette samspillet ganske liten.

6. Innbyggermedvirkning og politisk tillit

Hensikten med denne delen av oppgaven er å se nærmere på resultatene fra analysen og sette de i sammenheng med teoretiske perspektiver og tidligere forskning. Det vil først bli lagt vekt på hovedhypotesen om at tiltak for innbyggermedvirkning har en positiv effekt på innbyggernes tillit til politikerne i kommunen. Her vil resultatene bli sammenlignet med tidligere forskning og det vil bli sett på innbyggernes ulike roller som borgere og brukere i samfunnet. Deretter følger en diskusjon som omhandler om ulike typer tiltak har ulik effekt og hva som kan tenkes å være grunnen til det. Den siste delen av kapittelet undersøker om tiltakenes effekt er avhengig av individuelle kjennetegn ved innbyggerne, altså om de har en større effekt på politisk tillit for enkelte grupper av innbyggere enn andre.

6.1 Påvirker innbyggermedvirkning innbyggernes politiske tillit?

Tilliten innbyggerne har til politikerne i kommunen er en viktig pekepinn på hvordan det står til med lokaldemokratiet og legitimiteten til det lokale forvaltningsnivået i Norge.

Lokalpolitikere tar beslutninger som har stor betydning for innbyggernes dagligliv gjennom sine vedtak om tjenestetilbudet blant annet innen utdanning, helse og omsorg og kultur, samt andre politiske beslutninger som budsjett, eiendomsskatt, næringspolitikk og lokal utvikling i kommunen. Høy politisk tillit tyder på at innbyggerne er fornøyde med jobben deres lokale representanter gjør og at de stoler på at de også fremover vil gjøre en god jobb for kommunenes innbyggere. Null-modellen i kapittel 5 viser at innbyggerne i 2010 plasserte seg på 4,2 på skalaen for politisk tillit fra 1 til 7, altså litt over midten. Tilliten økte fra 2010 til 2013 og 2015. Det er vanskelig å si noe om dette er et høyt nivå eller ikke når man ikke har noe sammenligningsgrunnlag, men det er grunn til å tro at dette reflekterer tidligere undersøkelser som viser at norske kommunepolitikere nyter høy tillit (Rose & Pettersen 2009). En ting som i alle fall kan slås fast er at tilliten til lokalpolitikere økte i perioden, noe som er i samsvar med den generelle økningen i politisk tillit i Norge som ble målt mellom 2004 og 2014 (Kleven 2016).

Samtidig som tilliten til politikerne har økt har trenden i det norske lokaldemokratiet vært at kommunene i større grad forsøker å involvere innbyggerne i beslutningsprosessene. Tiltak som folkemøter, idédugnader, innbyggerundersøkelser og barn og unges kommunestyre blir stadig mer vanlig og innbyggernes muligheter til deltakelse utenom valg er flere enn før (St. meld. nr 33 (2007-2008) 2008). Det at noen kommuner tar i bruk flere slike tiltak enn andre

kommuner, gir en unik mulighet til å undersøke sammenhengen mellom antall tiltak og tilliten til politikerne i de ulike kommunene. Oppgavens problemstilling omhandler denne sammenhengen og hypotesen går ut på at tiltak for innbyggermedvirkning i kommunen har en positiv effekt på innbyggernes tillit til lokalpolitikere. Finner man en slik sammenheng, kan man konkludere med at slike tiltak bidrar til å holde tillitsnivået til norske lokalpolitikere høyt.

H1: Tiltak for innbyggermedvirkning i kommunene har en positiv effekt på innbyggernes tillit til kommunepolitikere.

Analysen viser at bare en av de tre indeksene for innbyggermedvirkning, indeks for konsultasjon, har en signifikant effekt på politisk tillit. Indeks for dialogmuligheter og indeks for faste kanaler for innbyggermedvirkning har ingen effekt. Dermed støttes hypotesen bare delvis. Det er også interessant å se på hvor stor effekt denne indeksen har på tilliten til kommunepolitikere og fra analysen ser man at forklaringskraften til indeksen i % av den samlede variasjonen i tillit er svært liten. Det er imidlertid slik at politisk tillit er et svært komplekst fenomen som vanskelig kan forklares med noen få variabler, og ofte har forklaringsfaktorene ganske lav forklaringskraft en og en. Derfor er det mer hensiktsmessig å sammenligne effekten av ulike variabler fremfor å se på den %-vise forklaringskraften. Sammenligner man effekten av denne indeksen med de ulike kontrollvariablene, ser man at den er midt på treet, og at den har samme effekt som f.eks. kjønn, forhold til arbeidsmarkedet og kommunestørrelse. Alder og interesse for politikk har klart større effekt, mens utdanning har mindre effekt. Mest interessant er det kanskje at kommunestørrelse og indeksen for konsultasjon har omtrent like stor effekt. Mange bruker høy politisk tillit i små kommuner som argument mot kommunesammenslåing, men disse resultatene gir en indikasjon på at man også kan administrere seg frem til høyere tillit ved å innføre relativt enkle tiltak for innbyggermedvirkning.

Sett i sammenheng med tidligere forskning er studien som ligner mest på denne den svenske utført av Gilljam og Jodal (2005) som har en lik metodisk tilnærming. Også der hadde kommunene innrapportert hvilke tiltak de hadde gjennomført og dette ble analysert opp mot tilliten innbyggerne i kommunene hadde til ulike politiske institusjoner og aktører. Mens denne oppgaven gir delvis støtte til den overnevnte hypotesen fant Gilljam og Jodal ingenting som peker mot at slike tiltak fører til høyere politisk tillit. Verken når de brukte en indeks som

inkluderte alle tiltakene eller når de delte opp tiltakene i to delindekser fant de noen sammenheng. Det er vanskelig å si hvorfor vi har ulike resultater. Det kan være svenske forhold som av en eller annen grunn ikke er sammenlignbare med norske eller kanskje er Gilljam og Jodals undersøkelse mer korrekt, siden datagrunnlaget deres er mer komplett enn mitt med hele 97 % av kommunene. Det kan også skyldes inndelingen av indekser, noe som er ganske sannsynlig siden bare en av mine indekser har en signifikant effekt og den svenske undersøkelsen ikke inkluderer en indeks som tilsvarer denne. Den manglende effekten av de to andre indeksene i denne oppgaven er i tråd med de svenske resultatene.

Andre har funnet en sammenheng mellom deltakelse og politisk tillit. Finkel (1985) og Halvorsen (2003) konkluderte med at de som deltok, enten ved valg eller møter med offentlige myndigheter, fikk økt tiltro til myndighetene etter dette. Man kan også tenke seg at de som deltar i kommunenes demokratiltak får en mer positiv holdning til kommunenes politikere ved at de får et nærere forhold til dem og et innblikk i hvordan den politiske prosessen fungerer. Det som derimot gjenstår å besvare er hvordan sammenhengen mellom slike tiltak og tilliten til politikerne er, ikke bare for de som deltar, men for hele befolkningen. Da er det interessant å se på Coles (1975) forskning. Han så på deltakere i ulike programmer og undersøkte om tilliten de hadde til lokalpolitikere økte. Deltakere i slike program hadde høyere politisk tillit sammenlignet med ikke-deltakere og det ble også slått fast at flertallet av disse deltakerne selv mente de hadde fått høyere tillit til lokale myndigheter av å delta i disse programmene. Enda mer interessant er det at de også mente at den generelle tilliten befolkningen i området hadde til myndighetene hadde økt på grunn av disse tiltakene, altså mente de at disse programmene også hadde ringvirkninger ute blant de delene av befolkningen som ikke deltok.

Dette støtter opp under konklusjonen om at tiltak for innbyggermedvirkning kan ha en bredere virkning og at den kan påvirke hele befolkningen, ikke bare de som deltar. Det at man kan se en generell økning i tilliten til lokalpolitikere i kommunene som har flere tiltak er i overensstemmelse med Cole (1975) sine resultater. Dette er også i samsvar med argumentasjonen til Hibbing og Theiss-Morse (2002). De argumenterer for at det store flertallet av befolkningen ikke ønsker å delta aktivt, men ha mulighet til å gjøre det. De setter altså ikke folkelig deltakelse mellom valgene som et suksesskriterium for et godt demokrati. Innbyggerne blir betegnet som demokratiets beredskapstropp som kan mobiliseres dersom det trengs og som ønsker å ha mulighet til å delta dersom de er uenige i politikken som føres og

mener samfunnet utvikler seg i feil retning. Dermed kan man tenke seg at det ikke er deltakelsen i disse tiltakene som øker den politiske tilliten, men heller det at eksistensen av slike tiltak gjør at demokratiet oppleves som åpent og tilgjengelig og gir enkeltpersoner kanaler for å uttrykke sine meninger og delta dersom de ønsker. Dette kan øke det politiske systemets legitimitet og ha en positiv effekt på tilliten innbyggerne har på den politiske prosessen og dens aktører. Slik har tiltakene en bredere påvirkningskraft som også omfatter de som bare har registrert at slike tiltak eksisterer uten å selv ha deltatt.

Makt- og demokratiutredningen slår fast at en økende mengde lovfestede rettigheter fører til at kommunenes handlingsrom og autonomi blir mindre (Østerud et al. 2003). Dette fører igjen til at innbyggernes rolle er i endring, ved at fokuset flyttes fra kollektive interesser i kommunen til individuelle rettigheter. Innbyggerne får i stadig større grad rollen som brukere av offentlige tjenester, fremfor å være politiske borgere i kommunens fellesskap. I følge (Baldersheim et al. 2011) mener 4 av 5 at det er tjenestene kommunen tilbyr som er det viktigste for et godt lokalstyre, mens bare 1 av 5 mener det er et levende lokaldemokrati. Ut i fra dette kan man se for seg at innbyggerne legger mer vekt på resultatene og tjenestene kommunen tilbyr enn den politiske prosessen. Imidlertid er ikke det så sikkert. Resultatene av analysen viser at det er en type tiltak for innbyggermedvirkning som påvirker holdningene til politikerne i kommunen og selv om denne effekten ikke er veldig stor er det på lik linje med mange andre faktorer som påvirker politisk tillit. Det fokuset innbyggerne legger på demokrati og prosess er minst like sterkt knyttet til en borgerrolle som en brukerrolle og står i motsetning til påstanden om at brukerrollen er dominerende.

Dette er også i samsvar med Stavas (2005b) undersøkelse. Når innbyggerne subjektivt vurderte både kommunens tjenestetilbud og hvordan lokaldemokratiet fungerer viste det seg at en positiv vurdering av lokaldemokratiet har større effekt enn en positiv vurdering av kommunens tjenester når det kommer til tillit til kommunestyret. Innbyggerne legger altså vekt på den politiske prosessen når de bedømmer sine folkevalgte og borgerrollen er nok ikke så uviktig for innbyggerne som noen vil ha det til. Det selvsagt svært sannsynlig at kommunenes prestasjoner når det gjelder tilbud og tjenester har en innvirkning på tilliten til kommunepolitikerne for de aller fleste innbyggerne, men det betyr ikke at innbyggerne ikke legger vekt på demokrati og prosess når de bedømmer sine folkevalgte. Hvor mye vekt innbyggerne legger på hver av disse rollene er avgjørende for hva som bestemmer tilliten til politikerne. Innbyggere som legger størst vekt på brukerrollen vil være mer påvirket av

hvordan kommunens tjenestetilbud er, mens de som legger større vekt på borgerrollen fokuserer på hvordan det politiske systemet fungerer.

6.2 Har ulike typer tiltak ulik effekt?

Det finnes mange ulike tiltak for innbyggermedvirkning i kommunene og disse varierer mye i både omfang og form. Noen krever omfattende deltakelse og gir innbyggerne gode muligheter for påvirkning, mens andre er mer begrenset. Det er grunn til å tro at ulike typer tiltak har ulik effekt på innbyggernes tillit til lokalpolitikere, noe som er bakgrunnen for inndelingen i tre indekser. De tre indeksene er indeks for konsultasjon, indeks for dialogmuligheter og indeks for faste kanaler for innbyggermedvirkning. De to hypotesene knyttet til dette spørsmålet er som følger:

H2 a: Tiltak for faste kanaler for innbyggermedvirkning har større effekt på innbyggernes tillit til kommunepolitikere enn andre typer tiltak.

H2 b: Tiltak for konsultasjon har større effekt på innbyggernes tillit til kommunepolitikere enn andre typer tiltak.

Den første er bygget på en antakelse av at jo mer makt til og dypere involvering av innbyggerne, jo større er effekten. Bakgrunnen for dette ligger i et argument om at innbyggerne som blir mer involvert kommer nærmere politikere og får større kunnskap om og tillit til det politiske systemet. Indeksen for konsultasjon inkluderer bare tiltak som gir innbyggerne mulighet til å uttale seg, mens tiltak for faste kanaler for innbyggermedvirkning er tiltak hvor innbyggerne ofte får en større og mer fast rolle i beslutningsprosessene og bør på bakgrunn av denne argumentasjonen ha størst effekt. Denne hypotesen må imidlertid forkastes siden analysen viser at det bare er indeksen for konsultasjon som har en positiv innvirkning på tilliten til lokalpolitikere, mens de to indeksene for dialogmuligheter og faste kanaler for innbyggermedvirkning ikke har noen signifikant effekt.

Bakgrunnen for den andre hypotesen er at innbyggerne selv ikke legger vekt på sine egne roller som politiske aktører og at deltakelse mellom valg ikke ses på som et viktig kriterium for et godt lokaldemokrati. At de folkevalgte tar hensyn til innbyggernes synspunkter er viktigere og en positiv vurdering av hvordan politikere lytter har en positiv effekt på tilliten til kommunestyret ifølge Stava (2005b). Dette bildet stemmer overens med resultatet i

analysen hvor bare indeks for konsultasjon påvirker tilliten til politikerne. Denne indeksen består av ulike tiltak hvor innbyggerne inviteres til å si sine meninger gjennom blant annet folkemøter, befolkningsundersøkelser og høringer. En slik mulighet til å bli konsultert i ulike lokalpolitiske saker passer godt med innbyggernes ønske om at de folkevalgte tar hensyn til deres synspunkter.

Cole (1975) konkluderte med at tiltak som er midt på skalaen når det gjelder omfang og innflytelse for deltakerne hadde størst effekt på innbyggernes tillit til lokale myndigheter, noe som tyder på at tiltakene kanskje ikke bør være for omfattende dersom målet er økt politisk tillit. Konsultasjonstiltak kan nå ut til mange og krever ikke så mye av deltakerne siden man kan delta om og så ofte man vil, samtidig som det inngår få kostnader ved å delta. Slik blir terskelen for deltakelse lav samtidig som innbyggerne som ønsker det har mulighet til å gi uttrykk for sine meninger.

6.3 Påvirker slike tiltak alle innbyggerne?

Det vil alltid være en skjev fordeling av innbyggere som deltar i den politiske prosessen. Noen grupper i befolkningen deltar i større grad og oftere enn andre og skaffer seg slik mer politisk makt. Fordi noen grupper sannsynligvis deltar mer i innbyggerdemokratiske tiltak i kommunene enn andre, kan man tenke seg at effekten på politisk tillit er forskjellig i de ulike gruppene. Det er bakgrunnen for at de fire følgende ressursvariablene er inkludert i analysen: utdanning, interesse for politikk, medlemskap i foreninger og tilknytning til arbeidslivet. Den siste hypotesen er som følger:

H3: Tiltak for innbyggermedvirkning har en større effekt på tilliten til kommunepolitikere for ressurssterke innbyggere enn for innbyggere uten de samme ressursene.

Makt- og demokratiutredningens største innsigelse mot økt deltakelse utenom valg er at det fører til en forskyvning av maktbalansen mellom innbyggerne. Det representative demokratiet sørger for at hver person har én stemme ved valg og at makten på den måten er relativt likt fordelt når mulighetene for annen politisk deltakelse er begrenset. Denne maktbalansen endres dersom deltakelsen utenom valg øker. De mest ressurssterke deltar mer enn andre, noe som fører til at makten borgerne har overføres til den gruppen av innbyggerne som oftere deltar,

altså de med mest ressurser (Østerud et al. 2003). Det er slik at jo større omfang den politiske deltakelsen har, jo større blir forskjellene (Brady et al. 1995).

Dersom det er slik at enkelte grupper deltar mer enn andre bør også effekten av slike tiltak være forskjellig i de ulike gruppene. Ser man på resultatene fra analysen er det imidlertid bare ett av fire samspill som har en signifikant effekt. Det samspillet som har en signifikant effekt er utdanningsvariabelen som viser at effekten av tiltak for konsultasjon er betinget av hvilket utdanningsnivå man har. Innbyggere med høy utdanning blir i større grad enn innbyggere med lav utdanning påvirket av å bo i kommuner som har mange tiltak for konsultasjon av innbyggerne og får av disse tiltakene høyere tillit til sine lokalpolitikere. Den uforklarte variansen i analysen endrer seg imidlertid ikke noe særlig ved å inkludere det signifikante samspillet, noe som tyder på at forklaringskraften ikke er veldig stor.

Trekker man frem Brady, Verba og Schlozmans forklaring på hvorfor noen ikke deltar i politiske aktiviteter; «because they can't; because they don't want to; or because nobody asked» (1995:271), er det vanskelig å si hvilken av disse faktorene utdanning hører til under. Kanskje er det mangel på kunnskaper og ferdigheter opparbeidet gjennom høyere utdanning som gjør seg gjeldende og som fører til en følelse av at man ikke kan nok til delta. Det kan også være at interessen blant de uten høy utdanning er lavere og at de dermed deltar mindre, eller at de i mindre grad er del av et nettverk som rekrutterer til slik deltakelse. Kanskje deltar de på lik linje som de med høyere utdanning, men er i større grad kritisk til politikere og krever mer enn egen deltakelse for å øke tilliten til sine lokalpolitikere. Man kan også se for seg at dersom deltakelse er betinget av utdanning vil selv de som har høy utdanning og ikke deltar bli positivt påvirket fordi de i større grad enn de med lav utdanning inngår i et nettverk hvor bekjente har deltatt. Dette er bare gjetning og hva som er den virkelige årsaken til at konsultasjonstiltak har en større positiv effekt på politisk tillit for de med høy utdanning enn de med lav utdanning krever mer inngående undersøkelser.

Imidlertid er det viktig å merke seg at tre av de fire samspillene ikke er signifikante. Effekten av tiltak for konsultasjon av innbyggerne har altså lik effekt uavhengig av hvilken interesse man har for politikk, hvor mange foreninger man er medlem av og hvilken tilknytning man har til arbeidslivet. I tillegg til dette endres ikke den uforklarte variansen til modellen noe særlig når man inkluderer samspillet med utdanning, noe som kan tyde på at heller ikke denne har stor forklaringskraft. Dette gjør det vanskelig å gi en entydig konklusjon og det trengs mer

målrettet forskning for å finne ut om demokratipolitikken i kommunene har en negativ effekt på maktfordelingen blant innbyggerne.

7. Konklusjon

7.1 Oppgavens funn og konklusjoner

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke om kommunenes tiltak for å involvere innbyggerne i beslutningsprosessene har en positiv effekt på innbyggernes tillit til sine lokalpolitikere. Kommunene er små demokrati hvor innbyggerne har en unik nærhet til beslutninger som er viktige for deres hverdag, men i enkelte kommuner er altså prosessen rundt beslutningene mer åpne for innbyggerne enn i andre kommuner. Kan ulikheter i antall tiltak for innbyggermedvirkning mellom kommunene forklare ulikheter i innbyggernes tillit til kommunepolitikere? Er det mulig å administrere seg frem til mer tillitsfulle innbyggere?

Ja, det er mulig. Analysen viser at tiltak hvor kommunene konsulterer innbyggerne i en eller flere saker fører til en høyere tillit til politikere i kommunen. Denne typen tiltak inkluderer folkemøter, høringer, befolkningsundersøkelser og idédugnader. Hvilke mekanismer som ligger bak denne effekten er det vanskelig å konkludere med. Dersom det er deltakelse i slike tiltak som påvirker den politiske tilliten, er det i så fall en veldig sterk effekt siden den har en signifikant effekt til tross for at de fleste innbyggerne sannsynligvis aldri har deltatt. Mer sannsynlig er det kanskje at effekten kommer av at tiltakene eksisterer og at innbyggerne derfor opplever demokratiet som åpent og tilgjengelig. I så fall er det ikke den politiske deltakelsen i seg selv som er viktig, men at det finnes muligheter for deltakelse. Dette finner man også støtte for i tidligere forskning i blant annet Coles (1975) og Hibbing og Theiss-Morses (2002) undersøkelser. Innbyggerne vil ikke delta, men de ønsker muligheten til å gjøre det (Hibbing & Theiss-Morse 2002).

Mange hevder at innbyggernes rolle som borgere og politiske aktører i samfunnet er mindre viktig enn før og at den svekkes ved at innbyggernes rolle som brukere i større grad vektlegges (Østerud et al. 2003). Dette skyldes at rettigheter til tjenester i større og større grad blir lovfestet, mens kommunenes politiske handlingsrom blir mindre. Det blir hevdet at dette påvirker forholdet innbyggerne har til sine kommuner og at de legger mest vekt på tjenestetilbudet når de vurderer sin kommune (Baldersheim et al. 2011). Denne oppgaven beviser imidlertid at også politiske prosesser er viktige for innbyggerne når de skal bedømme sine kommunepolitikere. Ryktene om borgerrollens død er dermed betydelig overdrevet.

Tiltak hvor innbyggerne tilbys kanaler for å kontakte politikerne har ingen effekt og det har heller ikke tiltak hvor det er etablert faste kanaler for innbyggermedvirkning som råd for innvandrere, barn og unges kommunestyre og faste kanaler for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen. Dette tyder på at ikke alle former for innbyggermedvirkning er hensiktsmessig dersom målet er å øke den politiske tilliten. At det er konsultasjonstiltak som har en effekt og ikke de andre typene tiltak kommer ikke som en overraskelse.. De fleste innbyggere mener det viktigste aspektet ved et godt lokaldemokrati er politikere som lytter til innbyggernes synspunkter, mens aktiv innbyggermedvirkning havner lengre ned på lista (Stava 2005b). Konsultasjonstiltak gir innbyggerne mulighet til å uttrykke sine synspunkter til politikerne og er dermed akkurat hva innbyggerne ønsker seg i lokaldemokratiet.

Oppgaven har også undersøkt om innbyggermedvirkning har ulik effekt for ulike grupper blant befolkningen. Her er det vanskelig å gi en endelig konklusjon siden bare en de inkluderte samspillene har en signifikant effekt og dette samspillet har liten forklaringskraft. Analysen viser at tiltak for konsultasjon har en signifikant positiv effekt for den delen av befolkningen som har høyere utdanning, mens effekten ikke er signifikant for de uten høyere utdanning. Hva dette skyldes er vanskelig å si, men dersom det er slik at bare de med høyere utdanning benytter seg av eller er klar over at slike tiltak eksisterer i sin kommune kan det være et faretegn. Dersom de med høyest utdanning i større grad deltar vil deres synspunkter i større grad nå frem til politikerne og de vil få større makt enn de med lavere utdanning. Det kan imidlertid være andre grunner til at effekten av slike tiltak er ulik for de med høy og lav utdanning og datamaterialet gir ingen muligheter for å undersøke dette grundigere.

Kort oppsummert er det slik at enkelte typer tiltak har en positiv effekt på innbyggernes tillit til kommunepolitikerne. Dette gjelder tiltak hvor kommunene konsulterer innbyggerne i saker og gir dem mulighet til å komme med sine synspunkter. Det er mange faktorer som påvirker politisk tillit, men de fleste av dem er det vanskelig å gjøre noe med. Tiltak hvor man konsulterer innbyggerne krever få ressurser og er relativt enkelt å gjennomføre, noe som er oppløftende nyheter for kommuner som har et ønske om høyere politisk tillit i lokaldemokratiet. At innbyggerne blir bedre kjent med politikerne, beslutningene og den politiske prosessen kan skape et mer åpent og mindre elitistisk system med økt legitimitet.

7.2 Videre forskning

Demokratipolitikk og tiltak for innbyggermedvirkning er relativt nytt i et demokratihistorisk perspektiv og i mange kommuner er slike tiltak en ganske ny satsning. Kanskje trengs det litt mer tid før man kan se de fulle effektene av slike tiltak. Dette kan være en av årsakene til at kunnskapen på dette feltet ikke er veldig stor, men det betyr likevel ikke at man ikke bør undersøke hva slike tiltak kan bidra med i lokaldemokratiet. Denne oppgaven har kun fokusert på hvordan det påvirker politisk tillit, men det bør også vurderes om slike tiltak har andre effekter.

Holder man seg til forskning på politisk tillit hadde det vært både interessant og nyttig å gå grundigere til verks for å undersøke effekten av enkelttiltak. Man kan også forsøke å finne ut om noen tiltak har en større effekt i noen kommuner enn andre og eventuelt hvorfor. Kanskje er noen tiltak mer effektive i små kommuner, mens andre passer best i store kommuner? Kanskje har kommuner med stor geografisk utstrekning større effekt av digitale tiltak, mens det i andre kommuner bør satses mer tiltak som baserer seg på møter og samlinger?

Denne oppgaven har forsøkt å undersøke om effekten av innbyggermedvirkning er avhengig av hvilke ressurser innbyggerne har. Dersom slike tiltak forskyver makten til fordel for ressurssterke gruppene i samfunnet kan det være at ulempene ved slike tiltak overgår de positive virkningene. En grundigere undersøkelse av dette hadde derfor vært hensiktsmessig.

I debatten om innbyggernes roller som brukere og borgere har denne oppgaven bevist at ikke bare tjenestetilbudet, men også de politiske prosessene er faktorer som påvirker den politiske tilliten i Kommune-Norge. Likevel er det umulig å konkludere med at den ene er viktigere enn den andre uten en sammenligning av hvordan både objektive og subjektive mål på tjenesteyting og lokaldemokrati påvirker innbyggernes tillit til kommunepolitikerne. En sammenligning av slike indikatorer kan gi en svært interessant vinkling på debatten om motsetningen mellom bruker- og borgerrollen.

Vedlegg

Tabell X1: Modellutbygging, tillit til kommunepolitikerne (inkludert missingvariabler)

	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstant	4,192***	3,780***	3,829***	3,763***	3,767***	3,764***
Tidsvariabel (ref=2010)						
2013	0,108***	0,050	0,051	0,051	0,051	0,051
2015	0,072**	0,010	0,016	0,005	0,007	0,006
Individvariabler						
Kjønn (1=menn)		-0,179***	-0,179***	-0,179***	-0,179***	-0,179***
Alder		-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***
Alder*alder		0,0002***	0,0002***	0,0002***	0,0002***	0,0002***
Utdanning (1=høyere)		0,105***	0,106***	0,106***	0,106***	0,106***
Interesse for politikk		0,095***	0,095***	0,095***	0,095***	0,095***
Foreninger		0,042***	0,041***	0,042***	0,042***	0,042***
Arbeid (ref=arbeidsledig/trygd)						
I inntektsgivende arbeid		0,105***	0,105***	0,105***	0,105***	0,105***
Annet		0,237***	0,237***	0,237***	0,237***	0,237***
Kommunevariabler						
Moderniseringsindeks			0,027*	0,025*	0,026*	0,026*
Kommunestørrelse (ref= <5000)						
5000 – 20 000			-0,140***	-0,136***	-0,136***	-0,139***
20 000 – 110 000			-0,192***	-0,206***	-0,205***	-0,211***
Over 110 000			-0,210	-0,230	-0,214	-0,230
Innbyggermedvirkning						
Konsultasjon				0,036**	0,038**	0,037**
Dialogmuligheter					-0,006	-0,007
Faste kanaler						0,008
Missingvariabler						
Missing kjønn		-0,076	-0,079	-0,081	-0,081	-0,081
Missing alder		0,082*	0,082*	0,082*	0,083*	0,082*
Missing utdanning		-0,054	-0,058	-0,058	-0,058	-0,058
Missing interesse for politikk		0,136**	0,135**	0,136**	0,136**	0,136**
Missing arbeid		0,053	0,053	0,052	0,052	0,052
Missing moderniseringsindeks			-0,127**	-0,120*	-0,128**	-0,126**
Missing konsultasjon				-0,023	-0,132	-0,096
Missing dialogmuligheter					0,124	0,149
Missing faste kanaler						-0,071
N	27 195	27 195	27 195	27 195	27 195	27 195
Log likelihood	-49548,3	-49166,3	-49157,4	-49155,1	-49154,5	-49154,2
Varians på kommunenivå	0,1190	0,1154	0,1054	0,1029	0,1025	0,1022
Varians på kommuneårnivå	0,0501	0,0521	0,0521	0,0523	0,0524	0,0518
Varians på individnivå	2,1790	2,1175	2,1176	2,1176	2,1176	2,1178

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Tabell X2. Modellutbygging med samspill, tillit til kommunepolitikerne (inkludert missingvariabler)

	Modell 6	Modell 7	Modell 8	Modell 9	Modell 10
Konstant	3,794***	3,849***	3,745***	3,841***	3,922***
Tidsvariabel (ref=2010)					
2013	0,052	0,052	0,051	0,051	0,051
2015	0,006	0,006	0,005	0,005	0,006
Individvariabler					
Kjønn (1=menn)	-0,180***	-0,179***	-0,179***	-0,179***	-0,180***
Alder	-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***
Alder*alder	0,0002***	0,0002***	0,0002***	0,0002***	0,0002***
Utdanning (1=høyere)	0,019	0,106***	0,106***	0,105***	0,034
Interesse for politikk	0,095***	0,077***	0,095***	0,095***	0,076***
Foreninger	0,042***	0,042***	0,067**	0,042***	0,083***
Arbeid (ref=arbeidsledig/trygd)					
I inntektsgivende arbeid	0,105***	0,105**	0,104***	-0,005	-0,001
Annet	0,238***	0,238***	0,237***	0,197**	0,197**
Kommunevariabler					
Moderniseringsindeks	0,026*	0,026*	0,026*	0,026*	0,026*
Kommunestørrelse (ref= <5000)					
5000 – 20 000	-0,139***	-0,139***	-0,139***	-0,138***	-0,138***
20 000 – 110 000	-0,211***	-0,211***	-0,211***	-0,210***	-0,209***
Over 110 000	-0,231	-0,230	-0,230	-0,229	-0,230
Innbyggermedvirkning					
Konsultasjon	0,025	0,002	0,045**	0,006	-0,027
Dialogmuligheter	-0,007	-0,007	-0,007	-0,007	-0,007
Faste kanaler	0,008	0,008	0,008	0,007	0,008
Samspill					
Konsultasjon*utdanning	0,034**				0,029
Konsultasjon*interesse politikk		0,007			0,008
Konsultasjon*foreninger			-0,010		-0,016
Konsultasjon*i inntektsg. arbeid				0,045	0,043
Konsultasjon*annet				0,017	0,017
Missingvariabler					
Missing kjønn	-0,080	-0,080	-0,083	-0,082	-0,085
Missing alder	0,082*	0,082*	0,083*	0,082*	0,083*
Missing utdanning	-0,056	-0,059	-0,057	-0,059	-0,057
Missing interesse for politikk	0,136**	0,136**	0,136**	0,135**	0,136**
Missing arbeid	0,052	0,052	0,052	0,051	0,051
Missing moderniseringsindeks	-0,126**	-0,126**	-0,127**	-0,127**	-0,127**
Missing konsultasjon	-0,094	-0,096	-0,096	-0,097	-0,096
Missing dialogmuligheter	0,148	0,150	0,149	0,151	0,152
Missing faste kanaler	-0,072	-0,071	-0,071	-0,072	-0,072
N	27 195	27 195	27 195	27 195	27 195
Log likelihood	-49152,1	-49153,5	-49153,7	-49152,3	-49149,1
Varians på kommunenivå	0,1021	0,1021	0,1023	0,1023	0,1023
Varians på kommuneårnivå	0,0520	0,0519	0,0518	0,0522	0,0534
Varians på individnivå	2,1174	2,1176	2,1177	2,1173	2,1167

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Tabell X3: Fordeling av innbyggere etter kommunestørrelse i utvalg og populasjon

	Utvalget i analysen	Populasjonen per 01.01.13
Under 5000	12,0 %	10,9 %
5000 – 20 000	28,6 %	28,6 %
20 000 – 110 000	34,9 %	34,4 %
Over 110 000	24,5 %	26,1 %

Litteraturliste

- Aars, Jacob. (2008). Blir demokratiet elsket i hjel? Demokratipolitikk i kommunene. I Ingrid Helgøy & Jacob Aars (Red.), *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Aars, Jacob. (2012). Demokrati som policy - Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53(4), 386-405.
- Almond, Gabriel A., & Sidney Verba. (1965). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown & Company.
- Amnå, Erik. (2003). Deltagardemokratien - Önskvärd, nödvändig - men möjlig? I Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (Red.), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber AB.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, & Lawrence E. Rose. (2011). Den krevende borger - utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene. Dokumentasjonsrapport november 2011. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bergh, Johannes, & Lawrence E. Rose. (2013). Ethiske utfordringer for norske kommuner? Velgernes vurdering. I Johannes Bergh & Dag Arne Christensen (Red.), *Et robust lokaldemokrati - lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Bjørklund, Tor, & Jo Sagli. (2000). Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse. Rapport 2000:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bjørklund, Tor, & Jo Sagli. (2009). Ensaksdeltakelse: om underskriftskampanjer og politikerkontakt. I Jo Saglie (Red.), *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Blåka, Sara, Trond Tjerbo, & Hilde Zeiner. (2012). Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2012:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Brady, Henry E., Sidney Verba, & Kay Lehman Schlozman. (1995). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 89(2), 271-294.
- Christensen, Tom, & Per Læg Reid. (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511.
- Christoffersen, Knut-Andreas. (2013). *Introduksjon til statistisk analyse. Regresjonsbaserte metoder og anvendelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Cole, Richard L. (1975). Citizen Participation in Municipal Politics. *American Journal of Political Science*, 19(4), 761-781.
- Denters, B. (2002). Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C-Government and Policy*, 20(6), 793-812.
- Difi. (2010). Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge. Difi-rapport 2010:1. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi. (2013). Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2013:6. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi. (2015). Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2015:5. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Epinion. (2015). Innbyggerundersøkelsen 2014/2015 - Utvalg, respons og frafall. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Finkel, Steven E. (1985). Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis. *American Journal of Political Science*, 29(4), 891-913.
- Finkel, Steven E. (1987). The effects of participation on political efficacy and political support: evidence from a West German panel. *The Journal of Politics*, 49(2), 441-464.
- Fitzgerald, J., & J. Wolak. (2014). The roots of trust in local government in western Europe. *International Political Science Review*, 37(1), 130-146.

- Gilljam, Mikael, & Ola Jodal. (2005). Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III. Kommunal demokratiserings - vägen till en mer vital demokrati? Göteborg: CEFOS/Göteborgs universitet.
- Halvorsen, Kathleen E. (2003). Assessing the Effects of Public Participation. *Public Administration Review*, 63(5), 535-543.
- Hansen, Sune Welling. (2012). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43-66.
- Hibbing, John R., & Elizabeth Theiss-Morse. (2002). *Stealth Democracy - Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.
- Hovik, Sissel, & Inger Marie Stigen. (2008). Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge - En innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Jarl, Maria. (2003). Deltagardemokraterna och den representativa demokratin. I Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (Red.), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber AB.
- Klausen, Jan Erling, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Windsvold, & Jacob Aars. (2013). Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen. Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, Øyvinn. (2016). Tillit til politiske institusjoner - Nordmenn på tillitstoppen i Europa, *Samfunnsspeilet* (2), Statistisk sentralbyrå, s. 13-18. Lastet ned fra <http://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/attachment/269579?ts=1555305a1f0>
- Levi, Margaret, & Laura Stoker. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475-507.

- Mill, John Stuart. ([1861] 1991). *Consideration on Representative Government*. I John Stuart Mill (Red.), *On Liberty and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. (2011). *Democratic deficit : Critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press.
- NOU 2006:7. (2006). *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Offerdal, Audun. (2003). Politisk deltagelse – er den så nøye da? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(3), 361-376.
- Orren, Gary. (1997). *Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government*. I Joseph S. Nye Jr, Philip D. Zelikow & David C. King (Red.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pateman, Carole. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, Olof. (2003). Den sista maktutredningen? *Nytt norsk tidsskrift*, 20(4), 351-362.
- Richardson, A. (1983). *Participation*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Ringdal, Kristen. (2007). *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence E., & Per Arnt Pettersen. (1999). Confidence in Politicians and Institutions - Comparing National and Local Levels. I Hanne Marthe Narud & Toril Aalberg (Red.), *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence E., & Per Arnt Pettersen. (2009). Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til? I Jo Sagli (Red.), *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltagelse*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Rowe, Gene, & Lynn J. Frewer. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 30(2), 251-290.

- Sagli, Jo. (2009). Hvorfor delta i lokalpolitikken - og hvorfor ikke? I Jo Sagli (Red.), *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Sartori, Giovanni. (1962). *Democratic theory*. Detroit: Wayne State University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1962). *Capitalism, socialism, and democracy* (3. utg.). New York: Harper & Row.
- St. meld. nr 33 (2007-2008). (2008). *Eit sterkt lokaldemokrati*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Statistisk Sentralbyrå. (2015). Kommunestyre- og fylkestingsvalget. Valgdeltakelse, etter kjønn og alder. Prosent. Lastet ned fra <https://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalg/hvert-4-aar-detaljerte/2015-12-07?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256960#tab-tabell>
- Stava, Per. (2005a). Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet. I Jo Sagli & Tor Bjørklund (Red.), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stava, Per. (2005b). Lokaldemokrati, brukar og borgar. Ideal og realiteter. I Jo Sagli & Tor Bjørklund (Red.), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sørensen, Rune J. (2004). Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 20(2), 156-176.
- Whiteley, Paul F., & Patrick Seyd. (2002). *High Intensity Participation. The Dynamics of Party Activism in Britain*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad, & Per Selle. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo Gyldendal Akademisk.