

Ina Tangen

Er lokaldemokratiet flott så leng kommunene leverer godt?

En analyse av tilfredshet med offentlige tjenester
og kommunens tjenesteproduksjon sin betydning
på innbyggernes tillit til lokaldemokratiet

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2013

Sammendrag

Oppgaven undersøker hvorvidt innbyggernes opplevde tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene påvirker deres tillit til lokaldemokratiet. Målet med oppgaven er å avdekke om innbyggernes tillit til lokaldemokratiet først og fremst er output-basert. Analysen viser at opplevd tjenestekvalitet har en positiv effekt på innbyggernes tillit til lokaldemokratiet. Videre viser analysen at den kommunale produksjonsindeksen som måler kommunenes faktiske tjenesteproduksjon ikke har noen signifikant effekt på tilliten til lokaldemokratiet. Lokaldemokratiet er flott, men da må kommunene levere godt.

Det teoretiske rammeverket redegjør for viktigheten av kommunene for et velfungerende lokaldemokratiet. Deretter redegjøres det for hvordan kommunene stadig har blitt mer statlig regulert og hvordan effektivitet har blitt mer sentralt i offentlig sektor, blant annet som et resultat av New Public Management. Et overordnet mål med oppgaven er å se hvorvidt lokal autonomi er av betydning for innbyggernes tillit til lokaldemokratiet. Noe det viser seg å være, da det er større variasjon mellom innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgssektoren og tilliten til lokaldemokratiet enn grunnskolen. Dette blir begrunnet med at grunnskolen i større grad er statlig regulert. Oppgaven tilfører noe nytt til debatten rundt innbyggernes tillit til lokaldemokratiet ved at flere kommuneeffekter inkluderes i analysen. Analysen viser at i kommuner med høyt fragmenterte kommunestyre er innbyggernes tillit til lokaldemokratiet lavere. Dette kan skyldes at høy fragmentering resulterer i lite effektivitet. Analysen viser at tilliten til lokaldemokratiet i stor grad er output-basert.

Videre viser analysen at menn har mindre tillit enn kvinner. Personer med høy utdanning har mer tillit enn de med lavere utdanning. De som føler en sterk tilhørighet til kommunen har mer tillit enn de som føler mindre tilhørighet. Politisk interesse og hvorvidt man stemte ved forrige stortingsvalg korrelerer også positivt med tilliten til lokaldemokratiet. De som har direkte erfaring med grunnskolen har mindre tillit til lokaldemokratiet enn de som ikke har erfaring. I kommuner med høye frie inntekter har befolkningen mindre tillit til lokaldemokratiet enn i kommuner med lavere frie inntekter. Andel av befolkningen over 60 år korrelerer negativt med innbyggernes tillit til lokaldemokratiet.

Forord

Det har vært en lang og spennende prosess å skrive denne masteroppgaven. Temaet for oppgaven er valgt ut ifra min interesse og fasinasjon for norske kommuner og det norske lokaldemokratiet.

Denne oppgaven hadde ikke blitt ferdigstilt om det ikke var for mine flotte, hjelpelige og tilgjengelige veiledere Arild Blekesaune og Marit Reitan. Tusen takk for et flott veiledningsopplegg.

Jeg vil også rette en stor takk til min høyrehånd på lesesalen Mari B, uten deg hadde denne prosessen blitt veldig kjedelig! Også en stor takk til Tine Mette for utallige telefonsamtaler og motivasjon i løpet av denne tiden, du er helt tipp topp! Og tusen takk til deg Mari N. for mange hyggelige kaffepauser og annen moro det siste året.

Til slutt må jeg takke mine flotte foreldre som har lest korrektur på utallige oppgaver i løpet av disse fem årene. Tusen takk. Og en stor takk til Martin, du er topp!

Ina Tangen

Fredrikstad 27.06.2013

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	4
1.2 Oppgavens oppbygning.....	6
2. Teoretisk rammeverk	11
2.1.1 Lokaldemokratiets utvikling.....	11
2.1.2 Kommunens og innbyggernes mange roller i lokaldemokratiet	14
2.1.3 Kommunens dobbeltrolle	15
2.1.4 Innbyggernes roller i lokaldemokratiet	16
2.1.5 Tilliten til lokaldemokratiet.....	18
2.1.6 Ulik grad av lokal autonomi	20
2.2 Hva påvirker tilliten til lokaldemokratiet?	23
2.2.1 Egenskaper ved individer	23
2.2.2 Egenskaper ved kommunene.....	25
2.3 Hvordan måle tilliten til lokaldemokratiet	27
3. Hypoteser og forventna funn	31
4. Metode	33
4.1 Datamaterialet	33
4.2 Flernivåanalyse	34
4.3 Operasjonalisering av variablene	35
4.3.1 Avhengig variabel, tillit til lokaldemokratiet	35
4.3.2 Uavhengige variabler på individnivå.....	38
4.3.5 Uavhengige variabler på kommunenivå	41
4.4 Metodiske utfordringer.....	44
5. Analyse	47
5.1 Analyseresultater: tillit til lokaldemokratiet.....	48
6. Forskjeller i befolkningens tillit til lokaldemokratiet	53
6.1 Variasjon mellom individer.....	53
6.2 Variasjon mellom kommuner.....	55
6.3 Betydningen av kommunale kjennetegn	57
7. Tilliten til lokaldemokratiet	59
8. Evaluering den endelige modellen.....	63
9. Avslutningsvis	65
9.1 Oppsummering av oppgaven.....	65
9.2 Oppgavens funn og konklusjoner.....	67
9.3 Videre forskning.....	69
10. Litteraturliste.....	71
10. Appendiks	77

1. Innledning

Innbyggerne i norske kommuner ser først og fremst på seg selv som brukere og deretter borgere. Dette konkluderes det med i dokumentasjonsrapporten «Den Krevende Borger» (2011). Rapporten viser til tross for at over 70 prosent av respondentene svarer at de er «nokså fornøyd» med måten lokaldemokratiet fungerer på, er det først og fremst kommunens tjenestetilbud som er viktig når de skal prioritere hva som er viktigst ved kommunen.

I sine holdninger og innstillinger til kommuneinstitusjonen er det andre aspekter enn demokrati og deltakelse i det lokale folkestyret som innbyggerne vektlegger mest. Det er først og fremst kommunen som en tjenesteytende organisasjon og den enkeltes rolle som bruker eventuelt (skatte)betaler som framheves. Rollen som velger og politisk engasjert innbygger blir mindre prioritert (Baldersheim, Pettersen og Rose 2011:25)

Den krevende borger (2011) viser at det har skjedd en forskyvning i innbyggernes rolle de ser først og fremst på seg selv som brukere. Dette gir en indikasjon på at innbyggernes tillit til lokaldemokratiet har gått fra en input-basert tillit til en mer output-basert tillit. Førstnevnte baseres på en åpen og inkluderende deltakelse, hvor deltakelsen først og fremst skjer indirekte gjennom kommunevalg. Output-basert tillit er derimot basert på at det politiske systemet viser handlingskapasitet.

Tillit kan måles på mange ulike måter og det å måle tillit er utfordrende da begrepet er relativt abstrakt. I denne oppgaven benyttes begrepet tillit fremfor legitimitet. Årsaken til dette er fordi legitimitet beskriver innbyggernes tro på den normative hensiktsmessigheten av statlige strukturer og prosesser (Levi, Sacks og Taylor 2009), mens begrepet tillit omhandler de oppfatninger om den faktiske atferden til individer i å oppfylle sine normativt definerte roller (Hawdon 2008). Rose og Pettersen (2009) argumenterer også for at tillit eller mistillit til politikere kan uttrykkes uavhengig av støtte for deres politiske tilhørighet. Analysen baserer seg på denne forståelsen.

Hva som påvirker innbyggernes tillit til lokaldemokratiet har blitt viet mer oppmerksomhet innenfor samfunnsvitenskapelig forskning de senere årene og

hovedårsaken til dette er forskyvningen i innbyggernes rolle. I nyere forskning fokuseres det først og fremst på egenskaper ved individer (Baldersheim mfl. 2011, Bjørklund 1999). Denne oppgaven retter fokuset mot sammenhengen mellom tilliten til lokaldemokratiet og innbyggernes opplevde kvalitet på kommunale tjenester. Forskjeller mellom brukere og ikke-brukere av tjenestene vil også bli analysert. Er det slik at tilliten til lokaldemokratiet er større hos de som opplever høy tilfredshet med kommunale tjenester? Og hvor viktig er egenskaper ved den enkelte kommune? Er tilliten til lokaldemokratiet først og fremst output-basert?

Er lokaldemokratiet flott så lenge kommunene leverer godt?

Befolkningens tilfredshet varierer etter tjenestetype (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård 2003:97). Derfor ansees det som viktig å se på tilfredsheten til to ulike kommunale tjenester for å se hvordan disse korrelerer med tilliten til lokaldemokratiet. Det er tilfredshet med grunnskolen og tilfredshet med pleie- og omsorgssektoren som vil bli undersøkt. Argumentet for dette er at det er ulik statlig styring av de to sektorene. Grunnskolen regnes for å være sterkere statlig regulert enn pleie- og omsorgssektoren (Kultur- og kirkedepartementet 2010:60). Gitt at befolkningen har kunnskap om dette, er det svært interessant å se hvorvidt ulikheten av lokal autonomi på de to sektorområdene gjenspeiler seg i korrelasjonen mellom tilfredsheten med tjenesteområdene og tilliten til lokaldemokratiet.

Oppgaven tar også for seg hvordan ulike egenskaper ved kommunene påvirker innbyggerens tillit til lokaldemokratiet. Bakgrunnen for dette er kommunens dobbeltrolle. Et hovedskille går mellom kommunen som leverandør av tjenester og velferdsgoder (output), og kommunen som utøver av offentlig myndighet. Oppgavens overordnede argument er at dersom kommunene i større grad fokuserer på output har innbyggerne mer tillit til lokaldemokratiet. Output vil i denne analysen måles på to måter: via tilfredshet med kommunale tjenester og gjennom en kommunal produksjonsindeks. Sistnevnte er et samlemål for kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindikatorer for de ulike sektorene. Sektorindikatorerne og sektorene er selv vektet i henhold til deres andel av totale utgifter (Borge, Falch og Tovmo 2008).

Med denne forankringen vil oppgaven analysere hvordan innbyggernes oppfattede tilfredshets med grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene, samt eventuelle forskjeller mellom de som faktisk er brukere av tjenestene og ikke-brukere, påvirker tilliten til lokaldemokratiet. Dette blir begrunnet med Pettersen og Rose (2000) sitt funn om at brukere av kommunale tjenester pleier å være mer tilfredse med kommunen som tjenesteleverandør enn de som ikke direkte er brukere. Problemstillingen har følgende ordlyd:

Hvordan påvirker innbyggernes og brukernes oppfattede tilfredshet og kvalitet på kommunale tjenester deres tillit til lokaldemokratiet? – med fokus på grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene.

Oppgavens to underproblemstillinger vil forsøke å avdekke hvilke andre kjennetegn ved individer så vel som kommuner som påvirker tilliten til lokaldemokratiet. Her er det av særlig interesse å se hvorvidt lokal autonomi og kommunenes faktiske tjenesteproduksjon (output), målt gjennom den kommunale produksjonsindeksen, er av betydning. Underproblemstillingene har denne ordlyden:

Hva påvirker tilliten til lokaldemokratiet? Hvilken, hvis noen, betydning har lokal autonomi? Med utgangspunkt i at det er ulik lokal autonomi for grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren, er det noen forskjell når det gjelder tilliten til lokaldemokratiet?

Hvordan påvirker kommunenes faktiske tjenesteproduksjons innbyggernes tillit til lokaldemokratiet?

Med disse tre problemstillingene er målet med oppgaven å se hvorvidt innbyggernes tillit til lokaldemokratiet først og fremst er output-basert. Ser virkelig innbyggerne i norske kommuner først og fremst på seg selv som brukere?

For å besvare de tre problemstillingene benyttes den metodiske tilnærmingen flernivåanalyse. Datamaterialet analysen bygger på er Innbyggerundersøkelsen del 1 fra 2009 og Kommunedatabasen utarbeidet av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Det er ingen andre enn undertegnede som kan ansvarliggjøres for analyser og tolkninger som er gjort i denne oppgaven

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Den norske kommunesektorens tradisjonelt sterke posisjon er under press og debatt, valgdeltakelsen er stadig synkende og oppslutningen om de politiske partiene er sviktende (Baldersheim mfl. 2011:1-2). Fra 1960-tallet til i dag er andelen som er medlemmer av et politisk parti halvert. I tillegg er mistilliten til partier og politikere relativt utbredt blant velgerne (Offerdal og Aars 2000, Heidar og Saglie 2002). Velferdsstaten har forsterket kommunenes rolle som tjenesteleverandør, dette sies å ha ført til bestemte oppfatninger om hva lokaldemokrati er. Flere mener at denne stadig økende rollen som tjenesteleverandør har blitt vektlagt for mye (Bjørklund 1999, Baldersheim mfl. 2011).

Tidligere forskning har vist at tilliten til lokaldemokratiet påvirkes av mange ulike forhold (Aars 2007, Baldersheim mfl. 2011). Tradisjonelt har det blitt viet størst oppmerksomhet til individuelle kjennetegn. Hvordan faktiske egenskaper ved kommunen påvirker tilliten har blitt viet mindre oppmerksomhet. Selv om det de senere årene har blitt noe mer fokus på egenskaper ved kommunene, er det fortsatt slik at kjennetegn ved innbyggerne forklarer godt over halvparten av tilliten til lokaldemokratiet (Bjørklund 1999), men det er også en viss variasjon mellom kommuner. Det er først og fremst kommunens frie inntekter og størrelse som har fått mest oppmerksomhet (Bjørklund 1999).

I dokumentasjonsrapporten «Den krevende borger» (2011) tar Baldersheim, Pettersen og Rose for seg problemstillinger knyttet til kommunal oppgaveløsning i spenning mellom befolkningens erfaringer og forventninger, nye brukerbehov, rettsliggjøring og demokratisk styring. Hvor de i ett av kapitlene undersøker hva slags lokaldemokrati folket vil ha. De finner ut at det norske folk stort sett virker å være tilfredse med måten lokaldemokratiet fungerer på. Over 70 prosent av respondentene svarer at de er «nokså fornøyd» med måten lokaldemokratiet fungerer på i egen kommune, dette er tall fra 1999 til 2007 (Baldersheim mfl. 2011:13). Tar man kun utgangspunkt i dette resultatet, virker det norske lokaldemokratiet på mange måter å hvile på trygt grunnlag. Noe som i og for seg er betryggende. Men går man mer i dybden ser man en noe annen tendens. For i rapporten undersøker de også nærmere hvilken rolle innbyggerne anser som den viktigste. Det skilles mellom fire ulike roller som den enkelte har i forhold til lokalsamfunnet. Det er henholdsvis (1) velger eller

politisk aktør, (2) bruker av offentlige goder og tjenester, (3) betaler for disse goder og tjenester og (4) produsent som deltaker i dugnadsprosjekter eller andre former for innstas som bidrar til fellesgoder i lokalsamfunnet (Baldersheim mfl. 2011: 17). De mener at det skjer en forskyvning i tyngdepunktet i innbyggernes rolle. De finner blant annet at når norske innbyggere blir bedt om å prioritere hva som er viktigst for de ved kommunen kommer det frem at det er hvilket tjenestetilbud kommunen har.

Tabell 1. Innbyggernes vektlegging av forskjellige sider ved sine forhold til kommunen, 2008¹.

Forholdet til kommunen	Prosent ”svært viktig”	Prosent ”viktigst”
A. Hvilket service- og tjenestetilbud kommunen har til sine innbyggere	55	46
B. Hvordan kommunen bruker innbyggernes skattepenger	63	39
C. Hvilke muligheter innbyggerne har til å påvirke kommunale beslutninger	51	19

Hele 46 prosent av respondentene mener at service- og tjenestetilbudet kommunen tilbyr sine innbyggere er det viktigste. Dette viser at innbyggerne prioriterer det som er en brukerorientering i sitt forhold til kommunen (Baldersheim mfl. 2011). Det er ikke bare i dokumentasjonsrapporten «Den krevende borger» at slike funn blir gjort. Habermas skrev allerede i 1994:

The rights of individual freedom and social security can just as well facilitate a privatist retreat from citizenship and a particular clientelization of the citizen’s role (Habermas 1994:31).

¹ Tabell hentet fra Den krevende borger (2011:21).

² Kommunesektorens organisasjon

Sitatet fra Habermas er litt i drøyeste laget i denne konteksten, men det viktige poenget er at dersom folk velger å vektlegge sin rolle som bruker av det offentlige tjenestetilbudet kan dette gå på bekostning av de andre rollene. Flere andre hevder også at vi ser en slik utvikling i Norge (Hansen 1995, Østerud mfl. 2003).

Rose finner også i «Den Kommunale Demokratins Legitimitet och Kvalitet» at den politiske borgerrollen er i ferd med å svekkes til fordel for en borgerrolle som er mer rettighets- og konsumorientert. Innbyggerne ser kommunene først og fremst som en tjenesteleverandør, men tross for dette viser undersøkelser blant annen (Baldersheim mfl. 2011) at innbyggerne stort sett er tilfredse med kommunene og lokaldemokratiet.

Denne oppgaven er en videreføring av konklusjonen som ble gjort av Baldersheim, Pettersen og Rose (2011) om at innbyggerne i norske først og fremst ser på seg selv som brukere og deretter borgere. De avdekket at det har skjedd er en forskyvning i borgernes rolle (Baldersheim mfl. 2011). Likevel finnes det en del som gjenstår når det gjelder forholdet mellom innbyggerne og lokaldemokratiet. Vil denne forskyvningen i rollen gjenspeile seg i deres tillit til lokaldemokratiet? Er det først og fremst innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester som er av viktighet når det gjelder deres tilliten til lokaldemokratiet? Er tilliten til lokaldemokratiet først og fremst output-basert?

Oppgaven plasserer seg i debatten om hvorvidt innbyggernes tillit til lokaldemokratiet er output-basert. Videre bidrar oppgaven med noe nytt til ved at kommunale kjennetegn blir inkludert i analysen, deriblant kommunenes tjenesteproduksjon.

1.2 Oppgavens oppbygning

Oppgavens overordnede mål er å undersøke hvorvidt innbyggernes tillit til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av kommunenes tjenesteproduksjon og kvaliteten på tjenestene. Er innbyggernes tillit til lokaldemokratiet output-basert? Det er naturlig å anta at dette først og fremst kan forklares på individnivå og med tilfredshet med kommunale tjenester. Men det er også et viktig mål med oppgaven å undersøke hvorvidt egenskaper ved kommunene forklarer innbyggernes tillit til lokaldemokratiet, hovedsakelig gjennom kommunenes output.

I oppgavens teoretiske rammeverk blir først lokaldemokratiets utvikling presentert, hvor det blir redegjort for viktigheten av kommuner for et velfungerende demokrati og lokaldemokrati. Samt endringen i kommunenes lokaleautonomi fra andre verdenskrig og frem til i dag. Videre blir New Public Management (NPM) presentert, og det argumenteres for at NPM kan være en viktig årsak til at innbyggerens tillit til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av at de kommunale tjenestene er tilfredsstillende. NPM er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor de siste tjue årene. I Norge er det spesielt mål- og resultatstyringselementet i NPM som har blitt viet mest oppmerksomhet.

I kapittel 2.1.3 presenteres kommunenes og innbyggernes ulike roller. Her vil det først foreligge teori om kommunens dobbeltrolle. Det blir tatt utgangspunkt i at hovedskille går mellom kommunen som leverandør av tjenester og velferdsgoder, og kommunen som utøver av offentlig myndighet. Kommunenes rolle som leverandør av velferdsgoder er spesielt viktig i denne konteksten. For dersom tilliten til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av hva kommunene leverer. Er det i dag kommunens rolle som leverandør av velferdsgoder som er kommunes viktigste rolle i forhold til å bygge innbyggernes tillit til lokaldemokratiet.

Videre i kapittel 2.1.5 redegjøres det for innbyggerens ulike roller i lokaldemokratiet, hvor det skilles mellom fire roller; velger, betaler, bruker og produsent. Det er bruker og borger (velger) det fokuseres videre på. Dette fordi det vil bli argumentert for at den tradisjonelle borgerrollen er svekket, og at det i dag er brukerrollen som først og fremst er viktig. All teori og tidligere forskning som blir presentert i dette kapittelet viser at dette er realiteten. Avslutningsvis vises det hvordan denne endringen i innbyggernes holdninger har ført til en endring i deres tillit til lokaldemokratiet.

I kapittel 2.1.6 presenteres forholdet mellom stat og kommune, her med hovedfokus på lokal autonomi. Dette gjøres for å vise at det er ulik grad av lokal autonomi for grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren. Her redegjøres det for at grunnskolen er sterkere statlig styrt enn pleie- og omsorgssektoren. Dette er et argument for at egenskaper ved kommunene også er av viktighet når man undersøker tilliten til lokaldemokratiet.

I kapittel 2.2 redegjøres det mer konkret for hvilke egenskaper ved individer og kommuner som påvirker tilliten til lokaldemokratiet. Her diskuteres det også hvordan en kan måle tilliten til lokaldemokratiet. Det argumenteres for at det å følge lokaldemokratiplattformen vedtatt av KS² er et godt mål. Det å følge denne standarden helt slavisk lar seg ikke gjøre med det datamaterialet oppgaven bygger på, men dette har blitt gjort så langt det har vært mulig. Forankret i teorien fra kapittel to formuleres det i kapittel 3 konkrete hypoteser og forventede funn.

Etter den teoretiske gjennomgangen presenteres oppgavens metode, hvor redegjøres det for datamaterialet som er benyttet, samt den metodiske tilnærmingen flernivåanalyse. Det ene datasettet som benyttes er Innbyggerundersøkelsen del I. Det er oppgavens avhengige og uavhengige variabler på individnivå som er hentet herfra. Det andre datasettet som er benyttet er kommunedatabasen og det er kommunevariablene som er hentet fra dette datasettet. Variablene fra Kommunedatabasen er koblet til Innbyggerundersøkelsen del 1 via kommunenummer. Videre presenteres operasjonaliseringen av de ulike variablene. Avslutningsvis i metodekapittelet diskuteres metodiske utfordringer, hvor det konkluderes med at de forhåndsregler som er mulig å ta har blitt tatt, og at det derfor kan konkluderes med at dataenes validitet og reliabilitet er tilfredsstillende.

I kapittel 5. finner analysedelen sted, hvor det først foreligger en tolkning av modellutbygningen. I kapittel 6 drøftes sammenhengen mellom innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og deres tillit til lokaldemokratiet. Her fokuseres det først på variasjon mellom innbyggerne og deretter variasjon mellom kommuner. Hvor det gjennomgående funnet er at tilliten til lokaldemokratiet korrelerer positivt med variabler som måler egenskaper ved kommunen som tjenesteleverandør.

I kapittel 7 diskuteres tilliten til lokaldemokratiet og det konkluderes med at den i dag først og fremst avhenger av kommunenes rolle som tjenesteleverandør. I kapittel 8 foreligger en evaluering av oppgavens endelige modell.

² Kommunesektorens organisasjon

Avslutningsvis i kapittel 9 foretas det en oppsummering av de viktigste funnene og det foreligger forslag til videre forskning, noe denne oppgaven tydelig viser at det er behov for.

2. Teoretisk rammeverk

I denne delen av oppgaven vil teori og tidligere forskning bli presentert. Hvor det først vil foreligge historikk om lokaldemokratiets utvikling i Norge, her vil det særlig fokuseres på fremveksten av kommunens dobbeltrolle og hvordan denne stadig har blitt mer statlig regulert. Dette vil bli mer utdypet i kapittel 2.1.2 som redegjør for kommunens og innbyggernes mange roller i lokaldemokratiet, og hvordan rollene i dag først og fremst sirkulerer rundt kommunaltjenesteproduksjon. I kapittel 2.1.5 argumenteres det for hvordan denne forskyvningen i rollene kan ha resultert i at innbyggernes tillit til lokaldemokratiet først og fremst er output-basert. Avslutningsvis foreligger teori om at det er ulik grad av lokal autonomi på de to tjenesteområdene oppgaven tar for seg.

2.1.1 Lokaldemokratiets utvikling

De kommunale institusjoner er for friheten det samme som folkeskolen er for vitenskapen. De gjør friheten tilgjengelig for folket. Mennesker vennes til å gjøre bruk av den i det daglige liv. Et folk kan nok opprette et fritt statsstyre uten å ha frie kommunestyre, men uten en selvstendig kommunalforvaltning blir det ingen frihetsånd i folket (de Tocqueville 1969:19).

Argumentasjonen for viktigheten av kommuner for å ha et velfungerende demokrati har lange tradisjoner, sitatet fra de Tocqueville (1969) er i nyere tid en bekreftelse på dette. Demokrati er en betegnelse for verdier som frihet og likhet (Østerud og Stelle 2003). Demokratiets internasjonale rot omhandler selve ordet demokrati, hvor prinsippet om folkesuverenitet og ideen om at makten utgår fra folket, veier tyngst (Kommunal- og regionaldepartementet 2008:1). I Norge ble demokratiet fornsket gjennom formannskapsloven i 1837. Loven resulterte i at kommunestyrene ble folkevalgte, og på denne måten fikk et selvstendig politisk grunnlag. Kommunene fikk også friheten til å skrive ut skatter og ta på seg oppgaver som ikke var lagt til nasjonale styresmakter (Kommunal- og regionaldepartementet 2008:1). Formannskapsloven bygger på et ønske om et mer desentralisert offentlig styringssystem og større autonomi til lokalsamfunnene (Aars 2007).

Historisk har det skjedd mange endringer i det norske lokaldemokratiet siden 1837. Blant annet ble det etter andre verdenskrig bestemt at kommunene skulle være velferdsstatens viktigste iverksetter. Da dette ble vedtatt var det en uttalt politikk at lokalt skjønn skulle utøves ved iverksetting av vedtak. Fra 1945 til omtrent 1955 var det et kjennetegn at kommunene hadde et relativt stort lokalt spillerom, et spillerom som stadig ble redusert. Det kom blant annet særlover som stilte mer detaljerte krav til kommunene både når det gjaldt hvilke oppgaver som skulle løses på kommunalnivå og organiseringen av disse (Difi 2010a:6). Blant annet bestemmelser om at egne organer skulle forvalte politikkområdene lokalt, eksempelvis skolestyre og helseutvalg. De nevnte politiske særlovsorganene ble fulgt av særlovsadministrasjoner og lovfestede kommunale lederstillinger (Difi 2010a:7). Noe som resulterte i at kommuneadministrasjonen ble et speilbilde av statsforvaltningen, oppsplittet i sektorer. Denne sektororganiseringen ble forsterket og viktiggjort ved at kommunen i økende grad ble finansiert gjennom sektorbaserte øremerkede tilskudd (Difi 2010a:7).

I 1971 ble Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen opprettet, noe som innledet en periode med reformer om forholdet mellom staten og kommunene. Det ble særlig mer tydelig utover 1980-tallet. I dette tiåret ble det sektoriserende og detaljregulerte systemet stadig mer kritisert. En kritikk som i all hovedsak gikk ut på at kommunenes spillerom til å gjøre lokaletilpasninger var for lite, og sektoriseringen gjorde det vanskelig for kommunen å utforme brukertilpassede tiltak på tvers av sektorene (Difi 2010a:7). Kritikken ble respondert og det ble iverksatt flere reformer som skulle gi kommunen tilbake friheten til lokalt spillerom. Blant annet kom det i 1986 et nytt inntektssystem basert på rammetilskudd. Dette innebar at kommunene kunne bruke de statlige overføringer fritt. Også på tvers av sektorer, dersom de lokale behovene tilsa det (Difi 2010a:8). Prinsipper som omhandlet frihet i kommunenes organisering og rammebudsjettering ble knesatt i kommuneloven anno 1992. Kommuneloven tilsa at øremerkede tilskudd fortrinnsvis skulle anvendes ved etablering av nye tjenester (Kommunal- og regionaldepartementet 2005a).

Det er liten tvil om at kommunenes lokaleautonomi har blitt mer begrenset siden 1837. I tillegg til det kom New Public Management (NPM) som skulle effektivisere offentlig sektor. New public management er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor de 20 siste årene. Spesielt i angloamerikanske land,

men også i Norge (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness 2007:97). Det var først og fremst Bondevik II- regjeringen som ville implementere en forvaltningspolitikk som var bar preg av NPM. NPM er i større grad endimensjonal enn tradisjonell offentlig forvaltning, i dette ligger at NPM viktigste fokus er kostnadseffektivitet (Christensen mfl. 2007:98).

NPM legger opp til organisasjonsformer som understreker likhetene mellom offentlig og privat sektor, og ordninger som øker byråkratenes autonomi og valgmuligheter. Slik at de kan drives mest effektivt. New Public Management blir ofte fremstilt som en såkalt handlekurv av ulike reformelementer (Christensen mfl. 2007: 98). NPM bygger på noen sentrale prinsipper for den strukturelle utviklingen av forvaltningen som er helt vesentlig for å forstå senere tiårs forvaltningsutvikling i Norge. Det første prinsippet var at både forvaltningsorgan, som direktorat og tilsyn, og statlige selskap av ulik slag, skulle få sterkere autonomi. Bakgrunnen for denne fristillingen var et ønske om mer statlig styring samt mer kapasitet for politisk ledelse, men også mer effektivitet ved at de enheter som sto nærmest problemene ble regnet som best til å velge virkemidler og løse problemer effektivt (Justits- og politidepartementet 2010).

Reformens andre prinsipp bygger på at hvert organ skulle ha en enkelt oppgave, dette innbar en sterk horisontal spesialisering i en rekke ulike funksjoner, eksempelvis som eier, forvalter eller tilbyder. Denne rendyrkingen ble begrunnet med at det ikke var overlappende roller, noe som ville gi en tydeligere og mer effektiv forvaltning. De to først nevnte prinsippene innebar en betydelig strukturell fragmentering av forvaltningen i mange land (Justits- og politidepartementet 2010). Tidligere forskning har vist at NPM har resultert i at den politiske styringen har blitt svekket, mens ledere for underliggende etater og statlige selskap står sterkere (Pollitt og Bouckaert 2004). Videre inneholder NPM følgende reformelementer:

- Mål og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultater og belønnings- og straffesystemer. Endring i personal politikken, med vekt på kontrakter, prestasjonslønn og lønnsulikhet, og mer midlertidighet i ansettelse.

- Økt konkurranseeksponering for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner og markedslignende arrangementer, herunder skille mellom de som produserer og bestiller tjenester, utkontraktering, del- og helprivatisering.
- Økt vekt på serviceorientering, service kvalitet, brukerstyring og tjenesteyting.
- Kostnadskutt og budsjett disiplin (Christensen mfl. 2007:99).

Denne punktvisse oppstillingen viser tydelig at NPM ikke er noen enhetlig reformbevegelse, først og fremst fordi flere at reformelementene peker i ulike retninger og det er spenninger mellom de (Christensen mfl. 2007:99). I offentlig sektor i Norge har flere av tiltakene fått innpass, selv om flere akademikere mener Norge og resten av Norden er land hvor NPM har hatt mindre innflytelse enn i andre land (Christensen og Læg Reid 2001). Det er først og fremst mål- og resultatstyring som har hatt betydning i Norge. Flere kommuner har også arbeidet med ulike former for administrativ og politisk organisering, hvor målet har vært gi enheter større frihet og skape større skille mellom administrasjon og politikk. Flatere strukturer og resultatenheter er et resultat av dette. Videre er konkurranseutsetting iverksatt i flere kommuner, regjeringen flagget konkurranseutsetting som et viktig virkemiddel i å kvalitetsutvikle og effektivisere offentlig sektor (Christensen og Læg Reid 2001).

Lokaldemokratiet har endret seg siden formannskapsloven ble grunnlagt i 1837, den største endringen er at kommunene har mistet mye av sin lokalefrihet, dette vil bli diskutert ytterligere i kapittel 2.1.3. De siste tiårene har det også blitt et økende fokus på effektivitet som et resultat av New public management. Flere mener at NPM har stimulert til en borgerrolle der enkeltindivider blir sett på enten som bruker, klient eller kunde i det kommunale velferdssystemet. Noe som igjen har ført til at den tradisjonelle borgerrollen er svekket (Rose og Pettersen 1998). Har det offentliges endrede syn på borgene, resultert i at borgerne også har et endret syn på lokaldemokratiet?

2.1.2 Kommunens og innbyggernes mange roller i lokaldemokratiet

Nyere forskning om folks forhold til kommunene tyder på at de ser seg selv først og fremst som bruker av tjenester, dernest som skatteyter med legitime forventninger til ”value of money”, og i mindre grad som velgere med et bredere samfunnsansvar og engasjement (Baldersheim mfl. 2011:3).

Sitatet ovenfor viser at innbyggernes rolle i lokaldemokratiet har endret seg. I dette delkapittelet vil det først redegjøres for kommunenes dobbeltrolle i dag. Hvor hovedskille antas å ligge mellom kommunene som leverandører av tjenester og velferdsgoder, og rollen som utøver av offentlig myndighet. Videre presenteres tidligere forskning om borgernes ulike roller i lokaldemokratiet. Avslutningsvis vil teori og tidligere forskning om hvordan denne endringen i innbyggerens rolle har ført til endring i deres tillit til lokaldemokratiet foreligge.

2.1.3 Kommunens dobbeltrolle

Norske kommuner er organisert som et representativt styresett. I dette styresettet velges representantene – kommunestyret – av folket. Representantene treffer beslutninger etter beste skjønn angående felles saker og innenfor gjeldende rett og den kompetanse som er tillagt kommunestyret. Kommunestyrets beslutninger er rettesnor for administrasjonens arbeid med å løse oppgaver for det lokale fellesskapet. Kommunestyret ansvarliggjøres gjennom valg, dette innebærer at i den grad folket er tilfreds med kommunestyrets beslutninger og administrasjonens oppfølging, så gjenvelges representantene. I den grad folket er utilfreds med beslutninger og resultater, skiftes representantene ut. Denne framstillingen kalles det demokratiske kretsløpet (Baldersheim mfl. 2011).

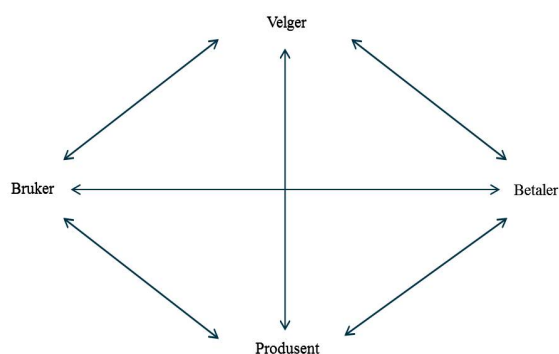
Kommunene har ulike roller ovenfor innbyggerne. Hovedskille går mellom kommunen som leverandør av tjenester og velferdsgoder, og kommunen som utøver av offentlig myndighet. Selv om skille mellom de to rollene sies å være noe uklar, (Resch-Knudsen 2011:15), er det ingen tvil om at kommunen har klare og tydelige oppgaver. Kommunen har et overordnet ansvar for velferdstilbudet til innbyggerne, blant annet har de ansvaret for grunnskoleopplæringen, barnehager, sosialtjenesten, primærhelsetjenesten, kulturtilbud, barnevern og pleie- og omsorgsoppgaver (Kommunal- og regionaldepartementet 2008:22). Kommunens brede samfunnsansvar er viktig for innbyggernes hverdag. Kommunene er av den grunn sentrale for å danne en grunnleggende tillit til lokaldemokratiet. Det er kommunenes nærhet til innbyggerne som gir kommunene de beste forutsetningene for å tilrettelegge for effektiv og god tjenesteproduksjon (Kommunal- og regionaldepartementet 2007:59). Kommunene er myndighetsutøvere i en rekke sammenhenger, eksempelvis i saker som omhandler sosial- og helselovgivning, med myndighetsutøvelse menes den

myndighet som kommunene har til å regulere borgernes rettigheter og plikter, eksempelvis ved å gi tillatelser, nedsette forbud eller gi dispensasjoner. Utøvelse av offentlig myndighet finner sted for eksempel når kommunene gir tillatelse til oppføring av bygg. På den andre siden har kommunen ansvar for velferdstilbudet, hvor de er ansvarlig for å sørge for tilgang en visse tjenester for befolkningen. Videre kan kommunenes oppgaver grupperes etter frivillige eller lovpålagte oppgaver. De tjenesteområdene som denne oppgaven forholder seg til er av lovpålagt art (Kommunal- og regionaldepartementet 2007:3).

Kommunene har i dag et bredt ansvar for offentlige velferdstjenester. Dette blir begrunnet med effektivitetsprinsippet om at oppgavene bør løses så nærme brukerne som mulig (Rose og Pettersen 1998). Lokalpolitikernes kjennskap til innbyggernes behov og ønske, gir de en god forutsetning til å prioritere ressursene i samsvar med innbyggernes preferanser. Kommunene er ansvarlig for å sikre at innbyggerne får mulighet til deltakelse og påvirkning i lokalpolitikken (Kommunal- og regionaldepartementet 2007:7).

2.1.4 Innbyggernes roller i lokaldemokratiet

Kommunene har en dobbeltrolle som både forvaltningsorgan og politisk institusjon (Rose og Pettersen 1998). Dette fører til at innbyggerne også har ulike roller i forhold til kommunen og lokaldemokratiet. Vi kan i denne sammenhengen skille mellom fire innbyggerroller: (1) velger eller politisk aktør (2) bruker av offentlige goder og tjenester, (3) betaler for disse goder og tjenester, enten via skatter og avgifter eller egenandeler og (4) produsent som deltaker i dugnadsprosjekter eller andre former for innsats som bidrar til fellesgoder i lokalsamfunnet (Baldersheim mfl. 2011:17).



Figur 1. Innbyggernes fire roller som samfunnsborgere³

³ Figur hentet fra Den Krevende Borger (2011: 18).

I denne oppgaven er det borgerrollen (velger) og brukerrollen det vil fokuseres videre på. Borgerrollen er knyttet til deltakelse i det politiske liv som velger, partimedlem og kommunestyrerepresentant hvor helhetsstyring står sentralt og egeninteresser kommer i bakgrunnen. Brukerrollen på sin side innebærer at innbyggerne går inn som konsument av kommunale tjenester. Det viktigste for den enkelte er å få kommunen eller fylkeskommunen til å yte god service der hvor han eller hun etterspør tjenester (Rose og Pettersen 1998:99). Kommunene i Norge har en strek og viktig posisjon, og velferdsstaten har forsterket kommunens rolle som tjenesteleverandør. Dette kan sies å ha ført til bestemte oppfatninger om hva lokaldemokrati er. Flere mener at denne stadig økende rollen som tjenesteleverandør har blitt vektlagt for mye (Bjørklund 1999, Baldersheim mfl. 2011). Videre har omfattende politiske reformer, som New Public Management som ble redegjort for tidligere i oppgaven, stimulert til en borgerrolle der enkeltindividet blir sett på enten som bruker, klient eller kunde i det kommunale velferdssystemet. Noe som igjen har ført til at den tradisjonelle borgerrollen er svekket (Rose og Pettersen 1998).

Det vil kanskje være naturlig å tro at for innbyggerne er det først og fremst handlinger knyttet til det å velge styrende organ, og dermed bidra til å bestemme hvem som skal styre i kommunen, som er den sentrale innbyggerrollen i forhold til kommunen. Rose og Pettersen (1998) hevder at dette på ingen måte er realiteten. I sin artikkel redegjør de for at det er en tydelig tendens at innbyggernes orientering mot kommunen i stort grad er knyttet til brukerrollen. Dette begrunner de med at det som opptar folk i størst grad er effektivitets- og tjenesterelaterte kjennetegn. Demokratiet og selvstyret virker å være mindre viktig (Rose og Pettersen 1998). Disse funnene viser at kommunene har utfordringer i forhold til sin legitimitet. Dette viser at det er viktig for innbyggernes relasjon til kommunen hva de kan vise til når det kommer til evnen å produsere tjenester (Kommunal- og regionaldepartementet 2006:7). I et slikt perspektiv kan brukerdemokratiet i ulike former, være en måte å styrke kommunen sin legitimitet på. Blant annet gjennom å inkludere innbyggerne mer i avgjørelsesprosesser, som direkte gjelder de som brukere. På denne måten vil det kanskje i større grad være mulig å tilpasse de kommunale tjenestene til innbyggernes behov. Dette vil igjen kunne bidra til å styrke tilliten innbyggerne har til lokaldemokratiet, men samtidig er det helt vesentlig at borgerrollen også blir ivaretatt.

Bjørklund (1999) viser også i sin undersøkelse at innbyggerne ser på produksjonen av kommunale tjenester som kommunens viktigste oppgave. Kommunenes omdømme blir mer og mer avhengig av at de leverer tjenester som innbyggerne er tilfredse med. I Norge har vi opplevd en sterk økning i velstand og velferd, på mange måter har dette resultert i at vi som innbyggere forventer mer av de offentlige tjenestene. Rose og Pettersen (1998) hevder at den økonomiske oppgangen siden andre verdenskrig, har resultert i at Norge så vel som i flere andre land, har opplevd vanskeligheter med å dekke de offentlige tjenestene i budsjettene. Noe som resulterer i negative holdninger blant innbyggerne (Rose og Pettersen 1998:99). Baldersheim, Pettersen og Rose (2011) skiller mellom borgerne som velgere og brukere, de hevder at de siste årenes økte forventninger til offentlige tjenester kan beskrives som en utvikling fra innbyggernes rolle som klienter i henhold til det offentlige tjenestetilbudet, til en mer kunderelasjon. Den økte velstanden og økte utdanningen blant befolkningen fører til høyere forventninger til kvaliteten på tjenestene (Baldersheim mfl. 2011:13).

Det er i samsvar med dette utviklingsbildet når nyere forskning om folks relasjon til kommunene tyder på at de ser på seg selv først og fremst som brukere av tjenester, deretter som borger (Baldersheim mfl. 2011:5). Hellevik (1996) mener at dette er en langvarig endring, og ikke bare et forbigående fenomen. Tidligere forskning viser altså at det er nettopp vurderingen av offentlig virksomhet, tilfredshet med offentlig organisering samt tjenesteyting, som er av sentral betydning for lokaldemokratiets omdømme (Pettersen & Rose 2000, Baldersheim mfl. 2003).

Roller som politisk borger har endret seg fra aktiv til en mer passiv tilskuer, man kan si at innbyggerne ser på seg selv som bruker først og deretter velger og borger. På mange måter forholder man seg først og fremst aktivt til det offentlige som bruker av offentlige tjenester, deltakelsen blir mer rettet om utøvelsen som skal sikre sin andel av offentlige tjenester og goder (Baldersheim mfl. 2011:7).

2.1.5 Tilliten til lokaldemokratiet

Som et resultat av kommuneinstitusjonenes stadig mer begrensede lokaleautonomi, det økte fokuset på effektivitet og endringen i innbyggernes syn på seg sin egen rolle. Er argumentet for oppgaven at dette gir en tydelig indikasjon på at innbyggernes tillit til lokaldemokratiet har gått fra en input-basert tillit til en mer output. Hvor input først

og fremst er generert ved åpen og inkluderende deltakelse. Deltakelsen skjer da indirekte gjennom politisk deltakelse i kommunevalg. Innbyggerne deltar ikke direkte i utformingen av politikken, men påvirker gjennom sine valgte representanter (Offerdal 2005). Output-basert tillit på sin side, som er det vi ser større tendenser til i dag, er i hovedsak basert på at det politiske systemet viser handlingskapasitet. Det holder ikke med politiske vedtak, politikken må også iverksettes. Dersom det politiske systemet ikke klarer å omsette vedtak til praktisk politikk kan det skape legitimitetsproblemer (Offerdal 2005).

Ved input-basert tillit skal alle medlemmer av det politiske systemet ha samme rett til å delta og påvirke beslutninger, her er stemmerett et sentralt eksempel. Videre skal alle innbyggere ha samme mulighet og rett til å stille til valg, eller til å ta kontakt med sine folkevalgte representanter i saker som angår dem. I den politiske forsamlingen skal alle ha like muligheter til å fremme sine synspunkter, og også her skal det være stemmelikhet (Klausen og Vabo 2007:2). De nevnte rettighetene bidrar til å beskytte innbyggernes demokratiske rettigheter, men det finnes også en utviklende forståelse, som vektlegger at innbyggernes evne til å delta og påvirke må utvikles (Held 1996). Ut ifra Held sin forståelse er deltakelse et mål i seg selv, utover det å utøve innflytelse. Man tenker seg at deltagelse gir en læringseffekt som både øker innbyggernes evne til å påvirke, og mer generelt gir personlig utvikling og fremmer demokratiet stort (Pateman 1977). Siden dette er mest realistisk lokalt, fremheves slike læringseffekter ofte som en av de grunnleggende fordelene med å ha lokaldemokratiske institusjoner som kommuner (Mill 1972).

Output-basert tillit derimot er i hovedsak basert på at det politiske systemet viser handlingskapasitet i form av god kvalitet på de offentlige tjenestene. Det holder ikke med politiske vedtak, politikken må også iverksettes, og effektivitet kan i bred forstand regnes som en kilde til demokratisk tillit (Offerdal 2005).

Forskyvningen i innbyggernes roller resulterer i at deres tillit til lokaldemokratiet er endret, og det er en side ved kommunenes virksomheter som er av være spesiell betydning for borgernes tillit til lokaldemokratiet, kommunen som tjenesteleverandør. Dette henger tett sammen med rettighetsorientering som følger av at en økende andel av de kommunale velferdstjenestene blir fordelt ut ifra universelle kriterier. Selv om

det fortsatt kan føres en politisk kamp for høyere dekningsgrader og bedre kvalitet på de ulike kommunale tjenestene, er selve tjenesteytingen eller tildelingen av godene i økende grad styrt ut fra generelle regler og retningslinjer. Beslutninger om konkrete fordelinger skjer av denne grunn ofte på et administrativt nivå, noe som innebærer at rommet for politisk skjønnsutøvelse i kommunene er blitt stadig mer innskrenket. Dette resulterer blant annet til at borgernes kontakt med kommunen i økende grad vil bli rettet mot tjenesteyterne og administrasjonen og ikke politikerne (Hansen, Hovik og Klausen 2000).

Norske kommuners rolle som leverandør av tjenester, virker å være det viktigste for innbyggerne når det gjelder deres tillit til lokaldemokratiet.

2.1.6 Ulik grad av lokal autonomi

I den internasjonale litteraturen om fiskal føderalisme⁴ er det utviklet en idealmodell for det kommunale selvstyret (Oates 1999). I denne modellen har kommunene blant annet ansvar for lokale kollektive goder, generalplanlegging og arealdisponering, og de nevnte godene finansieres gjennom nyttebeskatning. Det er få eller ingen statlige regulering på kommunenes prioriteringer, verken når det gjelder omfanget av tjenestetilbudet eller skattenivået.

Den nordiske modellen for det lokaleselvstyret avviker fra idealmodellen. Nordens kommunemodell omtales heller som administrativ føderalisme (Borge, Carlsen og Rattsø 2001). Årsaken til dette er for det første at kommunene har et mye bredere ansvar enn bare lokale kollektive goder. De har også ansvaret for velferdstjenester, som blant annet grunnskolen, helse og omsorg. Dette er tjenester som ikke er udelelige, men individuelle tjenester med et innsalg av eksterne virkninger eller tjenester med høy politisk prioritet. For samtlige av kommunenes tjenester gjelder omfattende statlige reguleringer. Både i form av minstestandarder for tjenestetilbudet og individuelle rettigheter til tjenestene. I tillegg eksisterer mange øremerkede tilskuddsordninger som påvirker kommunenes prioriteringer (Borge mfl. 2001). Noe som selvsagt begrenser kommunenes lokalehandlefrihet.

⁴ Læren om hvordan oppgaver bør fordeles mellom sentrale- og lokalemyndigheter.

I tillegg til dette er ikke kommunenes oppgaver begrenset av disse statlige påleggene. Kommunene står fritt til å påta seg de oppgaver de selv ønsker og finner nødvendig, så lenge dette ikke er i strid med loven eller oppgavene er tillagt andre organer (Kommunal- og regionaldepartementet 2005b:79). Med dette til grunn kan man si at handlingsrommet til kommunene er negativt avgrenset (Kommunal- og regionaldepartementet 2008:19). Dette innebærer at kommunene har begrenset mulighet til å påvirke egne inntekter. Det norske systemet for kommunal organisering innebærer at staten har et hovedansvar for å finansiere den kommunale virksomheten, og kommunale myndigheter har ansvaret for selve oppgaveløsningen. Kommunens inntekter består i hovedsak av tre inntektskilder: skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling. De statlige overføringene er dels generelle og dels øremerkede tilskudd. Videre står den enkelte kommune fritt til å kreve eiendomsskatt fra sine innbyggere (Finansdepartementet 2005).

På flere måter griper staten inn i prioriteringene av midler i kommunesektoren utover det å sette minstestandarder, blant annet gjennom øremerking av midler og handlingsplaner. Det faktiske styringssystemet er derfor en blanding av en lokalforvaltningsmodell og en statsmodell for styring av velferdstjenester, hvor tyngdepunktet ligger i lokalforvaltningsmodellen (Utdannings- og forskningsdepartementet 2003: 55).

Tross for at både grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene er et kommunalt ansvar, er det ulik statlig styring av de to tjenesteområdene. Tradisjonelt regnes utdanningssektoren for å være en sterkt regulert sektor selv om ressursinnsatsen er regulert gjennom minstestandarder. Dette innebærer at kommunene kan bruke mer ressurser enn minstenormen dersom de anser det som nødvendig. Det kan argumenteres for at grunnskolen styres etter universalitetsprinsippet, ved at alle elver har de samme lærermålene. De har rett til likt antall undervisningstimer samt maksimumsantall på klassestørrelser uavhengig av hvilken kommune de bor i. Siden innføringen av formannskapsloven har grunnskolen vært et lokalt ansvar. Opplæringsloven regulerer offentlig grunnskole og fastsetter hvem som har rett til opplæring, omfanget av opplæringen, innhold og innretning samt organisatoriske plikter (Difi 2010a). Detaljstyringen i grunnskolen er høy, til tross for at staten har

gått mer i retning av mål- og resultatstyring. Det stilles fortsatt mange krav til kommunene når det gjelder grunnskolen.

Pleie- og omsorgssektoren har tradisjonelt ikke hatt en like sterk statlig styring som grunnskolen. Pleie- og omsorgssektoren regnes for å være en av de sektorene som er mest inntektselastisk, dette betyr at det er en sektor som i stor grad er preget av kommunenes friinntekter (Kultur- og kirke departementet 2010, kap 10:60). Utviklingen av styringen for denne sektoren bærer preg at det fortsatt er organisasjonsfrihet for kommunene. Det gis blant annet rom for lokale variasjoner i organiseringen av tilbudet på et overordnet nivå. Kommunehelsetjenesteloven gir kommunene stor handlefrihet når det gjelder prioritering, organisering og tilrettelegging av tjenestene overfor ulike grupper av pasienter og tjenestemottakere. Da kommunehelsetjenesteloven ble grunnlagt i 1982, ble det vektlagt at kommunene skulle ha det helhetlige ansvaret (Difi 2010a:44).

Dette viser at selv om tanken er at det skal være lokal autonomi for de kommunale tjenestene er graden av autonomi ulik mellom sektorene. Grunnskolen har tradisjonelt vært og fortsatt er, den sektoren med sterkest statlig styring. Pleie- og omsorgssektoren på sin side er mindre preget av statlig styring, og regnes for å være den sektoren med størst lokal autonomi. Den ulike graden av statlig styring av de to tjenestene gjør det meget interessant å se hvorvidt lokal autonomi er av betydning når det gjelder innbyggernes tillit til lokaldemokratiet.

2.2 Hva påvirker tilliten til lokaldemokratiet?

Hvorfor har noen innbyggere mer tillit til lokaldemokratiet enn andre? Er det innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester, eller andre individuelle faktorer som utgjør denne forskjellen? Eller er det trekk ved kommunene? Hvor stor påvirkning har egentlig kommunenes output, frie-inntekter og kommunestyrets sammensetning å si for innbyggernes tillit? Avhenger innbyggernes tillit til lokaldemokratiet først og fremst av kommunens tjenesteproduksjon? I dette kapitlet vil jeg redegjøre for noen teoretiske betraktninger om hvorfor tilliten til lokaldemokratiet varierer mellom individer og kommuner.

2.2.1 Egenskaper ved individer

Det er nærliggende å anta at årsakene til variasjon i tilliten til lokaldemokratiet finner man mellom innbyggerne innenfor den enkelte kommune. Det å inkludere egenskaper ved individer blir gjort av to årsaker, først og fremst for å undersøke om det er spesielle egenskaper ved individer som påvirker tilliten til lokaldemokratiet. Har kvinner mer tillit enn menn, har de som er mer tilfredse med grunnskolen mer tillit til lokaldemokratiet enn de som ikke er like tilfredse? Det andre argumentet for å inkludere individvariabler i analysen er å kontrollere for ulik befolkningssammensetning på grunn av visse metodiske problemer knyttet til bruk av spørreundersøkelser som analysegrunnlag. Monkerud og Sørensen (2010) argumenterer for at noen kjennetegn ved respondentene, de med lavere sosio-økonomisk status, ønsker å gi et sosialt akseptabelt svar uavhengig av de faktiske forholdene (2010:247). Dette kan resultere i et feilaktig analysegrunnlag derfor er det viktig å kontrollere for egenskaper ved individer for å sikre at konklusjonen om korrelasjonen mellom tilliten til lokaldemokratiet og tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene ikke er påvirket av andre forhold.

Tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorgstjeneste

De to variablene som måler tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren er analysens viktigste variabler på individnivå. Da det nettopp er disse som skal gi oss en indikasjon på om innbyggernes tillit til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av kvaliteten på de kommunale tjenestene. Befolkningens tilfredshet med kommunale tjenester er et resultat av to typer effektivitet: prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet (Monkerud og Sørensen 2010). Når det i denne oppgaven blir brukt tilfredshet med kommunale tjenester for å undersøke hvorvidt innbyggernes

tillit til lokaldemokratiet er output-basert, kan det selvsagt diskuteres hvorvidt dette er et godt nok mål. I dag er det mer fokus enn noen gang på brukertilfredshet i offentlige tjenester, denne tilnærmingen kan selvsagt diskuteres, da brukerne er individer med egne holdninger og interesser som ikke alltid er i overensstemmelse med de politiske intensjonene som ligger bak politiske vedtak (Winter og Nielsen 2011: 167). Derfor er det viktig å ha et nyansert og skeptisk syn når man tolker hvorvidt man har oppnådd suksess eller ikke ved å bruke brukertilfredshet som mål (Winter og Nielsen 2011). I denne oppgaven er ikke tilfredshet med kommunale tjenester et mål i seg selv, det er korrelasjonene mellom dette og tilliten til lokaldemokratiet som er viktig. Derfor anser jeg dette som et godt mål for å se hvorvidt oppgavens problemstillinger og hypoteser blir bekreftet eller ikke.

Oppgavens teoretiske rammeverk og tidligere forskning viser at det er en tendens til at innbyggerne i norske kommuner ser på seg selv som bruker og deretter borger. Derfor vil det være nærliggende å anta at jo mer tilfredse man er med de kommunale tjenestene, jo mer tillit har man til lokaldemokratiet. Som vist i kapittel 2.1.6 er det forskjell mellom den statlige styringen av de to tjenestene, dette er hovedargumentet for at de er nettopp de to tjenestene som er valgt å undersøke i denne oppgaven. Baldersheim mfl. (2003) gjennomførte en undersøkelse for å kartlegge befolkningens tilfredshet med 25 forskjellige kommunale tjenester, her finner de ut at det spesielt er ulikheter i befolkningens tilfredshet med pleie- og omsorgstjenester og grunnskolen. De finner at tilfredsheten med grunnskolen generelt er høyere enn tilfredsheten med pleie og omsorgstjenestene (Baldersheim mfl. 2003:98). Med dette til grunn vil det være naturlig å tro at det er en sterkere positiv korrelasjon mellom tilfredsheten med grunnskolen og tilliten til lokaldemokratiet, enn tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene. De to variablene vil gi en god indikasjon på om innbyggernes tillit til lokaldemokratiet først og fremst er output-rettet.

Kjønn, utdanning, alder og sivilstatus

Når det gjelder kjønn fant Normann (2001) i sin undersøkelse at det ikke var store forskjeller mellom kjønn og tilliten til lokaldemokratiet. Baldersheim mfl. (2011) på sin side fant at menn gjennomgående er mer kritisk til de kommunale tjenestene enn kvinner. Forankret i oppgavens teoretiske rammeverk vil det da være naturlig å anta at menn har mindre tillit til lokaldemokratiet enn kvinner.

Utdanning er også en viktig sosioøkonomisk variabel i denne konteksten, jeg vil argumentere for at jo høyere utdanning man besitter jo mer informert er man og i større grad er klar over hva som bør forventes av lokaldemokratiet, og derfor uttrykker mer skepsis og har mindre tillit til lokaldemokratiet, enn de med mindre eller ingen utdanning (Baldersheim mfl. 2003: 95).

Når det gjelder alder fant Normann (2001) at det ikke er store forskjeller mellom aldersgrupper, men at det var en liten tendens til at de yngste virker å være mest positive til hvordan lokaldemokratiet fungerer. Begrunnet med dette vil det ikke formuleres noen konkret hypotese om alder, men det er allikevel av interesse å se hvorvidt alder har noen signifikant sammenheng med tilliten til lokaldemokratiet.

Tilhørighet til kommunen

Begrepet lokal tilhørighet er fremhevet i Christiansen utvalgets innstilling som ”en sentral del av demokratidiskusjonen omkring kommuneenheten, og oppfattes av mange som kjernen i det lokale selvstyret”. Tidligere forskning viser at jo større tilhørighet innbyggerne føler til kommunen de er bosatt i jo større tillit har de til lokaldemokratiet (Kommunal- og regionaldepartementet 1997:177).

2.2.2 Egenskaper ved kommunene

Hovedmålet med denne oppgaven er å se om det nordmenns tillit til lokaldemokratiet går fra mer input basert-tillit til mer output. Det er variablene som måler tilfredsheten med kommunale tjenestene som i størst grad er med å forklare dette, men det er også et mål med oppgaven å se om det er noen egenskaper ved kommune som kan være med å forklare variasjon i tilliten til lokaldemokratiet. Når det gjelder trekk ved kommunene som kan tenkes å påvirke tilliten til lokaldemokratiet er det hovedsakelig befolkningsstørrelse og kommunenes inntektsnivå som har vært viet mest oppmerksomhet de siste årene (Christensen 2010). Denne oppgaven vil også fokusere på andre variabler, som kommunenes faktiske output, altså tjenesteproduksjon som vil bli målt ved den kommunale produksjonsindeksen. og partifragmentering..

Produksjonsindeks

Produksjonsindeksen som gir et samlemål på kommunenes tjenesteproduksjon, er oppgavens viktigste variabel på kommunenivå for å måle kommunenes dirkede output.

For indeksen som viser kommunenes levering av tjenester vil det være nærliggende å anta, begrunnet i oppgavens overordenet argument om at tilliten til lokaldemokratiet er mer output orientert at produksjonsindeksen, har en positiv korrelasjon med tilliten til lokaldemokratiet (Denters 2002, Peters 2011). Tidligere forskning har vist en klar sammenheng mellom produksjonsindeks og korrigert inntekt. Kommuner med gode økonomiske rammebetingelser har gjennomgående høyere produksjon enn kommuner med dårlige økonomiske rammebetingelser. Små kommuner, og kommuner i Nord-Norge har gjennomgående høy verdi på produksjonsindeksen. Noe som har sammenheng med høyt inntektsnivå og lav arbeidsgiveravgift. Det antydes at maksimalt 20 prosent av variasjonen i produksjonsindeksen kan forklares med forskjeller i effektivitet (Kommunal- og regionaldepartementet 2011a). Begrunnet med teorien vil det være nærliggende å anta at kommuner som har stor tjenesteproduksjon har innbyggere med høy tillit til lokaldemokratiet. Begrunnet med dette vil det være nærliggende å anta at høy tjenesteproduksjon korrelerer positivt med innbyggerens tillit til lokaldemokratiet.

Partifragmentering

Partifragmentering er også en viktig variabel som gir oss en indikasjon på effektiviteten i kommunestyret. Begrunnet med det teoretiske rammeverket er det nærliggende å anta at det økte fokuset på effektivitet i offentlig sektor kan være en av årsakene til at innbyggernes rolle og tilliten til lokaldemokratiet har endret seg. Borge (2005) gjennomførte en undersøkelse om effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren, hvor et av funnene som ble gjort var at høy partifragmentering resulterer i lav effektivitet. Derfor vil det være nærliggende å anta at høy fragmentering resulterer i lavere tillit til lokaldemokratiet.

Frie inntekter

Kommunens frie inntekter per innbygger sier noe om kommunens helhetlige inntektsnivå. Borge (2005) fant også i sin undersøkelse at kommuner med høyt inntektsnivå har en lav effektivitet. Effektivitet og tilliten til lokaldemokratiet henger som vist tett sammen. Tross Borge (2005) sitt funn, vil jeg ikke formulere noen retningsspesifikke hypoteser for denne variabelen, da annen tidligere forskning tilsier at det er motsatt (Denters 2002).

Befolkningsstørrelse og befolkningsendring

I demokratilitteraturen står to begreper ved demokratiet sentralt: borgereffektivitet og systemkapasitet. Med borgereffektivitet menes borgernes evne til å influere på og å kontrollere beslutningene som treffes på vegne av samfunnet. Systemkapasitet refererer til det politiske systemets evne til å reagere på de problemene som eksisterer i samfunnet og evnen til å gjennomføre tiltak som faktisk endrer samfunnsforholdene i samsvar med befolkningens interesser og ønsker (Kommunal- og regionaldepartementet 1997:12). Dahl og Tufte (1973) har utarbeidet en teori om systemkapasitet hvor de redegjør for at kapasiteten til et politisk system avhenger av størrelsen på systemet, og at en økende størrelse gir bedre systemkapasitet fordi økonomien blir bedre og personalet innenfor tjenesteproduksjonen blir bedre kvalifisert (Baldersheim mfl. 2003:114). Begrunnet med dette vil være nærliggende å anta at større kommuner produserer bedre tjenester enn mindre kommuner, noe som resulterer i at innbyggerne i større kommuner har mer tillit til lokaldemokratiet enn i mindre kommuner. Dahl og Tufte sin teori omhandler stater og ikke kommuner, derfor er det viktig å ta forbehold om teoriens gyldighet når man skal overføre den til kommuner.

2.3 Hvordan måle tilliten til lokaldemokratiet

Det å måle tillit byr på noen teoretiske utfordringer. I denne konteksten brukes begrepet tillit i den forstand at høy grad av tillit er sett på som en indikator på legitimitet, og dette er relatert til hvordan innbyggerne vurderer den demokratiske kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet og de lokale myndighetene. Det er viktig å påpeke at det er forskjell på tillit til lokale politiske institusjoner og de lokale politikerne (Rose og Pettersen 2009: 263). Jeg vil i tråd med Rose og Pettersen (2009) hevde at tillit eller mistillit til politikerne kan uttrykkes uavhengig av støtte for sine politiske overbevisninger, relatert til eksempelvis hvor kunnskapsrike eller ærlige de blir oppfattet å være. Min forståelse av tillitt er nært knyttet til denne oppfatningen, og empirisk er både institusjoner og politikere inkludert i analysen.

Nyere demokratiteori har pekt på betydningen av demokratiets styringsevne som grunnlag for demokratisk kvalitet. Styrings- og problemløsningsevne omtales gjerne som systemkapasitet. Det antas at i lengden vil samfunnsborgerne bare verdsette

demokratiet dersom det faktisk har evne til å løse problemer og samfunnsoppgaver (Dahl og Tufte 1973). Dette synspunktet har to sider. Den ene dreier seg om hvor store og viktige oppgaver det politiske systemet er tildelt. Jo viktigere oppgaver, jo større betydning har politikken for samfunnsborgerne, og jo større incentiver vil innbyggerne ha til å delta i lokalpolitikken. Den andre siden dreier seg om dyktighet til å løse oppgaver og levere de goder som er lovet, eller som samfunnsborgerne forventer seg, altså tilfredsheten med kommunale tjenester. Som blant annet Rose og Pettersen har kommet frem til at var en av hovedkildene til positivt omdømme av det lokale selvstyret (Rose og Pettersen 2009:40).

Videre har idealer som åpenhet, redelighet og pålitelighet i økende grad blitt framhevet som grunnleggende for borgernes tillit til et politisk systemet. Dette er et fokus som finnes igjen både i empirisk demokratiforskning og i praktisk forvaltningsutvikling. Åpenhet gjelder borgernes muligheter til å skaffe seg innsyn i og forstå offentlige beslutningsprosesser. Redelighet har særlig blitt knyttet til forventninger om ukorruperte beslutningsprosesser og folkevalgte, men omfatter mer generelt de folkevalgtes vilje til å følge lov og rett og overholde vedtatte spilleregler. Åpenhet og redelighet antas å skape grunnlag for pålitelighet i offentlig styring, dvs. at borgerne har grunn til å regne med at det er samsvar mellom utfallet av representative valg, den faktiske politiske dagsorden, linjene i beslutningsprosessene og de resultater som leveres (Rothstein og Teorell 2008).

Det å måle tilliten til lokaldemokratiet er en kompleks oppgave, det er mange hensyn som må ivaretas, jeg finner det naturlig å måle tilliten lokaldemokratiet i fire standarder: pålitelig styre, ansvarlig styre, borgernært styre og effektivt styre. De nevnte standardene avspeiler Lokaldemokratiplattformen vedtatt av KS, samt sentrale dimensjoner i Europarådets prosjekt om lokaldemokrati og viktige momenter fra den internasjonale faglitteraturen (Baldersheim mfl. 2011). I oppgavens datagrunnlag er det dessverre ikke variabler som måler dette direkte, men jeg har valgt variabler som jeg mener er nært opp til de fire standardene.

De fire standardene⁵:

- Pålitelig styre: Preget av likebehandling, politisk redelighet, respekt for spilleregler; i sum berører spørsmålene omkring denne standarden kommunepolitikkens allmenne omdømme.
- Ansvarlig styre: Fremmer oversiktlig politikk og informerte borgere som grunnlag for borgernes kontroll med de folkevalgte.
- Borgernært styre: Stimulerer borgernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og debatt- og deltakelsesmuligheter.
- Effektivt styre: Folkevalgte har god styring, leverer resultater

⁵ Baldersheim, Pettersen og Rose (2011)

3. Hypoteser og forventede funn

Forankret i det teoretiske rammeverk presenteres følgende hypoteser som vil bli etterprøvd i analysen.

Når det gjelder de sosio-økonomiske variabler er det vanskelig å si noe særlig om hvilken retning disse variablene vil påvirke tilliten til lokaldemokratiet, men at det er snakk om svake effekter. Det vil derfor ikke formuleres noen spesifikke hypoteser for disse variablene. Når det er sagt er det likevel naturlig med noen antakelser: menn har mindre tillit til lokaldemokratiet enn kvinner. Alder kan også tenkes å ha en påvirkning, i den grad at yngre har mer tillit enn eldre. Når det gjelder variabelen som omhandler sivilstatus er det vanskelig å si noe om denne, mens utdanning på sin side vil være nærliggende å anta at har en påvirkning.

H1: Det er større variasjon mellom kommuner når det gjelder innbyggernes tilfredshet med pleie og omsorgstjenestene enn grunnskolen.

Denne hypotesen begrunnes i ulik grad av lokal autonomi som ble redegjort for i kapittel 2.1.6 Det antas at pleie- og omsorgssektoren er mindre statlig regulert enn grunnskolen. Derfor antas det at variasjonen mellom kommuner er større for denne sektoren. For ved sterkere statlig styring vil det være naturlig å anta at kvaliteten på de kommunale tjenestene ikke varierer i særlig stor grad fra kommune til kommune.

H2: I kommuner med høy tjenesteproduksjon er tilliten til lokaldemokratiet høyere enn i kommuner med mindre tjenesteproduksjon.

Det at innbyggerne ser på seg selv som brukere, viser at de først og fremst er opptatt av kommunens tjenesteproduksjon. Det er derfor nærliggende å anta at kommuner med høy tjenesteproduksjon korrelerer med høy tillit til lokaldemokratiet (Denters 2002, Peters 2011).

Begrunnet med Pettersen og Rose (2009) sitt funn om at de som faktisk er brukere av kommunale tjenester er mer tilfredse med kommunen som tjenesteleverandør vil denne hypotesen bli etterprøvd i analysen:

H3: Brukere av tjenestene har mer tillit til lokaldemokratiet enn ikke-brukere.

Et fragmentert partisystem gjør det vanskeligere å opprettholde offentlig budsjettdisiplin, og mindretallsregjeringer er mer sårbare for utgifts krav enn regjeringer med et stabilt flertall bak seg. Man får et styringsproblem, der langsiktig samordning av politikken er vanskelig (Tranøy og Østerud 2001:15). Når det gjelder kommunestyre vil det da være nærliggende å anta at kommuner med høy heterogen partifragmentering i bystyrene er mindre besluttsomme og effektive, noe som kan gjenspeile seg i effektiviteten i de kommunale tjenestene, begrunnet med dette blir hypotese 4:

H4: Høyt fragmenterte kommunestyre resulterer i mindre tillit til lokaldemokratiet.

Innbyggere i kommuner med høye frie inntekter antas å uttrykke mer tillit til lokaldemokratiet sammenlignet med innbyggere i kommuner med lavere frie inntekter. Den femte hypotesen som vil bli etterprøvd er derfor:

H5: Kommunens inntektsnivå påvirker innbyggernes tillit til lokaldemokratiet.

4. Metode

I dette kapitlet presenteres de ulike datasettene som er benyttet for å besvare oppgavens problemstillinger. Deretter redegjøres det for den metodiske tilnærmingen. Videre foreligger en presentasjon av oppgavens avhengige variabel, samt operasjonalisering av de uavhengige variablene. Her vil det også foreligge en deskriptiv statistikktabell. Avslutningsvis vil metodiske utfordringer og dataenes totale reliabilitet og validitet diskuteres.

4.1 Datamaterialet

For å besvare oppgavens problemstillinger og hypoteser er det benyttet to datasett. Det første datasettet er Innbyggerundersøkelsen del 1. Innbyggerundersøkelsen del 1 er forvaltningens egen undersøkelse av innbyggerne og brukernes tilfredshet med det offentlige velferdstilbudet. Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført i 2009 og tar for seg innbyggernes generelle syn på de største offentlige tjenestene. Samt hvordan det er å bo i kommunene og spørsmål knyttet til demokrati og velferdsstaten. Tjenestene blir i del 1 målt både i forhold til oppfatninger og erfaringer. Utvalget ble tilfeldig trukket fra Folkeregisteret og respondentene er fra 18 år og oppover. Totalt 30 000 fikk tilsendt spørreskjema og 12 659 svarte på undersøkelsen. En svarprosent på 42,2 prosent av bruttoutvalget (Difi 2010b).

Innbyggerundersøkelsen er utarbeidet av en faglig styringsgruppe nedsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har hatt ansvaret for å utvikle metodikk, spørsmål og tilrettelegging av resultatene (Difi 2010b). Difi er ikke ansvarlig for analyser og tolkninger som er foretatt i denne oppgaven.

Det andre datasettet som er benyttet er Kommunedatabasen, utarbeidet av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Det er analysens kontekstuelle variabler som er basert på dette datasettet. Kommunedatabasen inneholder statistisk informasjon om alle norske kommuner fra 1976 og frem til i dag. I denne analysen benyttes informasjon om de 430 kommunene som eksisterte i 2009, da dette er året analysen bygger på med utgangspunkt i oppgavens avhengige variabel som er hentet fra Innbyggerundersøkelsen del 1. Dataene til kommunedatabasen er utarbeidet av

SSB og tilrettelagt av NSD (NSD 2013). NSD er ikke ansvarlig for analyser og tolkninger som er foretatt i denne oppgaven.

4.2 Flernivåanalyse

For å besvare oppgavens problemstillinger er det valgt kvantitativ metode som metodisk tilnærming, nærmere bestemt flernivåanalyse. Flernivåanalyse er en fellesbetegnelse på flere modeller som gjør det mulig å analysere sammenhenger mellom og innenfor flere nivåer samtidig. I flernivåanalyse bygges modellene opp etter hierarkisk strukturerte nivåer (Hox og Roberts 2011:33). Flernivåmodeller gir et høyere standardavvik enn modeller i vanlig OLS-regresjon⁶, noe som minimerer faren for å konkludere med at det finnes en korrelasjon mellom uavhengige variabler og tilliten til lokaldemokratiet på feilaktig grunnlag. Bruk av flernivåanalyse minimerer altså faren for type-I feil (Ringdal 2007:152).

Det er flere grunner til å benytte flernivåanalyse i denne konteksten. Hovedgrunnen er at det er ønskelig å kontrollere for både kontekstuelle og komposisjonelle effekter. Det argumenteres for at bør finnes empiriske, teoretiske og statistiske årsaker til å velge flernivåanalyse som analysemetode (Luke 2004), og at alle nivåene bør være av teoretisk interesse (Ringdal 2007:153). Noe det i aller høyeste grad er i denne oppgaven, da effekten av kommunene variablene er grunnleggende. Det metodiske design blir med dette mer enn bare en metode for å sikre god validitet, men problemstillingene er av en slik art at de direkte er knyttet til både komposisjonelle og kontekstuelle effekter. Valget av den metodiske tilnærmingen er derfor begrunnet statistisk, empirisk og teoretisk. Nettopp fordi det er av stor interesse å se hvordan egenskaper ved både individer og kommunene er med å påvirke tilliten til lokaldemokratiet. Egenskaper ved individene er nivå-1 variabler, mens egenskaper ved kommunene er nivå-2. Det er viktig å påpeke at det ikke er et krav i flernivåanalyse at det skal trekkes like mange individer fra hver kommune, noe som gir et annet viktig argument for å benytte denne analysemetoden (Eikemo og Clausen 2007:175).

En annen viktig fordel ved å benytte flernivåanalyse er at det tas hensyn til at respondentene innenfor den enkelte kommune kan være positivt korrelerte, noe som

⁶ Ordinary Least Square (OLS) er estimeringsteknikken i vanlig regresjonsanalyse

vil være rimelig å anta ettersom de har den samme tjenesteyteren (Monkerud og Sørensen 2010:257).

Hovedårsaken til valget av flernivåanalyse som metodisk tilnærming er altså ønsket om å kontrollere for både kontekstuelle og komposisjonelle effekter. For ved å beregne separate komponenter for variasjonene i individprosesser innenfor en enkelt kommune og variasjonen mellom kommuner, er det mulig å se om variasjonen i materialet forekommer mellom kommuner eller mellom individer.

4.3 Operasjonalisering av variablene

I dette delkapittelet redegjøres det for operasjonaliseringen av oppgavens avhengige samt uavhengige variabler. Først presenteres oppgavens avhengige variabel, tillit til lokaldemokratiet, videre foreligger beskrivelse av de uavhengige variablene. Det redegjøres for hvordan variablene er kodet og avslutningsvis i kapittelet presenteres deskriptiv statistikk for alle variablene som er benyttet i analysen.

4.3.1 Avhengig variabel, tillit til lokaldemokratiet

Opgavens avhengige variabel er en additiv indeks konstruert for å måle tilliten til lokaldemokratiet. En additiv indeks er en variabel konstruert ved å summere skårer for ett sett med variabler (Ringdal 2007:386). Det å måle tillit byr på noen teoretiske så vel som metodiske utfordringer. I denne konteksten brukes begrepet tillit i den forstand at høy grad av tillit er sett på som en indikator på legitimitet, og dette er relatert til hvordan innbyggerne vurderer den demokratiske kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet og de lokale myndighetene. Det er viktig å påpeke at det er forskjell på tillit til lokale politiske institusjoner og de lokale politikere (Rose og Pettersen 2009:263). Jeg vil i tråd med Rose og Pettersen (2009) hevde at tillit eller mistillit til politikere kan uttrykkes uavhengig av støtte for sine politiske overbevisninger, relatert til eksempelvis hvor kunnskapsrike eller ærlige de blir oppfattet å være. Min forståelse av tillitt er nært knyttet til denne oppfatningen, og empirisk er både institusjoner og politikere inkludert i analysen. Den avhengige variabelen er konstruert med variabler som omhandler innbyggernes generelle tillit i kommunene, mulighet for politisk innflytelse, lokale politikeres kunnskap, problemløsningskapasitet og generelt kommunens respons til innbyggernes behov.

Den avhengige variabelen er konstruert av følgende variabler:

Tabell 2.0 Operasjonalisering av avhengig variabel.

Variabler:	Svaralternativer:
Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan kommunepolitikerne lytter til innbyggernes synspunkter i din kommune?	Variabelen gikk opprinnelig fra -3 = svært misfornøyd til 3 =svært fornøyd, og en «vet ikke»kategori.
Innbyggernes muligheter for å påvirke administrative og politiske beslutninger er?	Variabelen gikk opprinnelig fra -3 = svært misfornøyd til 3 =svært fornøyd, og en «vet ikke»kategori.
Kommunepolitikernes kunnskaper om sakene de behandler er?	Variabelen gikk opprinnelig fra -3 = svært misfornøyd til 3 =svært fornøyd, og en «vet ikke»kategori.
Kommunepolitikernes evne til å løse viktige problemer for kommunen er?	Variabelen gikk opprinnelig fra -3 = svært misfornøyd til 3 =svært fornøyd, og en «vet ikke»kategori.
Hvor stor eller liten tillit har du til at kommunepolitikerne arbeider for befolkningens beste?	Variabelen gikk opprinnelig fra -3 = svært misfornøyd til 3 =svært fornøyd, og en «vet ikke»kategori.

Alle variablene er hentet fra Innbyggerundersøkelsen del 1, og måler ulike aspekter ved tilliten til lokaldemokratiet. Samtlige av variablene gikk fra -3 svært misfornøyd til 3 svært fornøyd.

Da variablene skulle bli slått sammen for å danne indeksen stod jeg metodisk foran to muligheter. Indeksen kunne blitt slått sammen slik at den ville gått fra 5 svært lav tillit til 35 svært høy tillit. Videre kunne verdien «vet ikke» blitt kodet om til missing, men i dette tilfellet var det hele 4060 av de totalt 12 648 respondentene som hadde svart «vet ikke». Noe som hadde resultert i at hele 32,1 prosent av utvalget ville falt fra. Den store frafallsprosenten ville resultert i skjevheter i forhold til representativiteten. Selv om det tidligere har blitt gjennomført frafallsanalyser av Innbyggerundersøkelsen, og blitt konkludert med at det ikke er systematiske likheter mellom disse (Monkerud og Sørensen 2010) fant jeg allikevel det store frafallet å være for problematisk for validiteten til variabelen.

Derfor har de respondentene som har svart «vet ikke» blitt plassert i den midterste kategorien (0), for å sikre variabelens validitet. I spørreskjema fra Innbyggerundersøkelsen gikk som nevnt spørsmålene fra -3 til 3, og «vet ikke» var en egen kategori, og det ingen substansiell forskjell mellom «vet ikke» og kategorien

0. Det å plassere disse respondentene i midtkategorien fører også til at det metodisk sett påvirker analysen minst mulig. Derfor ble de 4060 respondentene som hadde svart «vet ikke» plassert i samme kategori som de som hadde svart 0, altså midtkategorien. En annen viktig begrunnelse for å kode om denne kategorien til midtkategori er at spørsmålene som den avhengige variabelen er konstruert ut ifra går direkte på innbyggernes syn på lokaldemokratiet. Siden dette er subjektive spørsmål er «vet ikke» et viktig svar i seg selv, og vil derfor være kritisk å ekskludere fra analysen.

Videre ble reliabilitetsanalysen Cronbachs alfa gjennomført, en skala har en tilfredsstillende reliabilitet dersom Cronbachs alfa har en høy verdi, helst over 0,7 (Ringdal 2007: 87). Cronbachs alfaen til denne additive indeksen ble 0.946. Noe som tilsier at variablene måler den samme underliggende tendens. Det er nærliggende å anta at denne underliggende tendensen er tilliten til lokaldemokratiet. Deretter ble det gjennomført en prinisipalkomponentanalyse (PCA), også kalt faktoranalyse. Direct Oblimi ble valgt fordi det er nærliggende å anta at variablene er konseptuelt nær hverandre. Faktoranalysen viste at alle faktorene tilfredsstilte kravet på egenverdien. En tommelfingelregel er at faktorloadingen skal være 0,5 eller høyere for at spørsmålene skal tilhøre en faktor, dette var alle variablene i dette tilfellet (Hox og Roberts 2011). Den deskriptivstatistikktabellen over den avhengige variabelen viser at variabelen har et høyt standardavvik i forhold til gjennomsnittet, derfor er det nødvendig å nevne at forholdet mellom gjennomsnitt og standardavviket ikke kan sees i forhold til hverandre når så mye av fordelingen ligger på negativ side (se appendiks 1 for histogram over normalfordelingen).

Begrunnet med at den avhengige variabelen har et høyt antall respondenter, er tilnærmet normalfordelt, har en tilfredsstillende Cronbachs alfa og at PCA-analysen viste at alle variablene som danner den avhengige variabelen hadde en tilfredsstillende egenverdi. Vil jeg konkludere med at oppgavens avhengige variabelen er valid.

Tabell 2.1: Deskriptiv statistikk for avhengig variabel.

Avhengig variabel:	N	Min	Maks	Gj. Snitt	St.avvik
Tillit til lokaldemokratiet	12648	-15	15	0,3	6,504

4.3.2 Uavhengige variabler på individnivå

Tilfredshet med grunnskolen, denne variabelen er hentet fra innbyggerundersøkelsen del 1, og viser innbyggernes tilfredshet med grunnskolen. Variabelen er basert på spørsmålet «hvor god/dårlig mener du at følgende tjenester er for de som bruker den? Grunnskolen». Respondentene må da krysse av fra -3 som tilsvarer svært dårlig til 3 som er svært bra, man kan også svare vet ikke. Jeg har kodet denne om, slik at den nå går fra 1 til 7. Dette innebærer at jeg har kodet de som har svart «vet ikke» til missing verdier, dette resulterer naturlig nok i at noen respondenter faller fra, men dette gjør variabelen mer valid til bruken i denne analysen. Antall gyldige respondenter til denne variabelen er 10 295.

Tilfredshet med pleie- og omsorgssektoren, denne variabelen er en skala konstruert ut ifra fire spørsmål i innbyggerundersøkelsen del 1, som alle omfatter pleie og omsorgssektoren. Skalaen tar for seg spørsmål som omhandler; hjemmehjelp, sykehjem, hjemmesykepleie og alders/omsorgsbolig. Også her ble de respondentene som hadde svar «vet ikke» kodet om til missing. For å forsikre meg om at denne skalaen var reliabel, ble reliabilitetsanalysen Cronbachs alfa gjennomført. Cronbachs alfaen til skalaen ble 0,943, noe som er svært tilfredsstillende, jeg anser det derfor ikke problematisk å benytte med av denne skalaen. Skalaen gikk opprinnelig fra 4 til 28, men for å lettere kunne la seg sammenligne med variabelen som omhandler tilfredshet med grunnskolen, kodet jeg om skalaen ved hjelp av gjennomsnittsverdier. Slik at den nå går fra 1 til 7. Den har fortsatt 24 verdier, men disse nå er innenfor intervallet 1 til 7. Variabelen har 6712 gyldige respondenter.

Erfaring med grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren, for å skille mellom de som faktisk er eller har vært brukere av de to tjenestene er det konstruert to dummyvariabler som viser de som faktisk har erfaring med tjenestene. I variabelen som måler erfaring med grunnskolen, skilles det mellom de som har erfaring som pårørende eller erfaring som bruker, men med tanke på at innbyggerundersøkelsen har respondenter fra 18 år og oppover, vil det være nærliggende å anta at de fleste har erfaring som pårørende. Variabelen som måler erfaring med helse og omsorgstjenestene er også konstruert ut ifra de som har erfaring som bruker eller

pårørende. De som har erfaring er kodet som 1, mens de som har svart at de ikke har erfaring er kodet som 0. Variablene har 12648 gyldige respondenter.

Mann, variabelen kjønn var opprinnelig kodet slik at kvinner hadde verdien 1 og menn verdien 2, men denne er nå dummykodet. Slik at kvinne har fått verdien 0, og er referansekategori, mens menn har fått verdien 1. Variabelen har 115 «missing verdier», noe jeg ikke finner kritisk for analysen og vil derfor ikke bli diskutert noe ytterligere.

Utdanning, denne variabelen måler graden av fullført utdanning, den opprinnelige variabelen hadde fire utdanningsnivåer. Variabelen er kodet om til et dummysett, hvor grunnskole er referansekategori, og sammenlignes da med de andre nivåene, som er videregåendeopplæring, yrkesutdanning og utdanning ved høyskole eller universitet. Variabelen har 154 «missing verdier». Fordelingen mellom de ulike utdanningsnivåene er relativt jevn, jeg finner det derfor ikke nødvendig å slå sammen noen kategorier.

Alder, denne variabelen er benyttet slik den opprinnelig er i Innbyggerundersøkelsen og går fra 18 til 99. Gjennomsnittsalderen er 49,75 år, variabelen har 12 648 gyldige respondenter.

Sivilstatus, det er også lagd en dummy av denne variabelen, hvor kategoriene gift og samboer er slått sammen og gitt verdien 1, og navnet gift/samboer. Enke og ikke gift/samboer får verdien 0 og er da referansekategori. Variabelen har 12 648 gyldige respondenter.

Antall personer i husstanden, denne variabelen måler hvor mange som bor i husstanden og går fra 1 til 13, og har 12 648 gyldige respondenter.

Hvor sterk eller svak tilhørighet har du til kommunen du bor i? Denne variabelen var opprinnelig en skala som gikk fra 1 svært svak tilhørighet til 7 svært sterk tilhørighet, 8 var kodet som «vet ikke». Variabelen er nå kodet om, slik at den fortsatt går fra 1 svært svak tilhørighet til kommunen, til 7 svært sterk tilhørighet, «vet ikke»-kategorien har blitt kodet som «missing». Opprinnelig var det 180

personer som hadde svart «vet ikke» altså 1,4 prosent av respondentene. Disse har nå blitt kodet om til «missing verdier». Jeg finner ikke dette problematisk.

Arbeidssituasjon, denne variabelen er basert på spørsmålet om respondenten er i inntektsgivende arbeid eller er henholdsvis arbeidsledig, student, alderspensjonist, på annen trygd/pensjon, hjemmeværende eller annet. Jeg har valgt å omkode denne variabelen til en dummy, hvor det kun skilles mellom de respondentene som er i inntektsgivende arbeid, eller student og de som er arbeidsledige, trygdet, pensjonister, hjemmeværende eller annet. Hvor de som er i inntektsgivende arbeid eller student gis verdien 1, mens de som ikke er i arbeid får verdien 0, og er referansekategori. Ved å kode om denne variabelen på den respektive måten risikerer man å miste informasjon, Når det er sagt har allikevel variabelen slik den er kodet en viktig fellesnevner – de som er kodet som ikke i inntektsgivende arbeid, er varig eller periodisk utelatt fra arbeidslivet. Det er 31,6 prosent av respondentene som falt i gruppen ikke i inntektsgivende arbeid og 67,3 prosent som tilhører gruppen inntektsgivende arbeid eller student. Variabelen har 12 517 gyldige respondenter.

Samlet husstandsinntekt, denne variabelen måler husstandens samlede brutto husholdningsinntekt. For å kontrollere for at noen husstander har flere inntekter og da trolig totalt en høyere inntekt kontrolleres det for antall personer i husstanden. Inntektsvariabelen⁷ er interpolert, variabelen er derfor gitt følgende kategorier: (1=75)(2=225)(3=350)(4=450)(5=550)(6=650)(7=850)(8=1000)(9=600). Kategori ni er gjennomsnittsverdien til den opprinnelige inntektsvariabelen. Variabelen har 12 075 gyldige respondenter.

Stemte du ved stortingsvalget i 2005, denne variabelen er kodet om til et dummysett, hvor de som ikke stemte er referansekategorien. De andre kategoriene er henholdsvis ”stemte” og ”hadde ikke stemmerett”.

Politisk interessert, denne variabelen går fra 1 «svært lite politisk interessert» til 7 «veldig politisk interessert», variabelen har 12 333 gyldige respondenter.

⁷ Tall i tusen kroner

4.3.5 Uavhengige variabler på kommunenivå

Kommunal produksjonsindeksen, indeksen er et samlemål for kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindikatorer for de ulike sektorene, utarbeidet av KOSTRA-data. Det er seks ulike tjenesteområder som er inkludert i indeksen; barnehager, grunnskole, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg, barnevern og sosialkontortjenester (Kommunal- og regionaldepartementet 2011a). Indeksen er basert på 17 indikatorer for produksjonen for de seks tjenesteytendesektorene, og begge de ulike sektor indikatorene og sektorene selv er vektet i henhold til deres andel av totale utgifter (Borge, Falch og Tovmo 2008:477-479). Variabelen har blitt normalisert slik at gjennomsnittsverdien er lik 100. Produksjonsindeksen er konstruert av KOSTRA-data, men hentet fra Kommunedatabasen og koblet til Innbyggerundersøkelsen via kommunenummer.

Partifragmentering, for å konstruere variabelen som går på partifragmentering i kommunestyret har jeg benyttet formelen for Herfindahl-Hirschman indeksen⁸. Indeksen varierer fra 1444,9 (homogen partifragmentering) til 100 000 (maksimum heterogen partifragmentering). Indeksen fanger antall partier i kommunestyret og fordelingen av plasser mellom dem (Borge mfl. 2008:484). Dataene er hentet fra Kommunedatabasen (NSD) og koblet til Innbyggerundersøkelsen via kommunenummer.

Befolkningsstørrelse (log), denne variabelen er hentet fra Kommunedatabasen, og viser antall innbyggere i hver kommune i 2009. Innbyggertall fra 2009 benyttes da Innbyggerundersøkelsen er gjennomført i 2009. For å unngå ekstremverdier for denne variabelen, er det gjort en logaritmisk transformasjon av variabelen. På denne måten unngår man at store norske byer som eksempelvis Oslo, Trondheim og Bergen har en stor effekt på analyseresultatet.

Befolkningsendring, denne variabelen viser hvorvidt det har vært stor fraflytting eller tilflytting til kommunene. Variabelen er konstruert ut ifra befolkningsstatistikk fra 1999 til 2009, dataene er hentet fra Kommunedatabasen. Den deskriptive

⁸ Herfindahl-Hirschman indeksen blir vanligvis benyttet i økonomien som et mål størrelsen på firma og konkurransen for markedsandeler.

statistikken viser at på det meste hadde en kommune en befolkningsøkning på 72 608, mens på det meste var 731 som flyttet fra kommunen.

Andel av befolkningen over 60 år og andel av befolkningen fra 6 til 16, disse to variablene er inkludert i analysen for å kartlegge andel av befolkningen i de to aldersgruppene. Dette er gjort fordi jeg antar det er i de to aldersgruppene de offentlige tjenestene som oppgaven forholder seg til blir mest benyttet. Variabelen er konstruert ut ifra Kommunedatabasen ved å beregne andel av personer i de to aldersgruppene av den totale befolkningen i kommunen i 2009. Dataene er koblet til Innbyggerundersøkelsen via kommunenummer.

Utgiftskorrigerede frie inntekter, de frie inntektene i norske kommuner og fylkeskommuner utgjør omtrent 70 prosent av de totale inntektene til kommunesektoren. Det er stor forskjell mellom kommuner når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning og størrelse. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby de, vil variere mellom kommunene. Det er derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov når man sammenligner kommuner. I variabelen som måler de utgiftskorrigerede frie inntektene er det tatt utgangspunkt i summen av de frie inntektene. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet korrigeres ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. De resterende inntektene ble deretter lagt til i beregningen. Driftsutgifter til skole, pleie og omsorg, helse og sosial inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det er variasjon i kostnadene til drift av de ulike kommunale tjenestetilbudene det korrigeres for. Dataene til denne variabelen er hentet fra Kommunedatabasen (NSD) og koblet til Innbyggerundersøkelsen del 1 via kommunenummer. For å få et mest mulig komplett bilde av de frie inntektene er eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter inkludert i beregningen (Kommunal- og Regional departementet 2011b). Variabelen er kodet i prosent, og viser hvor mye over eller under landsgjennomsnittet, som da er hundre prosent, kommunenes frie inntekter ligger. Det er data over de frie inntektene fra 2009 som benyttes i analysen.

Tabell 2.2: Deskriptiv statistikk over uavhengige variabler

Nivå-1 variabler	N	Min	Maks	Gj.snitt	St.avvik	Verdi=1 (%)
Tilfredshet med grunnskolen	10295	1	7	5,65	1,19	
Tilfredshet med pleie og omsorgstjenestene	6712	1	7	4,39	1,51	
Erfaring grunnskole ikke erfaring = ref.kat	12648	0	1	0,258	0,436	25,7
Erfaring pleie og omsorg, ikke erfaring= ref.kat	12648	0	1	0,23	0,42	23,2
Mann (kvinne=ref.kat)	12533	0	1	0,53	0,49	46,7
Videregående utdanning	12494	0	1	0,27	0,44	27,4
Yrkesfaglig utdanning	12494	0	1	0,15	0,36	15,3
Universitet/høyskole utdanning	12494	0	1	0,36	0,48	36,7
Grunnskole= ref.kat	12494					
Alder	12648	18	99	49,75	17,05	
Sivilstatus (1= gift/samboer)	12648	0	1	0,71	0,44	71,8
Ikke gift/samboer= ref.kat	12648					
Antall personer i husstanden	12417	1	13	2,67	1,37	
Hvor sterk eller svak tilhørighet har du til kommunen du bor i?	12303	1	7	5,7	1,45	
Arbeidssituasjon (1 = i arbeid eller student)	12517	0	1	0,68	0,46	68
Ikke i arbeid = ref. kat	12517					
Husholdsinntekt	12057	75,5	1000,0	540,22	285,76	
Stemte du ved stortingsvalget? Ja	12648	0	1	0,74	0,43	74
Hadde ikke stemmerett	12648	0	1	0,07	0,26	7,8
Stemte ikke = ref.kat	12648					
Politiskinteresse	12233	1	7	4,61	1,51	
Nivå-2 variabler	N	Min	Maks	Gj.snitt	St.avvik	
Produksjonsindeks	430	86,7	188,7	100	6,12	
Partifragmentering	430	1444,9	100 000	2750,89	1192,74	
Befolkningsstørrelse (log)	430	5,37	13,26	8,47	1,15	
Utgiftskorrigererte frie inntekter	430	89	333	110,62	28,06	
Andel av befolkningen over 60	430	0,13	0,37	0,21	0,04	
Andel av befolkningen 6 – 16	430	0,11	0,19	0,14	0,02	
Befolkningsendring på 10 år	430	-731	72608	12558	22840,68	

4.4 Metodiske utfordringer

For å kunne konkludere med at resultatene som blir gjort i analysen er pålitelige, må det kontrolleres for at forutsetningene for flernivåanalyse er imøtekommet. En forutsetning er at antall analyseenheter på det høyeste nivået, i dette tilfellet nivå-2, må være stort nok. Det er ingen faste regler om hva som er ”stort nok”, men Snijders og Bosker (1999:44) operer med følgende tommelfingerregel, dersom det er 100 eller flere analyseenheter på nivå-2 er det tilstrekkelig. I denne oppgaven er det 430 analyseenheter på nivå-2, det konkluderes derfor med at også denne forutsetningen er oppfylt.

Brukerundersøkelser som Innbyggerundersøkelsen har klare begrensninger som datagrunnlag, blant annet kan det være et problem at brukervurderinger er subjektive. Mål på kommunal ressursinnsats som dekningsgrader og ressursinnsats per bruker, er mer objektive størrelser enn tilfredshet og tillit. Det er for eksempel lettere å forholde seg til forskjeller i barnehagedekning enn til forskjeller i tilfredshet med barnehager. Den underliggende skepsisen til brukerundersøkelser er trolig knyttet til at det ikke gis noen informasjon om premissene for innbyggernes vurdering av tjenestetilbudet. For det første kjenner vi ikke informasjonsgrunnlaget for vurderingene. I hvilken grad har respondenten informerte og kvalifiserte oppfatninger om tjenestetilbudet? For det andre må vurderingen nødvendigvis bli subjektiv, og respondentene kan oppfatte spørsmålene og svaralternativene ulikt. For det tredje kan det være slik at respondenten like gjerne formidler generell misnøye som spesifikk misnøye med det kommunale tjenestetilbudet (Monkerud og Sørensen 2010:274).

Dette er noe man hele tiden må ha i bakhodet når man bruker Innbyggerundersøkelsen som analysegrunnlag. Grunnet Innbyggerundersøkelsens mange gyldige respondenter vil jeg allikevel påstå at reliabiliteten til datagrunnlaget er godt. For med sine over 12 000 respondenter minimeres feilmarginen betraktelig. Videre er også respondentene tilfeldig utvalgt fra Folkeregisteret ved sannsynlighetsutvelging, dette fører også til at man får et best mulig representativt utvalg, slik at analyseresultatene kan generaliseres til populasjonen. Det er viktig å huske at denne oppgaven ikke måler kvaliteten på lokaldemokratiet, men personers subjektive tillit til lokaldemokratiet.

Andre metodiske utfordringer som kan oppstå er systematiske målefeil, spesielt enighetssyndromet eller «ja-effekten». Dette innebærer at noen kan ha svart «ja» på alle spørsmål uten at de ser på meningsinnholdet, for eksempel at noen svarer «ja» på alle «ja/nei»-spørsmål uansett meningsinnhold (Ringdal 2007:331). Det kan ikke utelukkes at dette er tilfelle i oppgavens datamateriale, men ved å kontrollere for ulike sosio-økonomiske kjennetegn slik som er gjort i denne analysen kan dette til en viss grad imøtekommes. Innbyggerundersøkelsen er også en såpass stor og omfattende undersøkelse at spørsmålene er formulert slik at «ja-effekten» i størst mulig grad skal unngås, men noen garanti for dette har man aldri. Tilsvarende kan man også oppleve en «nei-effekt», i dette tilfelle innebærer det at respondenter fremstår med mindre tillit til lokaldemokratiet enn hva de faktisk har (Ringdal 2007:332). Det kan også tenkes at noen bevisst vurderer sin tillit til lokaldemokratiet til å være lavere enn hva den faktisk er i håp om at brukerundersøkelsen skal resultere i forbedring. «Ja og nei effekter» er noe man aldri kan ekskludere, derfor kan det også være en svakhet i dette datamaterialet.

I all kvantitativ metode vil det være mangler og svakheter ved datagrunnlaget, og det viktigste man kan gjøre er å imøtekomme de ulike forutsetningene til den analysen man velger å gjennomføre, dette er gjort i dette tilfellet. Begrunnet med dette og de to datasettenes solide datagrunnlag vil jeg konkludere med at dataenes totale reliabilitet og validitet er god.

5. Analyse

I dette kapitlet presenteres og tolkes analyseresultatene fra flernivåanalysen. Resultatene presenteres i en tabell, med seks ulike modeller, samt en modell 0. En såkalt tom modell som estimerer hvor mye av variansen i innbyggerens tillit til lokaldemokratiet som kan forklares på individ- og kommunenivå. Modell 1 viser en bivariat sammenheng mellom tilliten til lokaldemokratiet og tilfredshet med grunnskolen. Modell 2 viser en bivariat sammenheng mellom tilliten til lokaldemokratiet og tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene. I modell 3 inkluderes flere individvariabler og kommunevariabelen produksjonsindeksen. Videre inkluderes individvariabler som husholdsinntekt og variabler som måler tilhørigheten til kommunen samt to dummyer som måler hvorvidt man har erfaring eller ikke med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene i modell 4. I modell 5 inkluderes også de to politiske variabler på individnivå. I modell 6 som er den mest avanserte modellen inkluderes fem nye variabler på kommunenivå. Alle modellene er signifikant bedre enn den forrige modellen. I kapittel 5.1 redegjøres det for hele modellutbygningen, men det er modell 6 som vil bli tolket mest grundig, da dette er den beste og mest avanserte modellen. Det som vil bli tolket er koeffisienten, signifikansen og -2loglikelihood (-2LL). Minking i -2LL fra en modell til neste, indikere en bedre tilpasning i modellen, jo større endring i -2LL jo bedre modell (Bickel 2007). For å kunne sammenligne en modell med en annen ved loglikelihood, er det et krav at det er like mange respondenter i hver modell, derfor er det i tabell 3.0 12 648 respondenter på nivå-1 og 430 på nivå-2.

5.1 Analyseresultater: tillit til lokaldemokratiet

Tabell 3.0: Modellutbygging, tillit til lokaldemokratiet

Avhengig variabel, tillit til lokaldemokratiet	Modell 0	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
Konstant	0,664***	-11,45***	-11,38***	-13,4***	-16,3***	-17,5***	-16,2***
<i>Individeffekter:</i>							
Tilfredshet med grunnskolen		2,116***	-	0,999***	0,799***	0,792***	0,795***
Tilfredshet med pleie og omsorg			0,607***	0,511***	0,489***	0,485***	0,491***
Mann				-0,490***	-0,384**	-0,468***	-0,464***
Utdanning (videregående skole=1)				0,046	0,039	-0,003	0,016
Utdanning (yrkesskole=1)				-0,046	-0,051	-0,123	-0,117
Utdanning (universitet/høyskole=1)				0,675***	0,787***	0,643***	0,606**
Alder				0,007	0,009	0,005	0,006
Sivilstatus (gift/samboer=1)				-0,224	-0,354*	-0,341*	-0,321*
Antall personer i husstanden					0,072	0,073	0,752
Yrkesstatus (i arbeid=1)					0,231	0,260	0,265
Husholdsinntekt					-0,001	-0,002	-0,003
Tilhørighet til kommunen					0,709***	0,699***	0,694***
Politiskinteresse						0,232***	0,228***
Stemte du ved forrige stortingsvalg (Ja=1)						0,831**	0,846***
Stemte du ved forrige stortingsvalg (Ikke stemmerett=1)						0,980*	0,977**
Erfaring grunnskole (erfaring =1)					-0,273	-0,300*	-0,298*
Erfaring pleie og omsorg (erfaring =1).					-0,187	-0,212	-0,198
<i>Kommuneeffekter:</i>							
Produksjonsindeks				-0,019	-0,018	-0,019	0,013
Partifragmentering							-0,006***
Bef. størrelse (log)							0,040
Bef. endring (1999-2009)							0,006
And. av bef. 6 til 16 år							-0,078
And. av bef. over 60 år							-0,159**
Utg. Korrigerte frie inntekter							-0,149**
N	12648	12648	12648	12648	12648	12648	12648
-2 LogLikelihood	37525,6	36579,5	35606,9	35347,1	35188,1	35150,7	35116,3
Varians over individer	39,3402	33,527	28,192	27,003	26,265	26,098	26,129
Varians over kommuner	3,4972	2,463	2,343	2,067	2,005	1,984	1,496
Interclass Correlation (ICC)	0,0816	0,0684	0,0767	0,0711	0,0709	0,0706	0,0541

*p<0.10; **p<0.05; ***p<0.001

Model 0 er en såkalt tom modell, og viser at 8,16 prosent av den totale variansen befinner seg på nivå-2, altså kommunenivå, dette kan vi se ut ifra ICC⁹. Det betyr at hele 91,84 prosent av den samlede variasjonen er på individnivå. I flernivåanalysen innenfor samfunnsvitenskapelig forskning er det vanlig at mesteparten av den totale variasjonen er på individnivå (Eikemo og Clausen 2007:181). Tross for at det er vanlig med lav varians på nivå-2 innenfor samfunnsvitenskapen er det verdt å merke seg at det i dette tilfellet likevel er en variasjon mellom kommunene og tilliten til lokaldemokratiet.

Modell 1 er en bivariat modell hvor tilfredshet med grunnskolen er lagt til. Her ser vi at de som er tilfredse med grunnskolen også har mer tillit til lokaldemokratiet, enn de som er mindre tilfredse. Modell 2 er som modell 1 en bivariat analyse av tilfredshet med pleie og omsorgstjenestene og tilliten til lokaldemokratiet. Vi ser samme tendens her, at jo mer tilfreds man er med pleie- og omsorgstjenestene jo mer tillit har man til lokaldemokratiet. Det som er verdt å merke seg er at koeffisienten til grunnskolen er betydelig sterkere enn til helse og omsorg. Ser vi på -2LL derimot er modell 2 bedre enn modell 1, dette indikerer at tross for at tilfredsheten med grunnskolen har en sterkere koeffisient enn pleie-og omsorgstjenestene, forklares mer av tilliten til lokaldemokratiet av tilfredshet med pleie- og omsorgsvariabelen. Det er også mest variasjon mellom kommuner i modell 2. Modell 2 er en signifikant forbedring fra modell 1.

I modell 3 blir flere variabler på individnivå inkludert, samt den kommunale produksjonsindeksen på nivå-2. Tilfredshet med grunnskolen og pleie og omsorg er fortsatt positive og signifikante i modell 3. Modellen viser at menn har mindre tillit til lokaldemokratiet enn kvinner. Alder har ingen signifikant effekt i modellen. Når det gjelder sivilstatus er heller ikke denne variabelen signifikant i modell 3. Utdanningsvariablene i modell 3 viser vi at de som har universitets- eller høyskoleutdanning er signifikante. De som besitter denne utdanningen har høyere tillit til lokaldemokratiet enn de som har fullført grunnskolen. De som har yrkesfaglig utdanning virker å ha mindre tillit til lokaldemokratiet enn de som kun har grunnskole. De med videregående skole har mer tillit til lokaldemokratiet enn de som

⁹ ICC= varians over kommuner / (variens over individer + variens over kommuner).

bare har fullført grunnskolen, men disse to effektene er ikke signifikante. Effekten på universitetsutdanning holder seg positiv og signifikant gjennom hele modellutbygningen. Modell 3 viser at de som har universitet eller høgskoleutdanning har 0,675 mer tillit til lokaldemokratiet på en skala fra -15 til 15 enn de som bare har fullført grunnskolen. Tilliten til lokaldemokratiet øker jo høyere utdanning man har, med unntak av de som har yrkesfaglig utdanning. Produksjonsindeksvariabelen har i modellen en svak usignifikant negativ effekt.

I modell 4 er det lagt til flere variabler på individnivå. Variabelen som måler hvorvidt man er i arbeid, er positiv, men har ingen signifikant effekt. Det samme gjelder variabelen som måler antall personer i husstanden. Dette innebærer at hvorvidt man er i arbeid eller ikke og antall personer i husstanden ikke virker å ha noen effekt på tilliten til lokaldemokratiet. De to variablene forblir usignifikante også i de andre modellene. Inntektsvariabelen i modell 4 har ingen signifikant effekt. Tilhørighet til kommunen derimot har en positiv signifikant effekt, dette betyr at jo større tilhørighet man føler til sin kommune, dess mer tillit har man til lokaldemokratiet. Variablene som måler brukererfaring med grunnskolen og pleie og omsorgstjeneste, har heller ingen signifikant effekt. Produksjonsindeksen er heller ikke i modell 4 signifikant. Modell 4 er signifikant bedre enn modell 3.

I modell 5 inkluderes de to politiske variablene på individnivå, henholdsvis politiskinteresse og hvorvidt man stemte ved forrige stortingsvalg. Dette resulterer ikke til store endringer på de andre variablene, men endring forekommer. Brukererfaring med grunnskolen får i modell 5 en svak signifikans. Dette viser at de som har brukererfaring med grunnskolen har mindre tillit til lokaldemokratiet enn de som ikke har direkte erfaring. Begge de to politiske variablene er signifikante. Politiskinteresse har en positiv effekt og viser at for hvert steg man øker på politisk interesse skalaen fra 1 til 7, øker tilliten til lokaldemokratiet 0,232 på tillitsskalaen fra -15 til 15. De som stemte ved forrige stortingsvalg har mer tillit til lokaldemokratiet enn de som ikke avga stemme, og de som ikke hadde stemmerett har også mer tillit til lokaldemokratiet enn de som ikke stemte. Variabelen produksjonsindeks er heller ikke i modell 5 signifikant. Modell 5 er en signifikant bedre modell enn modell 4.

Modell 6 som er den mest avanserte modellen og forklarer bort hele 33,5¹⁰ prosent av spredningen i tilliten til lokaldemokratiet på individnivå. Variablene kjønn, alder, utdanning, sivilstatus, yrkesstatus, inntekt, antall person i husstanden, tilhørighet til kommunen, politiskinteresse, stemte du ved forrige stortingsvalg og erfaring med de to tjenestene forklarer bort hele 33,5 prosent av variasjonen i tilliten til lokaldemokratiet på individnivå.

I modell 6 er også alle kommunevariablene inkludert, og modellen forklarer bort hele 57,2¹¹ prosent av variasjonen mellom i befolkningens tillit til lokaldemokratiet på kommunenivå. Over halvparten av variasjonen i tillitten til lokaldemokratiet mellom kommuner kan altså forklares med utgangspunkt i de syv kommunevariablene som inngår i den endelige modellen. Dette er en høy forklart varians på kommunenivå. Loglikelihood viser også at alle modellene er en forbedring i forhold til forrige modell, med et signifikansnivå satt til 0,05.

Når det gjelder individvariabelen i modell 6 er det ingen store forskjeller fra modell 5. Den største endringen fra modell 5 til modell 6, er alle kommunevariablene som er lagt til. Produksjonsindeksen er heller ikke i denne modellen signifikant, men den har nå blitt positiv. Partifragmenterings variabelen er i modellen signifikant på 0,01 nivå. Befolkningsstørrelse variabelen har ingen signifikant effekt, det har heller ikke befolkningsendringen fra 1999 til 2009. Heller ikke andel av befolkningen mellom seks til seksten er signifikant.

De kommunevariablene som har en signifikanteffekt er andel av befolkningen over 60 år og utgifts korrigerede frie inntekter. Variabelen som måler andel av befolkningen over 60 år har en negativ korrelasjon til tilliten til lokaldemokratiet. Dette viser at jo større andel av befolkningen som er over 60 år i en kommune jo mindre er innbyggernes tillit til lokaldemokratiet i kommunen.

Utgifts korrigerede frie inntekter per innbygger har en negativ effekt på tilliten til lokaldemokratiet. Innbyggere som bor i kommuner med høyere frie inntekter har med

¹⁰ Utregning basert på uforklart varians over individer i modell 0 og modell 6:
 $(39,3402-26,129)/39,3402=0,335$

¹¹ Utregning basert på uforklart varians over kommuner i modell 0 og modell 6:
 $(3,4972-1,496)/3,4972=0,572$

andre ord mindre tillit til lokaldemokratiet enn kommuner med lave frie inntekter per innbygger.

Modell 6 viser at tilfredshet med kommunale tjenester er helt avgjørende for at innbyggerne skal ha tillit til lokaldemokratiet. Når det gjelder forskjellen mellom de som faktisk har brukererfaring med de to tjenesteområdene er begge variablene negative, noe som antyder at de som har erfaring med tjeneste har mindre tillit til lokaldemokratiet. Dette gir en indikasjon på at innbyggerens generelle tilfredshet med tjenestene er høyere enn hva tjenestene fortjener, men det er bare bruker av grunnskolen som er signifikant og som da kan generaliseres. Den kommunale produksjonsindeksen var fra modell 3 til 5 negativ, noe som var overraskende. For dette betyr at kommunenes faktiske output har en negativ korrelasjon på tilliten til lokaldemokratiet, men i modell 6 hvor alle kommunevariablene ble inkludert ble den positiv. Dog ikke signifikant.

6. Forskjeller i befolkningens tillit til lokaldemokratiet

I dette kapittelet vil det bli gått mer i dybden av funnene som er gjort i analyse. Det vil først bli redegjort for variasjon mellom individer og kommuner når det gjelder tilliten til lokaldemokratiet. Deretter vil betydningen av kommunale kjennetegn diskuteres.

6.1 Variasjon mellom individer

Oppgavens hovedproblemstilling baseres på variasjon mellom individer og har følgende ordlyd:

Hvordan påvirker innbyggernes og brukernes oppfattede tilfredshet og kvalitet på kommunale tjenester deres tillit til lokaldemokratiet? – med fokus på grunnskolen og pleie-og omsorgssektoren.

Dette blir undersøkt ved å se på hvordan oppfattet tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorg påvirker tilliten til lokaldemokratiet. Den deskriptive statistikken (tabell 2.1) viser at gjennomsnittlig tillit til lokaldemokratiet er 0,3 på en skala fra -15 til 15. Dette viser at nordmenn virker stort sett å ha litt over gjennomsnittlig tillit til lokaldemokratiet.

Gjennom hele modellutbyggingen er variablene som måler tilfredsheten med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene signifikante på 0,01-nivå. Loglikelihooden til modell 1 og 2, viser det at den bivariate sammenhengen mellom tilfredshet med pleie og omsorgstjenestene (modell 2) gir en bedre modell enn modell 1. Som viser den bivariate sammenhengen mellom tilfredshet med grunnskolen og tilliten til lokaldemokratiet. Variansen over individer viser at modell 1 forklarer bort 14,7¹² prosent av variasjonen mellom individer, mens modell 2 forklarer bort hele 28,3¹³ prosent av variasjonen. Dette viser at tilfredshet med pleie og omsorgstjenestene forklarer mer av variasjonen mellom individer. Noe som viser at lokal autonomi er av betydning når det gjelder tilliten til lokaldemokratiet. For som det ble redegjort for i kapittel 2.1.6 er det ulik statligstyring av de to

¹² Tall fra modell 0 og modell 1: $(39,3402-33,527)/39,3402=0,147$

¹³ Tall fra modell 0 og modell 2: $(39,3402-28,192)/39,3402 =0,283$

tjenesteområdene, og grunnskolen regnes for å være det tjenesteområdet som er sterkest statlig regulert. Dette funnet viser at dersom man tar for gitt at befolkningen er opplyste om denne ulikheten i statligstyring, er lokal autonomi av betydning for tilliten til lokaldemokratiet. Og innbyggerne anser de tjenesteområdene med rom for lokal autonomi å være viktigere for deres tillit til lokaldemokratiet, enn tjenester som i større grad er statlig regulert.

Det er ikke utarbeidet konkrete hypoteser for de andre individvariablene, men allikevel er det et overordnet mål med oppgaven å redegjøre for *hva* som påvirker tilliten til lokaldemokratiet. Analysen viser at menn har mindre tillit til lokaldemokratiet enn kvinner, dette er i samsvar med Baldersheim mfl. (2003) sitt funn om at menn gjennomgående er mer kritisk til kommunale tjenester og lokale politikeres handlingskapasitet enn kvinner.

Utdanningsvariabelen viste at de som besitter universitet eller høyskole utdanning har mer tillit til lokaldemokratiet enn de som har gjennomført grunnskolen. Dette aviser antakelsen om at de som har høyere utdanning i større grad er informert om hva som kan forventes av lokaldemokratiet og derfor uttrykker mer skepsis og har mindre tillit, enn de med mindre eller ingen utdanning (Baldersheim mfl. 2003:95).

Tilhørighet til kommunen viste seg å være en viktig forklaringsvariabel. Denne viser at jo mer tilhørighet en føler man har til kommunen en er bosatt i, jo større tillit har man til lokaldemokratiet. Dette bekrefter Christensen utvalgets forskning om at lokaltilhørighet er helt avgjørende for at innbyggerne skal føle seg trygge på demokratiet (Kommunal- og regionaldepartementet 1997:177).

Sivilstatus har en svak signifikant korrelasjon med tilliten til lokaldemokratiet. Analysen viser at de som er gifte eller samboere har mindre tillit til lokaldemokratiet enn de som har en annen sivilstatus.

De to politiske variablene i modell 6 har en positiv effekt på tilliten til lokaldemokratiet. Noe som innebærer at innbyggerne også ser viktigheten av borgerrollen, og at de som tar denne rollen på alvor i form av å avlegge stemme ved valg har mer tillit til lokaldemokratiet. I dokumentasjonsrapporten «den krevende

borger» ble innbyggerne bedt om å prioritere hva som er viktigst for de ved kommuner, da svarte 19 prosent at det viktigste er innbyggernes mulighet til å påvirke kommunale beslutninger, mens hele 46 prosent svarte at kommunens tjeneste-og servicetilbud er viktigst (Baldersheim mfl. 2011:21). Funnet i oppgavens analyse er på mange måter en bekreftelse på dette, for selv om de politiske variablene er signifikante, har koeffisienten til tilfredshet variablene en mye sterkere korrelasjon med tilliten til lokaldemokratiet. Selv om det å kunne påvirke de kommunale beslutningene gjennom valg fortsatt er viktig for mange, er kvaliteten på kommunens tjenester enda viktigere for innbyggernes tillit til lokaldemokratiet.

Variablene som viser brukererfaring med tjenestene er negative, men det er bare erfaring med grunnskolen som er signifikant. De som har direkte erfaring med grunnskolen føler mindre tillit til lokaldemokratiet enn de uten erfaring. Et funn som strider mot den tidligere forskningen til Pettersen og Rose (2009) om at de som faktisk er brukere av kommunale tjenester er mer tilfredse med kommunene som tjenesteleverandør. Dræge og Ryssvik (1994) mener at de som ikke har direkte erfaring med kommunale tjenester i større grad er påvirket av indirekte informasjon når de skal vurdere sin egen tilfredshet. Indirekte informasjon vil bestå av negativ vinkling, enten fra media eller bekjente. Denne analysen viser det motsatte (1994:23).

6.2 Variasjon mellom kommuner

Det er et viktig mål med oppgaven å se hvorvidt kommunenes faktiske tjenesteproduksjon og lokal autonomi påvirker tilliten til lokaldemokratiet. Den faktiske tjenesteproduksjonen måles først og fremst gjennom produksjonsindeksen. Variabelen partifragmentering gir også en liten indikasjon på dette. Ved at effektivitet ofte er gjennomspelt i produktivitet. Lokal autonomi undersøkes ved å se på variasjon mellom kommuner og sammenhengen mellom tilfredsheten med de kommunale tjenestene og tilliten til lokaldemokratiet. Det er også et mål i seg selv å se på hvilke andre egenskaper ved kommunene som påvirker tilliten. Dette vil bli diskutert ytterligere i dette delkapittelet.

Modell 0 viser at 8,1 prosent av den totale variansen befinner seg på kommunenivå. Dette viser at det er systematiske forskjeller mellom kommunene når det gjelder innbyggernes tillit til lokaldemokratiet.

Oppgavens første underproblemstilling har følgende ordlyd:

Hva påvirker tilliten til lokaldemokratiet? Hvilken, hvis noen, betydning har lokal autonomi?

I det teoretiske rammeverket ble det redegjort for at det stadig har blitt sterkere statlig regulering av kommunale tjenester. Tross for dette er pleie- og omsorgssektoren de tjenestene hvor det fortsatt er mest spillerom for lokaltilpasning. Analysen viser at innbyggernes tilfredshet med de to tjenesteområdene korrelerer positivt med tilliten til lokaldemokratiet, men analysen viser også noe mer. Modell 1 og 2 viser at innbyggerens tilfredshet med pleie og omsorg har en større forklaringskraft enn grunnskolen. Tilfredsheten med pleie- og omsorgssektoren forklarer 13,6¹⁴ prosent med av variansen i tilliten til lokaldemokratiet enn grunnskolevariabelen på individnivå. Dette er et funn som jeg vil påstå å si at er betryggende for lokaldemokratiet i Norge. For dette gir en indikasjon på at nordmenn er innforstått med at det er mer lokal autonomi innenfor helsesektoren enn andre sektorer, og at denne sektoren derfor er av større betydning når de skal redegjøre for hva som er av viktighet når de skal redegjøre for sin tillit til lokaldemokratiet.

Tilfredshet med grunnskolevariabelen forklarer alene bort 29¹⁵ prosent av variansen mellom kommuner. Pleie- og omsorgsvariabelen forklarer bort 33 prosent av variansen mellom kommuner, modell 2 forklarer bort 4 prosent mer av variansen mellom kommuner. Sammenlignet med variasjonen mellom variabelen på individnivå er det en liten forskjell på kommunenivå, men det er allikevel en forskjell.

I modell 3 er den kommunale produksjonsindeksen inkludert. Indeksen som representerer kommunenes faktiske tjenesteproduksjon forklarer sammen med individvariabelen i modell 3 bort hele 40,8¹⁶ prosent av variansen mellom kommunene. I modell 6 inkluderes kommunevariablene partifragmentering, befolkningsstørrelse, befolkningsendring, andel av befolkningen fra 6 til 16 år, andel av befolkningen over 60 år og utgifts korrigerede frie inntekter. Selv om ikke alle disse

¹⁴ Tall fra fotnote 9 og 10: $28,3 - 14,7 = 13,6$

¹⁵ Tall fra modell 0 og 1: $(3,4972 - 2,462) / 3,4972 = 0,29$

¹⁶ Tall hentet fra modell 0 og 3: $(3,4972 - 2,067) / 3,4972 = 0,408$.

variablene var signifikante i modellen forklarer de samlet bort hele 57,2 prosent av variansen mellom kommunene. Dette betyr at variablene på kommunenivå forklarer bort over halvparten av de 8,16 prosentene av variansen som befinner seg på kommunenivå. Dette vil jeg konkludere med at er bra og viser at analysen inkluderer viktige forklaringsvariabler på kommunenivå.

Partifragmentering har en negativ sammenheng med tilliten til lokaldemokratiet, dette bekrefter hypotesen *om at høyt fragmenterte kommunestyre resulterer i mindre tillit til lokaldemokratiet*. I det teoretiske rammeverket ble det argumentert for at forskyvningen i innbyggernes roller skyldes det stadig økende fokuset på effektivitet i kommunesektoren. Gjennom partifragmenteringsvariabelen blir dette bekreftet i analysen ved at høy fragmentering i kommunestyrene resulterer i at innbyggerne har mindre tillit.

57,2 prosent av variansen mellom kommuner forklares av de inkluderte variabelen i modell 6. Dette viser at til tross for at egenskaper ved individene er den viktigste forklaringskraften for tilliten til lokaldemokratiet, er det også viktige forklaringsvariabler på kommunenivå. Det er variasjon mellom norske kommuner og tilliten til lokaldemokratiet.

6.3 Betydningen av kommunale kjennetegn

Oppgaven tilføyer noe nytt til debatten om innbyggernes endrede tillit til lokaldemokratiet, ved at det blir sett på kommunale kjennetegn så vel som individe. Som vist i kapittel 2.2 forklares tilliten til lokaldemokratiet først og fremst på individnivå, men analysen som er gjennomført viser også at kjennetegn ved kommunene har en viktig forklaringskraft.

Partifragmenteringsvariabelen har en positiv effekt på tilliten til lokaldemokratiet, dette er i stor grad med å bekrefte oppgavens problemstilling, om at tilliten til det norske lokaldemokratiet er output basert. Nettopp fordi dette gir en god indikasjon på at effektivitet stadig blir viktigere, og tidligere forskning viser at høyt fragmenterte kommunestyre (Borge 2005) ofte er mindre effektive. Dette funnet er signifikant på 0,01- nivå noe som viser at dette funnet kan generaliseres til alle norske kommuner. Variabelen som måler befolkningsstørrelse er positiv, dette viser at det i større

kommuner er mer tillit til lokaldemokratiet, selv om dette funnet ikke er signifikant og dermed ikke kan generaliseres, er dette litt interessant allikevel, da dette er det motsatte av hva tidligere forskning viste. Befolkningsendring i kommunene er heller ikke signifikant, men konstanten er positiv, noe som viser at i kommuner hvor det er stor tilflytning er tilliten til lokaldemokratiet sterkere. Dette kan jo være en av årsakene til at folk flytter til disse kommunene i utgangspunktet, nettopp fordi de vet at det er gode barnehager, skoler og andre offentlige tjenester, men dessverre kan ikke dette funnet generaliseres.

Aldersmønsteret i kommunene har ingen signifikant effekt når det gjelder andel av befolkningen mellom 6 og 16 år, grunnen til dette kan være som vist i kapittel 2.1.6 at grunnskolen er sterkere statlig styrt enn pleie og omsorgstjenestene, og at det derfor er liten variasjon mellom kommuner på dette området.

Andelen av befolkning over 60 år, er derimot negativ og signifikant, dette viser oss at i kommuner hvor det er høy andel av personer over 60 år, er det mindre tillit til lokaldemokratiet. Jeg mener dette gir oss en viktig pekepinn på utfordringen lokaldemokratiet står ovenfor når det gjelder den kommende eldrebølgen. Indirekte viser dette oss at norske kommuner fortsatt har en lang vei å gå når det kommer til pleie- og omsorgstjenestene, tilbudet må utvidet og bedres slik at kommuner med en høy andel av befolkningen over 60 år, klarer å imøtekomme de utfordringene som venter.

Variabelen som viser kommunenes utgifts korrigerede frie inntekter kan også generaliseres, også denne variabelen er negativ. Dette tilsier at i kommuner med høye frie inntekter er innbyggernes tillit til lokaldemokratiet lavere. Dette funnet viser igjen at tilliten til lokaldemokratiet er mer rettet mot output, kommunene må levere varene. Det holder ikke at kommunene har høye inntekter, inntektene må også resultere i offentlige tjenester av god kvalitet. Som Borge (2005) fant i sin undersøkelse, har kommuner med et høyt inntektsnivå en lav effektivitet. Igjen viser dette oss at innbyggernes tillit til lokaldemokratiet er endret. Innbyggerens tillit avhenger først og fremst av kommunens output.

7. Tilliten til lokaldemokratiet

Er lokaldemokratiet flott så lenge kommunene leverer godt?

Gjennom det teoretiske rammeverket ble det redegjort for hvordan kommunene stadig har blitt mer statlig regulert og fremveksten av kommunenes dobbeltrolle. Det ble også presentert tidligere forskning som viste at det har forekommet en forskyvning i innbyggerens rolle, og at nordmenn i dag først og fremst ser på seg selv som brukere av offentlige tjenester. Har dette resultert i at deres tillit til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av kommunes rolle som tjenesteleverandør?

Analysen som ble presentert i kapittel 6 viste at innbyggere i norske kommuner først og fremst er opptatt av tjenestene kommunene leverer. Dette bekrefter antakelsen om at innbyggerens tillit til lokaldemokratiet har endret seg. Nordmenn forventer først og fremst at kommunene leverer varene sine, og gjør de det i form av gode kommunale tjenester. Dette gir innbyggerne økt tillit til lokaldemokratiet. Lokaldemokratiet er flott så lenge kommunene leverer godt!

Analyseresultatene viste dette ved å se på innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og hvordan dette korrelerte med tilliten til lokaldemokratiet. Noe som viste en eksplisitt positiv sammenheng, dette viser at innbyggerens tillit til lokaldemokratiet først og fremst gjenspeiler seg i hvor tilfredse de er med de kommunale tjenestene. Et annet funn som ble gjort var at korrelasjon var sterke mellom grunnskolen og tilliten til lokaldemokratiet enn tilfredsheten med pleie- og omsorgstjenestene. Dette skyldes trolig at grunnskolen er mer statlig styrt og at det derfor i større grad er nasjonal mal på hvordan den norske grunnskolen skal være, og at denne ”malen” fungerer. For pleie- og omsorgstjenestene er det i større grad rom for lokalhandlefrihet, derfor kan variasjonen mellom kommuner være større. Noe modell 1 og 2 viste var tilfellet. For selv om koeffisienten til grunnskolen var sterkere, var det større variasjon mellom individer og kommuner for pleie- og omsorgstjenestene og tilliten til lokaldemokratiet. Dette bekrefter hypotesen om at lokal autonomi er av betydning når en skal måle tilliten til lokaldemokratiet. Lokal autonomi er viktig, og innbyggerne virker å være informert om dette, ved at pleie- og

omsorgstjenestene forklarte mer av variasjonen i tilliten til lokaldemokratiet på individ og kommunenivå enn grunnskolen.

Analysen viste videre at politiske variabler fortsatt spiller en rolle, ved at variablene som tok for seg politiskinteresse og stemte du ved forrige valg, hadde en positiv korrelasjon med tilliten til lokaldemokratiet. Men når det er sagt var koeffisientene til variablene som målte tilfredshet de to kommunale tjenestene variablene sterke enn de politiske. Dette viser at tyngdepunktet i innbyggernes ulike roller har forflyttet seg, først ser man på seg selv som en bruker deretter borger! Men borgerrollen er heldigvis ikke skrinlagt helt.

Variablene på individnivå bekrefter i aller høyeste grad oppgavens problemstilling, men kommunevariablene bekreftet også at innbyggernes tillit til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av kommuneinstitusjonens output.

I oppgavens teorikapittel ble det redegjort for at NPM er en av årsaken til det stadig økende fokuset på effektivitet i norske kommuner. Analysen viser at effektivitet også er en viktig forklaring når det gjelder innbyggerens tillit til lokaldemokratiet, partifragmenteringsvariabelen var et mål på dette. Ved at lav fragmentering fører til større effektivitet, og gitt at effektivitet en synonymt med produktivitet. Analysen viste at høyt fragmenterte kommunestyre korrelerer negativt med innbyggernes tillit til lokaldemokratiet. Ergo: lokaldemokratiet er *bare* flott dersom kommunene leverer godt!

At hele 91,84 prosent av variansen i tilliten til lokaldemokratiet skyldes variasjon mellom individer, er ikke overraskende. I analysen forklares bort 33,5 prosent av denne variansen. Dette bekrefter at det først og fremst er borgernes tillit til lokaldemokratiet som har endret seg. I dag er det viktigste at kommuneinstitusjonene produserer tjenester av høy kvalitet, blir dette gjort har innbyggerne tillit til lokaldemokratiet. Hvorfor har det blitt slik? Har vi glemt de demokratiske verdiene frihet og likhet? Og ser vi ikke lenger viktigheten av kommuneinstitusjonene? Denne oppgaven kan ikke besvare disse spørsmålene, da oppgavens mål var å besvare spørsmålet om innbyggerens tillit til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av kommunaltjenesteproduksjon. Tross dette vil jeg komme med noen antagelser om

basert på det teoretiske rammeverket om hvorfor dette har forekommet. Årsakene er nok mange. Blant annet det økte fokuset på effektivitet, den norske stat sin stadig økende formue. På mange måter har vi det for godt i Norge, innbyggerne ser ikke lenger viktigheten av å avlegge stemme ved kommune og fylkesvalg. Det blir forventet at kommunale tjenester skal være av ytterste kvalitet fordi man vet at økonomien tilsier at dette skal være mulig. Nordmenn forventer mye av lokaldemokratiet i dag, og folk forventer at varene skal leveres uavhengig av om de avlegger stemme ved lokalvalgene eller ei, for utgangspunktet til norske kommuner tilsier at det har alle muligheter for å levere gode tjenester.

Tilliten til det norske lokaldemokratiet avhenger av både egenskaper ved individer så vel som egenskaper ved de ulike kommunene. Av den totalt 8,16 prosent variansen som befinner seg på kommunenivå, forklarer denne oppgaven bort hele 57,2 prosent av variansen, dette er meget gode tall. Over halvparten av hva som forklarer egenskaper ved kommunene og tilliten til lokaldemokratiet forklarer denne oppgaven. Dette betyr at selv om det først og fremst er innbyggerens rolle som har endret seg i retning mer bruker enn borger, har kommunene gode muligheter til å påvirke innbyggernes tillit til lokaldemokratiet. Først og fremst gjennom gode kommunale tjenester. Er innbyggerne tilfredse med de offentlige tjenestene har de høyere tillit til lokaldemokratiet.

Nordmenn anser sin viktigste rolle i lokaldemokratiet til å være bruker, analysen viser at deres tillit til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av kvaliteten på kommunale tjenester. Innbyggernes tillit til lokaldemokratiet er i dag output-basert.

8. Evaluering den endelige modellen

I kapittel 4.4 ble det redegjort for metodiske utfordringer ved datamaterialet, for å kunne konkludere med at analyseresultatene kan generaliseres er det også viktig å foreta en evaluering av den endelige modellen, modell 6.

Alle former for regresjonsanalyse har visse forutsetninger som må være oppfylte for å kunne konkludere med at resultatene er reliable, flernivåanalyse er intet unntak. Men flernivåanalyse har ikke like mange forutsetninger som eksempelvis OLS-regresjon (Hox 2002:56), men det er alltid en fare for multikollinearitet. Ser vi på modellutbygningen er det ingen variabler som endres drastisk gjennom utbygningen. Allikevel finner jeg det nødvendig å undersøke for multikollinearitet. Multikollinearitet er rett og slett dersom to eller flere variabler korrelerer med hverandre. Hvis dette er tilfellet kan det øke regresjonskoeffisientenes standardfeil (Ringdal 2007:298). For å undersøke dette ble det gjennomført en toleransetest.

Ifølge Hamilton (1992) bør man vurdere å ekskludere variabler fra analysen dersom toleranseverdien er under 0,2 dersom den er under 0,1 bør man fjerne eller kombinere variabler i form av å konstruere sammensatte mål. For å undersøke for dette er det gjennomført en toleransetest (se appendiks 2). Befolkningsstørrelse har en toleranseverdi på 0,192, noe som er noe lavt hvis man følger Hamilton sine krav. Allikevel er dette så tett opp mot 0,2 at jeg ikke anser det som nødvendig å ekskludere variabelen fra analysen, og konkludere derfor med at multikollinearitet ikke er et problem i oppgavens endelige modell.

Begrunnet med dette og de metodiske utfordringene som ble diskutert i kapittel 4.4 konkluderer jeg med at modellen har en god validitet og reliabilitet, og at funnene som er gjort i analysen kan generaliseres.

9. Avslutningsvis

Bakgrunnen for oppgaven var debatten rundt endringer i innbyggernes roller i lokaldemokratiet, og en antakelse om at dette hadde resultert i at innbyggerens tillit til lokaldemokratiet først og fremst avhenger av kommunenes tjenesteproduksjon og kvaliteten på tjenestene. Innledningsvis ble det redegjort for hvordan lokaldemokratiet har endret seg, en endring som stadig har resultert i mindre lokal autonomi og mer fokus på effektivitet. Det ble også vist hvilke ulike roller innbyggerne har i lokaldemokratiet, og at nyere forskning har vist at det er en stadig forskyvning mellom disse rollene. Innbyggerne ser i dag først og fremst på seg selv som brukere. I denne oppgaven har dette blitt undersøkt nærmere ved å se hvorvidt innbyggernes opplevde tjenestekvalitet på grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene er av betydning for deres tillit til lokaldemokratiet. Oppgaven har også tilført debatten noen nytt ved å se på betydningen av lokal autonomi, kommunenes faktiske tjenesteproduksjon (output) samt andre egenskaper ved kommunene.

Avslutningsvis vil det nå bli gitt en oppsummering av oppgaven og dens oppbygning. Videre repeteres oppgavens funn ved å besvare problemstillingene som ble stilt innledningsvis. Helt avslutningsvis kommer jeg med tanker rundt videre forskning.

9.1 Oppsummering av oppgaven

I denne oppgaven har forholdet mellom innbyggernes tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene og deres tillit til lokaldemokratiet blitt undersøkt. I kapittel 2.1.1 ble det redegjort for lokaldemokratiets utvikling. Dette ble gjort av to årsaker først for å underbygge viktigheten av lokaldemokratiet, samt vise hvordan lokaldemokratiet har endret seg. En endring som stadig har resultert i mindre lokal autonomi og mer fokus på effektivitet. New Public Management ble trukket frem som en viktig årsak til det stadig økende fokuset på effektivitet. Da NPM i større grad er endimensjonal enn tradisjonell offentlig forvaltning fordi det viktigste fokuset er kostnadseffektivitet. I kapittel 2.1.2 ble kommunenes og innbyggernes mange roller presentert, og det ble argumentert for at forskyvningen i innbyggernes roller også fører til en endring i deres tillit til lokaldemokratiet. At man først og fremst ser på seg selv som bruker resulterer i at tilliten til lokaldemokratiet er output basert. Dette betyr at man først og fremst er opptatt av hva kommunene produserer.

I kapittel 2.1.6 ble lokal autonomi presentert, for å underbygge et viktig mål med oppgaven, å undersøke hvorvidt lokal autonomi er av betydning når det gjelder tilliten til lokaldemokratiet. Hvor det først ble redegjort for at den nordiske modellen for lokalt selvstyret gir lite rom for lokalfrihet. Selv om det sammenlignet med andre modeller for lokalt selvstyret er lite rom for lokal autonomi i Norge, ble det videre argumentert for at det er ulik grad av lokal autonomi når det gjelder de to tjenesteneområdene: grunnskolen og pleie- og omsorg.

I kapittel 2.2 ble det redegjort for hva som kan forklare variasjonen i tilliten til lokaldemokratiet, med utgangspunkt i teori og tidligere forskning. Som et resultat av den konkrete gjennomgangen av teori og forskning som ble gitt i kapittel 2 ble det i kapittel 3 presentert hypoteser.

I kapittel 4 ble oppgavens metodiske tilnærming presentert, hvor det først forelå informasjon om datamaterialet som har blitt benyttet. I kapittel 4.2 ble analyseteknikken flernivåanalyse redegjort for, her ble det argumentert for at flernivåanalyse er den best egnede analysemetoden for å besvare problemstillingene. Da denne gir mulighet til å se om variasjonen i materialet forekommer mellom kommuner eller mellom individer. Kapittel 4.3 tok for seg operasjonaliseringen av de ulike variablene som ble benyttet i analysen. Avslutningsvis i kapittelet forelå en diskusjon om metodiske utfordringer. Hvor kodingen av den avhengige variabelen og brukerundersøkelser som datagrunnlag særlig ble diskutert.

Analyseresultatene fra flernivåanalysen ble presentert i kapittel 5. Hvor det først forelå en kort tolkning av alle modellene. I kapittel 6 ble forskjeller i befolkningens tillit til lokaldemokratiet drøftet. Her var det først og fremst modell 6 som ble viet mest oppmerksomhet. Videre ble andre variabler på individ og kommunenivå drøftet og betydningen av kommunale kjennetegn ble diskutert.

I kapittel 7 ble tilliten til lokaldemokratiet drøftet, hvor konklusjonen var at innbyggerens tillit til lokaldemokratiet først og fremst er output basert. I kapittel 8 forelå det en kort diskusjon av modell 6, hvor det ble konkludert med at analyseresultatene har en god validitet og reliabilitet og at funnene derfor kan generaliseres.

9.2 Oppgavens funn og konklusjoner

Er lokaldemokratiet flott så lenge kommunene lever godt? Ja, lokaldemokratiet er flott så lenge kommunene leverer godt. Innbyggernes tilfredshet med grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene har en positivt sammenheng med tilliten til lokaldemokratiet. Dette viser at gode kommunale tjenester er helt avgjørende for at innbyggerne skal ha tillit til lokaldemokratiet. Den kommunale produksjonsindeksen er ikke signifikant og forsterker ikke dette funnet. Høye kommuneinntekter korreler negativt med tilliten til lokaldemokratiet. Det holder ikke at kommunene har høye inntekter, pengene må også resultere i gode kommunale tjenester. Så JA lokaldemokratiet er flott *når* kommunene leverer godt.

Problemstillingen «*Hvordan påvirker innbyggernes og brukernes oppfattede tilfredshet med kommunale tjenester deres tillit til lokaldemokratiet?*» ble undersøkt med datamaterialet fra Innbyggerundersøkelsen 2009 og NSD sin kommunedatabase.

Analysen viste at innbyggernes og brukernes oppfattede tilfredshet med kommunale tjenester påvirker tilliten til lokaldemokratiet positivt. Dette bekrefter funnet som ble gjort i dokumentasjonsrapporten «Den krevende borger» (2011) om at innbyggerne først og fremst ser på seg selv som brukere. I analysen ble det også skilt mellom de som er faktiske brukere av tjenestene og de som kun har en mer objektiv mening om de to tjenestene. Analyseresultatene viste at de som faktisk har erfaring med grunnskolen har mindre tillit til lokaldemokratiet, enn de som ikke har brukererfaring med tjenesten. Den tilsvarende variabelen for pleie- og omsorg var dessverre ikke signifikant, og en konklusjon kan da ikke trekkes, dette funnet avkreftet hypotese 3. Funnet om at brukere har mindre tillit enn ikke-brukere er skremmende. Dette viser at kommunale tjenester blir fremstilt bedre enn hva de er, og at de som faktisk har erfaring oppfatter tjenestene dårligere enn andre.

Underproblemstillingen: «*Hva påvirker tilliten til lokaldemokratiet? Begrunnet med at det er ulik lokal autonomi for grunnskolen og pleie-og omsorgssektoren, er lokal autonomi av betydning når det gjelder tilliten til lokaldemokratiet?*». Hva som påvirker tilliten til lokaldemokratiet ble redegjort for i kapittel 5.1, 6.1 og 6.2. Analysen viste at menn har mindre tillit enn kvinner. De som besitter høyskole eller

universitetsutdannelse har mer tillit enn de som har gjennomført grunnskolen. De som føler sterk tilhørighet til kommunen har mer tillit enn de som ikke føler tilhørighet i like stor grad. Videre viste analysen at de som er politisk interesserte har mer tillit enn de som ikke har denne interessen. De som stemte, og de som ikke hadde stemmerett ved forrige stortingsvalg har også mer tillit enn de som ikke avga stemme. Analysen bekreftet også hypotese 4, om at høyt fragmenterte kommunestyre resulterer i mindre tillit til lokaldemokratiet. Hypotese 5 ble også bekreftet, kommunenes inntektsnivå påvirker tilliten til lokaldemokratiet, dog i negativ forstand. For i kommuner med høye frie inntekter er det mindre tillit til lokaldemokratiet.

Analysen viste at lokal autonomi er av betydning når det gjelder tilliten til lokaldemokratiet, og hypotese 1 ble bekreftet. Denne hypotesen begrunnes i ulik grad av lokal autonomi som ble redegjort for i kapittel 2.1.6 Det antas at pleie- og omsorgssektoren er mindre statlig regulert enn grunnskolen. Analysen viste at på kommunenivå forklares tre prosent mer av tilliten til lokaldemokratiet gjennom innbyggernes tilfredshet med pleie- og omsorgstjenestene enn grunnskolen. Variansen mellom individer var også mye høyere her. Dette viser at det forskjeller mellom tjenestene og at lokal autonomi er av betydning. Innbyggerne anser kvaliteten på tjenesteområder med rom for lokalt spillerom som viktigere når det gjelder deres tillit til lokaldemokratiet.

Den siste underproblemstillingen: *Hvordan påvirker kommunenes faktiske tjenesteproduksjons tilliten til lokaldemokratiet?* Kan ikke forklares gjennom den kommunale produksjonsindeksen da denne ikke ble signifikant. Så det kan ikke trekkes noen konklusjoner om hvordan den faktiske tjenesteproduksjon påvirker innbyggernes tillit til lokaldemokratiet i denne oppgaven.

Oppsummert ble oppgavens overordnede argumentet bekreftet, innbyggerne tillit til lokaldemokratiet avhenger først og fremst av at kommunene leverer varene i form av gode og tilfredsstillende offentlige tjenester! Innbyggernes tillit til lokaldemokratiet er output-basert.

Lokaldemokratiet er flott, men da må kommunene levere godt!

9.3 Videre forskning

Innbyggernes tillit til lokaldemokratiet avhenger først og fremst av kvaliteten på de kommunale tjenestene. Noe som er skremmende med tanke på lokaldemokratiets fremtid, vi trenger også borgerne! Dette er helt klart noe det trengs å forskes videre på. Både i forhold til lokal autonomi, kommunens faktiske tjenesteproduksjon, men også tilfredsheten på andre tjenesteområder. Resultatene fra denne oppgaven tyder på at innbyggernes tillit til lokaldemokratiet i dag er output-basert.

12. juni 2013 kom det en ny innbyggerundersøkelse utarbeidet av Difi med tall fra 2012. Det vil være viktig å sammenligne resultatene gjort i denne analysen opp mot data fra den nye undersøkelsen, har tilliten endret seg enda mer? Eller er vektingen mellom borgernes roller mer jevn enn i 2009? Det er viktig å følge tilliten til lokaldemokratiet over tid for å videre kunne se etter forbedringspotensialer.

Tips til videre forskning er å videreføre denne analysen ved å se på sammenhengen mellom tilfredshet med andre kommunale tjenester og tilliten til lokaldemokratiet. Dette vil gi et mer helhetlig bile av ulikhetene mellom sektorene og tilliten til lokaldemokratiet. Spørsmålet om lokaldemokratiet er flott så lenge kommunene leverer godt, trenger helt klart flere svar enn hva denne oppgaven gir. Forskningsfeltet er helt avgjørende for lokaldemokratiet og velferdsstatens fremtid. De offentlige tjeneste er noe av det som gjør Norge til Norge, og en viktig årsak til at vi faktisk bor i verdens beste land. Men for å imøtekomme fremtidens utfordringer som for eksempel eldrebølgen, trenger vi aktive innbyggere, folk må stemme! Noe må gjøres for å endre vektingen av innbyggernes syn på tilliten til lokaldemokratiet.

10. Litteraturliste

- Baldersheim, H., P.A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003) *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Research Report 1/2003. Oslo: Universitet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Baldersheim, H., P. A. Pettersen og L. E. Rose (2011) *Den krevende Borger Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene*. Dokumentasjonsrapport november 2011. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Bjørklund, T. (1999) "Fallende valgdeltakelse - kommunale variasjoner og mulige forklaringer", i Offerdal, A & J. Aars (red.) Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag. Oslo: Kommuneforlaget, s. 47 – 64.
- Borge, L.E., Carlsen, R. og Rattsø, J. (2001). Lokal beskatningsfrihet i det norske styringsopplegget for kommunesektoren. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 42:163-190.
- Borge, Lars-Erik. (2005) "Strong politicians, small deficits: evidence from Norwegian local governments", i *European Journal of Political Economy*, 2005 (21).
- Borge, L. E., T. Falch, og P. Tovmo (2008) "Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation", i *Public Choice* 136(3), s. 475-95.
- Bickel, Robert (2007) *Multilevel analysis for applied research. It's just regression!* New York: The Guilford Press.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2001) "New Public Management i norsk statsforvaltning", i Tranøy, B.S. og Ø. Østerud (red.) *Den Fragmenterte Staten. Reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Christensen, T., M. Egeberg, H. O. Larsen, P. Lægreid og P. G. Roness (2007) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, D. A. (2010) *Tilfredshet med kommunale tjenester: Har egenskaper ved kommunene noe å si?* Bergen: Rokkansenteret.
- Dahl, R. A. og E. R. Tuft (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

- 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.
- De Tocqueville, A. (1969) *Om demokratiet i Amerika*. Oslo: Gyldendal.
- Difi (2010a) *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Difi-rapport 2010:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi (2010b) *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunene og i Norge*. Difi-rapport 2010:1. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dræge, M. og J. Ryssevik (1994) *Å lytte til innbyggerne og brukerne-befolknings og brukerundersøkelser i kommunesektoren*. Oslo: Engers Boktrykkeri AS.
- Eikemo, T. A. og T. Høyvarde Clausen (2007) *Kvantitativ analyse med SPSS. En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Finansdepartementet (2005) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009*. St. prp. Nr. 67 (2004-2005). Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/2192011/PDFS/STP200820090067000DDD/PDFS.pdf> (Hentet: 14.2.2013).
- Habermas, J. (1994) "Citizenship and National Identity", i van Steenberg, B. (red.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.
- Hamilton, L. (1992) *Regression with Graphics*. Belmont, California: Duxbury Press
- Hansen, T. (1995) "Lokalt demokrati ved et vendepunkt?", i T. Hansen og A. Offerdal (red) *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo: Tano.
- Hansen, T., S. Hovik og J. E. Klausen (2000) *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs PLUSS-serie 2000 (3). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hawdon, J., (2008) Legitimacy, Trust, Social Capital, and Policing Styles: A Theoretical Statement. *Police Quarterly*, 11 (2), 182-201.
- Heidar, K. og Saglie J. (2002) *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

- Held, D. (1996) *Models of Democracy* (2. Ed.) Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hellevik, O. (1996) *Nordmenn og det gode livet: Norsk monitor 1985-1995*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hox, J. J. og J. K. Robert (2011) *Handbook of Advanced Multilevel Analysis*. New York: Taylor and Francis Group.
- Justits-og politidepartementet (2010) *Ny klage ordning for utlendingssaker*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (NOU 2010:12).
- Klausen, J. E. og S. I. Vabo (2007) *Godt lokaldemokrati*. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/PageFiles/2901/ForskerbidragKlausenVabo.pdf> (Hentet: 02.03.2012).
- Kommunal- og regionaldepartementet (1997) *Grenser til besvær*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (NOU 1997:12).
- Kommunal og Regional departementet (1998) *Brukertilfredshet*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rundskriv/1998/rundskriv-h-0998/11.html?id=108237> (Hentet 20.3.2013).
- Kommunal-og regionaldepartementet (2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. St. meld nr. 31 (2000-2001). Kommunal-og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/031/PDFA/STM200020010031000DDDPDFA.pdf> (Hentet: 01.02.2013).
- Kommunal-og regionaldepartementet (2005a) *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (NOU 2005:6).
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005b) *Ein bustadspolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjoner*. St. meld nr. 17 (2004-2005). Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/38254403/PDFS/STM201220130017000DDDPDFS.pdf> (Hentet: 3.12.2012).
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006) *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (NOU 2006:7).
- Kommunal-og regionaldepartementet (2007) *Regionale fortrinn – regional fremtid*. St. meld nr 12 (2006-2007). Kommunal-og regionaldepartementet.

Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/012/PDFS/STM200620070012000DDDPDFS.pdf> (Hentet: 11.04.2013)

Kommunal- og regionaldepartementet (2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. St. meld nr. 33 (2007-2008). Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/2086856/PDFS/STM200720080033000DDDPDFS.pdf> (Hentet: 4.3.2013).

Kommunal- og regional departementet (2011a) *Produksjonsindeks*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/produksjonsindeksen-for-kommunene.html?id=566711> (Hentet: 14.04.2013)

Kommunal- og regional departementet (2011b) *Utgiftskorrigerede frie inntekter*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/inntektssystemet/utgiftskorrigerede-frie-inntekter.html?id=547765> (Hentet: 23.4.2013).

Kultur- og kirke departementet (2010) *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2010*. St. prp. Nr. 1 (2009-2010). Kultur- og kirke departementet. Tilgjengelig fra: http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2010/dokumenter/pdf/kkd.pdf (Hentet: 15.1.2013).

Levi, M., Sacks, A. og Tyler, T., 2009. Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs. *American Behavioral Scientist*, 53 (3), 354-375.

Luke, Douglas A. (2004): *Multilevel Modeling*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.

Mill, J. S. (1972/1861) *Considerations on representative government*. London: Everyman.

Monkerud, L. C. og R. J. Sørensen (2010) "Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet", i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 4. Oslo: Universitetsforlaget.

Normann T. M. (2001) *Undersøkning om det lokale sjølvstyret*. Dokumentasjonsrapport for SSB. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200211/notat_200211.pdf (Hentet: 10.01.2013).

- NSD (2013) *Om Kommunedatabasen*. Tilgjengelig fra:
http://www.nsd.uib.no/nsd/nsdnytt/10-3/nsds_kommunedatabase.html (Hentet: 22.2.2013).
- Oates, W.E. (1999) An Essay of Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37:1120–1149.
- Offerdal, A og Aars J. (2000) ”Kommunene og det lokale demokrati i en omstillingsfase”, i Audun Offerdal og Jacob Aars (red), *Lokaldemokrati. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Offerdal A. (2005) Politisk deltaking lokalt. I NOU 2005:6, *Samspill og tillit*. Oslo: Statens offentlige utredninger.
- Pateman, C. (1977) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B.G., (2011) Responses to NPM: From Input Democracy to Output Democracy. In: T. Christensen and P. Lægreid, eds. *The Asgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate, 361-373.
- Pettersen, P. A. og L. E. Rose (2000) ”Det lokale selvstyrets omdømme: Opphav og betydning”, i Offerdal, A. og J. A. (red.) *Lokaldemokrati - Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag* (revidert utgave). Oslo: Kommuneforlaget.
- Pollitt, C og G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Resch-Knudsen, V. (2011) *Kommunalt eierskap*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ringdal, K. (2007) *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, L. E. og P. A. Pettersen (1998) “Confidence in politicians and institutions: comparing National and Local Levels”, i Narud, H. M. og Aalberg, T. (red) *Challenges to representative democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence E. og P. A. Pettersen (2009) “Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til?”, i Saglie, J. (red.) *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Rothstein, B og J. Teorell (2008) What is Quality of Government? A Theory of

Impartial Government Institutions. *Governance* (internett), 21 (2). Tilgjengelig fra: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x/abstract> (Hentet: 03.03.2013)

Snijders, T.A.B og R.J. Bosker (1999) *Multilevel Analysis. An introduction to basic and advanced multilevel modelling*. London: Sage Publication.

Tranøy, B. S. og Ø. Østerud (2001) *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2003) *Om ressursituasjonen i grunnsopplæringen m.m.* St.meld. nr 33 (2002-2003). Oslo, Utdanning- og forskningsdepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/033/PDFS/STM200220030033000DDDPDFS.pdf> (Hentet: 13.03.2013)

Winter, S. og V. Lehmann Nielsen (2010) *Implementering af politik*. Aarhus: Academica.

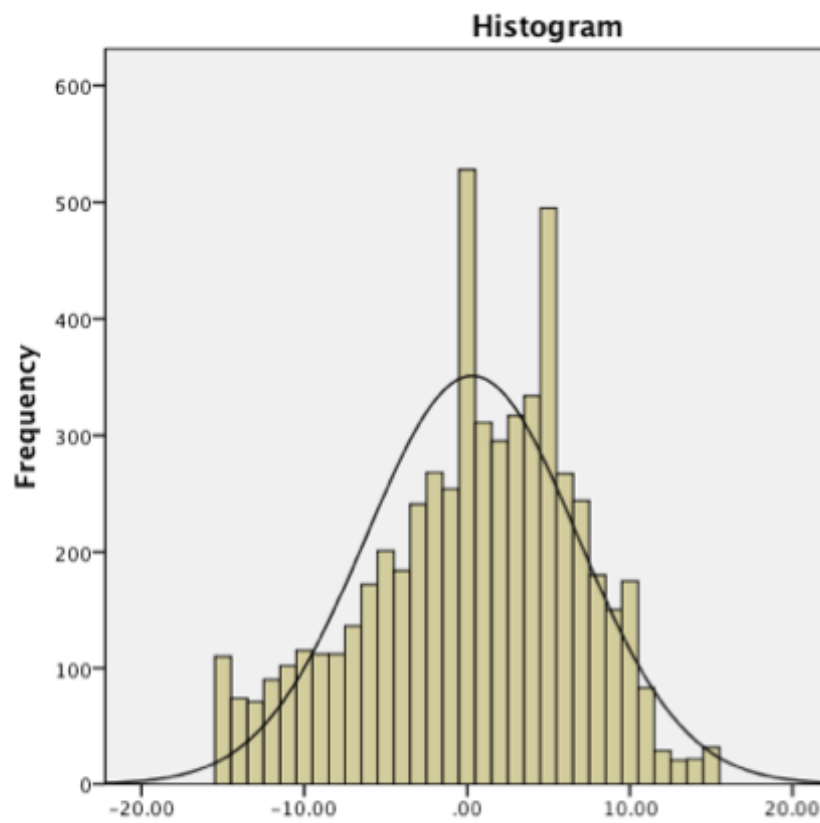
Østerud, Ø, F. Engelstad og P. Stelle (2003) ”Rettsliggjøring som maktforskyvning”, i *Makten og demokrati: En sluttbok fra Makt- og demokratiutredning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Aars, J. (2007) Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati. *Rokkansenteret*. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/PageFiles/2901/JacobAarsKjennetegn.pdf> (Hentet 04.03.2013)

10. Appendiks

Appendiks 1, Normalfordelingskurven til den avhengige variabelen.

Figur 2.0 Normalfordeling avhengig variabel, Tillit til lokaldemokratiet:



Appendiks 2, Toleransetest for modell 6.

Avhengig variabel, tillit til lokaldemokratiet	Toleranse
Konstant	
Tilfredshet med grunnskolen	0,710
Tilfredshet med pleie og omsorg	0,691
Mann	0,946
Alder	0,539
Sivilstatus (gift/samboer=1)	0,730
Utdanning (videregående skole=1)	0,693
Utdanning (yrkesskole=1)	0,745
Utdanning (universitet/høyskole=1)	0,620
Yrkesstatus (i arbeid=1)	0,636
Inntekt	0,614
Antall personer i husstanden	0,606
Tilhørighet til kommunen	0,845
Bor i kommunen om tre år	0,739
Politiskinteresse	0,854
Stemte du ved forrige stortingsvalg (Ja=1)	0,521
Stemte du ved forrige stortingsvalg (Ikke stemmerett=1)	0,613
Erfaring grunnskole (erfaring =1)	0,765
Erfaring pleie og omsorg (erfaring =1).	0,981
Kommuneeffekter:	
Produksjonsindeks	0,616
Partifragmentering	0,789
Bef. størrelse (log)	0,192
Bef. endring (1999-2009)	0,206
And. av bef. 6 til 16 år	0,210
And. av bef. over 60 år	0,252
Utg. Korriferte frie inntekter	0,658