

Elin Johanne Dolmseth

## **Kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud:**

Påvirket av representanters individuelle  
bakgrunnsfaktorer og forholdet til  
administrasjonen?

Masteroppgave i Master of Public Administration (MPA)

Veileder: Tor Georg Jakobsen og Knut Ingar Westeren

Mai 2020



Elin Johanne Dolmseth

# **Kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud:**

Påvirket av representanters individuelle  
bakgrunnsfaktorer og forholdet til administrasjonen?

Masteroppgave i Master of Public Administration (MPA)  
Veileder: Tor Georg Jakobsen og Knut Ingar Westeren  
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden



# Sammendrag

Tidligere forskning viser at kommunestyrerepresentanter i det store og hele er fornøyd med kommunens tjenesteyting. I denne oppgaven undersøker jeg om enkelte individuelle bakgrunnsfaktorer hos kommunestyrerepresentanter og om kommunestyrerepresentanters syn på forholdet mellom politisk og administrativt nivå er statistisk signifikant med representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Teori og empiri om demokratisk styring og om forholdet mellom politisk og administrativt nivå danner grunnlaget for undersøkelsene.

Et positivistisk ståsted med en deduktiv tilnærming og et kvantitativt forskningsdesign er lagt til grunn for oppgaven. Mottatt anonymiserte data fra KS sin Lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018 utgjør datagrunnlaget. Regresjonsanalyse ved bruk av flernivåmodell og estimeringsteknikken Maximum Likelihood er bruk for å analysere datamaterialet.

Analysen viser statistisk signifikans mellom kommunestyrerepresentanters alder og deres fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Representanter som er eldre enn 40 år er mer fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn representanter under 40 år. Aller mest fornøyd er representanter mellom 40 og 50 år. Også medlemskap i formannskapet viser statistisk signifikans med kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Mest fornøyde er faste medlemmer i formannskapet, men også representanter som er vara til formannskapet er mer fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn øvrige kommunestyrerepresentanter.

Kommunestyrerepresentanters kjønn, arbeidsplass, antall valgperioder i kommunestyret, og partitilhørighet viser ikke statistisk signifikans med representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud.

Tre skoler som handler om forholdet mellom politisk og administrativt nivå er lagt til grunn for å undersøke om kommunestyrerepresentanters forhold til kommunens administrasjon er statistisk signifikant med deres fornøydhet med tjenestetilbudet: Separasjonsskolen, som står for et tydelig skille mellom politisk og administrativt nivå, Den politiske skolen, som innebærer et tett forhold mellom politisk og administrativt nivå der administrasjonen er sterkt involvert i alle fasene i en politisk prosess (motstykket til separasjonsskolen) og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet. Denne skolen ligger mellom Separasjonsskolen og Den politiske skolen og mener at politisk og administrativt nivå skal ha et sunt forhold seg imellom der det foregår påvirkning, samarbeid og overlapping samtidig som nivåene har gjensidig respekt for hverandres roller og integritet seg imellom.

Den Politiske skolen er ikke statistisk signifikant med kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Undersøkelsen indikerer at praktisering av både Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer fører til kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud, men det er ikke er mulig å konkludere med en av disse to skolene. Konklusjonen blir derfor at sannheten synes å ligge et sted mellom disse skolene: Praktisering av en kombinasjon av Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer i forholdet mellom politisk og administrativt nivå fører til kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. I denne praktiseringen er det viktigst at politisk nivå utøver politisk styring og får informasjon om kommunens virksomhet.

# Abstract

Previous research studies have shown that municipal council representatives are in general satisfied of the municipality's service activities. In this thesis, it is examined if certain individual background factors among municipal council representatives and their views on the relationship between political and administrative levels are statistically significant in this respect. The study is based on theories and empirical data related to democratic governance and the relationship between political and administrative levels.

A positivistic point of view using a deductive approach and a quantitative research design is the basis for the analyses performed. Received anonymised data from KS's «Lokaldemokratiundersøkelse» (Local Democracy Study) 2017/2018 constitute the data basis. Regression analysis using the multilevel model and the Maximum Likelihood estimation technique are applied on the data material available.

The analyses made shows that there is a statistical significance between the age of municipal council representatives and their satisfaction of the municipality's services. Representatives older than 40 years are more satisfied than younger ones. Most satisfied are representatives between the ages of 40 and 50. Membership in the presidency also shows statistical significance with the satisfaction of municipality's services. Most satisfied are permanent members of the presidency, but also deputy members are more satisfied than other municipal council representatives.

The gender, local work site of municipal council representatives, the number of election periods in the municipal council, and political party membership do not show statistical significance with their satisfaction of the municipality's services.

Three «schools» regarding the relationship between political and administrative levels are applied for examining if municipal council representatives relationship with the municipal administration is statistically significant with their satisfaction with the municipality's services:

- the Separation School, advocating a clear distinction between the political and administrative level.
- the Political School, involving a close relationship between political and administrative levels where the administration is strongly taking part in all phases of a political process (the counterpart of the Separation School).
- the School of Interaction/Theory of Complementarity. This school presumes that the political and administrative levels have a fruitful relationship including influence, cooperation and overlap, and also that the levels have mutual respect for each other's roles and integrity among themselves.

The Political School is found not to be statistically significant with municipal council representatives satisfaction with the municipality's services. The study indicates that the practice of both the Separation School and the School of Interaction / Theory of Complementarity's ideas leads to municipal council representatives satisfaction with the municipality's services, but it is difficult to give precedence to one of them. The conclusion, therefore, is that the practice of a combination of the ideas of Separation School and the School of Interaction/Theory of Complementarity in the relationship between political and administrative level ensures municipal council representatives' satisfaction with the municipality's services. In this practice, it is most important that the political level exercises political governance and receives information about the municipality's activities.

# Forord

Denne masteroppgaven er avsluttende avhandling i studiet Master of Public Administration ved NTNU Handelshøyskolen. Studiet er rettet mot bl.a. ledere i offentlig sektor og sentrale tema i studiet er makt og demokrati, produktivitet og effektivitet, omstilling og endringsledelse, gjennomføringskraft, internasjonalisering og økonomisk styring. Dette er midt i blinken for meg tenkte jeg, og sendte søknad om opptak. I januar 2018 deltok jeg på første studiesamling.

Og spennende har det vært. Ikke minst skyldes det at studiet er erfaringsbasert, noe som har gitt gode samlinger med dyktige forelesere og der medstudenter med ulik bakgrunn har delt sine erfaringer.

Men det har også vært krevende. Å gjennomføre et deltidsstudium over 2,5 år og samtidig gå i 100% jobb har vært belastende, da livet ellers, på godt og vondt, går sin gang.

I masteroppgaven min undersøker jeg om kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer og deres forhold til administrasjonen påvirker representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. For meg er dette et spennende tema og det har vært givende å jobbe med oppgaven. God veiledning fra Tor Georg Jakobsen og Knut Ingar Westeren har vært avgjørende for at jeg skulle komme i mål. Tusen takk begge to.

Oppdal, mai 2020.

Elin Dolmseth





# Innhold

Sammendrag .....	V
Abstract .....	VI
Forord .....	VII
1 Innledning .....	1
1.1 Disponering av oppgaven .....	2
2 Problemstilling .....	3
3 Tidligere forskning .....	6
3.1 Lokaldemokratiundersøkelsen 2010 .....	6
3.2 Veier til god lokaldemokratisk styring .....	7
3.3 Nye veier til godt lokaldemokrati? .....	8
3.4 I samme båt .....	9
3.5 Politikk og administrasjon på lokalt nivå, den lokale administrasjonens politiske makt .....	10
3.6 Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys .....	11
4 Teori .....	12
4.1 Demokratisk styring .....	12
4.1.1 Demokrati som politisk styringsform .....	12
4.1.2 Kommunalt selvstyre .....	13
4.1.3 Folkevalgtrollen .....	14
4.1.4 Forholdet mellom folkevalgte og innbyggerne .....	15
4.1.5 Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen .....	16
4.2 Forholdet mellom politisk og administrativt nivå .....	18
4.2.1 Separasjonsskolen .....	18
4.2.2 Den politiske skolen .....	19
4.2.3 Interaksjonsskolen .....	19
4.2.4 Komplementaritet .....	19
5 Metode .....	21
5.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming og forskningsstrategi .....	21
5.2 Vurdering av datas kvalitet: Reliabilitet og validitet .....	23
5.3 Generalisering av undersøkelsens resultater .....	25
6 Empiri .....	27
6.1 Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 .....	27
6.1.1 Om deltakerne i undersøkelsen .....	27
6.1.2 Hovedkonklusjoner fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 .....	28
6.2 Oppgavens datamateriale .....	30
6.2.1 Etablering av Y-variabelen .....	30
6.2.2 Beskrivelse av X-variablene .....	32

6.3 Etablering av flernivåmodell .....	33
6.4 Resultater fra ML-regresjon alle kommuner .....	34
6.4.1 Kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer.....	35
6.4.2 Kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen .....	36
6.4.3 Oppsummering .....	36
6.5 Resultater fra ML-regresjon, etter kommunestørrelse .....	37
7 Analyse av empiri og datamateriale.....	38
7.1 Kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer .....	38
7.1.1 Kjønn, arbeidsplass og antall valgperioder i kommunestyret. ....	39
7.1.2 Alder, medlemskap i formannskapet og politisk tilhørighet .....	39
7.2 Kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen .....	43
8 Konklusjon.....	48
8.1 Kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer .....	48
8.2 Kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen .....	50
8.3 Oppsummering .....	52
9 Referanser .....	54
10 Vedlegg .....	57

## Figurer

Figur 1 Det lokaldemokratiske kretsløpet .....	3
Figur 2 Kausalmodell: X-variabler som testes for å besvare problemstillingen .....	5
Figur 3 Svaras modell: Grad av samhandling mellom politisk og administrativt nivå.....	20
Figur 5 Påstandenes laveste og høyeste Y-verdi .....	44
Figur 6 Skolenes syn på forholdet mellom politisk og administrativt nivå .....	50

## Tabeller

Tabell 1 Resultater fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2010 .....	7
Tabell 2 Utvikling i politiker- og rådmannsidealet.....	15
Tabell 3 Deltakerkommuner etter kommunestørrelse .....	27
Tabell 4 Deltakerkommuner etter fylke.....	28
Tabell 5 Resultater fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 .....	29
Tabell 6 Korrelasjon mellom påstandene i demokratikvaliteten Effektivt styre .....	31
Tabell 7 Faktoranalyse Y-variabel .....	31
Tabell 8 Resultat fra ML-regresjon, alle kommuner .....	34
Tabell 9 Resultat fra ML-regresjon, etter kommunestørrelse.....	37
Tabell 10 Påstander koblet til teori om forholdet mellom politisk og administrativt nivå .....	43

# 1 Innledning

Kommuner styres av folkevalgte som representerer ulike politiske partier i kommunestyret. Disse lokalpolitikere er lekfolk som innbyggerne har valgt inn i kommunestyret for en 4-årsperiode.

Et nyvalgt kommunestyre fatter fra første møte vedtak som er bestemmende for kommunens tjenestetilbud, et tilbud som består av velferdstjenester gjennom hele vårt livsløp, samfunnsinfrastrukturtenester og forvaltningstjenester. Vedtakene fattes gjerne på bakgrunn av det politiske partiets politikk, men folkevalgtes bakgrunn og erfaring kan også forme den enkelte representants mening om saker. Forskning viser at innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester bidrar til positivt omdømme for det lokale selvstyret (Offerdal & Aars, 2000, s. 40).

Mens kommunestyret består av folkevalgte, består kommunens administrasjon i all hovedsak av fast ansatte fagfolk. Administrasjonen v/rådmannen har som oppgave å forberede saker for kommunestyret og iverksette kommunestyrets vedtak. Politisk og administrativt nivå er altså avhengig av hverandre for å levere tjenester til innbyggerne. Både ny og gammel kommunelov legger opp til at det skal være et klart skille mellom det folkevalgte og det administrative nivået. Hensikten med dette skillet er å fremme de grunnleggende verdiene ved det kommunale selvstyret; et representativt folkestyre og et levende lokaldemokrati. Å fremme disse verdiene fordrer nær kontakt mellom folkevalgte og innbyggere og at kommunestyret fatter beslutninger på vegne av innbyggerne (Bernt, 1990, kap. 9; NOU 2016:4, 2016, kap. 8.6).

Undersøkelser viser at både innbyggere og kommunestyrerepresentanter i det store og hele er godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud (Baldersheim & Rose, 2011, s. 23; Winsvold, 2019, s. 8 og 15). Samtidig konkluderer bl.a. Jacobsen i sin doktoravhandling (2007, s. 227-229) med at det i praksis ikke er et tydelig skille mellom det politiske og det administrative nivået i kommunene.

Her synes det å ligge motsetninger: kommunelovens forarbeider begrunner et tydelig skille mellom politisk og administrativt nivå med at det fremmer folkevalgtes mulighet til å styre på vegne av innbyggerne. Jacobsen (*ibid*) viser til at et slikt tydelig skille ikke finnes. Samtidig viser forskning at folkevalgte og innbyggere er fornøyd med tjenestene som kommunen leverer (Baldersheim & Rose, 2011, s. 23; Winsvold, 2019, s. 8 og 15).

Dette har fått meg til å lure på: Er det en sammenheng mellom kommunestyre-representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud og forholdet mellom politisk og administrativt nivå? Og hva med kommunestyre-representanters individuelle bakgrunnsfaktorer – som kjønn, alder, arbeidsplass, partitilhørighet, evt. medlemskap i formannskapet og antall valgperioder i kommunestyret - påvirker disse forholdene representanters fornøydhet med tjenestene? Det er tema for denne oppgaven.

Som mangeårig ansatt i kommunesektoren er jeg bl.a. interessert i hva som bidrar til kommunestyre-representanters fornøydhet med kommunens tjenester. Slik kunnskap vil jeg ha nytte av i arbeidet mitt. Jeg finner det derfor interessant å gå dypere inn i temaet. I tillegg håper jeg oppgaven bidrar til at både kommunestyre-representanter og kommune-administrasjonen kan finne nyttige teoretiske og praktiske knagger i arbeidet med styring av kommunens virksomhet.

## 1.1 Disponering av oppgaven

I neste kapittel, kapittel 2, presenterer jeg Det lokaldemokratiske kretsløpet som beskriver forholdet mellom innbyggerne, administrasjonen og folkevalgte. Deretter presenteres oppgavens problemstilling. Hvilke variabler som er valgt til å belyse problemstillingen framstilles i en kausalmodell.

I kapittel 3 presenterer jeg rapporter som berører forhold som omfattes av problemstillingen. Dette er rapporter som bygger på data fra KS sine lokaldemokratiundersøkelser og et utvalg av rapporter som omtaler folkevalgtes forhold til administrasjonen og folkevalgtes fornøydhets med kommunens tjenestetilbud.

Teori om demokratisk styring og om ulike syn på forholdet mellom politisk og administrativt nivå blir beskrevet i kapittel 4. Demokrati som politisk styringsform, kommunalt selvstyre, folkevalgtrollen, forholdet mellom folkevalgte og innbyggerne og folkevalgte og administrasjonen omtales først. Deretter presenteres fire syn på forholdet mellom politisk og administrativt nivå.

Den metodiske tilnærming til problemstillingen beskrives i kapittel 5. Positivistisk tilnærming og kvantitativ metode legges til grunn for oppgaven.

I kapittel 6 presenteres oppgavens datamateriell og resultatet av flernivåanalysene av datamaterialet. Data fra lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 danner grunnlaget for flernivåanalysene. Det er laget to analyser: En som viser resultatet for alle kommuner samlet sett og en som viser resultatet for små, mellomstore og store kommuner. X-variablene består av ni påstander om forholdet mellom politisk og administrativt nivå og seks forhold som gjelder kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer. Y-variabelen er benevnt Kommunestyrerepresentanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud.

I kapittel 7 drøftes empiri, teori og oppgavens datamateriale. Kapitlet ser først på funn knyttet til kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer sett opp mot deres fornøydhets med kommunens tjenestetilbud. Deretter kommenteres funn om kommunestyre-representanters forhold til administrasjonen og fornøydhets med kommunens tjenestetilbud.

Med bakgrunn i drøftingene i kapittel 7 besvarer jeg problemstillingen i kapittel 8. Jeg gir også tips til senere forskning.

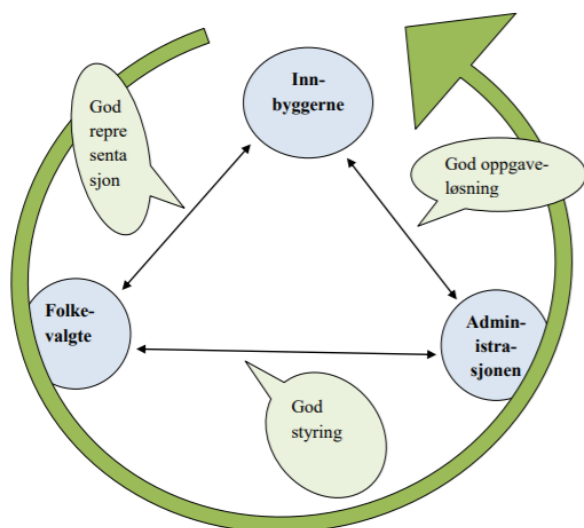
## 2 Problemstilling

Et godt fungerende samfunn fordrer et godt politisk system som fatter kollektive og bindende beslutninger på vegne av personer og organisasjoner. Slike beslutninger omfatter bl.a. prioritering av knappe ressurser i den hensikt å oppnå størst mulig nytte pr. krone. I Norge er velferdsstaten sterkt utbygd og offentlig sektor er en stor produsent av velferdstjenester. Kommuner har ansvaret for produksjon av mange av disse velferdstjenestene til innbyggerne (Opstad, 2013, s. 168-170). Kommuner ledes administrativt av rådmannen (også benevnt administrasjonssjef eller kommunedirektør) og politisk av ordføreren. Administrasjonen har ansvaret for å forberede saker til politisk behandling, iverksette politiske beslutninger, produsere tjenester og rapportere resultater tilbake til politisk nivå.

Kommunestyret er kommunens øverste politiske organ, valgt av kommunens innbyggere. Det er kommunestyret, som på vegne av innbyggerne og innenfor nasjonalt fastsatte rammebetingelser, fatter beslutninger i saker som angår kommunens virksomhet. Det innebærer å ta stilling til hvilke tjenester som skal produseres til hvilke grupper, fordele ressurser og fastsette standard/kvalitet på tjenestene innenfor nasjonale føringer. Kommunestyret er ansvarlig for å styre administrasjonen, herunder å føre tilsyn med administrasjonens iverksetting av politiske vedtak.

Om innbyggerne er fornøyd med kommunestyrets beslutninger kan kommunestyre-representantene få fornyet tillit ved neste kommunestyrevalg. Skulle innbyggerne være misfornøyd med kommunestyrets arbeid kan representantene skiftes ut. Kommunestyret blir dermed ansvarliggjort via valg. Det lokaldemokratiske kretsløpet visualiserer forholdet mellom innbyggerne, kommuneadministrasjonen og de folkevalgte (Baldersheim & Rose, 2011, s. 2):

Figur 1 Det lokaldemokratiske kretsløpet



Folkevalgtes oppgave er altså å representere kommunens innbyggere og styre kommunens virksomhet. Både gjeldende og ny kommunelov legger opp til et tydelig skille for funksjons- og ansvarsdelingen mellom politisk og administrativt nivå (NOU 1990:13, 1990, s. 99; NOU 2016:4, 2016, s. 81-82). I faglitteraturen argumenteres det også for et tydelig skille, men det finnes også faglitteratur som argumenterer imot og mener at det er mest hensiktsmessig med tett samhandling mellom politisk og administrativt nivå.

Det er kommunestyret, innenfor nasjonalt gitte rammer, som fatter overordnede beslutninger om kommunens virksomhet. Jeg forutsetter at kommunestyrerepresentanter gjør helhetlige vurderinger i rollen sin som folkevalgt og fastsetter nivået på tjenestetilbudet etter avveininger mellom saksopplysninger presentert av administrasjonen og forventninger uttrykt av innbyggerne. Samtidig har kommunestyre-representanter ulik bakgrunn og erfaring slik at det er naturlig å tro at den enkelte representants individuelle bakgrunnsfaktorer også påvirker representantens syn på hvordan kommunale tjenester bør være.

Det ligger i politikken natur å fremheve politikken til eget parti og et ønske om å ha flest mulig representanter i kommunestyret. Det gir størst mulighet til å få gjennomslag for partiets politikk. Slik sett er de politiske partiene opptatt av å styre slik at velgerne blir fornøyde og gir partiet tillit ved neste valg. Samtidig er kommunestyret avhengig av informasjon og samspill med administrasjonen for å kunne utforme og omsette politiske beslutninger til tjenester til innbyggerne. I forarbeidene til kommuneloven av 1992 (NOU 1990:13, 1990, s. 97) går det fram at det bør være et tydelig skille mellom politisk og administrativt nivå, da det fremmer folkevalgtes mulighet til å styre på vegne av innbyggerne. Forskning viser at det i praksis ikke er et skarpt skille mellom de to nivåene i kommunene (Jacobsen, 2007, s. 227-229). Forskning viser også at både innbyggere og kommunestyre-representanter i det store og hele er godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud (Baldersheim & Rose, 2011, s. 23; Winsvold, 2019, s. 8, 15) og at fornøydhet med kommunens tjenestetilbud bidrar positivt til omdømmet for det lokale selvstyret (Offerdal & Aars, 2000, s. 40). Disse resultatene kan forstås slik at innbyggerne er fornøyd med måten kommunestyret styrer kommunene på.

Kommunestyret er avhengig av administrasjonen for å utøve styring, en funksjon som innebærer å tenke strategisk og fatte vedtak om kommunens virksomhet. Videre skal kommunestyrerepresentanter være ombud for innbyggerne og representant for et politisk parti sine synspunkter. Samtidig har folkevalgte ulik bakgrunn og erfaringer, noe som kan forme representanters syn på hvilke beslutninger som bør tas. I dette sammensatte landskapet skal kommunestyre-representanter til syvende og sist stå til ansvar overfor innbyggerne for kommunens tjenester. Jeg finner det derfor interessant å undersøke om kommunestyre-representanters individuelle bakgrunnsfaktorer og representanters forhold til administrasjonen påvirker deres fornøydhet med kommunens tjenester.

Følgende problemstilling legges til grunn for oppgaven:

*Hva påvirker kommunestyre-representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud?*

Problemstillingen avgrenses til å undersøke følgende hypoteser:

- *Representanters kjønn, alder, arbeidsplass, partitilhørighet, et eventuelt medlemskap i formannskapet og antall valgperioder i kommunestyret påvirker fornøydheten med tjenestetilbudet*
- *Representanters forhold til kommunens administrasjon påvirker fornøydheten med tjenestetilbudet*

Også andre forhold kan påvirke kommunestyre-representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Disse kan oppsummeres i statlige fastsatte rammebetingelser for kommunens tjenesteyting, kommuners demografi og geografi og medias fokus. Slike forhold er det vanskelig for kommunestyret å gjøre noe med. Forhold som kommunestyret kan gjøre noe med og/eller påvirke kan være kommunens politiske og administrative organisasjonsmodell, nivå av delegering mellom politisk og administrativt nivå,

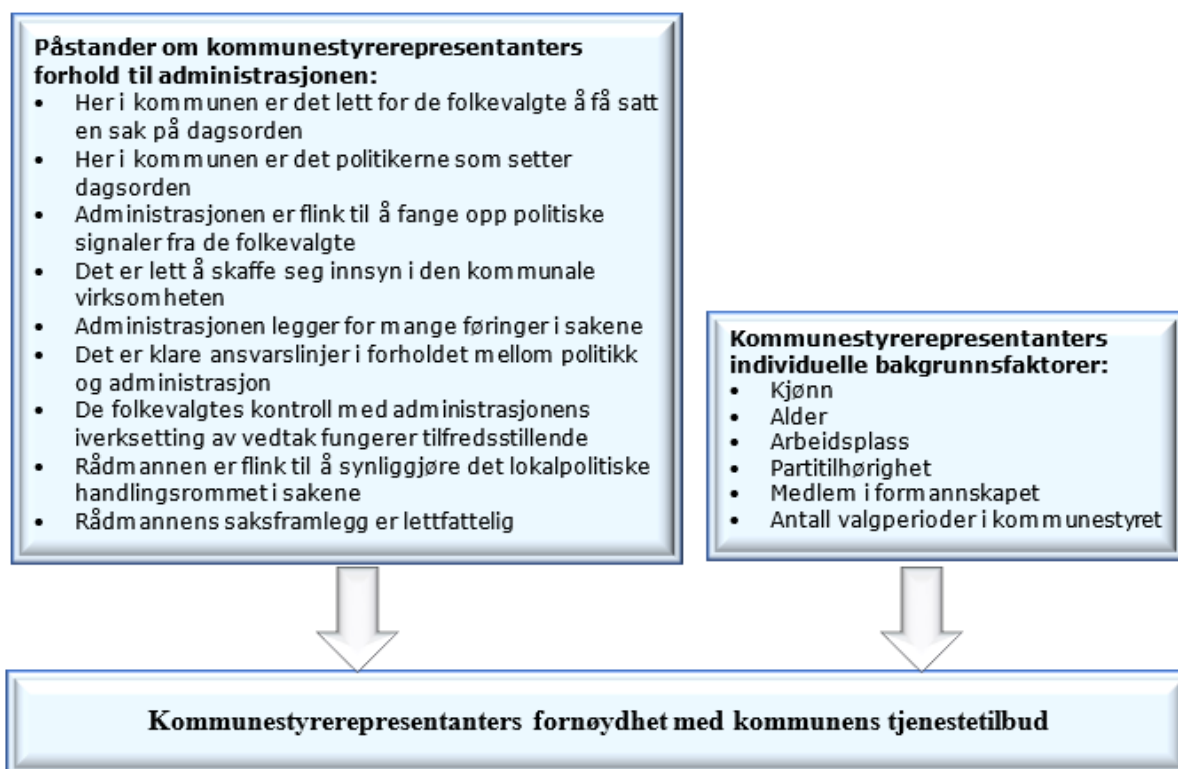
administrasjonens oppgaveløsning, plassering av deler av tjenesteytingen utenfor kommuneorganisasjonen, informasjonsflyt til/fra innbyggerne og mellom politisk og administrativt nivå og innbyggerdeltakelse. Hvilket synspunkt kommunestyre-representanter har på disse forholdene kan påvirke representanters syn på kommunens tjenestetilbud. Oppgaven ser ikke på disse forholdene.

Anonymisert datamateriale fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 (KS, 2019b) legges til grunn for å besvare problemstillingen. I Lokaldemokratiundersøkelsen har kommunestyre-representanter bl.a. tatt stilling til tre påstander knyttet til demokrati-kvaliteten Effektivt styre: *Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne, I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte og Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor.* Disse påstandene legges til grunn for å etablere Y-variabelen (den avhengige variabelen) i undersøkelsen min.

Jeg besvarer problemstillingen ved å undersøke om det er en sammenheng målt ved statistisk signifikans mellom 1) kommunestyre-representanters individuelle bakgrunns-faktorer, og 2) kommunestyre-representanters svar på ni påstander om forholdet mellom politisk og administrativt nivå i kommunene sett opp imot Y (Kommunestyre-representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud).

Boksene i kausalmodellen nedenfor viser hvilke uavhengige variabler (X) som testes for å besvare problemstillingen:

Figur 2 Kausalmodell: X-variabler som testes for å besvare problemstillingen



Ved å undersøke om det foreligger statistisk signifikans mellom de ulike X-variablene og Y-variabelen håper jeg å bidra til at data fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 kan gi ytterligere kunnskap om hvordan lokaldemokratiet kan forbedres.

## 3 Tidligere forskning

I dette kapitlet omtaler jeg rapporter som bygger på data fra lokaldemokratiundersøkelsene og et utvalg av rapporter som omtaler folkevalgtes forhold til administrasjonen og folkevalgtes fornøydhets med kommunens tjenestetilbud. Jeg har ikke funnet forskning som ser på en mulig samvariasjon mellom folkevalgtes forhold til kommunens administrasjon sett opp mot folkevalgtes fornøydhets med kommunens tjenestetilbud.

Omtalen av rapportene viser bare til hva rapportene sier om tema som anses som relevante for denne oppgaven.

### 3.1 Lokaldemokratiundersøkelsen 2010

Lokaldemokratiundersøkelsen har til hensikt å framskaffe data som kommunene kan bruke til å utvikle og forbedre lokaldemokratiet. Den enkelte kommunes «lokaldemokratistand» vurderes ved at innbyggere og kommunestyrerepresentanter tar stilling til påstander som tar utgangspunkt i fire standarder som kjennetegner et godt lokaldemokrati: Pålitelig styre (tillit til folkevalgtes redelighet og styringsorganenes virkemåte), Ansvarlig styre (at innbyggerne kan følge med i politikken og stille de styrende til ansvar), Borgernært styre (muligheter for innbyggerne til å delta i og påvirke politikken) og Effektivt styre (evne til å levere tjenester som er i samsvare med innbyggernes behov, samt de folkevalgtes evne til å styre kommunen) (Baldersheim & Rose, 2011, s. vii). Lokaldemokratiundersøkelsen er gjennomført i 3 runder; 2010, 2014 og 2017/2018. Påstandene er redigert i løpet av disse årene: noen er tatt ut, andre er språklig redigert og nye påstander er kommet til. Dette gjelder påstander som grovt kan grupperes i folkevalgtes forhold til administrasjonen og folkevalgtrollen (Winsvold, 2019). Samtlige påstander i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 er vist i vedlegg 2 og 3.

I den første lokaldemokratiundersøkelsen i 2010 deltok 82 kommuner. Resultatet fra undersøkelsen er samlet i rapporten *Hvordan fungerer lokaldemokratiet* (Baldersheim & Rose, 2011). Tabellen nedenfor viser prosentandelen av kommunestyrerepresentanter som svarer «godt fornøyd» eller «svært godt fornøyd» på påstanden knyttet til demokratikvaliteten effektivt styre og påstander som kan knyttes til forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen. Små kommuner er definert som kommuner med under 5.000 innbyggere, mellomstore kommuner er definert som kommuner med 5.000–20.000 innbyggere og store kommuner er definert som kommuner med over 20.000 innbyggere.



Tabell 1 Resultater fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2010

Påstand:	Små kommuner	Mellom-store kommuner	Store kommuner
<i>Påstander knyttet til demokratikvaliteten effektivt styre:</i>			
Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne	88%	83%	76%
<i>Påstander som kan knyttes til forholdet mellom politisk og administrativt nivå:</i>			
Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte	69%	70%	77%
Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten	54%	52%	50%
Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon	75%	70%	71%
De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende	66%	66%	69%

Tabellen viser at kommunestyrerepresentanter i små kommuner er mer fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn større kommuner. Kommunestyrerepresentanter i store kommuner er minst fornøyd med kommunens tjenestetilbud. Påstanden om muligheten til å skaffe seg innsyn i kommunens virksomhet skårer dårligst av påstandene som kan knyttes til forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen (50%–54%, avhengig av kommunestørrelse), mens de øvrige påstandene om forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen skårer mellom 66%–77%, noe avhengig av kommunestørrelse.

Den andre lokaldemokratiundersøkelsen ble gjennomført i 2014 og den tredje ble gjennomført i 2017/2018. Winsvold (2019) presenterer resultatene fra begge undersøkelsene i et samlet notat. Ettersom deler av datagrunnlaget fra undersøkelsen i 2017/2018 ligger til grunn for denne oppgaven har jeg valgt å presentere resultatet fra undersøkelsen i 2017/2018 i kapitlet om empiri.

### 3.2 Veier til god lokaldemokratisk styring

Rapporten Veier til god lokaldemokratisk styring (Baldersheim et al., 2013) følger opp hovedkonklusjonen fra rapporten Hvordan fungerer lokaldemokratiet (Baldersheim & Rose, 2011) ved å se på hva som fremmer og hva som hemmer god demokratisk styring innenfor hver av lokaldemokratistandardene. Rapporten består av kvantitative analyser av data fra KS sin Lokaldemokratiundersøkelse 2009/2010 og kvalitative analyser av et utvalg av kommunene som deltok i undersøkelsen.

Den kvantitative analysen består av data fra 79 kommuner (Baldersheim et al., 2013, s. 56). Analysen har hatt som mål å avdekke hva som kjennetegner kommuner hvor folkevalgte oppfatter den demokratiske styringen som god. Regresjonsanalyse i form av en flernivåanalyse er brukt for å gjennomføre analysene. Den avhengige variabelen er konstruert som en indeks basert på et antall påstander for hver enkelt demokratipåstand. Regresjonsmodeller er benyttet for å predikere verdiene på de avhengige variablene.

Målet med de kvalitative analysene var å finne evt. andre faktorer som påvirker synet på den demokratiske styringen enn de faktorene som ble målt i den kvantitative analysen. 12 kommuner ble valgt ut til å delta i case-studien. Kommunene ble valgt som følge av at de

avvek fra forventet verdi i spørreundersøkelsen, fordi de hadde en spesielt høy eller spesielt lav gjennomsnittlig skåre på indeksene og for å få med kommuner av ulik størrelse og geografisk plassering (Baldersheim et al., 2013, kap. 3).

Rapporten fremhever bl.a. tre organisatoriske faktorer som viktige for god demokratisk styring: Intern organisasjonskultur, intern organisasjonsstruktur og informasjonstiltak, både mellom folkevalgte og administrasjonen, men også informasjonstiltak mot innbyggerne. I den kvalitative analysen viser informasjonstiltak en statistisk positiv effekt både på innbyggenes og folkevalgtes opplevelse av lokaldemokratiet. Også case-studien trekker fram informasjonstiltak som viktige for at organisasjonsstrukturen skal fungere godt. Deltakerne i case-studien framhever at «En kultur preget av tillit og åpenhet, tydelige ansvarslinjer og god rolleavklaring ...» mellom politisk og administrativt nivå er viktig for god demokratisk styring (Baldersheim et al., 2013, s. 189).

Rapporten omtaler også strukturelle forhold som kommunestørrelse og politisk posisjon (Baldersheim et al., 2013, kap. 8.1.1). Verken den kvantitative eller den kvalitative analysen viser en sammenheng mellom kommunestørrelse og demokratikvaliteten Effektivitet. I case-studien sier imidlertid små kommuner at de opplever å være sårbare som følge av at ansatte ofte har flere funksjoner. Om en ansatt slutter kan det gå utover tjenesteproduksjonen innen flere områder.

Politisk posisjon betyr noe for hvor positiv den folkevalgte er til kommunens demokratiske styring. Den kvantitative analysen viser at medlemmer av formannskapet er mer positive enn andre, mens representanter som tilhører partier som er i opposisjon er mer kritisk enn representanter som tilhører partier som er i posisjon. Tilfredsheten med demokratikvaliteten Effektivt styre øker med folkevalgtes alder.

### 3.3 Nye veier til godt lokaldemokrati?

På bestilling fra KS har Nordlandsforskning m.fl. laget en oppdatert analyse av hvilke forhold som kjennetegner kommuner med et godt lokaldemokrati. Resultatene er samlet i rapporten Nye veier til godt lokaldemokrati? (Gjertsen et al., 2019). Rapporten skal forstås som en oppfølging og oppdatering av kunnskapen i rapporten fra 2013, Veier til god lokaldemokratisk styring (Baldersheim et al., 2013), som bygger på data fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2010.

Rapportens kvantitative analyse bygger på data fra 75 kommuners deltakelse i folkevalgt delen av Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 og informasjon om kommuners strukturelle forhold og organisatoriske faktorer hentet fra 3 ulike databaser. Som rapporten til Baldersheim et al. (2013) har Gjertsen et al. etablert indekser og gjennomført flernivåanalyse basert på regresjonsmodeller for hver indeks (Gjertsen et al., 2019, s. 31). Den kvalitative analysen er lagt opp som et supplement til den kvantitative analysen og består av intervjuer av 3 kommuner med ulik kontekst (Gjertsen et al., 2019, kap.2.2).

Rapporten til Gjertsen et al. (2019) gir sin tilslutning til funnene presentert av Baldersheim et al. (2013). Gjertsen et al. finner også at eldre folkevalgte er noe mer positive til kommunens demokrati enn yngre representanter og at medlemmer av formannskapet er noe mer positive til demokratikvalitetene enn øvrige kommunestyre-representanter. At formannskapsmedlemmer er mer positive enn øvrige representanter tror Gjertsen et al. kan skyldes at disse har mer erfaring med kommunedemokratiet. Gjertsen et al. tror også at årsaken til at eldre kommunestyre-representanter er mer positive til demokratiet enn

yngre representanter er at eldre har mer erfaring med kommunedemokratiet enn yngre, og dermed er mer positive (Gjertsen et al., 2019, s. 35-36). Videre finner Gjertsen et al. det samme som Winsvold (2019) når det gjelder partitilhørighet og vurdering av demokratikvalitetene: Representanter fra typiske ordførerpartier (Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, samt Kristelig Folkeparti), har noe høyere skåre enn øvrige partier (Gjertsen et al., 2019, s. 55).

I Gjertsen et al. (2019) sin kvalitative analyse kommenteres det at sosiale medier har fått en større betydning, både for kommunens offisielle informasjonsarbeid og for utøvelse av folkevalgrollen, i form av at kommune-politikere deltar i debatter på sosiale medier; folkemøter foregår 24 timer i døgnet, 7 dager i uka. Positivt sett gir det en ny kanal for kontakt mellom innbyggere og folkevalgte. Den negative siden kan være at sosiale medier brukes til å uttrykke usakligheter og mobbing av folkevalgte. Informasjon om kommunepolitikk og kommunal tjenesteyting til innbyggerne er viktig for innbyggernes mulighet til å engasjere seg og for å kunne velge politisk parti. Kommunens eget informasjonsarbeid om tjenestene og folkevalgtes informasjon om politiske alternativer blir særlig viktig hvis lokale medier ikke formidler slik informasjon tilfredsstillende. Sosiale medier kan være en kanal som kan brukes. Rapporten anbefaler at forholdet til og bruken av sosiale medier diskuteres i den enkelte kommune (Gjertsen et al., 2019, kap. 6.8).

I den kvalitative analysen kommer det fram at det er betydelige forskjeller på utøvelse av politikerrollen i små og store kommuner: I små kommuner kan politikere prioritere innbyggerkontakt og arbeid for enkeltsaker og/eller enkelte fagfelt. I større kommuner er politikerrollen mer profesjonell og hovedfokuset er på de strategiske hovedlinjene (Gjertsen et al., 2019, s. 66)

Rapporten konkluderer bl.a. med at tiltak for å bedre den demokratiske styringen må tilpasses lokal kontekst, lokal problemforståelse og lokale behov. Det anbefales at det med utgangspunkt i lokalspesifikk kunnskap om forholdet mellom kommune, innbyggere og folkevalgte pekes ut tiltak som kan bidra til å bedre lokaldemokratiet. Det viktigste kommunene kan gjøre er å jevnlig sette temaet lokaldemokrati på dagsorden i den hensikt å bevisstgjøre og forplikte kommunens folkevalgte (Gjertsen et al., 2019, s. 8).

### 3.4 I samme båt

Rapporten I samme båt (Lien & Bjørke, 2003) handler om kritiske faktorer for godt samspill mellom politikk og administrasjon. For å drøfte problemstillingen etablerte KS to kommune-nettverk i Nordland og Østfold, bestående av hhv. 6 og 5 kommuner. Ordførere og rådmenn fra kommunene deltok i nettverkene. En landsomfattende spørreundersøkelser til alle landets kommuner ble brukt som innledning til arbeidet i nettverkene. Nettverkene har drøftet egne erfaringer knyttet til samspillet mellom politisk og administrativt nivå samt fått supplerende innspill fra ordførere og rådmenn i andre fylker. Arbeidet har vært ledet av et konsultantselskap og rapporten I samme båt er et sammendrag av nettverkene arbeid (Lien & Bjørke, 2003, s. 4-5).

I rapporten lanseres tankemodellen «i samme båt» som erstatning for den mer kjente tankemodellen «folkevalgte og administrasjon er på samme arena, men de spiller på hver sine banehalvdeler». Hensikten med den nye tankemodellen var å signalisere at politikk og administrasjon har felles interesse av å sikre styring og fremdrift av kommuneorganisasjonen. For å oppnå det må politisk og administrativt nivå, som har ulike roller i en kommuneorganisasjon, samarbeide om felles mål og verdier. Det fordrer at det etableres strategier for å utvikle et godt samspill. Godt samspill er både avhengig av og et

resultat av gjensidig tillit. Tillit er noe som opparbeides og som en gjør seg fortjent til over tid gjennom evnen til samspill. Samspill skapes via strukturelle forhold, kompetanse og kultur.

Strukturelle forhold handler om valg av politisk og administrativ organisasjonsmodell, styringssystemer, møtestruktur, overordnet planverk og delegering av myndighet. Her defineres de formelle arenaene som gir muligheten for samspill mellom politisk og administrativt nivå. Kompetanse handler om den enkeltes evne til samspill. Evnen påvirkes av lederkompetanse, kommunal kompetanse, politisk kompetanse, arbeidsgiverkompetanse og samspillskompetanse. Kultur handler om viljen til samspill, dvs. verdier og holdninger som bidrar til å gjøre hverandre gode. Å gjøre hverandre gode er i rapporten beskrevet som å være ansvarlige, positive, lojale, ærlige, ha gjensidig respekt for hverandre, være tydelige, ha omtanke for, samt være rause med, hverandre, ha et helhetsperspektiv og sette brukere i fokus.

Rapporten beskriver relasjonen mellom ordfører og rådmann som kjernen i samspillet mellom politisk og administrativt nivå. De største utfordringene i forhold til samspill oppstår når det foreligger ulike oppfatninger om hva som er rådmannens rolle og når det er dårlig kjemi mellom disse to rollene, forstått som vilje og evne til samspill. En «dårlig kjemi» må kompenseres med et strammere rammeverk for samspillet.

Rapporten konkluderer med at administrasjonen må legge til rette for at politisk ledelse lykkes i sin rolle med å skape et velfungerende lokaldemokrati og at de folkevalgte opplever at de har den reelle styringen i kommunen. Politisk ledelse på sin side må legge til rette for at administrasjonen lykkes i sin rolle, dvs. i å levere gode tjenester.

### 3.5 Politikk og administrasjon på lokalt nivå, den lokale administrasjonens politiske makt

I denne doktoravhandling er administrasjonens politiske makt tema. Her studeres lokalpolitikere og kommunale ledere i 30 sørlandskommuner (Jacobsen, 2007, kap. 10). Rapportens resultater bygger på regresjonsanalyser.

Jacobsen konkluderer bl.a. med at det ikke er et skarpt skille mellom politisk og administrativt nivå i kommunene, men det er heller ikke en fullstendig sammenblanding mellom nivåene. Det foregår en interaksjon mellom nivåene og interaksjonen blir tettere jo nærmere man er kjernen i det politiske og administrative systemet. Relasjonen mellom nivåene ser ut til å avklares utover valgperioden, i den forstand at interaksjonen snevres inn etter hvert til å gå gjennom formelle kanaler (Jacobsen, 2007, s. 227-229).

Sentrale politikere har størst tillit til administrasjonen samtidig som forholdet mellom politisk og administrativt nivå kan variere betydelig alt etter hvor man er i valgcyklusen. Ved forberedelse av saker til politisk behandling står administrasjonens faglige autonomi sterkt, men etter at vedtak er fattet er administrasjonens lojalitet sterk til den politiske beslutningen. Oppsummert sier rapporten at «Bildet som tegnes av forholdet mellom politikk og administrasjon i de studerte kommunene er som sagt generelt sett preget av relativ klar arbeidsdeling, liten interessekonflikt, klart definerte og legitime forvaltningsroller kombinert med høy grad av politisk tillit, samt et lavt konfliktnivå og liten opplevelse av at den andre parten presser eller legger hindre i veien for en» (Jacobsen, 2007, s. 234).

### 3.6 Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys

Rapporten Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys (Aars & Offerdal, 2012) presenterer kommunestyrerepresentanter i 14 europeiske land, deriblant Norge, sitt syn på forhold knyttet til bl.a. kommunestyrerepresentantenes kontakt med innbyggerne og forholdet til kommuneadministrasjonen. I det videre omtales kun forhold knyttet til de norske respondentene.

Rapporten bygger på spørreskjema besvart av 1.120 kommunestyrerepresentanter i kommuner med over 10.000 innbyggere og 659 kommunestyrerepresentanter i kommuner med under 10.000 innbyggere. Resultatene presenteres i tabeller som viser gjennomsnittsverdier for det totale utvalget av representanter (Aars & Offerdal, 2012, s. 6-7).

Respondentene mener at deres viktigste oppgaver er å definere hovedmålene for kommunens virksomhet, utføre kontroll med administrasjonens oppfølging av målene og å representere spørsmål og saker som rører seg i lokalsamfunnet. Videre er det viktig å være representant for alle innbyggerne i kommunen, å sikre innbyggerne gode tjenester og å gjennomføre eget partiprogram. Respondentene mener også at de politiske partiene er den viktigste kanalen innbyggerne kan bruke for å utøve påvirkning. Undersøkelsen stiller spørsmål om hvordan kommunestyrerepresentanten ville stemt om det skulle oppstå konflikt mellom representantens eget standpunkt, standpunktet til partigruppa og standpunktet til velgere. Representanter fra store kommuner ville stemt i samsvar med partigruppas meninger mens representanter fra små kommuner ville stemt ut fra eget standpunkt. Dette kan tolkes som at partifokus går foran velgerfokus (Aars & Offerdal, 2012, s. 18, 53-54, 63-65).

## 4 Teori

I Grunnlovens § 49 kan vi lese at all legitim statsmakt stammer fra folket selv. Dette er et viktig prinsipp i det norske demokratiet. Ved politiske valg blir det avgjort hvilke folkevalgte som skal representere innbyggerne i kommunestyret og dermed styre kommunen (Stortinget, 2020).

Demokratisk styring er det overordnede temaet i denne oppgaven. Demokrati som politisk styringsform blir omtalt i kapittel 4.1. Det kommunale selvstyret, folkevalgrollen, forholdet mellom folkevalgte og innbyggerne og folkevalgte og administrasjonen blir også omtalt, da disse forholdene er sentrale ved utøvelse av den demokratiske styringen av kommuner. I kapittel 4.2 vises det til teorier om forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen for å belyse at administrasjonen i ulik grad kan være involvert i politiske prosesser.

Både kommuneloven fra 1992 og fra 2018 (Kommuneloven, 1992; Kommuneloven, 2018) omtaler forholdet mellom folkevalgte og det administrative nivået. Ettersom oppgaven bygger på data innhentet i 2017/2018 refereres det i oppgaven i hovedsak til kommuneloven fra 1992.

### 4.1 Demokratisk styring

#### 4.1.1 Demokrati som politisk styringsform

Demokrati er opprinnelig et gresk ord som kan oversettes til folkestyre. Siden begrepet oppsto i antikkens Hellas har det vært ulike syn på hva demokrati innebærer og hvilken demokratimodell som er å foretrekke. På verdensbasis har modellen som omtales som «liberalt demokrati» oppnådd allmenn anerkjennelse. Norge er et liberalt demokrati og kjennetegn på liberale demokratier er at det jevnlig gjennomføres frie politiske valg, at makten er fordelt og at det er ytringsfrihet, pressefrihet, bevegelsesfrihet og organisasjonsfrihet og at myndighetene ikke griper inn i disse rettighetene (Heywood, 2013, s. 89-106, 270, 404).

Norges politiske styringsform er representativt demokrati. Det innebærer at innbyggere med stemmerett stemmer direkte ved valg. Hvert fjerde år er det kommunestyrevalg og resultatet fra valget bestemmer hvem som velges inn i kommunestyret (Stortinget). Kommunestyret er kommunens øverste organ og har ansvaret for å fatte vedtak på vegne av kommunen (Kommuneloven, 1992, §6). Det viktigste lokaldemokratiske styringsorganet består altså av folkevalgte som representerer kommunens innbyggere. For at et representativt folkestyre skal fungere tilfredsstillende er det en forutsetning at det er nær kontakt mellom kommunestyret og innbyggerne, at offentligheten har innsyn i kommunens forvaltning og at kommunen selv gir informasjon om egen virksomhet (NOU 1990:13, 1990, s. 97).

Skal et demokrati fungere i praksis må det finnes demokratiske regler og institusjoner som virker og demokratiske rettigheter må respekteres (Hovde, Svensson & Thorsen, 2018). Den offentlige administrasjonen (statsadministrasjonen, fylkeskommunene og kommunene) er tillagt oppgaven med å følge opp det politiske systemet, forberede saker for politiske organer og iverksette vedtatt politikk (Christensen, Egeberg, Lægneid & Aars, 2014, s. 14-18). I neste kapittel gis det en nærmere omtale av kommuners plass i det demokratiske systemet.

### 4.1.2 Kommunalt selvstyre

Kommune-begrepet oppsto i forbindelse med etablering av formannskapslovene av 1837 og stammer fra det engelske «community», «commons», som betyr fellesskap (NOU 1990:13, 1990, s. 69). Kommunestyret fattet beslutninger om løsninger av kommunale fellesoppgaver på fellesskapets vegne. Dette forutsetter at kommunene har en autonomi i forhold til staten, gjerne omtalt som kommunalt selvstyre. Kommunalt selvstyre består av ulike verdier som delvis trekker i ulike retninger: frihetsverdien, demokratverdien og effektivitetsverdien.

Frihetsverdien handler om å virkeliggjøre det lokale fellesskapets interesser innenfor statlige bestemmelser. Det kommunale selvstyret er negativt avgrenset, men økonomiske rammebetingelser og særlovgivning regulerer store deler av den kommunale virksomheten. Kommuner og staten er en integrert del av det norske velferdssystemet og forholdet mellom lokalt selvstyre og kravet om like velferdstjenester uavhengig av hvor i landet vi bor kan gi motsetninger. Det er stilt spørsmål ved den faktiske rekkevidden av kommunenes frihetsverdi, noe som ikke kommenteres nærmere her. Kommunen har altså to funksjoner: å være en politisk institusjon, forstått som ansvarlig overfor kommunens innbyggere, og å være et forvaltningsorgan, forstått som en del av den offentlige administrasjonen og utøver av delegert statsmyndighet (NOU 1990:13, 1990, s. 69-73; Regjeringen, 2014).

Demokrativerdien handler om den enkelte innbyggers mulighet til å påvirke egen hverdag og delta i løsning av fellesskapets utfordringer. Dette kan bidra til generell styrking av demokratiet i samfunnet, en positiv innvirkning på fellesskapsfølelsen og lavere politisk fremmedgjøring (NOU 1990:13, 1990, s. 69-73).

Effektivitetsverdien handler om at kommuner, i betydningen en statlig desentralisert institusjon, er best egnet til å utføre en effektiv offentlig tjenesteproduksjon. Kjennskap til lokale forhold, tilpasning av tjenesteytingen til lokale behov og muligheten til å koordinere tjeneste-produksjonen (begrense sektoriseringen) er argumenter som tilsier at kommuner er godt egnet til å utføre offentlig tjenesteproduksjon. I tillegg kan folkevalgte være en motvekt mot den administrative fagkompetansen i spørsmål om tilpasning av kommunens tjenesteproduksjon til lokale forhold. Effektivitetsverdien knyttet til det kommunale selvstyret må altså forstås mye bredere enn den bedrifts-økonomiske definisjonen av effektivitet, dvs. optimal produksjon til lavest mulig pris. Kommunene må forholde seg til to typer effektivitet: effektivitet knyttet til det kommunale selvstyret og effektivitet knyttet til bedriftsøkonomisk tankegang. Her kan det oppstå konflikter (NOU 1990:13, 1990, s. 69-73).

Verdiene omtalt ovenfor gjenspeiler kommunelovens formålsparagraf, der det bl.a. heter at formålet med kommuneloven er å «... legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammene av det nasjonale fellesskap...» (Kommuneloven, 1992, §1).

Formålsparagrafen i ny kommunelov framhever enda tydeligere viktigheten av lokal-demokratiet: loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. I tillegg skal loven legge til rette for / bidra til at kommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, utøve offentlig myndighet og at kommuner er effektive, tillitsskapende og

bærekraftige. Loven lovfester også det kommunale selvstyre (Kommuneloven, 2018, §1-1, §2-1).

I kapitlene ovenfor er landskapet som folkevalgte skal utøve funksjonen sin i beskrevet. I de neste kapitlene ser jeg på folkevalgtrollen, forholdet mellom folkevalgte og innbyggene og forholdet mellom folkevalgte og kommunens administrasjon.

### 4.1.3 Folkevalgtrollen

Kommunestyret er kommunes øverste organ. Kommunestyrets medlemmer velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere for fire år av gangen. Kommunestyrets oppgave er å treffe vedtak på vegne av kommunen. Blant kommunestyrets medlemmer velges det et formannskap som består av minimum fem medlemmer og blant formannskapets medlemmer velges det en ordfører og en varaordfører for fire år. Ordføreren leder møtene i kommunestyret og formannskapet og er kommunens rettslige representant (Kommuneloven, 1992, §§ 6-12).

Medlemmene i kommunens øverste organ er altså folkevalgte som er valgt av kommunens innbyggere til å styre kommunen politisk i fire år. Folkevalgte er lekfolk som «... med sunn fornuft skal uttrykke folkeviljen og avgjøre verdspørsmål som det ikke finnes «ekspertsvar» på. De har en politisk kompetanse» (Regjeringen, 2018, s. 6).

Folkevalgte har ulike roller: I lederrollen tenkes det strategisk og visjonært, nye løsninger utformes og settes ut i livet. I styringsrollen treffes vedtak, velges styringsmidler og utføres kontroll og tilsyn. Representasjons-/ombudsrollen innebærer å være ombud for enkeltpersoner/grupper, å være representant for egne velgere og eget parti samtidig som en også er representant for kommunestyret som kollegialt organ. I arbeidsgiver-rollen ligger det overordnede arbeidsgiveransvaret for kommunens ansatte (Stokstad, Helgesen, Klausen & Monkerud, 2017, kap. 2.4).

Folkevalgte vil oppleve motsetninger mellom rollene, kanskje særlig opp imot representasjonsrollen som følge av at det ikke bestandig er samsvar mellom individuelle interesser og fellesskapets interesser. Rollekonflikter vil være en naturlig konsekvens av at en organisasjon består av interessenter. Om det forventes at kommunestyre-representanten bruker mest tid på ledelses- og styringsrollen vil det påvirke hvor mye tid som kan brukes til å sette seg inn i den daglige tjenesteproduksjonen. Her kan det oppstå konflikter om forventet innhold i politikerrollen: har vedkommende gått inn i lokalpolitikken som følge av et engasjement rundt, og en forventning til, at vervet innebærer å ta stilling til mange enkeltsaker, eller forventer vedkommende at vervet innebærer å styre via overordnede vedtak som gir føringer for administrasjonens daglige drift (Ringkjøb, Folkestad, Offerdal & Aars, 2007, s. 94-97).

Endringer i kommunenes rammebetingelser over tid har ifølge Vanebo et. al. (2011, s. 56-59) påvirket hvilke idealer som anses for god politisk og administrativ ledelse. Nedenfor vises utviklingen i hvilke egenskaper hver av disse funksjonene ideelt sett burde inneha for at disse to funksjonene på best mulig måte kan utfylle hverandre:



Tabell 2 Utvikling i politiker- og rådmannsidealet

År:	Politikeren:	Rådmannen:
1970-tallet:	Ombudsmann	Faglig leder
1980-tallet:	Helhetsorientert og visjonær	Forandringsledelse og administrativ ledelse
1990-tallet:	Styremedlem	Strateg
2000-tallet:	Kommunikator	Verdiorientert ledelse

I følge Vanebo et al. (2011, s. 59) har rådmenn tatt inn over seg og tilpasset seg utviklingen i forventningen til rådmannsfunksjonen mens politikerne ikke har gjort det samme i samme grad da de sliter med å identifisere seg med, samt fylle, nye forventninger.

#### 4.1.4 Forholdet mellom folkevalgte og innbyggerne

Kommuneorganisasjonen har mange ulike interesser, bl.a. de politiske partienes velgere, dvs. kommunens innbyggere over 18 år. Ifølge interessentmodellen vil en interessentgruppe i en organisasjon yte bidrag til og støtte opp om en organisasjon så lenge gruppen mottar en belønning som oppfattes som verdifull (Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo, 2007, s. 161-164). Overført til en kommuneorganisasjon kan dette forstås som at de politiske partienes velgere, som samtidig også er innbyggere i kommunen og brukere av kommunens tjenester, vil uttrykke krav og forventninger til partiene og støtte opp om et gitt parti så lenge de opplever at den politikken som føres samlet sett oppleves som god. Politikere på sin side vil være interessert i å sitte med makten. For å oppnå det må politikerne tilfredsstillende velgerne sine. Det fordrer kommunikasjon og forhandlinger om hvilke prioriteringer som skal gjennomføres, noe som bidrar til at innbyggerne er med på å forme hvilken politikk de politiske partiene fører.

Organisasjonsteori beskriver bl.a. organisasjoner som «...en turbulent arena for en stadig kamp mellom individuelle interesser og gruppeinteresser» (Bolman, Thorbjørnsen & Deal, 2014, s. 220-221). Mål utformes og beslutninger fattes på bakgrunn av løpende forhandlinger mellom ulike koalisjoner. Makt til å ta beslutninger og til å fordele knappe ressurser vil være den viktigste ressursen. I en kommuneorganisasjon er det kommunestyret som kollegialt organ som har slik myndighet (Kommuneloven, 1992, §6).

Interessentene er altså bindeleddet mellom kommuneorganisasjonen og øvrige omgivelser. Det dannes allianser og det utøves makt og politiske prosesser i den hensikt å sikre sine egne interesser fordi interessentene har ulike mål og ressursene er begrenset. Formelle og uformelle kontrakter kan regulere forholdet mellom organisasjonen og interessentene (Busch et al., 2007, s. 161-164).

Via Innbyggerundersøkelsen blir innbyggerne spurt om hvor stor eller liten tillit innbyggerne har til at politikerne arbeider for innbyggernes beste, og om hvor fornøyd eller misfornøyd innbyggerne er med hvordan politikerne lytter til innbyggernes synspunkt. Resultatene viser at innbyggerne har større tillit til at lokalpolitikere jobber for innbyggernes beste enn stortingsrepresentanter. Videre mener innbyggerne at lokalpolitikere lytter mer til innbyggernes synspunkter enn stortingsrepresentanter (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2017, kap. 5.1).

Som interessent til kommuneorganisasjonen kan innbyggerne bruke ulike demokrati-kanaler for å påvirke utforming av politikken (Christensen et al., 2014, kap. 7). En av dem er valgkanalen, dvs. å bruke stemmeretten sin til å påvirke sammensetningen av kommunestyret.

En annen kanal er organisasjonskanalen, som også kalles den korporative kanalen. Korporatisme er betegnelsen på at store interesseorganisasjonene har samarbeid med forvaltningen. Kontakten mellom interesseorganisasjoner og politikere omtales som lobbyisme, som kan defineres som «uformelle kontakter mellom de folkevalgte og interesseorganisasjoner, foretak eller enkeltpersoner, ofte knyttet til enkeltsaker» (Christensen et al., 2014, s. 132).

En tredje kanal er mediekanalene som i hovedsak omfatter aviser, tv, radio, internett og sosiale medier. Mediemangfoldsutvalget skriver i sin utredning at journalistikk er selve infrastrukturen i et demokrati og påpeker viktigheten av at det utføres uavhengig og granskende journalistikk. Journalistikken bidrar til å opplyse og sette innbyggerne i stand til å delta i diskusjoner og beslutninger (NOU 2017:7, 2017, s. 9). Forutsetningen er at innbyggerne har tilgang til, tiltro til og leser det journalistene skriver. I de senere årene har papiraviser hatt en stor tilbakegang mens nettaviser har hatt en stor framgang. Internett har tatt over som det viktigste mediet, med TV som det nest viktigste mediet (Statistisk sentralbyrå, 2018).

Den siste kanalen, aksjonskanalen, har virkemidler som demonstrasjoner, underskriftsaksjoner og streik.

I Makt- og demokratiutredningen hevdes det bl.a. at interessen for lokal partiaktivitet er svekket over tid og at det kommunale selvstyret har mistet mye av innholdet sitt som følge av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Videre er det blitt vanskeligere for velgerne å vite hvem som skal stilles til ansvar for de ulike vedtakene som følge av at styring skjer både på europeisk (EØS-avtalen), statlig (Storting og Regjering) og lokalt nivå. Dette bidrar til å redusere folkestyrets vilkår og spillerom, noe som utfordrer demokratiet som den formelle beslutningsformen og fremmer det som omtales som ulike former for tilleggdemokrati: rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobby-demokrati / barometerdemokrati. Disse demokratiformene har gjerne til hensikt å påvirke utformingen av politikken knyttet til gitte interesser eller saker som engasjerer bestemte brukere, forbrukere eller organisasjoner. De som utøver disse demokratiformene har også tilgang på ressurser (NOU 2003:19, 2003, kap. 13).

I Levekårsundersøkelsen stilles det spørsmål om aktiviteter som respondenten har utført i den hensikt å påvirke en sak: deltakelse i demonstrasjoner, frivillig innsats i parti/organisasjon/gruppe, innlegg på internett eller innlegg i avis/tidsskrift. Undersøkelser gjennomført av SSB viser at folk oftest bruker frivillig innsats i parti/organisasjon/gruppe og innlegg på internett når de ønsker å påvirke en sak: 7%–11% av respondentene har brukt disse demokratiformene i 2011–2017 (Statistisk sentralbyrå, 2017b).

Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalgene i 2011, 2015 og 2019 var på hhv. 64,2%, 60% og 64,7% (Statistisk sentralbyrå, 2019). I 2011 var 8% av alle over 16 år medlemmer i et politisk parti, mens 3% var aktive medlemmer. I 2014 og 2017 var tilsvarende tall hhv 7% og 2% (Statistisk sentralbyrå, 2017a).

#### 4.1.5 Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen

Utvalget som laget forslaget til kommuneloven av 1992 hadde som mål å trekke klare grenser mellom folkevalgte organer og administrasjonens funksjoner og ansvarsforhold. Hensikten var å oppnå en enhetlig organisasjon og en helhetlig styring av kommunene som sikrer og fremmer grunnleggende verdier ved det kommunale selvstyret (NOU 1990:13, 1990, s. 7-8, 99). Dette er kommet til uttrykk i kommuneloven ved å slå fast at et folkevalgte organ, kommunestyret, er øverste kommunale organ som har til oppgave å

treffe vedtak på vegne av kommunen og føre tilsyn med den kommunale forvaltningen. Kommunestyret kjenner bare en funksjon i administrasjonen: Rådmannen. Rådmannen skal være leder for hele administrasjonen. Vedkommende ansettes av kommunestyret selv og delegasjon av myndighet fra kommunestyret til administrasjonen gis til rådmannen. Rådmannens oppgaver er bl.a. å være ansvarlig for at saker som fremmes til behandling i kommunestyret er forsvarlig utredet og at kommunestyrets vedtak blir iverksatt (Kommuneloven, 1992, §§ 6, 22, 23, 76). Kommunestyret bestemmer altså hva som skal gjøres og fører kontroll med administrasjonen mens administrasjonen v/rådmannen utreder saker og iverksetter kommunestyrets vedtak. Det er i praksis ikke enkelt å fastsette en detaljert funksjonsfordeling mellom politisk og administrativt nivå. Her må kommunestyrene selv fastsette fordelingen ut fra hva som vurderes som hensiktsmessig i den enkelte kommune. Generelt bør folkevalgte organer konsentrere seg om å trekke opp mål og retningslinjer for kommunens virksomhet og gi administrasjonen stor frihet til å utføre sin administrative og forvaltningsmessige oppgaver innenfor gitte rammer (NOU 1990:13, 1990, s. 99, kap. 10). Samtidig som loven legger opp til klare grenser mellom politisk og administrativt nivå kommenteres det at det er viktig med et samspill mellom nivåene.

Ny kommunelov gjeldende fra 2019/2020 viderefører et tydelig skille mellom politisk og administrativt nivå, med en ytterligere tydeliggjøring av roller, ansvar og oppgaver mellom nivåene (NOU 2016:4, 2016, kap 8.1). Samtidig uttrykker utvalget som har fremmet forslag til ny kommunelov at politisk og administrativt nivå er gjensidig avhengig av hverandre for at kommunen skal drives på en demokratisk og faglig god måte: «Et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon er således av stor betydning. Samtidig er det et grunnleggende prinsipp at det skal være et skille mellom de folkevalgte og administrasjonen. Etter utvalgets vurdering er det viktig både med et velfungerende samarbeid og en prinsipiell avstand» (NOU 2016:4, 2016, s. 76-77).

I arbeidet med å finne balansepunktet mellom politikk og administrasjon vil det ligge rollekonflikter: Administrasjonens oppgave er å opptre lojalt, nøytralt og faglig uavhengig i forhold til det politiske nivået. Samtidig vil politisk nivå sannsynligvis ønske å gjennomføre endringer samtidig som nivået har behov for råd og veiledning i utøvelse av folkevalgtrollen, et verv som for de aller fleste utøves på fritiden og gjelder for en periode på fire år. Administrasjonen på sin side er faste ansatte, representerer kontinuitet i kommuneorganisasjonen og kan ønske stabilitet (Jacobsen, 2008).

## 4.2 Forholdet mellom politisk og administrativt nivå

Woodrow Wilson var den først som startet å forske på den offentlige administrasjonen. Det skjedde på 1880-tallet og siden den gang har det vært forsket mye på forholdet mellom politisk og administrativt nivå. Wilson sin forskning resulterte i at han i 1887 utledet grunnprinsippene i det som senere ble omtalt som den politiske – administrative dikotomien: det skal være et tydelig skille mellom den offentlige administrasjonen og den politiske styringen (Demir, 2009).

I Wilson (1887, s. 210) sin artikkel poengteres det at administrasjonen ligger utenfor sfæren til politikken. Selv om politikken fastsetter rammene for administrasjonens oppgaver, skal ikke politikken blande seg inn i administrative spørsmål. Fordelen med et tydelig skille er at administrasjonen blir skjermet fra politikkens hektiske hverdag samtidig som politikken blir skjermet fra administrasjonens detaljfokus, slik at politisk nivå kan fokusere på helheten.

Senere forskning resulterte i at Wilsons dikotomi-tanke etter hvert befestet seg som en normativ modell for den offentlige administrasjonen. Andre verdenskrig førte til at dikotomi-tankegangen ble svekket og nye tanker vokste fram. Det er likevel fortsatt ulike syn på hvordan forholdet mellom politisk og administrativt nivå bør være (Demir, 2009).

Demir har i artikkelen fra 2009 (*ibid*) oppsummert og delt litteraturen om forholdet mellom de to nivåene inn i tre skoler: separasjonsskolen, interaksjonsskolen og den politiske skolen. I følge Demir har hver av disse tre skolene sine styrker og svakheter og han oppsummerer med at tilgjengelig forskning ikke favoriserer en av skolene framfor en annen.

Også James H. Svara, professor og leder for the Department of Political Science and Public Administration at North Carolina State University, har forsket på forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen. Svara bruker begrepet komplementaritet for å beskrive det optimale forholdet mellom administrativt og politisk nivå (Svara, 2001).

De neste kapitlene gjør greie for innholdet i Demir's artikkel om de tre skolene og innholdet i Svara's begrep komplementaritet.

### 4.2.1 Separasjonsskolen

Dikotomi-tankegangen finner vi igjen i det Demir betegner som separasjonsskolen. Litteratur som faller inn under separasjonsskolen mener at dikotomi hjelper administrasjonen til å definere sine roller og beskytte sin faglige autonomi fra det politiske nivået samtidig som tankegangen bidrar til å finne balansepunktet mellom faglig autonomi og demokratisk ansvarlighet. Klare ansvarsforhold gjør det også lettere for folk å skille mellom politisk og administrativt nivå og å plassere ansvar. Administrasjonens overordnede oppgave er å gi nøytrale og faglige råd til politikerne. Administrasjonens nøytralitet (både partipolitisk og i utformingen av politikk), faglighet og hierarkiske oppbygging bidrar til å opprettholde skillet mellom politisk og administrativt nivå og til å skjerme administrativt nivå fra politisk påvirkning. Separasjonsskolen gir ifølge litteraturen en effektiv utøvelse av politikk og liten mulighet for politisk korrupsjon og administrativt tyranni. Kritikken mot separasjonsskolen er at den mangler empiri og opererer i et normativt tomrom.

### 4.2.2 Den politiske skolen

Den politiske skolen er motstykket til separasjonsskolen. Denne skolen favner litteratur som støtter et tett forhold mellom politisk og administrativt nivå, der administrasjonen er sterkt involvert i alle fasene i en politisk prosess. Argumentene for den politiske skolen er at forhold ved det politiske systemet, så som at det ikke finnes en politisk aktør som er stor nok til på egen hånd å sette dagsorden, og at administrasjonen daglig befinner seg i en politisk kontekst der ulike grupper og myndigheter fremmer krav og utøver press, gjør at administrasjonen komplementerer det politiske nivået. Uklar lovgivning, manglende fagkompetanse og manglende ressurser hos politisk nivå gjør det vanskelig å kontrollere administrasjonen, noe som fører til at politisk nivå via delegeringer overlater utformingen av politikk til administrasjonen. Videre argumenteres det for at et skarpt skille mellom politisk og administrativt nivå ikke bidrar til at administrasjonen fokuserer på å finne den mest effektive måten å oppnå ønsket politikk på. Den politiske skolens ideal er at administrativt og politisk nivå sammen finner den mest effektive og etiske løsningen på politiske utfordringer i den hensikt å underbygge et demokratisk samfunn. Kritikerne av den politiske skolen mener at administrasjonens legitimitet svekkes når forholdet mellom politisk og administrativt nivå blir så tett som det denne skolen legger opp til (Demir, 2009).

### 4.2.3 Interaksjonsskolen

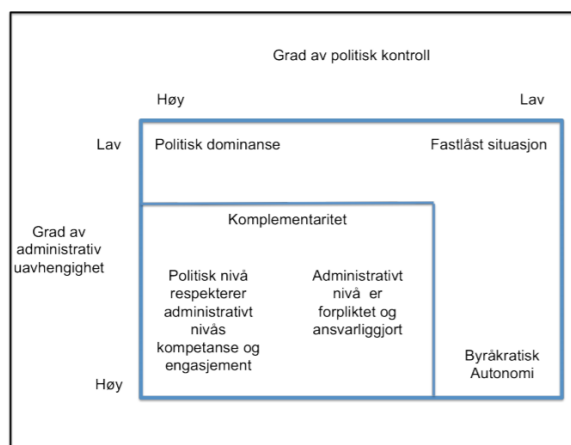
Den tredje skolen benevnes interaksjonsskolen. Dette er en normativ modell som ligger mellom separasjonsskolen og den politiske skolen. Interaksjonsskolen mener at det beste er at politisk og administrativt nivå har et sunt forhold seg imellom, der det foregår påvirkning, samarbeid og overlapping mellom nivåene. Samtidig forventes det at samhandlingen mellom nivåene skjer i gjensidig respekt for det enkelte nivåets roller og at integriteten mellom nivåene opprettholdes: politisk nivå er overordnet administrativt nivå, administrasjonen står ansvarlig overfor politisk nivå og politikerne skal ikke blande seg inn i daglig drift. Nødvendigheten av samhandling mellom nivåene tilskrives at politikktutforming og politikkgjennomføring er utfordrende i et komplekst samfunn. Omfanget av administrasjonens deltakelse i politisk nivåets oppgaver er likevel av mindre omfang enn hva som er tilfellet i den politiske skolen og de hierarkiske linjene praktiseres også tydeligere. I motsetning til separasjonsskolen mener interaksjonsskolen at effektiv utøvelse av politikk må suppleres med samfunnsorienterte verdier. Kritisk litteratur til interaksjonsskolen mener at maktbalansen mellom politisk og administrativt nivå blir undervurdert: interaksjon kan føre til tap av administrativ kompetanse eller tap av politisk makt. Uklare roller mellom nivåene gjør grensene mellom nivåene utydelige, noe som er negativt for demokratisk ansvarlighet (Demir, 2009).

### 4.2.4 Komplementaritet

I en artikkel fra 2001 kaller professor James H. Svara forholdet mellom administrativt og politisk nivå for hjertet i den offentlige sektoren (Svara, 2001). Svara hevder at politisk og administrativt nivå utfyller hverandre, har overlappende roller og har en felles interesse i å utøve god offentlig styring. Å imøtekomme disse forholdene innebærer samhandling og gjensidig respekt mellom de to nivåene samt en erkjennelse av at nivåene påvirker - og er avhengige av - hverandre. Samtidig poengterer Svara at politisk og administrativt nivå har ulike formelle roller med ulike perspektiver og verdier: Politisk nivå skal ha et overordnet fokus, sette rammer for administrasjonen og kontrollere administrasjonens iverksetting av vedtatt politikk samtidig som politikerne skal respektere administrasjonens

uavhengighet og faglige vurderinger. Svava kaller et slikt forhold mellom politisk og administrativt nivå for komplementaritet (complementarity). Svava har synliggjort dette i en modell (Svava, 2001, s. 187) som Wroldsen har oversatt til norsk:

Figur 3 Svavas modell: Grad av samhandling mellom politisk og administrativt nivå



(Johnsen, 2014, s. 213, forfatterens oversettelse)

Modellen viser at komplementaritet, dvs. en optimal kombinasjon av politisk styring og administrativ uavhengighet, oppnås når politisk nivå respekterer administrativt nivå's kompetanse og engasjement samtidig som administrativt nivå er forpliktet og ansvarliggjort overfor politisk nivå. Kort fortalt: respekt for hverandres roller. I en slik situasjon kan politisk og administrativt nivå være til gjensidig støtte og nytte for hverandre (Johnsen, 2014, s. 209-218).

Modellen viser også at høy politisk kontroll kombinert med lav administrativ uavhengighet fører til politisk dominans, som i ytterste konsekvens kan resultere i politisk korrupsjon. Byråkratisk autonomi kan i ytterste konsekvens resultere i ansatte som kontrollerer seg selv og setter egeninteresse foran offentlige interesser. Lav politisk kontroll og lav administrativ uavhengighet kan resultere i en «skure-og-la-gå-holdning», i modellen omtalt som en fastlåst situasjon (Svava, 2001, s. 179).

Ved å se Svava sin modell og Demir sine tre skoler i sammenheng kan Svavas teori om komplementaritet plasseres inn under interaksjonsskolen.

## 5 Metode

I dette kapitlet beskrives den metodiske tilnærmingen til oppgaven. Vitenskapsteori er refleksjon over vitenskapelig aktivitet og i kapittel 5.1 presenteres den vitenskaps-teoretiske tilnærmingen. I kapittel 5.2 omtales valget av kvantitativ forskningsstrategi, mens datamaterialets relevans for å besvare problemstillingen blir vurdert i kapittel 5.3.

### 5.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming og forskningsstrategi

Innen vitenskapsteorien er det ulike oppfatninger om hvordan virkeligheten faktisk ser ut, noe som benevnes ontologi. Det er videre ulike syn på muligheten for å samle inn kunnskap om virkeligheten, noe som omtales som epistemologi. Hvilket syn vi har på ontologi og epistemologi kan grupperes inn under ulike vitenskapsfilosofiske tilnærminger, som vanligvis deles inn i to grupper. I den ene gruppen, positivismen, er utgangspunktet en tro på innsamling av objektive data som kan klassifiseres og grupperes og normalt sett behandles med statistiske verktøy. Den viktige forutsetningen her er at vi klarer å skille mellom subjekt og objekt. I den andre gruppen har vi hermeneutikk, sosialkonstruktivisme og fenomenologi. Disse kan omtales som relasjonelle tilnærminger og baserer seg på at virkeligheten er relasjonell, dvs. at vi ikke på samme måte som under positivismen kan bruke statistiske verktøy og heller ikke legge til grunn samme skille mellom subjekt og objekt (Jacobsen, 2005, kap. 2).

Positivismens ontologi legger til grunn at det også i sosiale systemer finnes generelle lover og en stabil og objektiv virkelighet, mens de relasjonelle tilnærmingene mener at dette ikke stemmer fordi mennesker er dynamiske, kan lære, reagere på ny kunnskap og kan endre atferd. Positivismens syn på epistemologi er at det finnes en objektiv virkelighet som kan studeres via metoder og mål og at det er mulig å opparbeide en kumulativ kunnskap som gir bedre og bedre oversikt over de lovmessigheter som samfunnet styres av. Relasjonelle tilnærmingers syn på epistemologi er at objektiv sosial virkelighet ikke finnes, kunnskapen er lokal og unik, virkeligheten er konstruert av mennesker og den kan bare studeres ved å se på hvordan mennesker oppfatter virkeligheten (*ibid*).

Hvordan data om virkeligheten bør samles inn er det også ulike syn på. En deduktiv tilnærming innebærer å gå fra teori til empiri, dvs. at forskeren, på bakgrunn av tidligere empiri og teori, danner seg en forventning til hvordan virkeligheten ser ut og undersøker så om forventningene stemmer med virkeligheten. En induktiv tilnærming innebærer å gå fra empiri til teori: forskeren innhenter informasjon om virkeligheten, analyserer informasjonen og danner teorier. En deduktiv tilnærming er naturlig ved et positivistisk ståsted, mens relasjonelle tilnærminger tilsier en induktiv tilnærming (*ibid*).

Hvilken tilnærming jeg bør legge til grunn for oppgaven er ifølge Jacobsen (2005, s. 42) et pragmatisk valg ut fra hva som egner seg best for å belyse problemstillingen. På bakgrunn av eksisterende teori og empiri ønsker jeg å se på hva som påvirker kommune-styrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. KS har gitt meg tilgang til anonymiserte data fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018. Datamaterialet inneholder svar fra 1.879 respondenter fra 73 kommuner som har besvart undersøkelsen i 2017/2018, dvs. gjennomføring av tverrsnittstudie (Jacobsen, 2005, s. 102). Disse forholdene gjør det naturlig med et positivistisk ståsted der jeg legger en deduktiv tilnærming og et kvantitativt forskningsdesign til grunn for oppgaven.

Ved valg av kvantitativ forskningsstrategi legger jeg til grunn at problemstillingen representerer et forhold som har tilstrekkelig stabilitet til at målinger og kvantitative

beskrivelser kan gi et meningsfylt svar på problemstillingen. Dette innebærer en positivistisk tilnærming. Problemstillingen er avgrenset ved å undersøke to hypoteser: en hypotese sier at individuelle bakgrunnsfaktorer påvirker representantens fornøydhetsgrad med tjenestetilbudet, mens den andre hypotesen sier at forholdet til kommunens administrasjon påvirker representantens fornøydhetsgrad med tjenestetilbudet. En hypotese er en påstand om hvordan et forhold faktisk er (Jacobsen, 2005, s. 68). Jeg har altså en mening om hva som kan påvirke kommunestyrerepresentanters fornøydhetsgrad med kommunens tjenestetilbud, men jeg er ikke sikker på om det faktisk er slik.

Vitenskapfilosofen Karl Popper var kritisk til både positivistisk og konstruktivistisk tilnærming og presenterte en ny filosofisk retning benevnt kritisk rasjonalisme. Popper mente at det også i sosiale systemer kan observeres hendelser som gjentar seg med en viss regelmessighet. Han mente også at det ikke var mulig å uttale med sikkerhet at det fantes kausale sammenhenger innen samfunnsvitenskapen og innførte begrepet sannsynlighet: Hvis A forekommer, så øker sannsynligheten for at B vil finne sted. Popper innførte også prinsippet om falsifiserbarhet: Selv om det ikke kan påvises at en teori er sann, kan vi forkaste teorier som er gale, hvis de ikke stemmer med observasjoner av virkeligheten. Popper hadde en prøve- og feile-tilnærming til vitenskapen som har fått navnet den hypotetisk-deduktive metoden: Formulerte hypoteser testes via undersøkelser for å avklare om det finnes støtte for hypotesen eller om den må forkastes (Jacobsen, 2005, s. 32-34; Ringdal, 2018, s. 38-45).

Med hypotesene mine forutsetter jeg at det er en årsak-virkning-sammenheng mellom kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer og forholdet til administrasjonen ( $X$ -variablene) og representanters fornøydhetsgrad med kommunens tjenestetilbud ( $Y$ -variabelen), dvs. en kausalitet. Figur 2 i kapittel 2 viser kausalmodellen som legges til grunn for denne oppgaven.  $X$ -variablene utgjør de uavhengige variablene (årsak-variablene), og  $Y$ -variabelen er den avhengige variabelen (konsekvensvariabelen) (Jacobsen, 2005, s. 76-77, 108-109). Variablene er nærmere beskrevet i kapittel 6.2.

Eksisterende empiri (Baldersheim et al., 2013; Gjertsen et al., 2019; Winsvold, 2019) gir meg grunn til å anta at det er kausalitet mellom kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer og representantenes fornøydhetsgrad med kommunens tjenestetilbud. Antagelsen om kausalitet mellom kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen og deres fornøydhetsgrad med kommunens tjenesteyting bygger på flere forhold. Kommunestyrerepresentanter skal være ombud for innbyggerne og representant for et politisk parti sine synspunkter, og utøver styring av kommunens virksomhet via kommunestyret. Samtidig er kommunestyret avhengig av informasjon og samspill med administrasjonen for å kunne utforme og omsette politiske beslutninger til tjenester til innbyggerne. Forskning viser at både innbyggere og kommunestyrerepresentanter i det store og hele er godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud (Baldersheim & Rose, 2011, s. 23; Winsvold, 2019, s. 8, 15). Jeg forutsetter at kommunestyrerepresentanter gjør helhetlige vurderinger i rollen sin som folkevalgt og fastsetter nivået på tjenestetilbudet etter avveininger mellom saksopplysninger presentert av administrasjonen og forventninger uttrykt av innbyggerne. Jeg antar derfor at kommunestyrerepresentanters oppfattelse av hvordan administrasjonen framstår i møtet med politisk nivå påvirker representanters fornøydhetsgrad med tjenestetilbudet. Analysedelen (kapittel 7) viser hvordan dette er operasjonalisert i denne oppgaven.

Hypotesetesting er lagt til grunn for å undersøke om det foreligger kausalitet mellom de uavhengige variablene og den avhengige variabelen. Nullhypotesen sier at det ikke er en sammenheng mellom oppgavens uavhengige variabler og den avhengige variabelen, jfr.



Poppers falsifiseringsprinsipp. For å kunne ta stilling til om en hypotese er sann må det fastsettes et signifikansnivå. Signifikansnivået er det nivået som gir den maksimale sannsynligheten for at en sann nullhypotese blir forkastet, noe som i så fall vil føre til at det blir fattet feil konklusjon. Det vanligste valget av signifikansnivå er 0,05 (5%) (Ringdal, 2018, s. 284-287) og det nivået er også lagt til grunn i denne oppgaven. Hypotesetesting handler altså om å undersøke hva som ikke er feil, og er dermed ikke en testing av hva som er riktig eller sant.

Datamaterialet fra lokaldemokratiundersøkelsen har to hierarkiske nivåer: kommuner og kommunestyrerepresentanter. Regresjonsanalyser i form av en flernivåanalyse ved bruk av estimeringsteknikken Maximum Likelihood (ML) er benyttet for å beregne de hypotetiske verdiene som er mest sannsynlig på bakgrunn av det studerte datamaterialet. Random Intercept Model er brukt for å beregne verdiene (Mehmetoglu & Jakobsen, 2016, kap. 9.2 og 9.4). Programvaren Stata er brukt for å kjøre modellene. Se nærmere omtale i kapittel 6.3 og 6.4.

Bruk av kvantitativ metode gjør det mulig å håndtere en stor datamengde og gir meg mulighet til å generalisere funnene mine. Svakheten med metoden er en rigid datainnsamling med standardiserte spørsmål med tilhørende svaralternativer, løst fra en kontekst. Videre vil fortolkning av data påvirkes av hvordan jeg og den som svarer tolker spørsmålene og svaralternativene, hvordan jeg fortolker de svarene som er gitt og hvordan leserne av masteroppgaven min fortolker resultatene. (Jakobsen, 2005, s. 36, 93-97, 132-135).

## 5.2 Vurdering av datas kvalitet: Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelig resultatene av en undersøkelse er, dvs. at gjentatte målinger med samme målemetode gir samme resultat. Validitet handler om at en faktisk måler det en vil måle. Høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet (Ringdal, 2018, s. 103).

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og KS inngikk på slutten av 2000-tallet et samarbeid for å utvikle et analyse- og diagnoseverktøy, lokaldemokratiundersøkelsen, som kunne brukes til å vurdere lokaldemokratiets tilstand. Tilstanden skulle vurderes ved at innbyggere og kommunestyrerepresentanter ble bedt om å ta stilling til påstander som tok utgangspunkt i de fire standardene som kjennetegner et godt lokaldemokrati: Pålitelig styre, Ansvarlig styre, Borgernært styre og Effektivt styre. Standardene gjenspeiler Lokaldemokratiplattformen som er vedtatt av KS, sentrale dimensjoner i Europarådets prosjekt om lokaldemokrati samt momenter fra internasjonal faglitteratur. Formålet med KS' Lokaldemokratiundersøkelse er å gi den enkelte kommune kunnskap om hvordan innbyggere og folkevalgte oppfatter lokaldemokratiet, hvordan samspillet mellom folkevalgte og innbyggere fungerer og hvordan samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen fungerer (Baldersheim & Rose, 2011, s. v-viii, 1)<sup>1</sup>.

KS er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner og det er KS som står ansvarlig for den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen. KS har gitt alle kommuner mulighet til å delta i undersøkelsen, som så lang er gjennomført i 3 runder. Kommunestyrerepresentantene besvarer undersøkelsen elektronisk i forbindelse med et kommunestyremøte. Representantene er på forhånd gjort kjent med at undersøkelsen vil

---

<sup>1</sup> Resultatet fra spørreundersøkelsene er samlet i en lokaldemokratidatabase på [www.bedrekommune.no](http://www.bedrekommune.no). Her kan kommuner som har gjennomført undersøkelsen sammenligne egne resultater med andre kommuner og finne inspirasjon til læring og utvikling.

bli gjennomført i møtet. Den enkelte får tilgang til undersøkelsen via en lenke som er sendt på e-post til representanten samme dag som kommunestyret har møte. Det anbefales å sette av ca. 30 minutter i kommunestyremøtet til introduksjon og gjennomføring av spørreundersøkelsen. KS tilbyr kommunene å være til stede med en representant i møtet for å gi informasjon om, og gi hjelp til, gjennomføring av undersøkelsen (KS, 2018). Spørreundersøkelsen består av spørsmål om forhold som gjelder lokaldemokratiet i egen kommune og om arbeidet i kommunestyret. Jeg anser temaet som svært aktuelt for respondentene, noe som tilsier at respondentene bør oppleve spørsmålene som relevante.

KS er landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon, er kommunenes interessepolitisk aktør overfor bl.a. sentrale myndigheter og kunnskapsdeling og dokumentasjon er en naturlig del av arbeidsoppgavene (KS, 2019c). Datainnsamlingsprosessen virker å være gjennomført på en troverdig måte og dataregistreringen synes å holde god kvalitet, jfr. måten undersøkelsen er gjennomført på.

Lokaldemokratiundersøkelsen er en kvantitativ undersøkelse som er gjennomført i tre runder (2010, 2014 og 2017/2018). Til sammen 161 kommuner har gjennomført undersøkelsen. Påstandene er redigert i løpet av disse årene: noen er tatt ut, andre er språklig redigert og nye påstander er kommet til (Winsvold, 2019). Samtlige påstander i 2017/2018-undersøkelsen er vist i vedlegg 2, som viser påstander om lokaldemokratiet knyttet opp mot de ulike demokratikvalitetene, og i vedlegg 3, som viser påstander knyttet til folkevalgtes syn på arbeidet i kommunestyret. 1.879 kommunestyrerepresentanter fra 73 kommuner fordelt utover landet har deltatt i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018. Vedlegg 1 viser deltakerkommunene.

Blant påstandene om folkevalgtes syn på arbeidet i kommunestyret (se vedlegg 3) finner jeg ni påstander som jeg mener handler om forholdet mellom politisk og administrativt nivå. Påstander om kommunens tjenesteyting finner jeg under demokratikvaliteten Effektivt styre (se vedlegg 2). Mens lokaldemokratiundersøkelsen ser på kommunestyrerepresentanters svar på hver enkelt av disse påstandene ønsker jeg å undersøke om det er statistisk signifikans mellom kommunestyrerepresentanters syn på påstander om forholdet mellom politisk og administrativt nivå sett opp mot påstander om kommunens tjenesteyting.

Påstandene som folkevalgte er bedt om å ta stilling til har følgende svaralternativ: 1=passer svært dårlig, 2=passer ganske dårlig, 3=passer ganske godt, 4=passer svært godt, 0/blank=vet ikke. Variablene måles på ordinalnivå, dvs. at svaret på påstandene kan rangordnes på en meningsfylt måte. Selv om verdiene kan rangordnes så gir ikke avstanden mellom verdiene noen mening, dvs. at respondenter kan ha ulik oppfatning av hvor stort/lite steget er for å velge ett svaralternativ foran et annet. En fordel med ordinalvariabler er at de gir mulighet til statistiske analyser (Ringdal, 2018, s. 94-99). Når respondenter som har svart «vet ikke» på en av variablene tas ut av datagrunnlaget sitter jeg igjen med svar fra 1.479 respondenter fra 73 kommuner som legges til grunn for undersøkelsen min.

Ved deltakelse i lokaldemokratiundersøkelsen har kommunestyrerepresentanter også gitt informasjon om individuelle bakgrunnsfaktorer, som kjønn, alder, arbeidsplass, partitilhørighet, om representanten er medlem i formannskapet og hvor mange valgperioder representanten har vært med i kommunestyret. Dette er variabler på nominalnivå (Ringdal, 2018, s. 95) som gir mulighet til å undersøke om kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer er statistisk signifikant sett opp mot deres fornøydhet med kommunens tjenesteyting.

Forholdene beskrevet ovenfor synes å støtte at data fra lokaldemokratiundersøkelsen er relevant for å belyse oppgavens problemstilling, men det finnes også argumenter som taler mot dette. Det kan argumenteres for at påstander utformet eksplisitt med tanke på å belyse oppgavens problemstilling hadde gitt bedre data for å besvare problemstillingen. Ved å legge påstandene fra lokaldemokratiundersøkelsen til grunn gjør jeg en tolkning både av innholdet i påstandene og av hvordan respondentene forstår påstandene. Dette er en svakhet med kvantitative undersøkelser (Jacobsen, 2005, s. 36).

Innen kvalitativ metode er gjennomføring av intervjuer med respondenter en måte å få bedre informasjon om respondenters oppfattelse av en situasjon. Dybdeintervjuer med et utvalg kommunestyrerepresentanter kunne gitt meg større forståelse for hvordan respondentene forstår spørsmålene. Respondentenes svar kan f.eks. være påvirket av det politiske og/eller administrative «klimaet», spesifikke hendelser og hvilken kunnskap / erfaring / holdninger representanten generelt har. Jeg har imidlertid ikke tilgang til informasjon om hvem som har besvart undersøkelsen, noe som gjør det umulig å trekke ut respondenter til dybdeintervju. En kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode er ifølge Jacobsen den beste måten å gjennomføre undersøkelser på. Dette er en kostnadskreven måte, og det bør gjennomføres en kost-nytte-vurdering før det besluttes å gjennomføre kombinasjonsundersøkelser (Jacobsen, 2005, s. 134-137).

Min vurdering er at eksplisitte påstandsformuleringer ikke ville vært vesentlig annerledes enn påstandene i lokaldemokratiundersøkelsen, men det er mulig at det burde vært flere påstander om forholdet mellom politisk og administrativt nivå for å belyse temaet ytterligere. Datamaterialet jeg legger til grunn for undersøkelsen min inneholder svar fra 1.479 kommunestyrerepresentanter fra 73 kommuner fordelt utover landet. Jeg tror heller ikke at en kvalitativ undersøkelse med forholdsvis få respondenter hadde gitt et vesentlig «rettere» bilde når konklusjoner skal trekkes. Dybdeintervjuer med noen respondenter kunne gitt meg en bedre helhetsforståelse av respondentenes svar. Den muligheten hadde jeg ikke.

Samlet sett vurderer jeg datagrunnlaget som robust, relevant og utsagnskraftig som følge av respondentenes bakgrunn og måten data er innhentet på. Jeg mener derfor at data fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 kan legges til grunn for å besvare problemstillingen. Datamaterialet anses å ha tilfredsstillende reliabilitet og validitet. Jeg er klar over at evt. lav validiteten kan resultere i at jeg trekker feil konklusjoner (Ringdal, 2018, s. 102-107).

### 5.3 Generalisering av undersøkelsens resultater

Generalisering av resultater fra en kvantitativ undersøkelse innebærer at resultatet fra undersøkelser av et utvalg enheter generaliseres til en større populasjon som ikke er undersøkt. Det finnes to statistiske teorier som gir regler for generalisering; utvalgsteori og modellbasert statistisk teori (stokastiske modeller) (Aaberge & Laake, 1984).

Utvalgsteorien er et verktøy som kan brukes når formålet er å generalisere for en populasjon på bakgrunn av et trukket utvalg fra den gitte populasjonen. Utvalget må være tilfeldig, dvs. at alle i den gitte populasjonen må ha like stor sannsynlighet for å bli trukket ut til å delta i undersøkelsen. Utvalget omtales da som et sannsynlighetsutvalg. For at utvalgsteori kan brukes til å generalisere resultatet fra en undersøkelse til den gitte populasjonen er kravet om et sannsynlighetsutvalg ufravikelig (Aaberge & Laake, 1984).

Jacobsen utdyper dette ved å si at uttrekk av et tilfeldig antall enheter fra populasjonen vil være det som sikrer det mest representative utvalget for populasjonen. Med bakgrunn i funnene fra det tilfeldig utvalg vil det, dog med en grad av usikkerhet, være mulig å generalisere funnene til hele populasjonen (Jacobsen, 2005, s. 284, 352-353).

Med bakgrunn i data fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 ønsker jeg å generalisere funnene fra svarene gitt av kommunestyrerepresentanter i 73 kommuner til alle kommuner i landet. Dette er data fra en tverrsnittundersøkelse, og generaliseringen vil være knyttet til primærkommuner i Norge og til undersøkelsestidspunktet (Jacobsen, 2005, s. 102, 365). Utfordringen min er at utvalget som har gjennomført undersøkelsen ikke er tilfeldig trukket: KS har invitert alle kommuner til å delta i lokaldemokratiundersøkelsen, men de 73 kommunene som har gjennomført undersøkelsen i 2017/2018 har selv valgt å gjennomføre undersøkelsen. Ifølge Jacobsen kan utvalg som avviker fra sannsynlighetsutvelging resultere i et systematisk skjevt utvalg (Jacobsen, 2005, s. 291).

I modellbasert statistisk teori ser en på observasjonene i et gitt materiale som resultatet fra et reelt eller tenkt ikke-deterministisk eksperiment, der eksperiment må forstås i vid forstand. F.eks. kan observasjoner fra et datamateriale om samfunnet ses på som resultatet av et tenkt ikke-deterministisk eksperiment. For å analysere sammenhenger mellom variablene i datamaterialet må det formuleres en stokastisk modell der sammenhengen mellom variablene blir uttrykt ved parameter i modellen. En stokastisk modell er basert på sannsynlighetsteori som sier at sannsynligheten for et bestemt utfall er det samme som graden av muligheten for det gitte utfallet. Sannsynlighetsteorien gjør det mulig å predikere et samlet utfall av prosesser som består av mange enkelt-hendelser. Modellbasert statistisk teori har analysemetoder som kan legges til grunn for å analysere den stokastiske modellen uavhengig av hvordan utvalget opprinnelig ble dannet. På bakgrunn av analysene blir det trukket generaliseringer uavhengig av om data er fra et utvalg eller fra hele populasjonen (Aaberge & Laake, 1984).

Som følge av ønsket om å generalisere, og som følge av datamaterialets beskaffenhet, er stokastisk modellteori lagt til grunn for oppgaven. Det innebærer at jeg generaliserer fra observasjonene i datagrunnlaget til prosessen eller mekanismen som genererer dataene (Henkel, 1976). Om jeg hadde hatt mulighet til å undersøke samtlige kommuner ville jeg ifølge Gold (1969) likevel ha opplevd at resultatet ved gjentakende undersøkelser ville ha variert, da forhold skapt av naturen ikke er mer sannsynlige enn forhold skapt ved tilfeldigheter. Det gir støtte til stokastisk modellteori.

Også ved bruk av stokastisk modellteori kan signifikanstester brukes for å avgjøre om sammenhenger mellom variabler kan anses som signifikante. Her vil det være viktig å ta stilling til hvilke verdier som anses å gi signifikante resultater (Gold, 1969). I stokastisk modellteori er hensikten med signifikanstesten å sjekke om en gitt sammenheng er til stede i populasjonen (Henkel, 1976). Det er valgt en  $P$ -verdi  $< 0,05$ . Dette er det vanligste valget av signifikansnivå (Ringdal, 2018, s. 286).

I utvalgsteori opererer Jacobsen med noen tommelfingerregler for hvor stort det undersøkte utvalget bør være. En av reglene sier at det sjelden er noe poeng i å ha et utvalg som overstiger 1.200-1.500 enheter. Utvalgsteori forutsetter et sannsynlighetsutvalg. Jeg legger stokastisk modellteori til grunn for min oppgave. Jeg ønsker likevel å nevne at datamaterialet har et bruttoutvalg på 1.879 observasjoner og et nettoutvalg på 1.479 (dvs. når vet-ikke-svar er holdt utenfor). Ifølge SSB var det 10.380 kommunestyrerepresentanter i perioden 2015–2019 (Statistisk sentralbyrå). Nettoutvalget på 1.479 utgjør 14,2% av samtlige kommunestyrerepresentanter i landet i perioden 2015–2019. Ut fra stokastisk modellteori antar jeg at det er mulig å generalisere resultatet av undersøkelsen til primærkommunene.

## 6 Empiri

I dette kapitlet gir jeg en oversikt over oppgavens datamateriell og resultatet av analysene av datamaterialet.

Anonymiserte data mottatt fra KS fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 er lagt til grunn for å besvare problemstillingen (KS, 2019b). I kapittel 6.1 gir jeg informasjon om kommunene som har deltatt i undersøkelsen og hovedkonklusjonene fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018. Oppgavens Y-variabel og X-variablene presenteres i kapittel 6.2. Regresjonsanalyse i form av en flernivåanalyse er bruk for å analysere datamaterialet. Modellen er omtalt i kapittel 6.3. Resultatet av analysen for alle kommuner sett under ett er presentert i kapittel 6.4. Resultatet av analysen fordelt etter kommunestørrelse er presentert i kapittel 6.5.

### 6.1 Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018

Kommunestyrerepresentanter i 73 kommuner har gjennomført Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018. Informasjon om hvilke kommuner som har gjennomført undersøkelsen er hentet fra KS sine nettsider «Kommunerapport folkevalgte 2017/2018» (KS, 2019a). I kapittel 6.1.1 er deltakerkommunene gruppert i små, middels og store kommuner ut fra innbyggertall. Kommunene er også gruppert etter fylker. Hovedkonklusjonen fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 er presentert i kapittel 6.1.2.

#### 6.1.1 Om deltakerne i undersøkelsen

Vedlegg 1 viser hvilke kommuner som har deltatt i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018. Informasjon om folketall i kommunene er hentet fra SSB (Statistisk sentralbyrå). De 73 kommunene som har deltatt i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 utgjør 17% av alle landets kommuner. Deltakerkommunene representerer i underkant av 1,2 millioner innbyggere, noe som utgjør 23% av Norges befolkning:

Tabell 3 Deltakerkommuner etter kommunestørrelse

Kommunestørrelse:	Bruttoutvalg				Hele landet	
	Antall deltakerkommuner	%-andel av kommunegruppen på landsbasis	Antall innbyggere i deltakerkommunene 31.12.17	%-andel av innbyggere i kommunegruppen på landsbasis	Antall kommuner	Antall innbyggere 31.12.17
< 5.000 innbyggere	28	12 %	70 136	13 %	225	531 330
5.000 - 14.999 innbyggere	21	17 %	191 793	19 %	122	1 030 812
14.999 innbyggere <	24	31 %	930 758	25 %	77	3 672 524
<b>Sum totalt</b>	<b>73</b>	<b>17 %</b>	<b>1 192 687</b>	<b>23 %</b>	<b>424</b>	<b>5 234 666</b>

Tabellen viser at 28 av deltakerkommunene i undersøkelsen har under 5.000 innbyggere. Disse 28 kommunene utgjør 12% av alle 225 kommuner i landet som har under 5.000 innbyggere. Videre utgjør innbyggerne i disse 28 kommunene 13% av alle landets 531.330 innbyggere som bor i kommuner med under 5.000 innbyggere. Tabellen viser tilsvarende tall for kommuner som har mellom 5.000 og 14.999 innbyggere og over 14.999 innbyggere.

Deltakerkommunene er forholdsvis jevnt fordelt målt i antall kommuner mellom små (28 stk.), mellomstore (21 stk.) og store (24 stk.) kommuner, men %-vis er det flere store

kommuner (31%) som er representert enn små (12%) og mellomstore (17%) kommuner, jfr. tabellen ovenfor.

En gruppering av kommunene etter fylke viser at Oslo, samt ingen kommuner fra fylkene Hedmark og Finnmark har deltatt i undersøkelsen. Oslo er vesentlig større som kommune enn øvrige kommuner og det er ikke uvanlig å holde Oslo utenfor når et datamateriale om kommuner undersøkes. Tabellen nedenfor viser at tyngdepunktet av kommunene som har deltatt i undersøkelsen hører heime på sør-vest-landet og i Trøndelag: Fra Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Trøndelag har det deltatt mellom 6 – 9 kommuner fra hvert fylke, til sammen 45 kommuner. Også fra Akershus fylke har det deltatt 9 kommuner.

Tabell 4 Deltakerkommuner etter fylke

Fylke	Antall innbyggere 31.12.17 i kommuner som har deltatt i undersøkelsen	Antall kommuner i fylket som har deltatt i undersøkelsen og som har <5.000 innbyggere pr. 31.12.17	Antall kommuner i fylket som har deltatt i undersøkelsen og som har 5.000 - 14.999 innbyggere pr. 31.12.17	Antall kommuner i fylket som har deltatt i undersøkelsen og som har >14.999 innbyggere pr. 31.12.17	Sum antall kommuner i fylket som har deltatt i undersøkelsen
Østfold	58 652	-	1	2	3
Akershus	265 596	-	-	9	9
Oppland	4 413	1	-	-	1
Buskerud	123 121	-	1	3	4
Vestfold	106 415	1	2	2	5
Telemark	2 405	1	-	-	1
Aust-Agder	5 935	-	1	-	1
Vest-Agder	136 951	1	3	2	6
Rogaland	243 464	5	-	3	8
Hordaland	51 843	1	4	1	6
Sogn og Fjordane	39 243	4	3	-	7
Møre og Romsdal	85 689	5	3	1	9
Nordland	1 763	1	-	-	1
Troms	13 919	2	1	-	3
Trøndelag	53 278	6	2	1	9
<b>Sum</b>	<b>1 192 687</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>73</b>

### 6.1.2 Hovedkonklusjoner fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018

Resultatene for den enkelte kommune som har deltatt i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 er offentliggjort på [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no) (Bedrekommune.no). Hovedfunnene fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 er oppsummert av Winsvold (2019) i et eget notat.

Notatet viser at kommunestyrerepresentanter i det store og hele er godt fornøyd med demokratikvaliteten Effektivitet som består av påstandene *Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne, I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte og Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor.* Konklusjonen bygger på resultatet av beregninger av gjennomsnittsskåre for den enkelte påstanden som tilhører demokratikvaliteten. Det beregnes også en indeks for demokratikvaliteten på bakgrunn av folkevalgtes svar på påstandene. Ved hjelp av lineær regresjon undersøkes det hvilke bakgrunnsfaktorer (alder, kjønn, utdanning, medlemskap i formannskapet, antall perioder i kommunestyret, kommunestørrelse og evt. kommunesammenslåing) som har en signifikant påvirkning på demokratikvaliteten.

Nedenfor gjengis funn som er relevante for denne oppgaven.

Tabell 5 gjengir resultatet fra kommunestyrerepresentanters svar på påstander som er lagt til grunn for å besvare problemstillingen i denne oppgaven. Svarene er gitt på en skala fra

1 (passer svært dårlig) til 4 (passer svært godt). Tabellen viser gjennomsnittskåre for de ulike påstandene. I parentes vises laveste og høyeste skåre.

Tabell 5 Resultater fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018

Påstand:	Resultat fra undersøkelsen i 2017/18	Resultat fra undersøkelsen i 2014
<i>Påstander knyttet til demokratikvaliteten Effektivt styre:</i>		
Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne	3,3 (2,6–4,0)	3,2
I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte	3,2 (2,1–3,8)	3,1
Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor	3,1 (2,4–3,7)	2,9
<i>Påstander som kan knyttes til forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen:</i>		
Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden	3,1 (2,3–3,6)	3,1
Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden	2,7 (2,1–3,1)	-
Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte	3,0 (2,0–3,5)	2,9
Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten	2,9 (2,3–3,5)	2,8
Administrasjonen legger for mange føringer i sakene*	2,3 (1,7–2,8)	2,3
Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon	3,0 (2,4–3,4)	3,0
De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende	2,9 (2,1–3,3)	2,8
Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene	3,0 (2,3–3,8)	2,9
Rådmannens saksframlegg er lettfattelige	3,1 (2,3–3,8)	3,0

\* Påstanden er snudd slik at høy verdi betyr at man ikke synes administrasjonen legger for mange føringer.

Ved bruk av lineær regresjonsanalyse finner Winsvold at medlemskap i formannskapet, alder og antall perioder i kommunestyret slår positivt ut i forhold til flere av påstandene. Resultatene fra regresjonsanalysen er signifikante sett opp imot den demokratikvaliteten de er knyttet til i Winsvold sitt notat (2019, s. 15-18, 20-21).

Winsvold konkluderer bl.a. med at kommunestyrerepresentanter er mer fornøyde enn misfornøyd med forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen, men det er store forskjeller mellom kommunene. Partitilhørighet synes ikke å være utslagsgivende for hvordan forholdet vurderes. Videre konkluderes det med at kommunestyrerepresentanters og innbyggers tilfredshet med lokaldemokratiet øker med alder. Representanters tilfredshet øker også hvis man har vært med i kommunestyret i flere perioder og/eller er medlem av formannskapet. Representanter tilhørende Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet (omtalt som typiske ordførerpartier) skårer generelt høyt på mange påstander, deriblant påstander knyttet til demokratikvaliteten Effektivt styre. Kommunetilhørighet ser ut til å bety mye i forhold til hvordan bl.a. demokratikvaliteten Effektivt styre vurderes.

Generelt er folkevalgte mer tilfreds med lokaldemokratiet enn innbyggerne. Både folkevalgte og innbyggere mener at personer med personlige forbindelser i kommunen lettere får ivaretatt sin interesser.

Winsvold (2019, s. 1, 23-25) poengterer at alle effekter i analysen ser ut til å være moderate. Videre ser folkevalgtes kommunetilhørighet ut til å bety mye for hvordan folkevalgte vurderer de ulike påstandene i undersøkelsen

## 6.2 Oppgavens datamateriale

Oppgaven bygger på deler av datamaterialet som KS har samlet inn i forbindelse med Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018. KS har, på forespørsel, gitt meg tilgang til totalt anonymiserte data fra folkevalgtes svar gitt i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018: 1.879 kommunestyrerepresentanter i 73 kommuner fra 15 av landets 18 fylker har deltatt. Representantene har svart via den elektroniske undersøkelsen [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no). [Bedrekommune.no](http://bedrekommune.no) er KS sitt elektroniske verktøy for å måle opplevd kvalitet (KF og KS). Vedlegg 1 viser deltakerkommunene. En kommune har gjennomført undersøkelsen to ganger, slik at datamaterialet består av 74 ulike datasett. Undersøkelsen er besvart av folkevalgte som tiltrådte kommunestyrene høsten 2015. Det betyr at representantene hadde 2–3 års erfaring fra vervet som kommunestyrerepresentant ved gjennomføring av undersøkelsen, hvis vedkommende var inne i sin første valgperiode i kommunestyret. Hvis representanten har vært medlem av kommunestyret i minimum en periode tidligere vil vedkommende minimum ha 6–7 års erfaring fra vervet som kommunestyrerepresentant da undersøkelsen ble gjennomført.

I de neste kapitlene omtales etableringen av Y-variabelen og en beskrivelse av X-variablene.

### 6.2.1 Etablering av Y-variabelen

I Lokaldemokratiundersøkelsen er representantene bedt om å svare på følgende tre påstander som er knyttet til demokratikvaliteten Effektivt styre (se vedlegg 2):

*Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne.*

*I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte.*

*Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor.*

Et effektivt styre er beskrevet som at «Folkevalgte har god styring, leverer resultater» (Baldersheim et al., 2013, s. 33). Dette innebærer å levere gode tjenester i samsvar med det som er lovet og i samsvar med innbyggernes behov, styre kommunen slik at ressursene blir best mulig utnyttet og levere resultater i tråd med det som er lovet (KS, 2014).

Min vurdering er at disse tre påstandene måler samme variabel, dvs. kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud, og jeg ønsker derfor å lage et sammensatt mål på Y basert på påstandene. Et sammensatt mål (indeks) vil gi en langt mer kontinuerlig Y-variabel, noe som åpner for å benytte en regresjonsanalyse. Regresjonsanalyse gir mange analysemuligheter og gjør tolkninger enklere (Ringdal, 2018, s. 282-284).

For å kvalitetssikre indeksen gjennomføres det en testing av korrelasjonen mellom påstandene samt en faktoranalyse.

Testing av korrelasjonen mellom påstandene gir følgende resultat (se vedlegg 4):



Tabell 6 Korrelasjon mellom påstandene i demokratikvaliteten Effektivt styre

Korrelasjon mellom påstandene (N = 1.879):	Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne	I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte	Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor
Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne	1,00		
I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte	0,45	1,00	
Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor	0,50	0,62	1,00

Tabellen viser at det er tilfredsstillende korrelasjon mellom påstandene med tanke på å etablere en felles avhengig variabel. Reliabilitets-test ved bruk av Cronbachs alfa-testen ga verdien 0,77, noe som understøtter at det kan etableres en felles avhengig variabel (se vedlegg 4) (Ringdal, 2018, s. 104-107, 368, kap. 17).

Faktoranalyse kan brukes for å undersøke om et sett av spørsmål måler en eller flere dimensjoner. Hensikten med undersøkelsen er å få svar på om det kan utvikles en variabel som kan brukes i analyser sammen med andre teknikker. Tabellen nedenfor viser faktorladningene til den enkelte påstanden. En faktorladning kan forstås som korrelasjonen mellom hver enkelt variabel og faktorene. Egenverdi er summen av de kvadrerte faktorladningene (Ringdal, 2018, s. 284, 359-360).

Tabell 7 Faktoranalyse Y-variabel

Påstander (N=1879):	F1
Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne	0,60
I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte	0,72
Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor	0,75
Egenverdi	1,43

Eksplorerende faktoranalyse (EFA) bekrefter at de tre påstandene har samme underliggende faktorer: Faktorladningene er forholdsvis store og like i verdi (se vedlegg 4). Det tilsier at Y kan etableres som et sammensatt mål bestå av de tre påstandene (Ringdal, 2018, s. 359-363).

Testene som er omtalt i dette kapitlet viser at avgitte svar på de tre påstandene har samme underliggende faktorer, har tilfredsstillende reliabilitet (dokumentert ved at data passerer Cronbachs alfa-testen) og har tilfredsstillende validitet (jfr. korrelasjons-testen). Dette

tilsier at det kan etableres et sammensatt mål på  $Y$ . Tester viser at variabelen er tilnærmet normalfordelt, se vedlegg 4 som viser skewness  $-0,57$  og kurtosis  $3,29$ <sup>2</sup>.

$Y$  benevnes *Kommunestyrerepresentanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud*.

### 6.2.2 Beskrivelse av $X$ -variablene

I dette kapitlet presenteres oppgavens  $X$ -variabler. Variabelens navn er skrevet i *kursiv*.

Nedenfor følger de ni påstandene fra lokaldemokratiundersøkelsen som etter min vurdering sier noe om forholdet mellom politisk og administrativt nivå og som derfor er lagt til grunn for å belyse kommunestyrerepresentanters syn på forholdet til administrasjonen. Påstandene er listet opp i samme rekkefølge som de framgår av spørreskjemaet til kommunestyrerepresentantene (se vedlegg 3). Alle påstandene har de samme mulige verdier: 1=passer svært dårlig, 2=passer ganske dårlig, 3=passer ganske godt, 4=passer svært godt, 0/blank=vet ikke.

*Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden.*

*Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden.*

*Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte.*

*Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten.*

*Administrasjonen legger for mange føringer i sakene.*

*Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon.*

*De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende.*

*Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene.*

*Rådmannens saksframlegg er lettfattelig.*

Lokaldemokratiundersøkelsens datagrunnlag inneholder også noe bakgrunnsinformasjon om den enkelte respondent. Folkevalgtes bakgrunn og erfaring kan være med på å forme den enkelte representants meninger. Jeg finner det derfor interessant å undersøke om det er en sammenheng mellom kommunestyrerepresentanters bakgrunnsfaktorer og representanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud. Bakgrunnsfaktorer som er tatt inn i undersøkelsen min er listet opp nedenfor. Variabelens mulige verdier er skrevet i parentes.

*Kvinne:* Respondentens kjønn. Mann er referansekategori (mann, kvinne).

*Alder:* Respondentens alder. Under 20 år er referansekategori (under 20 år, 30–39 år, 40–49 år, 50 år+).

---

<sup>2</sup> Skewness (skjevhet) indikerer formen på fordelingen av datasettet sammenlignet med en normalfordeling. Kurtosis indikerer hvor spiss kurven til datasettet er sammenlignet med en normalfordeling. Ved en normalfordeling vil begge målene ha verdien tre.

*Arbeidsplass:* Respondentens stilling/arbeidsplass. Ansatt i offentlig sektor er referansekategori (ansatt i offentlig sektor, ansatt i privat sektor, selvstendig næringsdrivende, student, trygdet/pensjonist, annet).

*Partitilhørighet:* Hvilket politisk parti/liste vedkommende representerer i kommunestyret. Arbeiderpartiet er referansekategori (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Bydelsliste/lokal liste, Andre).

*Medlem i formannskapet:* Om respondenten er medlem av formannskapet. Nei er referansekategori. (Nei, ja – varamedlem, ja – fast møtende).

*Periode:* Hvor mange valgperioder respondenten har vært fast medlem av kommunestyret, inkludert inneværende valgperiode. En valgperiode er referanseverdi (en valgperiode, to valgperioder, tre eller flere valgperioder).

### 6.3 Etablering av flernivåmodell

Datagrunnlaget består av svar fra kommunestyrerepresentanter fra ulike kommuner, dvs. en datastruktur med to hierarkiske nivåer. Bruk av flernivåanalyse gjør det mulig å samle data på nivå en (kommunestyrerepresentanters svar) opp til nivå to (kommunenivå) for å undersøke om en felles kontekst kan være årsaken til sammenhenger mellom observasjoner. Flernivåanalysen tar høyde for variansen i en avhengig variabel målt på laveste nivå ved å undersøke informasjon fra samtlige analysenivåer (Mehmetoglu & Jakobsen, 2016, kap. 9).

Estimeringsteknikken ML (Maximum Likelihood / sannsynlighetsmaksimering) er lagt til grunn for å avgjøre om det bør gjennomføres en flernivåanalyse eller om det heller bør gjennomføres en regresjonsanalyse på individnivå. ML viser at ICC (intraklassekorrelasjonen), dvs. hvor stor andel av variansen i  $Y$  som stammer fra forskjeller mellom kommuner (dvs. nivå 2-enhetene), er på 10%, se vedlegg 5. Om ICC er større enn 0,05 bør det benyttes en flernivåanalyse. Resultatet på 10% tilsier at det bør gjennomføres en flernivåanalyse for å besvare problemstillingen (Ringdal, 2018, s. 471-472).

Maximum Likelihood (ML) er den vanligste estimeringsteknikken innen flernivåanalyser. Estimeringsteknikken gir de hypotetiske verdiene som er mest sannsynlige på bakgrunn av det studerte datamaterialet. Random Intercept Model er brukt for å beregne verdiene (Mehmetoglu & Jakobsen, 2016, kap. 9.2 og 9.4).

Ligningen som ligger til grunn for predikert  $Y$ -verdi ved bruk av modellen (ML) inneholder mange  $X$ -variabler. Formelen nedenfor viser grunnstammen for formelen:

$$Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 X_{1ij} + \beta_2 X_{2j} + e_{ij} + u_{0j}$$

$Y_{ij}$  = Predikert verdi for «kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud»

$\beta_0$  = Regresjonskonstanten (predikert verdi når  $x=0$ )

$\beta_1 X_{1ij}$  = Regresjonskoeffisienten (stigningstallet) for  $X_1$  og verdien for  $X_1$  for respondent  $i$  i kommune  $j$  (dvs. en nivå 1-variabel).

$\beta_2 X_{2j}$  = Regresjonskoeffisienten (stigningstallet) for  $X_{2j}$  kommune (dvs. en nivå 2-variabel).

$e_{ij}$  = Variasjonen i  $Y$  innenfor kommunene

$u_{0j}$  = Variasjonen i  $Y$  mellom kommunene

## 6.4 Resultater fra ML-regresjon alle kommuner

Tabellen nedenfor viser i hvilken grad de ulike variablene samvarierer med hvor fornøyd den enkelte kommunestyrerepresentant er med kommunens tjenestetilbud. Utvalget består av 1.479 kommunestyremedlemmer fra 74 datasett. Vedlegg 1 viser at det er 73 kommuner som har gjennomført Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018. Ettersom en kommune har gjennomført undersøkelsen to ganger blir det 74 datasett. P-verdien i tabellen nedenfor uttrykker signifikanssannsynligheten, dvs. sannsynligheten for å finne en verdi på testobservatoren som er minst like høy som verdien i utvalget, gitt at nullhypotesen er sann (dvs. at det *ikke* er en samvariasjon mellom oppgavens uavhengige variabler og den avhengige variabelen). P-verdi under 0,05 gir statistisk signifikant resultat (Ringdal, 2018, s. 287). Variabler med  $p < 0,05$  er markert med uthevet skrift i kolonnen stigningstall.

Tabell 8 Resultat fra ML-regresjon, alle kommuner

<b>Resultat av ML- regresjon</b>			
	Nivå 1 (individnivå)	$N = 1\,479$	
	Nivå 2 (kommunenivå)	$N = 74$	
	Log likelihood	-2 505,535	
	<b>Stignings- tall</b>	<b>Standard- feil</b>	<b>P- verdi</b>
<b>Konstantledd</b>	<b>1,189</b>	0,316	0,000
<b>Kjønn:</b>			
Mann (referansekategori)			
Kvinne	0,029	0,074	0,695
<b>Alder:</b>			
Under 30 år (referansekategori)			
30-39 år	0,320	0,209	0,126
40-49 år	<b>0,596</b>	0,199	0,003
50 år og eldre	<b>0,583</b>	0,020	0,003
<b>Arbeidsplass:</b>			
Offentlig sektor (referansekategori)			
Privat sektor	-0,014	0,087	0,873
Selvstendig næringsdrivende	-0,029	0,107	0,789
Student	<b>0,521</b>	0,255	0,041
Trygdet, pensjonist	-0,119	0,121	0,326
<b>Partitilhørighet:</b>			
Arbeiderpartiet (referansekategori)			
Fremskrittspartiet	0,146	0,137	0,289
Høyre	-0,095	0,099	0,334
Kristelig folkeparti	0,159	0,141	0,258
Senterpartiet	-0,068	0,115	0,556
Sosialistisk Venstreparti	0,148	0,208	0,479
Venstre	0,186	0,158	0,238
Bydel-liste/lokal liste	0,176	0,261	0,501
Andre	<b>-0,415</b>	0,174	0,017

	<b>Stignings- tall</b>	<b>Standard- feil</b>	<b>P- verdi</b>
<b>Medlem i formannskapet:</b>			
Nei (referansekategori)			
Ja, varamedlem	<b>0,200</b>	0,086	0,020
Ja, fast møtende	<b>0,221</b>	0,086	0,010
<b>Antall valgperioder respondenten har vært fast medlem av kommunestyret, inkl. inneværende valgperiode:</b>			
Valgperiode	0,002	0,045	0,962
<b>Påstander om forholdet mellom politisk og administrativt nivå:</b>			
Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden	<b>0,346</b>	0,560	0,000
Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden	<b>0,332</b>	0,060	0,000
Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte	<b>0,197</b>	0,065	0,003
Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten	<b>0,338</b>	0,062	0,000
Administrasjonen legger for mange føringer i sakene	-0,032	0,056	0,565
Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon	<b>0,186</b>	0,063	0,003
De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende	<b>0,182</b>	0,065	0,005
Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene	<b>0,116</b>	0,060	0,050
Rådmannens saksframlegg er lettfattelige	<b>0,187</b>	0,060	0,002
Uforklart varians på nivå 1	1,665	0,063	
Uforklart varians på nivå 2	0,109	0,035	

#### 6.4.1 Kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer

Det er litt flere kvinner enn menn som har deltatt i undersøkelsen, men kjønn er ikke statistisk signifikant med kommunestyrerepresentanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud. Alder viser statistisk signifikans: Representanter i aldersgruppen 40–49 år og 50 år og eldre er vesentlig mer fornøyd med kommunens tjenestetilbud enn de øvrige aldersgruppene. Dette er analysens sterkeste funn, forstått som at det er en sterk samvariasjon mellom denne  $X$ -variabelen og  $Y$  (jfr. verdien på stigningstallet). I aldersgruppen 30–39 år er det ingen statistisk signifikans mellom alder og fornøydhets med tjenestetilbudet. Kommunestyrerepresentanters arbeidsplass er ikke statistisk signifikant med representanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud, med unntak av studenter.

Å være med i formannskapet viser også statistisk signifikans med kommunestyrerepresentanters fornøydhets med kommunens tjenester. Stigningstallet viser at faste medlemmer av formannskapet er mer fornøyd med kommunens tjenestetilbud enn øvrige kommunestyrerepresentanter. Også varamedlemmer til formannskapet er mer fornøyd med kommunens tjenestetilbud enn representanter som kun sitter i kommunestyret. Hvor mange valgperioder respondenter har vært fast medlem av kommunestyret er ikke statistisk signifikant med hvor fornøyd representanter er med kommunens tjenestetilbud.

Det samme gjelder partitilhørighet: Hvilket parti kommunestyrerepresentanter tilhører er ikke statistisk signifikant med representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud, med ett unntak: Representanter som tilhører «Andre partier» viser statistisk signifikans.

#### 6.4.2 Kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen

Åtte av ni påstander viser statistisk signifikans mellom kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen og deres fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Det er kun påstanden *Administrasjonen legger for mange føringer i sakene* som ikke gir statistisk signifikans.

Særlig tre av påstandene om forholdet mellom politisk og administrativt nivå har et høyere stigningstall enn øvrige påstander: *Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden*, *Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden* og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten*. Jo høyere stigningstallet er, jo sterkere samvariasjon er det mellom disse påstandene (X-variablene) og Y-variabelen.

Også påstandene *De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende*, *Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte*, *Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon*, *Rådmannens saksframlegg er lettfattelige* og *Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene* viser statistisk signifikans med kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud.

#### 6.4.3 Oppsummering

ML-regresjonen viser at kommunestyrerepresentanter som er eldre enn 40 år og er medlem av formannskapet er mest fornøyd med kommunens tjenestetilbud. Kjønn, arbeidsplass, antall valgperioder i kommunestyret og representanters partitilhørighet er ikke statistisk signifikant med kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud.

Åtte av ni påstander om forholdet mellom politisk og administrativt nivå viser statistisk signifikans med kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Av de åtte påstandene er det tre påstander som betyr mest (jfr. verdien i kolonnen stigningstall): *Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden*, *Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden* og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten*.

## 6.5 Resultater fra ML-regresjon, etter kommunestørrelse

Tabellen nedenfor viser statistisk signifikante resultater fra ML-regresjon når modellen kjøres for hver av de tre kommunegruppene: små kommuner (kommuner med <5.000 innbyggere) mellomstore kommuner (kommuner med 5.000–14.999 innbyggere) og store kommuner (kommuner med >14.999 innbyggere).

Tabell 9 Resultat fra ML-regresjon, etter kommunestørrelse

Resultat av ML- regresjon	Kommuner med <5.000 innbyggere			Kommuner med 5.000 - 14.999 innbyggere			Kommuner med >14.999 innbyggere		
	Nivå 1 (individnivå) Nivå 2 (kommunenivå) Log likelihood	N = 404 N = 29 -664,323		N = 431 N = 21 -698,924			N = 644 N = 24 -1088,478		
Variabelnavn:	Stignings-tall	Standard-feil	P-verdi	Stignings-tall	Standard-feil	P-verdi	Stignings-tall	Standard-feil	P-verdi
<b>Konstantledd</b>	<b>2,126</b>	0,722	0,003	-0,302	0,905	0,739	0,622	0,452	0,169
<b>Alder:</b>									
40-49 år				0,782	0,253	0,026	0,684	0,275	0,013
50 år og eldre				0,893	0,356	0,012			
<b>Arbeidsplass:</b>									
Student							0,550	0,269	0,041
<b>Medlem i formannskapet</b>									
Ja, fast møtende							0,300	0,137	0,028
<b>Påstander:</b>									
Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden				0,281	0,103	0,006	0,524	0,085	0,000
Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden	0,466	0,117	0,000	0,276	0,099	0,005	0,246	0,094	0,009
Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte	0,270	0,124	0,030						
Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten	0,390	0,124	0,002	0,331	0,109	0,002	0,379	0,095	0,000
Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon				0,358	0,116	0,002			
De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende							0,345	0,099	0,001
Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokal-politiske handlingsrommet i sakene				0,266	0,106	0,012			
Rådmannens saksframlegg er lettfattelige				0,406	0,118	0,001			
<b>Partitilhørighet</b>									
Fremskrittspartiet							0,468	0,193	0,015
Venstre							0,563	0,273	0,039
Uforklart varians på nivå 1	1,468	0,108		1,450	0,102		1,720	0,096	
Uforklart varians på nivå 2	0,169	0,080		0,071	0,048		2,550	2,750	

Resultatet fra denne ML-regresjonen er ikke vesentlig annerledes enn resultatet fra den samlede ML-regresjonen. Jeg ønsker likevel å kommentere enkelte av resultatene i tabellen ovenfor.

Det sterkeste funnet i den samlede ML-regresjonen er at representanter i aldersgruppen 40-49 år og 50 år og eldre er vesentlig mer fornøyd med kommunens tjenestetilbud sammenlignet med øvrige aldersgrupper. Tabellen ovenfor viser at det særlig gjelder for representanter som tilhører kommunestyre i mellomstore kommuner, jfr. verdiene i kolonnen stigningstall.

Påstandene *Her i kommunen er det politikerne som etter dagsorden* og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten* er de påstandene som alle representanter, uavhengig av kommunestørrelse, vektlegger.

## 7 Analyse av empiri og datamateriale

I dette kapitlet presenterer jeg funnene mine og kobler de opp mot teori og tidligere empiri. Intensjonen er å danne grunnlaget for å besvare oppgavens problemstilling, som lyder slik:

*Hva påvirker kommunestyrerepresentanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud?*

Problemstillingen er avgrenset til å undersøke følgende hypoteser:

- *Representanters kjønn, alder, arbeidsplass, partitilhørighet, et eventuelt medlemskap i formannskapet og antall valgperioder i kommunestyret påvirker fornøydhets med tjenestetilbudet (representanters individuelle bakgrunnsfaktorer)*
- *Representanters forhold til kommunens administrasjon påvirker fornøydhets med tjenestetilbudet*

Opgavens datagrunnlag er mottatte anonymiserte data fra KS sin Lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018 (KS, 2019b). Winsvold (2019) har lagt samme datagrunnlag til grunn for sin rapport KS' Lokaldemokratiundersøkelse, notat. I rapporten omtales kommunestyre-representanters syn på påstander tilhørende ulike demokratikvaliteter, der Effektivt styre er en av demokratikvalitetene. Konklusjonene til Winsvold bygger på beregninger av gjennomsnittsskåre, og lineær regresjon benyttes for å se hvilke faktorer som har signifikant påvirkning på bl.a. demokratikvaliteten Effektivt styre. Winsvold poengterer at alle effekter i analysen ser ut til å være moderate

Det jeg undersøker i min analyse er om det er statistisk signifikans mellom 1) representanters individuelle bakgrunnsfaktorer og 2) representanters forholdet til administrasjonen sett opp mot kommunestyrerepresentanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud.

Kommunestyrerepresentanters fornøydhets med tjenestetilbudet er Y-variabelen i min undersøkelse. Y er etablert som et sammensatt mål av de tre påstandene som i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 er plassert inn under demokratikvaliteten Effektivt styre (se kapittel 6.2.1). Analysen bygger på regresjonsanalyse i form av en flernivåanalyse.

Funn knyttet til kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer analyseres i kapittel 7.1 I kapittel 7.2 analyseres funn om forholdet mellom politisk og administrativt nivå.

### 7.1 Kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer

De neste to kapitlene omtaler individuelle bakgrunnsfaktorer hos kommunestyre-representanter som henholdsvis ikke gir og gir statistisk signifikans sett opp imot representanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud.

Andre rapporter som også bygger på data fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 har også sett på individuelle bakgrunnsfaktorer betydning for kommunestyre-representanters holdning til lokaldemokratiet (Baldersheim et al., 2013; Gjertsen et al., 2019; Winsvold, 2019). Demokratikvalitetene, som representerer standarder som kjennetegner et godt lokaldemokrati, er utgangspunktet for analysene i disse rapportene. En av demokrati-kvalitetene er Effektivt styre. Min Y-variabel er etablert som et



sammensatt mål basert på de samme påstandene som de som tilhører demokratikvaliteten Effektivt styre. Et sammensatt mål vil gi en langt mer kontinuerlig  $Y$ -variabel. Datagrunnlaget for å sammenligne mine funn med funn i rapportene til Baldersheim et al., Gjertsen et al. og Winsvold (*ibid*) er altså det samme, men metodikken er noe ulik.

### 7.1.1 Kjønn, arbeidsplass og antall valgperioder i kommunestyret.

Jeg har ikke funnet statistisk signifikant resultat mellom kjønn, arbeidsplass (med unntak for studenter, her er det funnet statistisk signifikans) og antall valgperioder i kommunestyret sett opp mot kommunestyrerepresentanters fornøydhetsgrad med kommunens tjenestetilbud.

Heller ikke Winsvold (2019) og Gjertsen et al. (2019) har funnet statistisk signifikans mellom kjønn og demokratikvaliteten Effektivt styre. Winsvold har brukt lineær regresjon i sin undersøkelse. Gjertsen et al. har brukt flernivåanalyse basert på regresjonsanalyser.

Derimot finner Winsvold statistisk signifikans mellom tilfredsheten med demokratikvaliteten Effektivt styre og antall valgperioder i kommunestyret. I min regresjonsanalyse finner jeg ikke en tilsvarende sammenheng. Forklaringen kan være at jeg bruker regresjonsanalyse gjennomgående i min analyse mens Winsvold benytter gjennomsnittsskåre som grunnlag for sin lineære regresjon. Winsvold påpeker også at sammenhengen er svært moderat i hennes analyse.

Jeg har ikke funnet annen relevant omtale av individfaktorene kjønn, arbeidsplass og antall valgperioder i kommunestyret i rapporter og teori som jeg har sett på i forbindelse med denne oppgaven.

### 7.1.2 Alder, medlemskap i formannskapet og politisk tilhørighet

Alle de tre rapportene som bygger på data fra lokaldemokratiundersøkelsene (Baldersheim et al., 2013; Gjertsen et al., 2019; Winsvold, 2019) har, som forventet, sammenfallende funn knyttet til kommunestyrerepresentanters alder, medlemskap i formannskapet og politisk tilhørighet. Rapportene bygger funnene på regresjonsanalyser og statistisk signifikante resultater.

#### *Variabelen Alder*

Mine analyser viser også statistisk signifikans mellom kommunestyrerepresentanters fornøydhetsgrad med kommunens tjenestetilbud og variabelen *alder*; representanter over 50 år er mer fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn representanter under 40 år. Aller mest fornøyde er representantene i aldersgruppen 40-49 år. Resultatene gjelder uavhengig av kommunestørrelse. Rapportene til Gjertsen et al., og Winsvold (*ibid*) viser også at fornøydhetsgrad øker med alder.

At eldre kommunestyrerepresentanter er mer positive til kommunens tjenestetilbud enn øvrige representanter kan skyldes at eldre har mer erfaring med kommunale tjenester enn yngre. Gjertsen et al. (2019, s. 35-36) er inne på det samme når han sier at livserfaring kan være årsaken til at eldre kommunestyrerepresentanter er noe mer positiv til kommunens demokrati enn yngre.

### *Variabelen Medlemskap i formannskapet.*

Å være med i formannskapet viser statistisk signifikans med kommunestyre-representanters fornøydhet med kommunens tjenester. *Faste medlemmer i formannskapet* er mer fornøyd med kommunens tjenestetilbud enn øvrige kommunestyre-representanter. *Vararepresentanter til formannskapet* er også mer fornøyd med kommunens tjenestetilbud enn øvrige kommunestyre-representanter. Dette funnet støttes, som forventet, i rapportene til Baldersheim et al., Gjertsen et al., og Winsvold (2013; 2019; 2019).

Kommuneorganisasjonen er både en politisk institusjon og et forvaltningsorgan som skal løse ulike oppgavene innen gitte rammebetingelser. Det er naturlig å anta at representanters kunnskap øker med erfaring og at kunnskap påvirker representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Respondentene i denne undersøkelsen har vært med i kommunestyret og i formannskapet i minimum 2 år. Å være med i formannskapet, som er et mye mindre utvalg enn kommunestyret, gir mulighet for større og kanskje raskere innsikt i kommunens virksomhet.

At medlemmer av formannskapet får mer oversikt over helheten i kommunens virksomhet kan være en forklaring på at disse representantene er mer fornøyd med tjenestetilbudet enn øvrige representanter. Dette støttes av Gjertsen et al. (2019, s. 35-36), som henviser til at formannschaftsmedlemmer kan ha mere erfaring med kommunedemokratiet enn øvrige kommunestyre-representanter, noe som kan føre til økt positiv holdning til kommunedemokratiet. Gjertsen har ikke beskrevet hva han legger i begrepet kommunedemokratiet. Analysen hans omfatter alle demokratikvalitetene, noe som tilsier at han kommenterer helheten i kommuners demokratiske styring. Jacobsen (2007, s. 85-86, 227-229) er inne på at det skjer en kunnskapsutveksling mellom politisk og administrativt nivå. Han kommenterer at interaksjonen mellom nivåene blir tettere jo nærmere man er kjernen mellom nivåene og kontakten følger i stor grad den formelle strukturen. Det er naturlig at tett interaksjon innebærer kunnskapsutveksling. Samtidig ønsker jeg å minne om at folkevalgte skal være lekfolk som skal være en motvekt mot fagfolkene i kommuneorganisasjonen. Det tilsier at noe av «skepsisen» bør bevares hos den folkevalgte, selv om kunnskapen øker.

I den demokratiske styringen av kommuner har folkevalgte en sentral rolle. Å bygge erfaring som folkevalgt kan skje via to akser: økt kunnskap om kommunens virksomhet og økt kunnskap om rollen som folkevalgt. Ovenfor har jeg antydnet at økt kunnskap om kommunens virksomhet kan være en årsak til respondenters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Hvilken erfaring og kunnskap den enkelte representant har om folkevalgtrollen kan også påvirke hvor fornøyd representanten er med kommunens tjenestetilbud, noe Gjertsen (2019, s. 35-36) også er inne på. Nedenfor kommenteres forhold som kan påvirke utøvelsen og utformingen av folkevalgtrollen. En forståelse for disse forholdene kan utvikles med erfaring i rollen som folkevalgt.

Folkevalgte er lekfolk som skal avgjøre verdispørsmål som det ikke finnes «ekspertsvar» på, samtidig som de har ulike roller som vil komme i konflikt med hverandre: lederrollen, styringsrollen, representasjons-/ ombudsrollen og arbeidsgiverrollen. Her kan det oppstå rollekonflikter. At valgperioden er på fire år kan også føre til rollekonflikt: hvilken rolle blir mest interessant å ivareta; leder- og styringsrollen der det kan ta tid før en ser et konkret resultat av vedtak som kommunestyret fatter, eller enkeltsaker og ivaretagelse av ombudsrollen, der resultatet av vedtak kan vises forholdsvis raskt. Representanten kan også oppleve rollekonflikter med seg selv: Det må foretas valg mellom tjenester som må veies opp mot hverandre og som alle betyr mye for representanten.

Interessentmodellen bidrar til å forklare disse rollekonfliktene: rollekonflikter vil være en naturlig konsekvens av at en organisasjon består av interessenter. Interessentene ønsker å sikre egne interesser i kampen om begrensede ressurser. Det er kommunestyret som i siste instans fordeler ressursene og som må prioritere mellom individuelle interesser og gruppeinteresser.

Ifølge Gjertsen et al. (2019) er det betydelige forskjeller på utøvelse av politikerrollen i små og store kommuner: i små kommuner kan politikere prioritere innbyggerkontakt og arbeid for enkeltsaker og/eller enkelte fagfelt. I større kommuner er politikerrollen mer profesjonell og hovedfokuset er på de strategiske hovedlinjene. Disse utsagnene kommer fra de tre kommunene som deltok i rapportens case-studie (*ibid*) og er slik sett utsagn fra et veldig begrenset utvalg. Samtidig synes uttalelsene å virke rimelige ut fra en generell oppfatning av hvordan små og store samfunn fungerer. Det er naturlig å tro at en kommunestyrerepresentant i en liten kommune er mer synlig i lokalsamfunnet enn en kommunestyrerepresentant i en stor kommune. Det kan gjøre ombudsmannsrollen mer krevende fordi flere vil bruke den folkevalgte til å ivareta egne verdier, jfr. omtale av interessentmodellen i kapittel 4.1.4. Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne har større tillit til at lokalpolitikere jobber for innbyggernes beste enn stortingsrepresentanter. Videre mener innbyggerne at lokalpolitikere lytter mer til innbyggernes synspunkter enn stortingsrepresentanter (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2017, kap. 5.1). Nærhet til folkevalgte synes altså å slå positivt ut, noe som er positivt for demokratiet som styringsform, jfr. frihetsverdien, demokrativerdien og effektivitetsverdien, omtalt i kapittel 4.1.2.

Tillit er noe kommunestyrerepresentanter må gjøre seg fortjent til. Å oppnå tillit fordrer at innbyggerne får innsyn i den kommunale virksomheten og innsyn i de politiske prosessene. Kommunens informasjonsarbeid, lokalpressens dekning av hva som skjer i kommuneorganisasjonen og i politiske møter og lokalpolitikernes og deres partiers eget engasjement og kontakt med innbyggerne blir viktig. Utviklingen i politikerrollen, fra ombudsmann til kommunikator, jfr. kapittel 4.1.3, viser også at denne delen av politikerrollen er blitt viktigere med årene. Samtidig har måten det kommuniseres på endret seg. Kommunikasjon og aktiviteter i den hensikt å påvirke en sak foregår nå gjerne via internett og sosiale medier, jfr. kapittel 3.3., og prosentandelen av innbyggere over 16 år som henholdsvis er medlemmer i et politisk parti og aktive i partiet er gått ned fra 2014 til 2017, jfr. kapittel 4.1.4.

Med nettbaserte medier har både falsk og ekte informasjon blitt mye lettere tilgjengelig for alle i samfunnet. Det tilsier at det er enda viktigere å prioritere å nå ut med informasjon til innbyggerne for å holde tilliten til kommune-systemet, og demokratiet, oppe. Informasjon gjør det også mulig for flere å delta i diskusjoner og beslutninger. Tilgang til ulike elektroniske informasjonskanaler, som sosiale medier, kan gjøre det mere krevende å være folkevalgt: Innbyggerne kan forvente at du skal kjenne til, mene noe om og stå til ansvar for, alt som foregår i kommuneorganisasjonen og at du skal være tilgjengelig til alle døgnets tider. Kommunestyrerepresentantene kan oppleve at politiske debatter foregår «på nettet» døgnet rundt, der både innbyggere og folkevalgte deltar fortløpende i debatten (Gjertsen et al., 2019, kap. 6.8).

Korrekt informasjon er en forutsetning for et velfungerende demokrati, jfr. kapittel 4.1.1. Jeg antar at god og riktig informasjon kan bidra til at kommunestyrerepresentanter kan utføre vervet sitt som folkevalgt på en bedre måte, både i direkte kontakt med innbyggerne og i kommunestyresalen. Informasjon kan øke innbyggernes forståelse for de beslutningene som kommunestyrerepresentantene tar.

Winsvold (2019) konkluderer i sitt notat om Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 med at både folkevalgte og innbyggere mener at personer med personlige forbindelser i kommunen lettere får ivaretatt sine interesser. Dette indikerer at det er en oppfatning om at kommuner utøver forskjellsbehandling. Konklusjonen bygger på beregning av gjennomsnittsskåre og er slik sett kanskje ikke det mest robuste beslutningsgrunnlaget. Uansett hvor robust funnet vurderes bør en være oppmerksom på slike synspunkter da de kan svekke tilliten til både kommuneadministrasjonen og kommunestyret og føre til politikerforakt og dårlig omdømme, bl.a. knyttet til tjenesteproduksjonen. Politikerforakt og dårlig omdømme kan gjøre det vanskeligere å få folk til å ta på seg, evt. videreføre, politiske verv, noe som kan svekke demokratiet som styringsform. Redelighet, informasjon, gjennomsiktighet og refleksjon både i det politiske miljøet og i kommuneadministrasjonen kan motvirke dette.

Det er viktig å skille mellom å utøve forskjellsbehandling og det å engasjere seg i enkeltsaker, som er en del av ombudsmannsrollen. I rapporten Norske kommunestyre-representanter i europeisk lys (Aars & Offerdal, 2012) blir det spurt om hva som er kommunestyrerepresentanters viktigste oppgaver. Respondentenes svarer at det er å ta opp spørsmål og saker som rører seg i lokalsamfunnet, å være representant for alle innbyggerne i kommunen og å sikre innbyggerne gode tjenester og å gjennomføre eget partiprogram. Respondentene mener at de politiske partiene er den viktigste kanalen innbyggerne kan bruke for å utøve påvirkning. Ved stemmegivning i kommunestyret mener respondenter fra store kommuner at det bør stemmes i samsvar med partiets standpunkt mens representanter fra små kommuner mener det bør stemmes ut fra egen overbevisning. Rapportens konklusjoner bygger på data fra en spørreundersøkelse og beregnede gjennomsnittsverdier. Her kan vi spore noe av diskusjonen om at folkevalgte i små kommuner kan ha mer fokus på ombudsrollen (stemme ut fra egen overbevisning) i stedet for lojalitet til partiets standpunkt, slik representanter i store kommuner virker å ha.

#### *Variabelen Politisk tilhørighet*

Min analyse viser ikke statistisk signifikans mellom representanters partitilhørighet og fornøydhet med kommunens tjenestetilbud, med unntak av respondenter som har svart *Andre* dvs. et annet politisk parti enn Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Bydel-liste/lokal liste.

Rapportene til Baldersheim et al., Gjertsen et al. og Winsvold uttrykker politisk tilhørighet sin betydning for synet på den demokratiske styringen på ulike måter: Baldersheim et al. (2013, s. 73) finner i sin flernivåanalyse at representanter som tilhører partier som er i opposisjon er signifikant mer kritisk til den demokratiske styringen enn representanter som tilhører partier som er i posisjon. Winsvold (2019, s. 23) konkluderer med at representanter som politisk tilhører de generelle ordførerpartiene, Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, samt Kristelig Folkeparti, har en noe høyere gjennomsnittsskåre enn øvrige partier på demokratikvaliteten Effektivt styre. Gjertsen et al. (2019, s. 55) finner de samme resultatene som Winsvold.

Årsaken til at min analyse avviker fra regresjonsanalysen gjennomført i rapportene til Baldersheim et al., Gjertsen et al. og Winsvold (ibid) kan være at jeg ser på parti-tilhørighet opp imot kommunens tjenestetilbud (*Y*-variabelen), der *Y* er etablert som et sammensatt mål bestående av påstandene som tilhører demokratikvaliteten Effektivt styre, mens de nevnte rapportene ser på partitilhørighet opp imot samtlige demokratikvaliteter.

## 7.2 Kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen

I dette kapitlet ser jeg på sammenhengen mellom kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen og deres fornøydhetsgrad med kommunens tjenestetilbud. Ni påstander hentet Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 og teori om Separasjonsskolen, Den politiske skolen, Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet ligger til grunn for analysen. Disse skolene har ulike syn på hvordan forholdet mellom politisk og administrativt nivå bør praktiseres.

På bakgrunn av det teoretiske innholdet i Separasjonsskolen, Den politiske skolen, Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet, jfr. kapittel 4.2, har jeg koblet de ni påstandene til de ulike teoriene:

Tabell 10 Påstander koblet til teori om forholdet mellom politisk og administrativt nivå

Påstand:	Påstanden er et kjennetegn på:
Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden	Separasjonsskolen
Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden	Separasjonsskolen
Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte	Interaksjonsskolen / komplementaritet
Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten	Interaksjonsskolen / komplementaritet
Administrasjonen legger for mange føringer i sakene	Den politiske skolen
Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon	Separasjonsskolen
De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende	Separasjonsskolen
Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene	Separasjonsskolen
Rådmannens saksframlegg er lettfattelige	Separasjonsskolen

Essensen i Separasjonsskolen er at det skal være et tydelig skille mellom politisk og administrativt nivå. Ansvarsforholdene mellom nivåene skal være klare. Administrasjonen skal skjermes fra politisk påvirkning slik at den får utført oppgavene sine, som er å gi nøytrale og faglige råd til det politiske nivået. Det politiske nivået skal fastsette rammer for administrasjonen, dvs. utøve styring. De seks påstandene i tabellen ovenfor som jeg har knyttet til separasjonsskolen mener jeg gjenspeiler disse føringene.

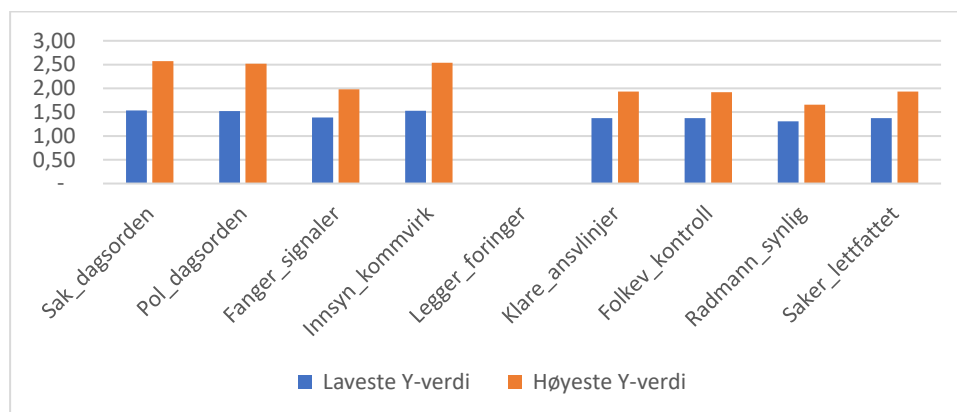
Påstanden *Administrasjonen legger for mange føringer i sakene* har jeg valgt å knytte til Den politiske skolen. Denne skolen er motstykket til Separasjonsskolen, ettersom den støtter et tett forhold mellom politisk og administrativt nivå, der administrasjonen er sterkt involvert i alle fasene i en politisk prosess. Om administrasjonen legger mange føringer for kommunestyrets beslutninger kan det tyde på at administrasjonen er sterkt involvert i den politiske prosessen og at administrasjonen ikke legger til rette for utøvelse av politisk kompetanse.

De to siste påstandene, *Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte* og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten* har jeg valgt å knytte til Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet. Denne skolen ligger mellom Separasjonsskolen og Den politiske skolen. Jeg forstår disse påstandene slik at det foregår påvirkning, samarbeid og overlapping mellom politisk og administrativt nivå, noe som er kjennetegnet på Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet: Politiske signaler forstår jeg som signaler gitt av politisk nivå om ønsket politisk retning i en sak uten at det foreligger et gyldig vedtak som peker ut retningen. At det er lett for politisk nivå å skaffe

seg innsyn i kommunal virksomhet kan bety at politikerne har lett tilgang til informasjon fra / kontakt med administrasjonen. Det kan tyde på at det ikke er et skarpt skille mellom politisk og administrativt nivå.

Grafen nedenfor viser predikerte Y-verdier til de ulike påstandene. Den blå søylen viser påstandens laveste Y-verdi og den røde søylen viser påstandens høyeste Y-verdi.

Figur 4 Påstandenes laveste og høyeste Y-verdi



ML-regresjonen (se kapittel 6.4) viser at for åtte av ni påstander er det statistisk signifikans mellom påstanden og kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Påstanden *Administrasjonen legger for mange føringer i sakene* (Legger\_foringer) er ikke statistisk signifikant. Variabelens verdier er derfor tatt ut av grafen. Dette er den eneste påstanden som er knyttet til Den politiske skolen og den eneste påstanden som ikke er statistisk signifikant. Funnet tolkes slik at praktisering av Den politiske skolen ikke fører til kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud.

Seks statistisk signifikante påstander er knyttet til separasjonsskolen: *Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon* (Klare\_ansvlinjer), *De folkevalgte kontrollerer med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende* (Folkev\_kontroll), *Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene* (Radmann\_synlig), *Rådmannens saksframlegg er lettfattelige* (Saker\_lettfattet), *Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden* (Sak\_dagsorden) og *Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden* (Pol\_dagsorden).

To statistisk signifikante påstander er knyttet til Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet: *Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte* (Fanger\_signaler) og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten* (Innsyn\_kommvirk).

Figur 5 viser at verdiene for de åtte statistisk signifikante påstandene samlet sett er forholdsvis like. Dette synes å indikere at praktisering av både Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer i forholdet mellom politisk og administrativt nivå fører til kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud.

I tidligere forskning finner jeg støtte for at begge skolene praktiseres i kommune-Norge. Jacobsen (2007, s. 227-229) har i sin doktoravhandling konkluderer med at det både er et skille mellom politisk og administrativt nivå, men at det også er en interaksjon mellom nivåene. Interaksjonen blir tettere jo nærmere man er kjernen i det politiske og

administrative systemet. Den politiske tilliten er høy, og konfliktnivået mellom politisk og administrativt nivå er lavt. Avhandlingen bygger konklusjonene på regresjonsanalyser.

Også rapporten I samme båt (Lien & Bjørke, 2003) synes å støtte opp under at både Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer benyttes i kommune-Norge. Rapporten bygger på erfaringer fra arbeidet i to kommune-nettverk. Essensen i rapporten er at selv om rollene til politisk og administrativt nivå er forskjellige, har nivåene felles interesse av å sikre styring og fremdrift av kommuneorganisasjonen. Det fordrer samarbeid om felles mål og verdier ved at det etableres strategier for å utvikle et godt samspill. Samspill bygger på gjensidig tillit mellom nivåene og skapes via strukturelle forhold, kompetanse og kultur.

I forarbeidene til både gammel og ny kommunelov finner jeg det samme budskapet. I forarbeidene til gammel kommunelov heter det at det skal være en klar grense for funksjons- og ansvarsdelingen mellom folkevalgte organer og administrasjonen. Samtidig påpekes viktigheten av samspill mellom nivåene (NOU 1990:13, 1990, s. 130). I forarbeidene til ny kommunelov uttrykkes dette ved å si at politisk og administrativt nivå er gjensidig avhengig av hverandre for at kommunen skal drives på en demokratisk og faglig god måte: «Et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon er således av stor betydning. Samtidig er det et grunnleggende prinsipp at det skal være et skille mellom de folkevalgte og administrasjonen. Etter utvalgets vurdering er det viktig både med et velfungerende samarbeid og en prinsipiell avstand» (NOU 2016:4, 2016, s. 76-77). Her kan det virke som om rapporten I samme båt (Lien & Bjørke, 2003) har bidratt til forming av ny kommunelov som trådte i kraft i 2019/2020. Også case-studier i rapporten Veier til god lokaldemokratisk styring (Baldersheim et al., 2013) konkluderer i samme gate: For å få til god demokratisk styring er det viktig at forholdet mellom politisk og administrativt nivå er preget av tillit og åpenhet, tydelige ansvarlinjer og god rolleavklaring.

Både Jacobsen (2007), Lien og Bjørke (2003) og Baldersheim et al. (2013) konkluderer altså med at det praktiseres et skille mellom politisk og administrativt nivå rundt omkring i kommunene, men skillet er ikke så sterkt som det som følger av Separasjonsskolens ideer. Rapportene mener at tillits- og samspills-forholdet mellom nivåene er viktig for best mulig styring av kommuner. Rapportene synes dermed å støtte opp under både Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer om forholdet mellom politisk og administrativt nivå. Forarbeidene til ny kommunelov ser også ut til å støtte opp under begge disse skolene.

Jeg konkluderer med at mine funn synes å samsvare med Lien og Bjørke, Jacobsen og Baldersheim et al. (*ibid*) sine funn. Forarbeidene til ny kommunelov synes også å mene at i praktisering av forholdet mellom politisk og administrativt nivå bør det hentes elementer fra både Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet.

Selv om Figur 5 viser at verdiene for de åtte statistisk signifikante påstandene samlet sett er forholdsvis like, er det tre påstander som skiller seg ut med en noe høyere Y-verdi, dvs. en sterkere samvariasjon mellom påstandene (X-variablene) og Y: *påstandene Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden (Sak\_dagsorden)*, *Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden (Pol\_dagsorden)* og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten (Innsyn\_kommvirk)*. De to første påstandene har jeg knyttet til Separasjonsskolen. Den siste påstanden har jeg knyttet til Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet.

Winsvold (2019) finner i sitt notat om Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018, som bygger på samme datagrunnlag som mine analyser, at det er påstanden *Her i kommunen*

er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden som får høyeste gjennomsnittsskåre. Påstandene *Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden* og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten* får i Winsvold sin rapport noe lavere skåre enn flere av de andre påstandene, se kapittel 6.1.2.

Ved å koble påstander fra lokaldemokratiundersøkelsen mot Y-verdien i analysen min får jeg altså et noe annet resultat enn det som framkommer i Winsvold (*ibid*) sitt notat. Winsvold bygger resultatene sine på beregning av gjennomsnittsskåre for de enkelte påstandene. Mine resultater bygger på regresjonsanalyser der X-variablene (påstandene) testes mot Y. Y er etablert som et sammensatt mål bestående av påstandene som tilhører demokratikvaliteten Effektivt styre. Analysemetodene er altså forskjellige, noe som gjør det vanskelig å sammenligne resultatene direkte. Jeg vurderer mine funn som sikrere da jeg gjennomfører regresjonsanalyser og undersøker statistisk signifikans mens Winsvold bygger sine resultater på gjennomsnittsskåre.

To av de tre påstandene som får høyest skåre, *Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden* (Sak\_dagsorden) og *Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden* (Pol\_dagsorden), signaliserer at politisk nivå utøver styring med administrasjonen. Utøvelse av politisk styring synes altså å føre til kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenester. Den siste av de tre påstandene som får høyest skåre, *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten* (Innsyn\_kommvirk), signaliserer at folkevalgtes innsyn i virksomheten også fører til fornøydhet blant representantene med kommunens tjenester. Jeg tolker funnet slik at disse tre påstandene gir uttrykk for hvilke forhold som er viktigst for kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud; at politisk nivå utøver styring med administrasjonen og får informasjon om kommunens virksomhet. Styring og informasjon synes dermed å være de viktigste parameterne for folkevalgtes fornøydhet med kommunens tjenester.

Resultatet fra ML-regresjon etter kommunestørrelse (jfr. kapittel 6.5) viser statistisk signifikans mellom påstandene *Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden* og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten* og kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud, uavhengig av kommunestørrelse. Funnet bekrefter at styring og informasjon er viktig for alle kommunestyrerepresentanter, uavhengig av hvor stor kommunen er. Verdiene for påstandene i kolonnen stigningstall viser likevel at dette betyr mest for representanter som tilhører kommunestyret i små kommuner, dvs. kommuner under 5.000 innbyggere. I resultatene fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2010 (se kapittel 3.1), som også er presentert etter kommunestørrelse, får påstanden *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten*, lavest skåre, uavhengig av kommunestørrelse. Resultatene fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2010 og min undersøkelse er ikke direkte sammenlignbare, da de ikke inneholder de samme påstandene og ulik metodikk ligger til grunn for resultatene. I beste fall kan resultatene indikere at det har skjedd en positiv utvikling i kommuners informasjonsarbeid.

At utøvelse av politisk styring overfor administrasjonen er en av kommunestyrets viktigste oppgaver, bekreftes i kommuneloven av 1992 (jfr. kapittel 4.1.5) og i Det demokratiske kretsløpet (jfr. kap. 2). At kommunestyret opplever at utvalget har den reelle styringen i kommunen er ifølge Lien og Bjørke (2003) en kritisk faktor for et godt samspill mellom politisk og administrativt nivå

Informasjonstiltak, både mellom folkevalgte og administrasjonen, men også mot innbyggerne, bidrar ifølge Baldersheim et al. (2013) til en tillits- og åpenhetskultur mellom



nivåene. En slik kultur er viktig for god demokratisk styring, og for å få til et godt samspill mellom politisk og administrativt nivå.

Teori og empiri synes å bekrefte at styring og informasjon utgjør to nøkkelfaktorer i forholdet mellom politisk og administrativt nivå.

Informasjon om hvordan kommuner styres og fungerer synes å være viktig å formidle til folkevalgte, men også til innbyggerne, da ikke alle forhold kan henføres til eller avgjøres på kommunalt nivå. I følge Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19, 2003) har rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet påvirket det kommunale selvstyret negativt og gjort det vanskelig for velgerne å vite hvem som skal stilles til ansvar for ulike vedtak. Makt- og demokrati-utredningen hevder at interessen for lokal partiaktivitet er svekket over tid, noe som svekker demokratiet som formell beslutningsform og fremmer ulike former for tilleggsdemokrati, jfr. kap. 4.1.4. Ulike former for tilleggsdemokrati har til hensikt å påvirke utformingen av politikken knyttet til gitte interesser eller saker som gjelder bestemte brukere, forbrukere eller organisasjoner. Levekårsundersøkelsen (Statistisk sentralbyrå, 2017b) viser at folk oftest bruker parti/organisasjon/gruppe og innlegg på internett når de ønsker å påvirke en bestemt sak. En vurdering av hva som samlet sett anses best for samfunnet er sannsynligvis ikke en del av vurderingen når en gitt interessegruppe fronter sin sak. Kommunestyret, som øverste ansvarlige organ i kommunene, skal fatte beslutninger om løsninger av kommunale oppgaver på fellesskapets vegne ut fra en vurdering av hva som samlet sett anses som beste løsning for egen kommune. Å spre informasjon om hvordan den politiske styringen av samfunnet fungerer synes å være viktig for å opprettholde interessen for, og understreke betydningen av, demokratiet som styringsform. Korrekt informasjon er også viktig for å sikre at både innbyggere og folkevalgte bygger sin debatt på fakta – og for at folkevalgte kan utøve styringsrollen sin.

## 8 Konklusjon

Følgende problemstilling er lagt til grunn for oppgaven:

*Hva påvirker kommunestyrerepresentanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud?*

Problemstillingen er avgrenset til å undersøke følgende hypoteser:

- *Representanters kjønn, alder, arbeidsplass, partitilhørighet, et eventuelt medlemskap i formannskapet og antall valgperioder i kommunestyret påvirker fornøydhets med tjenestetilbudet*
- *Representanters forhold til kommunens administrasjon påvirker fornøydhets med tjenestetilbudet*

Problemstillingen er belyst ved å se på tidligere forskning om temaet (kapittel 3) og teori om demokratisk styring og om forholdet mellom politikk og administrasjon (kapittel 4). Et positivistisk ståsted med en deduktiv tilnærming og et kvantitativt forskningsdesign er lagt til grunn for å besvare problemstillingen (kapittel 5). Mottatt anonymiserte data fra KS sin Lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018 utgjør oppgavens datagrunnlag. Regresjonsanalyse ved bruk av en flernivåmodell og estimeringsteknikken Maximum Likelihood (ML) er bruk for å analysere datamaterialet (kapittel 6). I kapittel 7 analyseres teori og empiri og linjene trekkes til tidligere forskning.

I dette kapitlet besvarer jeg problemstillingen. Det gjør jeg på bakgrunn av funnene i analysekapitlet (kapittel 7). Jeg vil først presentere konklusjonene for kommunestyre-representanters individuelle bakgrunnsfaktorer og deretter konklusjonene om representanters forhold til administrasjonen. Til slutt kommer en samlet oppsummering og tanker om videre forskning.

### 8.1 Kommunestyrerepresentanters individuelle bakgrunnsfaktorer

Ulike forhold gir rammebetingelser for kommunens tjenestetilbud. Noen forhold kan kommunestyret påvirke, andre forhold er det vanskeligere å gjøre noe med. Også individuelle bakgrunnsfaktorer hos den enkelte kommunestyrerepresentant kan påvirke utformingen av tjenestetilbudet. I denne oppgaven undersøker jeg om det er en sammenheng mellom enkelte individuelle bakgrunnsfaktorer hos kommunestyre-representanter og representanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud.

Andre rapporter som også bygger på data fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 har også sett på individuelle bakgrunnsfaktorer betydning for kommunestyre-representanters holdning til lokaldemokratiet (Baldersheim et al., 2013; Gjertsen et al., 2019; Winsvold, 2019). Ulike demokratikvaliteter, som representerer standarder som kjennetegner et godt lokaldemokrati, er utgangspunktet for analysene i disse rapportene. En av demokrati-kvalitetene er Effektivt styre. Min Y-variabel er etablert som et sammensatt mål basert på de samme påstandene som de som tilhører demokratikvaliteten Effektivt styre. Et sammensatt mål vil gi en langt mer kontinuerlig Y-variabel. Datagrunnlaget for å sammenligne mine funn med funn i rapportene til Baldersheim et al., Gjertsen et al. og Winsvold (*ibid*) er altså det samme, men metodikken er noe ulik.

Jeg har ikke funnet statistisk signifikans for kommunestyrerepresentanters *kjønn, arbeidsplass og antall valgperioder i kommunestyret* sett i forhold til representanters

fornøydhhet med kommunens tjenestetilbud. Heller ikke Winsvold (2019) har funnet en statistisk signifikans mellom kjønn og demokratikvaliteten Effektivt styre. Derimot finner Winsvold (*ibid*) signifikant sammenheng mellom antall valgperioder i kommunestyret og tilfredshet med demokratikvaliteten Effektivt styre. Forklaringen til at vi har ulike funn kan være at jeg bruker regresjonsanalyse gjennomgående i min analyse mens Winsvold benytter gjennomsnittsskåre som grunnlag for sin lineære regresjon. Jeg har ikke funnet omtale av resultater knyttet til variabelen *arbeidsplass* i andre rapporter.

Funn viser statistisk signifikans mellom kommunestyrerepresentanters *alder* og fornøydhhet med kommunens tjenestetilbud: Representanter over 50 år er mer fornøyd med kommunens tjenestetilbud enn representanter under 40 år. Aller mest fornøyd er representantene i aldersgruppen 40-49 år. Dette funnet samsvarer med funn i rapportene til Gjertsen et al., og Winsvold (2019; 2019). At eldre kommunestyrerepresentanter er mer positive til kommunens tjenestetilbud enn øvrige representanter kan skyldes at eldre har mer erfaring med kommunens virksomhet og kommunale tjenester enn yngre, noe som også støttes av Gjertsen et al. (2019, s. 35-36).

Å være med i formannskapet viser statistisk signifikans med kommunestyrerepresentanters fornøydhhet med kommunens tjenester. *Faste medlemmer i formannskapet* er mer fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn øvrige kommunestyrerepresentanter. Også *vararepresentanter til formannskapet* er mer fornøyde med tjenestetilbudet enn øvrige kommunestyrerepresentanter. Disse funnene samsvarer også med funn i rapporter som bygger på data fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 (Baldersheim et al., 2013; Gjertsen et al., 2019; Winsvold, 2019). At formannschaftsmedlemmer er mer fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn øvrige kommunestyrerepresentanter kan skyldes at medlemmer av formannskapet får raskere kunnskap om, og mer oversikt over, helheten i kommunens virksomhet. Gjertsen et al. (2019, s. 35-36) mener at formannschaftsmedlemmer kan ha mere erfaring med kommunedemokratiet enn øvrige kommunestyrerepresentanter, noe som kan føre til økt positiv holdning til kommunedemokratiet. Jacobsen (2007, s. 227-229) kommenterer at interaksjonen mellom politisk og administrativt nivå blir tettere jo nærmere man er kjernen mellom nivåene. Tett interaksjon kan være med på å forklare at formannskapet får en bredere og dypere kunnskap om kommunens virksomhet.

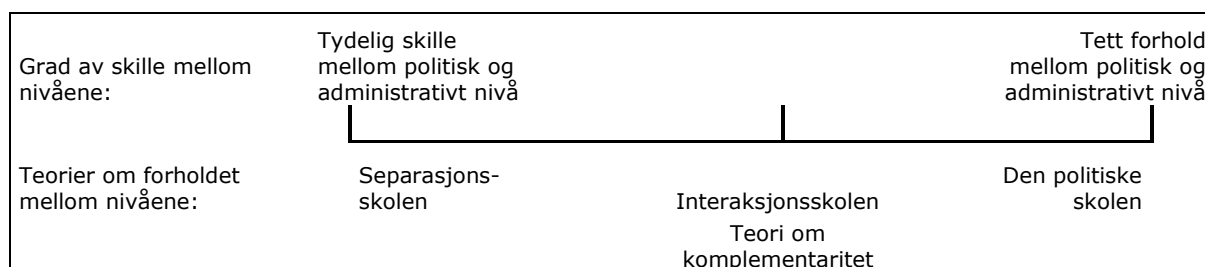
Videre viser funn at kommunestyrerepresentanters *politiske tilhørighet* ikke er statistisk signifikant med representanters fornøydhhet med kommunens tjenestetilbud, med ett unntak: For respondenter som har svart *Andre* dvs. et annet politisk parti enn Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Bydel-liste/lokal liste, er det en signifikant sammenheng mellom partitilhørighet og fornøydhhet med kommunens tjenestetilbud. Her har Baldersheim et al., Gjertsen et al., og Winsvold (2013; 2019; 2019) andre funn. Baldersheim et al. (2013, s. 73) finner i sin flernivåanalyse at representanter som tilhører partier som er i opposisjon er signifikant mer kritisk til den demokratiske styringen enn representanter som tilhører partier som er i posisjon. Winsvold (2019, s. 23) konkluderer med at representanter som politisk tilhører de generelle ordførerpartiene, Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, samt Kristelig Folkeparti, har en noe høyere gjennomsnittsskåre enn øvrige partier på demokratikvaliteten Effektivt styre. Gjertsen et al. (2019, s. 55) finner de samme resultatene som Winsvold.

## 8.2 Kommunestyrerepresentanters forhold til administrasjonen

I forrige kapittel kommenterte jeg funn knyttet til den enkelte kommunestyrerepresentants individuelle bakgrunnsfaktorer. I dette kapitlet ser jeg på en av hovedfunksjonene til folkevalgte: å styre administrasjonen (jfr. Figur 1 Det lokaldemokratiske kretsløpet). En del av det å styre administrasjonen innebærer å ta stilling til hvor tett forholdet mellom politisk og administrativt nivå skal være.

Litteratur om forholdet mellom de to nivåene kan deles inn i tre skoler: Separasjonsskolen, Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet og Den politiske skolen. Disse skolene har hvert sitt syn på hvordan forholdet mellom politisk og administrativt nivå bør være, noe som kan visualiseres slik:

Figur 5 Skolenes syn på forholdet mellom politisk og administrativt nivå



Separasjonsskolen mener det skal være et tydelig skille mellom politisk og administrativt nivå. Den politiske skolen er motstykket til separasjonsskolen og støtter et tett forhold mellom nivåene, der administrasjonen er sterkt involvert i alle fasene i en politisk prosess. Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet ligger mellom de to andre skolene og mener at det beste er at politisk og administrativt nivå har et sunt forhold seg imellom, der det foregår påvirkning, samarbeid og overlapping mellom nivåene i gjensidig respekt hvor hverandres roller.

Ni påstander fra Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 lagt til grunn for å undersøke forholdet mellom politisk og administrativt nivå. Hver av disse påstandene har jeg knyttet til teori om henholdsvis Separasjonsskolen, Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet og Den politiske skolen. Deretter er det undersøkt om det er statistisk signifikans mellom hver enkelt av påstanden og kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud.

Funn viser statistisk signifikans for åtte av ni påstander. Påstanden *Administrasjonen legger for mange føringer i sakene*, er den eneste påstanden som er knyttet til Den politiske skolen og den eneste påstanden som ikke er statistisk signifikant. Funnet tolkes slik at praktisering av Den politiske skolen ikke fører til kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Eksisterende rapporter viser imidlertid at kommunestyrerepresentanter i det store og hele er godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud (Baldersheim & Rose, 2011, s. 23; Winsvold, 2019, s. 8 og 15). Dette tyder på at forholdet mellom politisk og administrativt nivå befinner seg et sted innenfor Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer.

Seks statistisk signifikante påstander er knyttet til Separasjonsskolen: *Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon*, *De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende*, *Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene*, *Rådmannens saksframlegg er*

*lettfattelige, Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden og Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden.*

To statistisk signifikante påstander er knyttet til Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet: *Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte* og *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten.*

Figur 5 viser de åtte statistisk signifikante påstandenes laveste og høyeste Y-verdi, og viser at verdiene for disse påstandene samlet sett er forholdsvis like. Det synes ikke å være mulig å konkludere med at praktisering av en av de to skolene fører til kommunestyre-representanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud. Konklusjonen blir derfor at sannheten synes å ligge et sted mellom Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet: Praktisering av en kombinasjon av disse to skolene fører til at kommunestyre-representanter er fornøyde med kommunens tjenestetilbud. Konklusjonen om at forholdet mellom politisk og administrativt nivå ikke kan knyttes til en av skolene støttes av funn gjort av Jacobsen (2007, s. 227-229). Jacobsen finner at det ikke er et skarpt skille mellom politisk og administrativt nivå i kommunene, men det er heller ikke en fullstendig sammenblanding mellom nivåene. Det foregår en interaksjon mellom nivåene og interaksjonen blir tettere jo nærmere man er kjernen i det politiske og administrative systemet.

Selv om Figur 5 viser at verdiene for de åtte statistisk signifikante påstandene samlet sett er forholdsvis like, er det tre påstander som skiller seg noe ut med en noe høyere Y-verdi: Dette gjelder påstandene *Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden* og *Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden*. Disse påstandene er knyttet til Separasjonsskolen og signaliserer at det politiske nivået styrer. Den tredje påstanden som skiller seg noe ut er *Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten*. Påstanden er knyttet til Interaksjonsskolen / Teorien om komplementaritet og signaliserer at kommunestyret har lett tilgang på informasjon om kommunens virksomhet.

Jeg tolker funnet slik at disse tre påstandene gir uttrykk for hvilke forhold som er viktigst for kommunestyre-representanters fornøydhets med kommunens tjenestetilbud; at politisk nivå utøver styring med administrasjonen og får informasjon om kommunens virksomhet.

At politisk styring og informasjon om den kommunale virksomheten er viktige parametere for utøvelse av folkevalg-trollen stemmer med synet som utvalgene bak både gammel og ny kommunelov (gjeldende fra 2019/2020) har om forholdet mellom politisk og administrativt nivå. I forarbeidene til gammel kommunelov heter det at det skal være en klar grense for funksjons- og ansvarsdelingen mellom folkevalgte organer og administrasjonen. Samtidig påpekes viktigheten av samspill mellom nivåene (NOU 1990:13, 1990, s. 130). I forarbeidene til ny kommunelov uttrykkes dette ved å si at politisk og administrativt nivå er gjensidig avhengig av hverandre for at kommunen skal drives på en demokratisk og faglig god måte: «Et godt samspill mellom folkevalgte og administrasjon er således av stor betydning. Samtidig er det et grunnleggende prinsipp at det skal være et skille mellom de folkevalgte og administrasjonen. Etter utvalgets vurdering er det viktig både med et velfungerende samarbeid og en prinsipiell avstand» (NOU 2016:4, 2016, s. 76-77).

Jeg mener at forarbeidene til kommunelovene støtter opp under min konklusjon om at forholdet mellom politisk og administrativt nivå blir mest konstruktivt om det praktiseres en blanding av Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer.

Winsvold (2019, s. 1) og Jacobsen (2007, s. 234) konkluderer med at det generelt er et godt forhold mellom de to nivåene. Winsvold kommenterer likevel at det er store forskjeller mellom kommunene og Lien & Bjørke (2003, s. 7) mener at en dårlig kjemi mellom politisk og administrativt nivå må kompenseres med et strammere rammeverk for samspillet. Kanskje er det slik at praktiseringen av en blanding av Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer er enklest å gjennomføre i praksis når det er god kjemi mellom politisk og administrativt nivå og at Separasjonsskolens ideer i større grad bør legges til grunn i kommuner der kjemien mellom politisk og administrativt nivå er dårlig.

### 8.3 Oppsummering

I denne oppgaven undersøker jeg om enkelte individuelle bakgrunnsfaktorer hos kommunestyrerepresentanter viser statistisk signifikans med kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Kommunestyrerepresentanter som er eldre enn 40 år er mer fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn representanter under 40 år. Aller mest fornøyd er representanter mellom 40 og 50 år. Kommunestyrerepresentanter som er medlem av eller vara til formannskapet, er også mer fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn øvrige kommunestyrerepresentanter. Mest fornøyde er faste representanter i formannskapet.

Kommunestyrerepresentanters kjønn, arbeidsplass, antall valgperioder i kommunestyret, og partitilhørighet viser ikke statistisk signifikans med representanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud.

Oppgaven undersøker også om representanters forhold til kommunens administrasjon påvirker deres fornøydhet med tjenestetilbudet. Tre skoler legges til grunn for praktiseringen av forholdet mellom nivåene: Separasjonsskolen, dvs. et tydelig skille mellom politisk og administrativt nivå, Den politiske skolen, dvs. tett forhold mellom politisk og administrativt nivå der administrasjonen er sterkt involvert i alle fasene i en politisk prosess (motstykket til separasjonsskolen) og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet. Denne skolen ligger mellom Separasjonsskolen og Den politiske skolen og mener at politisk og administrativt nivå skal ha et sunt forhold seg imellom der det foregår påvirkning, samarbeid og overlapping samtidig som nivåene har gjensidig respekt for hverandres roller og integritet seg imellom.

Den Politiske skolen er ikke statistisk signifikant med kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Undersøkelsen indikerer at både praktisering av Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer fører til kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud, men at det ikke er mulig å konkludere med en av disse to skolene. Konklusjonen blir derfor at sannheten synes å ligge et sted mellom disse skolene: Praktisering av en kombinasjon av Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet sine ideer i forholdet mellom politisk og administrativt nivå fører til kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. I denne praktiseringen er det viktigst at politisk nivå utøver politisk styring og får informasjon om kommunens virksomhet.

Arbeidet med oppgaven har resultert i et, for meg, overraskende funn: Forarbeidene til både kommuneloven av 1992 og ny kommunelov gjeldende fra 2019/2020 framhever at det skal være et skille mellom politisk og administrativt nivå samtidig som samspill mellom nivåene er viktig. Forarbeidene til ny kommunelov synes likevel å være tydeligere på viktigheten av et velfungerende samspill og en prinsipiell avstand mellom nivåene. Jeg

forstår dette slik at ny kommunelov støtter enda tydeligere opp om innholdet i både Separasjonsskolen og Interaksjonsskolen / Teori om komplementaritet.

Funnene i denne oppgaven har gitt meg ideer til tema som kan danne grunnlaget for senere undersøkelser. Bl.a. viser undersøkelsen min at kommunestyrerepresentanter under 40 år er mindre fornøyde med kommunens tjenestetilbud enn eldre representanter. I oppgaven gjør jeg en antakelse om at årsaken er at unge representanter har mindre erfaring med kommunale tjenester enn yngre. Er det slik?

I oppgaven konkluderer jeg også med at økt kunnskap om kommunens samlede virksomhet bidrar positivt til formannskapsmedlemmers fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Undersøkelsen viser at det ikke er statistisk signifikans mellom antall valgperioder i kommunestyret og kommunestyrerepresentanters fornøydhet med kommunens tjenestetilbud. Flere valgperioder burde tilsi økt kunnskap om kommunens virksomhet og dermed økt fornøydhet. Hvorfor er det ikke slik?

## 9 Referanser

- Aaberge, R. & Laake, P. (1984). *Om statistiske teorier for tolking av data*. Tidsskrift for samfunnsforskning.
- Aars, J. & Offerdal, A. (2012). *Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys. Rapport frå ei undersøking av representantar i 14 ulike land*. (1-2012). Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier: Uni Reserach AS, Bergen.
- Baldersheim, H., Bergh, J., Blåka, S., Rose, L., Saglie, J., Tjerbo, T. & Winsvold, M. (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring* (NIBR-rapport 2013:24). Oslo: KS.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2011). *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hentet fra <https://www.bedrekommune.no/sites/bedrekommune.no/files/veiledninger/lokaldemokratirapport.pdf>
- Bedrekommune.no. (2020). *Resultater for KS Lokaldemokratiundersøkelse*. Hentet 9.4. 2020 fra <http://rapporter.kf.no/kslokaldemokrati2017.html>
- Bernt, J. F. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. august 1987 : avgitt til Kommunaldepartementet 21. juni 1990*. Oslo: Forvaltningstjenestene, Statens trykningskontor.
- Bolman, L. G., Thorbjørnsen, K. M. & Deal, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (5. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J. & Vanebo, J. O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg. utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Demir, T. (2009). *Politics and Administration. Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions*. *Administrative Theory & Praxis*, 31, No. 4, 503-532.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2017). *Innbyggerundersøkelsen 2017. Hva mener innbyggerne?* (2017:6). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra [https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport\\_2017-6\\_innbyggerundersokelsen\\_2017\\_hva\\_mener\\_innbyggerne.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017-6_innbyggerundersokelsen_2017_hva_mener_innbyggerne.pdf)
- Gjertsen, A., Saglie, J., Brobakk, J., Seppola, A., Lo, C. & Reinart, M. B. (2019). *Nye veier til godt lokaldemokrati?* Bodø: Nordlandsforskning. Hentet fra [http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/1327226-1568115440/Dokumenter/Rapporter/2019/NF%205\\_2019.pdf](http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/1327226-1568115440/Dokumenter/Rapporter/2019/NF%205_2019.pdf)
- Gold, D. (1969). *Statistical tests and substantive Significance*. *American Sociologist*, 4(1), 42-46.
- Henkel, R. E. (1976). *Tests of Significance*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Heywood, A. (2013). *Politics* (4th ed. utg.). London: Palgrave.
- Hovde, K.-O., Svensson, P. & Thorsen, D. E. (2018). *Demokrati*. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/demokrati>
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt. En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner*. Tromsø: Universitetet i Tromsø. Det sammfunnsvitenskapelige fakultet. Institutt for statsvitenskap. Hentet fra <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/951/thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



- Jacobsen, K. D. (2008). *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. PACEM, 11:2, 19-34.
- Johnsen, Å. (2014). *En Strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget KF og KS. *Bedrekommune.no, KS' brukerundersøkelse*. Hentet 24.2.20 fra <https://www.bedrekommune.no/hjem>
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-1992-09-25-107)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- KS. (2019a). *Kommunerapport Folkevalgt 2017/2018*. Hentet 9.4. 2019 fra <https://www.bedrekommune.no/node/70>
- KS. (2019b). *Lokaldemokratidatabasen - verktøy for utvikling*. Hentet 07.09. 2019 fra <https://www.bedrekommune.no/lokaldemokrati>
- KS. (2019c). *Om KS*. Hentet 15.09. 2019 fra <https://www.ks.no/om-ks/om-ks/>
- KS. (2014). *Godt Lokaldemokrati - ei plattform*. Oslo: KS - Kommunesektorens organisasjon. Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/888a80bbfc5a411483f22d065926ab08/plattform-godt-lokaldemokrati-2014.pdf>
- KS. (2018). *Til kommuner som gjennomfører KS lokaldemokratiundersøkelse 2018*. Hentet 17.09. 2019 fra <https://www.ks.no/contentassets/bf9001764f2f4fe08174e7860e3aa4ec/til-kommuner-som-gjennomforer-ks-lokaldemokratiundersokelse-2018.pdf>
- Lien, Å. & Bjørke, R. P. (2003). *I samme båt*. Oslo: KS. Hentet fra [https://www.ks.no/contentassets/7872746c61f04b939a0c7c3da8648ab2/2273\\_021007samspill-mellom-pol-og-adm-i-samme-bat.pdf](https://www.ks.no/contentassets/7872746c61f04b939a0c7c3da8648ab2/2273_021007samspill-mellom-pol-og-adm-i-samme-bat.pdf)
- Mehmetoglu, M. & Jakobsen, T. G. (2016). *Applied Statistics using Stata: A Guide for the Social Sciences* Thousand Oaks, CA: Sage.
- NOU 1990:13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Folvaltningstjenestene Statens trykningskontor. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d36627ddc99541f6abae2e85c02d1dab/nou199019900013000dddpdfs.pdf>
- NOU 2003:19. (2003). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcdb5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000dddpdfs.pdf>
- NOU 2016:4. (2016). *Ny kommunelov*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>
- NOU 2017:7. (2017). *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e0e03eacd4c2f865b3bc208e6c006/no/pdfs/nou201720170007000dddpdfs.pdf>
- Offerdal, A. & Aars, J. (2000). *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer* (Korrigert oppl. utg.). Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Regjeringen. (2014). *Mer om lokaldemokrati*. Hentet 09.08. 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/mer-om-lokaldemokrati/id550479/>

- Regjeringen. (2018). *Politisk kultur*. Hentet 13.05. 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/politisk-kultur/id2424169/>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringkjøb, H.-E., Folkestad, B., Offerdal, A. & Aars, J. (2007). *Demokrati heile vegen. Gode styringsgrep og metodar for folkevalte*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/648e4acb46e94205a8c2cb956830d4c7/rapport.pdf>
- Statistisk sentralbyrå. 10987: *Folkemengde og barn 0-17 år, etter barnets alder. 1. januar (K) (B) 2010 - 2019*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10987/tableViewLayout1/>.
- Statistisk sentralbyrå. *Kommunestyre- og fylkestingsvalget, kandidater og representanter 2015*. Hentet 24.02.20 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/01182/>
- Statistisk sentralbyrå. (2017a). *Organisasjonsaktivitet, politisk deltakelse og sosialt nettverk, leveårsundersøkelsen tabell 09130 og 09137*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/list/orgakt>
- Statistisk sentralbyrå. (2017b). *Organisasjonsaktivitet, politisk deltakelse og sosialt nettverk, leveårsundersøkelsen tabell 09193*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09193/>
- Statistisk sentralbyrå. (2018, 19.04.18). *Færre leser aviser - både på papir og nett*. Hentet fra <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/faerre-leser-aviser-bade-pa-papir-og-nett>
- Statistisk sentralbyrå. (2019). *Kommunestyrevalget, valgdeltakelse* Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09475/tableViewLayout1/>
- Stokstad, S., Helgesen, M. K., Klausen, J. E. & Monkerud, L. (2017). *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*. Oslo: NIBR By- og regionforskningsinstituttet.
- Stortinget. (3.1.19). Folkestyret. Hentet 08.03. 2020 fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Folkestyret/>
- Svara, J. H. (2001). *The Myth of the Dichotomy: Complementarity og Politics and Administration in det past and Future of Public Administration*. Public Administration Review, 61, No. 2, 176-182.
- Wilson, W. (1887). *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, 2, No. 2, 197-222.
- Winsvold, M. (2019). *KS' Lokaldemokratiundersøkelse, notat*. UiO/ISF. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/KS-Lokaldemokratiundersokelse-2019-sammenstilling-av-resultater.pdf>

## 10 Vedlegg

		Side
Vedlegg 1	Kommuner som har deltatt i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018	58
Vedlegg 2	Spørsmål besvart av folkevalgte i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 om hvordan de oppfatter lokaldemokratiet i egen kommune	59
Vedlegg 3	Spørsmål besvart av folkevalgte i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 om arbeidet i kommunestyret	60
Vedlegg 4	Faktoranalyse	61
Vedlegg 5	Flernivåmodell	63

## Vedlegg 1: Kommuner som har deltatt i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018.

Kilde: Kommunerapport Folkevalgt 2017/2018 (KS, 2019a)

<b>2017</b>	<b>2017</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2018</b>
Asker	Lardal	Skodje	Fosnes	Steinkjer
Audnedal	Larvik	Stavanger	Førde	Snåsa
Berg	Lenvik	Svelvik	Gaular	Songdalen
Bjerkreim	Lyngdal	Søgne	Granvin	Vanylven
Drammen	Lørenskog	Sørum	Halsa	Verran
Eid	Mandal	Time	Hamarøy	Voss
Eidsberg	Nedre Eiker	Tranøy	Hemne	
Eidsvoll	Nes i Akershus	Tvedestrand	Inderøy	<b>2019</b>
Farsund	Oppegård	Tønsberg	Jølster	Naustdal
Finnøy	Re	Ullensaker	Kristiansand	
Frogn	Rennesøy	Vanylven	Lindås	
Giske	Ringebu	Ørskog	Meland	
Haram	Røyken	Ålesund	Moss	
Herøy i Møre og Romsdal	Sandnes		Namdalseid	
Hjelmeland	Sandøy		Namsos	
Hurum	Sauda		Radøy	
Kvam	Selje		Rygge	
Kviteseid	Ski		Snillfjord	

Oversikten viser at 73 kommuner har gjennomført Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018. Vanylven er den eneste kommunen som har gjennomført undersøkelsen både i 2017 og 2018. Begge datasettene er en del av oppgaven slik at datagrunnlaget består av 74 datasett fra 73 kommuner.

## Vedlegg 2. Spørsmål besvart av folkevalgte i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 om hvordan de oppfatter lokaldemokratiet i egen kommune

Kilde: (Bedrekommune.no) Fane: Folkevalgt

<b>Pålitelig styre</b>	A Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen
	B Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel
	C De som har gode personlige forbindelser i kommunen, får lettere ivare tatt sine interesser *
<b>Ansvarlig styre</b>	D Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken
	E Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hvordan kommunens inntekter brukes
	F Stort sett vet innbyggerne nok om forholdene her i kommunen til å bruke stemmeseddelen sin på en fornuftig måte i kommunevalg
<b>Borgernært styre</b>	G Her i kommunen har innbyggerne gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem.
	H Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer
	I Kommuneadministrasjonen gjør alltid sitt beste for å hjelpe innbyggerne
<b>Effektivt styre</b>	J Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne
	K I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte
	L Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor
<b>Fornyelse og inkludering</b>	M Denne kommunen utvikler og fornyer seg hele tiden i måten den løser oppgaver på
	N Denne kommunen gjør for lite for de mest sårbare i samfunnet *

### Vedlegg 3. Spørsmål besvart av folkevalgte i Lokaldemokratiundersøkelsen 2017/2018 om arbeidet i kommunestyret.

Kilde: (Bedrekommune.no) Fane: Spørsmål kun til folkevalgte.

1. Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken
2. I vårt kommunestyre er det gode politiske debatter
3. Ordføreren er en ordfører for hele kommunestyret
4. Her i kommunen er det dårlige relasjoner mellom posisjon og opposisjon \*
5. Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden
6. Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden
7. Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar
8. Det er en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom de politiske organene
9. Jeg er godt kjent med delegeringsreglementet her i kommunen
10. De folkevalgtes styring og kontroll med kommunale selskaper fungerer tilfr..
11. De folkevalgtes styring og kontroll med interkommunale samarbeidstiltak f..
12. Statens detaljstyring av kommunen uthuler rollen som folkevalgt
13. Vervet som folkevalgt er altfor tidkrevende
14. Jeg synes godtgjørelsen som folkevalgt står i forhold til arbeidsinnsatsen
15. Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt
16. Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt
17. I denne kommunen behandler politikerne hverandre med respekt
18. Som folkevalgt har jeg blitt utsatt for ubehagelige hendelser fra innbygger..
19. Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte
20. Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten
21. Administrasjonen legger for mange føringer i sakene \*
22. Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon
23. De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fun..
24. Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sa..
25. Rådmannens saksframsframlegg er lettfattelige
26. Min kommune har tilgang til tilstrekkelig kompetanse for å løse oppgavene
27. Her i kommunen utnytter vi handlingsrommet vårt på en god måte
28. Som folkevalgt har jeg blitt utsatt for ubehagelige hendelser av fysisk kara..
29. Det politiske arbeidet som folkevalgt har gitt mersmak

## Vedlegg 4. Faktoranalyse

### Skalakonstruksjon (Y-variabel)

```
. corr _spm_j _spm_k _spm_l
(obs=1,879)
```

	_spm_j	_spm_k	_spm_l
_spm_j	1.0000		
_spm_k	0.4496	1.0000	
_spm_l	0.4978	0.6184	1.0000

```
. factor _spm_j _spm_k _spm_l
(obs=1,879)
```

```
Factor analysis/correlation          Number of obs   =      1,879
Method: principal factors           Retained factors =        1
Rotation: (unrotated)              Number of params =        3
```

Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	1.43424	1.53810	1.2665	1.2665
Factor2	-0.10386	0.09405	-0.0917	1.1748
Factor3	-0.19791	.	-0.1748	1.0000

LR test: independent vs. saturated:  $\chi^2(3) = 1522.31$  Prob> $\chi^2 = 0.0000$

Factor loadings (pattern matrix) and unique variances

Variable	Factor1	Uniqueness
_spm_j	0.6017	0.6380
_spm_k	0.7155	0.4881
_spm_l	0.7485	0.4397

```
. alpha _spm_j _spm_k _spm_l
```

Test scale = mean(unstandardized items)

```
Average interitem covariance:      .2535223
Number of items in the scale:      3
Scale reliability coefficient:      0.7663
```

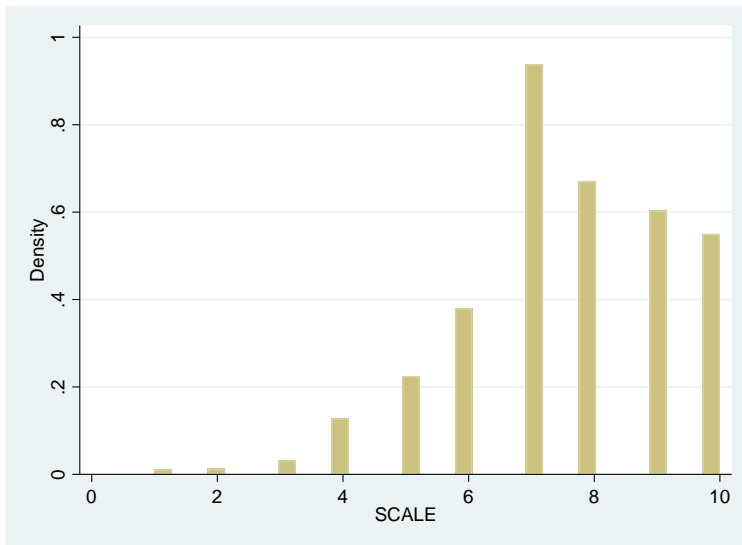
```
. g SCALE=_spm_j + _spm_k + _spm_l-2
(52 missing values generated)
```

```
. tab SCALE
```

SCALE	Freq.	Percent	Cum.
1	6	0.32	0.32
2	7	0.37	0.69
3	17	0.90	1.60
4	68	3.62	5.22
5	119	6.33	11.55
6	201	10.70	22.25
7	496	26.40	48.64
8	355	18.89	67.54
9	319	16.98	84.51
10	291	15.49	100.00
Total	1,879	100.00	

```
. sum SCALE, d
```

SCALE				
Percentiles		Smallest		
1%	3	1		
5%	4	1		
10%	5	1	Obs	1,879
25%	7	1	Sum of Wgt.	1,879
50%		8	Mean	7.576903
		Largest	Std. Dev.	1.723211
75%	9	10		
90%	10	10	Variance	2.969456
95%	10	10	Skewness	-.5721046
99%	10	10	Kurtosis	3.292006





## Vedlegg 5. Flernivåmodell

```
. mixed SCALE || _kommnr:, ml variance

Performing EM optimization:

Performing gradient-based optimization:

Iteration 0:   log likelihood = -3648.7167
Iteration 1:   log likelihood = -3648.7167

Computing standard errors:

Mixed-effects ML regression              Number of obs   =       1,879
Group variable: _kommnr                  Number of groups =         74

                                         Obs per group:
                                         min =           7
                                         avg =          25.4
                                         max =           61

                                         Wald chi2(0)    =           .
Log likelihood = -3648.7167              Prob > chi2    =           .
```

SCALE	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
_cons	7.58381	.0755698	100.36	0.000	7.435696 7.731925

Random-effects Parameters	Estimate	Std. Err.	[95% Conf. Interval]
_kommnr: Identity			
var(_cons)	.3021779	.0725089	.1888049 .4836288
var(Residual)	2.703577	.090149	2.532538 2.886167

LR test vs. linear model: chibar2(01) = 79.00      Prob >= chibar2 = 0.0000

$$0.3021779 / (0.3021779 + 2.703577)$$

$$= 0.3021779 / 3.0057549$$

$$= 0.100533114 \text{ (ICC)}$$

**10,05 % av variansen befinner seg på kommunenivå.**

**89,95 % av variansen befinner seg på individnivå.**

