



NORLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

# Nye veier til godt lokaldemokrati?

Arild Gjertsen  
Jostein Brobakk  
Jo Saglie  
Annelin Seppola  
Christian Lo  
Mathias B. Reinart

NF rapport nr.: 5/2019



INSTITUTT  
FOR SAMFUNNS-  
FORSKNING





NORLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Institutt for  
samfunnsforskning



**NORD**  
universitet



**Ruralis**  
Institutt for rural- og regionalforskning

# Nye veier til godt lokaldemokrati?

Publisert: Juni 2019

Skrevet av:

Arild Gjertsen

Jostein Brobakk

Jo Saglie

Annelin Seppola

Christian Lo

Mathias B. Reinart



NF rapport nr: 5/2019

ISBN nr:

978-82-7321-764-6 (trykt)

978-82-7321-765-3 (digital)

ISSN-nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

## Rapport

TITTEL: Nye veier til godt lokaldemokrati?	OFF.TILGJENGELIG: Ja	NF-RAPPORT NR: 5/2019
FORFATTER(E): Arild Gjertsen Jo Saglie Jostein Brobakk Annelin Seppola Christian Lo Mathias B. Reinar	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Arild Gjertsen  FORSKNINGSLEDER: Ingrid Bay-Larsen	
PROSJEKT: KS-lokaldemokrati	OPPDRAGSGIVER: KS  OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Lise Spikkeland	
SAMMENDRAG: Rapporten gir en oppdatert analyse av hvilke forhold som kjennetegner kommuner med et godt lokaldemokrati. Utgangspunktet er KS' Lokaldemokratiundersøkelse gjennomført i 2017/2018. Som i tidligere studier setter denne rapporten fokus på de fem dimensjonene <i>pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet og folkevalgtes rolletrivsel</i> som det analytiske utgangspunktet for studien.	EMNEORD: Lokaldemokrati Lokal styring  KEYWORDS: Local democracy Local governance	
<i>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning</i>	ANTALL SIDER: 88	SALGSPRIS:



# INNHOOLD

<b>TABELL- OG FIGUROVERSIKT .....</b>	<b>3</b>
<b>FORORD .....</b>	<b>5</b>
<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>10</b>
<b>1 KUNNSKAPSGRUNNLAG .....</b>	<b>12</b>
1.1 TIDLIGERE STUDIER .....	12
<b>2 ANALYSEDESIGN OG METODE .....</b>	<b>16</b>
2.1 ANALYSEDESIGN .....	16
2.2 DATA OG METODE .....	18
<b>3 GOD DEMOKRATISK STYRING – EN OVERSIKT .....</b>	<b>20</b>
3.1 ENKELTVARIABLER .....	20
3.2 INDEKSOPPBYGGING .....	24
3.3 RESULTATER – GOD DEMOKRATISK STYRING .....	27
3.4 STRUKTURELLE FAKTORER – KOMMUNENIVÅ .....	29
3.5 BETYDNINGEN AV INDIVIDFAKTORER - INNBYGGERE .....	33
3.6 BETYDNINGEN AV INDIVIDFAKTORER – FOLKEVALGTE .....	35
3.7 OPPSUMMERING .....	37
<b>4 KOMMUNAL ORGANISERING OG LOKALDEMOKRATI .....</b>	<b>39</b>
4.1 HAR MEDVIRKNINGSTILTAK BETYDNING FOR LOKALDEMOKRATIET? .....	40
4.2 TJENESTEORGANISERING OG DEMOKRATI .....	42
4.3 FRAGMENTERING OG DELEGERING .....	43
4.4 KOMMUNEREFORM .....	45
4.5 ORGANISERING OG LOKALDEMOKRATI .....	48
<b>5 FOLKEVALGTE: ROLLER OG RELASJONER .....</b>	<b>50</b>
5.1 FORHOLD TIL ADMINISTRASJONEN .....	50
5.2 POLITISK SAMARBEIDSKLIMA .....	51
5.3 POLITISK LEDERSKAP .....	53
5.4 HVA PÅVIRKER ROLLEOPPFATNINGENE? .....	54
5.5 PARTITILHØRIGHET OG DEMOKRATIASPEKTER .....	55
<b>6 ULIKE KOMMUNER, ULIKE KONTEKSTER: KVALITATIVE FUNN .....</b>	<b>56</b>
6.1 HVA ER ET GODT LOKALDEMOKRATI? .....	56
6.2 KOMMUNESTØRRELSE OG KOMMUNESAMMENSLÅING .....	56
6.3 POLITIKERROLLEN OG KOMMUNAL STYRINGSMODELL .....	57
6.4 FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON .....	58
6.5 POSISJON OG OPPOSISJON: FELLESLØSNINGER ELLER KLARE ALTERNATIVER? .....	60
6.6 UTSKIFTING OG REKRUTTERING .....	61
6.7 LOKALE MEDIER .....	61
6.8 SOSIALE MEDIER .....	62
6.9 TRAKASSERING OG TRUSLER .....	63
6.10 AVSLUTNING .....	63
<b>7 OPPSUMMERING: ENDRINGSTREKK OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>65</b>
7.1 TIDLIGERE FUNN: FORTSATT GYLDIGE? .....	65
7.2 INNBYGGERE OG FOLKEVALGTE: ULIKE VURDERINGER .....	66
7.3 FINNES DET LOKALE HANDLINGSROMMET? .....	67
7.4 TILTAK OG MÅLGRUPPER .....	69
7.5 MOMENTER TIL FRAMTIDIGE UNDERSØKELSER .....	72



<b>REFERANSER .....</b>	<b>73</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>76</b>
SPØRRESKJEMA .....	76
INTERVJUGUIDE .....	79
DELTAKENDE KOMMUNER .....	81
DEMOKRATIINDEKSER OG PARTIFORDELING .....	85
TRAKASSERING .....	88

# TABELL- OG FIGUROVERSIKT

## Tabeller:

Tabell 1: Spørsmål som inngår i indekser for god demokratisk styring. Innbyggerundersøkelsen og folkevalgtundersøkelsen .....	26
Tabell 2a: Skåre for god demokratisk styring. Innbyggerundersøkelsen. N=77 .....	27
Tabell 2b: Skåre for god demokratisk styring. Innbyggerundersøkelsen 2010. N kommuner = 91. ....	27
Tabell 3a: Skåre for god demokratisk styring. Folkevalgtundersøkelsen 2017/2018. N kommuner = 75.....	28
Tabell 3b: Skåre for god demokratisk styring. Folkevalgtundersøkelsen 2010. N kommuner = 79. ....	28
Tabell 4: Bivariate korrelasjoner mellom kommuners skåre på indeksene for demokratisk styring og ulike kjennetegn ved kommunene. Innbyggerundersøkelsen, 2017/2018. * Sig <0,05 ** Sig <0,01.....	30
Tabell 5: Analyse av indekser for god demokratisk styring, innbyggerundersøkelsen 2018. Flernivåanalyse, regresjonskoeffisienter. * Sig <0,05 ** Sig <0,01 *** Sig <0,001 .....	32
Tabell 6: Analyse av individfaktorer hos innbyggere i forhold til holdninger til pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre. Lineær regresjonsanalyse, regresjonskoeffisienter. * p<0.05 **p< 0.01 ***p<0.001. ....	34
Tabell 7: Analyse av individfaktorer hos folkevalgte i forhold til holdninger til pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre, samt rolletrivsel. Lineær regresjonsanalyse, regresjonskoeffisienter. * p<0.05 **p< 0.01 ***p<0.001. ....	36
Tabell 8: Kommunalt medvirkningsarbeid og demokratiindekser. Innbyggere. Betakoeffisienter. *P<0.05 **p<0.01 ***P<0.001.....	41
Tabell 9: Kommunalt medvirkningsarbeid og demokratiindekser. Folkevalgte. Betakoeffisienter. *P<0.05 **p<0.01 ***P<0.001.....	41
Tabell 10: Tjenesteorganisering og demokratiindekser. Innbyggere. Betakoeffisienter. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001 .....	42
Tabell 11: Tjenesteorganisering og demokratiindekser. Folkevalgte. Betakoeffisienter. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001 .....	43
Tabell 12: Politisk organisering og demokratiindekser. Innbyggere. Betakoeffisienter. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001 .....	44
Tabell 13: Politisk organisering og demokratiindekser. Folkevalgte. Betakoeffisienter. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001 .....	45
Tabell 14: Valgdeltakelse og demokratiindekser. Pearsons r. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001 .....	45
Tabell 15: Faktisk kommunesammenslåing og demokratiindekser. Pearsons r. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001. ....	47
Tabell 16: Reformkonsensus og demokratiindekser. Innbyggere. Betakoeffisienter. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001 .....	47
Tabell 17: Reformkonsensus og demokratiindekser. Folkevalgte. Betakoeffisienter. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001 .....	47
Tabell 18: Effekter på vurderingen av forholdet til administrasjonen, politisk samarbeidsklima og politisk lederskap. Folkevalgte. Betakoeffisienter. *P<0.05 **P<0.01 ***P<0.001 .....	55

## Figurer:

Figur 1: Analysemodell .....	17
Figur 2: Spørsmål om pålitelig styre. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1907, 1879, 1803. ....	20
Figur 3: Spørsmål om ansvarlig styre. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1904, 1898, 1883. ....	21
Figur 4: Spørsmål om borgernært styre. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1892, 1884, 1863. ....	22
Figur 5: Spørsmål om effektivt styre. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1896, 1897, 1899. ....	22
Figur 6: Spørsmål om fornyelse og inkludering. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1881, 1876. ....	23
Figur 7: Folkevalgtes vurdering av forholdet til kommuneadministrasjonen. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. ....	50
Figur 8: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av forholdet til administrasjonen (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1692. Maksimal indeksskåre=24. ....	51
Figur 9: Folkevalgtes vurdering av politisk samarbeidsklima. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. ....	52
Figur 10: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av politisk samarbeidsklima (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1815. Maksimal indeksskåre=24. ....	52
Figur 11: Folkevalgtes vurdering av politisk lederskap. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. ....	53
Figur 12: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av politisk lederskap (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1588. Maksimal indeksskåre=24. ....	54
Figur 13: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av pålitelighet (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1751. ....	85
Figur 14: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av ansvarlighet (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1836. ....	85
Figur 15: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av borgernærhet (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1813. ....	86
Figur 16: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av effektivitet (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1851. ....	86
Figur 17: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av rolletrivsel (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1692. ....	87
Figur 18: Opplevd trakassering etter partitilhørighet. Andel som svarer «passer ganske godt/svært godt». Prosent. N=1880. ....	88

# FORORD

Denne rapporten er et samarbeid mellom Nordlandsforskning, Nord universitet, Institutt for samfunnsforskning og RURALIS. KS har vært oppdragsgiver for prosjektet. Arbeidet har pågått i tidsperioden mars – juni 2019. Nordlandsforskning har vært hovedkontraktspartner og Arild Gjertsen ved Nordlandsforskning har vært prosjektleder.

Forskningsgruppa vil rette en takk til KS for et godt samarbeid gjennom prosjektperioden, og vi ønsker også å takke alle informanter som har bidratt med verdifull informasjon.

Eventuelle feil og mangler som måtte hefte ved rapporten står for forfatterens regning.

Bodø, juni 2019

## SAMMENDRAG

KS har ønsket et FOU-prosjekt som skal gi en oppdatert analyse av hvilke forhold som kjennetegner kommuner med et godt lokaldemokrati. Med utgangspunkt i resultater fra KS' Lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018 belyser rapporten ulike forhold som har betydning for hvordan lokaldemokratiet oppfattes; både faktorer som kommunestyret selv kan bidra til å påvirke, men også forhold de har mindre innvirkning på. I 2013 gjennomførte KS FoU-prosjektet "Veier til god lokaldemokratisk styring" (Winsvold 2013) med en tilsvarende problemstilling. Som i 2013-undersøkelsen setter denne rapporten fokus på de fem dimensjonene *pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet og folkevalgtes rolletrivsel* som det analytiske utgangspunktet for studien. Rapporten følger således opp 2013-studien både gjennom analyse av nye kvantitative og kvalitative data.

En hovedkonklusjon fra 2013-studien var at det ikke finnes én enkelt forklaring på hvorfor innbyggere og folkevalgte opplever lokaldemokratiet som godt eller dårlig. Det er dermed heller ikke entydige og klare oppskrifter på hvordan man skal få til godt lokaldemokrati (Winsvold m.fl. 2013). Forhold som åpenhet, klare ansvarlinjer og inkludering av opposisjonspolitikere ble imidlertid opplevd som viktige sider ved godt lokaldemokrati. For innbyggernes del ble det påpekt at individuelle faktorer som kjønn, alder, utdanning og botid i kommunen var viktige for tilfredsheten med lokaldemokratiet. For politikerne var politisk fartstid og posisjon viktig.

I hovedsak gir analysene i denne rapporten tilslutning til tidligere funn. Selv om forutsetninger og rammebetingelser for lokaldemokratiet er i stadig utvikling – vi nevner blant annet kommunereform og nye medier som eksempler – er det ikke vært grunn til å forvente at beveggrunnene for innbyggere eller folkevalgtes vurderinger skulle ha endret seg vesentlig. En direkte sammenligning med tidligere funn er selvsagt også vanskelig gitt at lokale kontekster betyr mye – og få kommuner er gjengangere i undersøkelsene. Vi har derfor heller ikke vektlagt dette i denne rapporten. Men også i denne studien ser vi at individuelle faktorer forklarer mest av variasjonen på demokratiindeksene når vi legger ulike hovedforklaringer til grunn. De analysene som denne rapporten bidrar med nyanserer imidlertid bildet fra tidligere studier noe.

Når vi imidlertid ser på enkeltspørsmål/variabler i undersøkelsen er det samlet sett markerte forskjeller mellom innbyggernes og de folkevalgtes vurderinger av lokaldemokratiet. Disse forskjellene i vurdering skal ikke overdramatiseres. Men en bevissthet om disse forskjellene kan være et godt utgangspunkt for eventuelle tiltak for å styrke eller bedre lokaldemokratiet.

Når det gjelder de faktorene som mer eller mindre direkte tilligger det kommunale handlingsrommet er det en hovedkonklusjon at kommunal organisering har begrenset betydning for hvordan lokaldemokratiet vurderes – dette er en fortelling om svake sammenhenger. Likevel er det enkelte forhold som trekkes fram i rapporten. Også her ser vi til dels forskjeller i vurderinger mellom innbyggere og folkevalgte når det gjelder betydningen av kommunale organisasjonsformer. Det er for eksempel en viss tendens til at innbyggerne (men ikke de folkevalgte) i kommuner med flere *generelle medvirkningstiltak* oppfatter kommunen som mer ansvarlig og borgernær.

Det er imidlertid en *negativ* sammenheng mellom større grad av *institusjonalisert medvirkning* (ungdomsråd, eldreråd, brukerutvalg, brukerpaneler, etc.) og demokratioppfatning – og dette er mer uttalt blant de folkevalgte, særlig på effektivitets- og ansvarlighetsdimensjonene. Umiddelbart kan dette synes å være et funn som er det motsatte av det man skulle forvente – at større grad av formell medvirkning gjenspeiler seg i bedre skåre på demokratidimensjonene. Mulige forklaringer kan være at dette peker mot bakenforliggende lokalspesifikke og problematiske forhold som har nødvendiggjort slike tiltak. Det at de folkevalgte i slike kommuner vurderer effektivitet og ansvarlighet som noe lavere kan også peke mot en oppfatning av mer komplekse beslutningsprosesser i kommunen. Igjen er det imidlertid grunn til å minne om at vi ikke snakker om sterke sammenhenger her.

Sammenhengen mellom demokratioppfatninger og tjenesteorganisering er heller ikke sterk, men det er altså noen unntak. Det som i særlig grad peker seg ut (med en negativ sammenheng) er bruk av stykkprisfinansiering på tjenester og bruk av offentlig/privat samarbeid. Dette er særlig uttalt for de folkevalgtes del. Det er imidlertid grunn til å utvise forsiktighet med å fortolke dette inn i en direkte årsakssammenheng. Den politiske organiseringen slår heller ikke sterkt ut på demokratioppfatninger, men i kommuner med relativt mer *delegering av politisk myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ* vurderes effektivitet og pålitelighet noe høyere.

Graden av *administrativ frihet* i kommunen påvirker i liten grad de folkevalgtes demokratiurverdinger, mens vi ser en positiv sammenheng for innbyggernes del (effektivitetsdimensjonen). *Mindre partifragmentering* i kommunestyrene har generelt en positiv sammenheng med skårene på demokratidimensjonene, både for innbyggere og folkevalgte, men slår tydeligere ut – og på flere av demokratidimensjonene – for innbyggerne. Kommunereformprosessene ser for øvrig ikke ut til å ha gjort sterke utslag på vurderingene av lokaldemokratiet. For innbyggernes del er det riktignok en tendens til at ansvarlighet- og borgernærhetsdimensjonene vurderes lavere hos respondenter i sammenslåingskommuner.

Når det gjelder folkevalgtrollen, er det nye som vi vil trekke fram i denne analysen (sammenlignet med 2013-studien) betydningen av sosiale medier. Dels kan slike medier være en integrert del av kommunens offisielle informasjonsarbeid, og dels er kommunepolitikerne selv aktive deltakere i debatten på sosiale medier. På den ene siden skal kommunen ikke legge seg opp i hva de enkelte politikere skriver i sosiale medier. Likevel kan det i noen kommuner være behov for å sette av tid til en diskusjon av hvordan sosiale medier best mulig kan brukes til å fremme en demokratisk meningsutveksling, og hvilke fallgruver som bør unngås.

Vi ser også at ulike kontekster legger til rette for ulike politikerroller. Det er betydelige forskjeller på kommunepolitikk i små og store kommuner. I små kommuner ser det ut til å være større rom for politikere som prioriterer innbyggerkontakt og arbeid for enkeltsaker, mens større kommuner er mer tilpasset en mer profesjonell politikerrolle der arbeidet begrenses til strategiske hovedlinjer. Ulike oppfatninger om hva en god kommunepolitiker er, kan dermed også ligge bak ulike oppfatninger om større kommuner er bra eller dårlig for demokratiet.

Dette innebærer også at det er vanskelig å komme med entydige råd om hvordan kommunene bør organiseres. De ulike organisasjonsmodellene er tilpasset ulike politikeridealer, og valget av styringsmodell bør bygge på hva slags politikerrolle man foretrekker. Dette kan også bidra til å forklare at mange sammenhenger er svake i den statistiske analysen: en organisasjonsform kan oppfattes som god og velfungerende av noen politikere og innbyggere, og i strid med viktige idealer av andre.

Det viktigste strategiske grepet kommunene imidlertid kan gjøre for å styrke lokaldemokratiet – både i et innbygger- og et folkevalgtperspektiv – er å sette temaet på agendaen. Dette kan aldri gjøres en gang for alle. Selv om mye ligger fast, må en utvikling av lokaldemokratiet også ta hensyn til at lokale kontekster er i endring – og at dette er noe som kan manifestere seg langs alle de dimensjonene som er berørt i denne rapporten. Ikke minst er dette viktig for en kommunal sektor i en reformtid, med nye kommuneenheter og med flere nettverk som er involvert i lokal agendasetting, politikkkutforming og tjenesteproduksjon. Dette krever vedvarende oppmerksomhet. *Kommunenes hovedstrategi for et godt lokaldemokrati bør dermed være knyttet til en bevisstgjøring og forpliktelse av kommunens folkevalgte.* I forlengelsen av dette, mener vi følgende tiltaksinnrettinger eller strategifokus bør legges til grunn:

1. *Kunnskapsbaserte tiltak.* For å iverksette tiltak for å styrke eller utvikle lokaldemokratiet må man vite hvor skoen trykker – for hvem. Generelle antakelser er ikke tilstrekkelig; det er heller ikke de folkevalgtes egenforståelse av lokaldemokratiske utfordringer – som vi har dokumentert kan det være betydelige forskjeller mellom innbyggere og folkevalgte i så måte. Dette knytter an til et annet strategifokus:
2. *Lokalt kontekstfundament.* Gode løsninger som bedrer den demokratiske styringen må være tilpasset lokal kontekst, lokal problemforståelse og lokale behov. Selv om det oversiktsbildet som kommer til syne bl.a. i denne rapporten gir en pekepinn om det vanlige og typiske for mange kommuners vedkommende, må den enkelte kommunes konkrete tiltak springe ut fra konkrete utfordringer. Dette utelukker ikke kunnskapsoverføring og læring av andre, men en kolportering av andres erfaringer risikerer å bomme på målet.
3. *Informasjons- og åpenhetsfokus.* Andre studier har pekt på åpenhet som en kjerne i den lokaldemokratiske styringen, både som egenverdi og som en forutsetning for andre demokratidimensjoner. Dette har fortsatt gyldighet. Det impliserer imidlertid også at bredden i kommunenes lokaldemokratiarbeid kan, og kanskje bør, være stor. Åpenhet er viktig i ulike relasjoner; både mellom kommunen (som organisasjon) og innbyggerne, mellom folkevalgte og innbyggere, mellom politikere og administrasjon og mellom folkevalgte i ulike posisjoner.
4. *Ungdoms- og rekrutteringsfokus.* Dette er en strategiinnretting som har adresse til arbeid som både handler om innbyggerinvolvering og medvirkning, men også til de folkevalgtes rekrutteringsarbeid i parti- og organisasjonssammenheng. Når demokratiskårene hos innbyggerne er lavest blant yngre (og blant menn) indikerer det i seg selv et tydelig retningsvalg for tiltak. Den samme tendensen gjelder demokraturverdingene til yngre og uerfarne folkevalgte. Sammen med en generell

politisk rekrutteringsutfordring bør dette også være en tydelig veiviser for de folkevalgtes oppmerksomhet.

Den vektleggingen av lokalt tilpassede strategier som vi tar til orde for her, innebærer som nevnt at det er vanskelig å komme med spesifikke og operasjonelle anbefalinger om hvordan kommunene bør organiseres. Når det gjelder konkrete strategivalg er det altså ingen universalløsninger, men sammenhengen mellom hvordan lokale politikerroller oppfattes å (skulle) være og kommunestørrelse kan i alle fall være ett mulig utgangspunkt for å målrette lokaldemokratibyggende tiltak. Selv om for eksempel «den borgernære folkevalgte» er et ideal og et mål for alle kommuner, vil kommunene ofte stille med ulike utgangspunkt. Riktig nok synliggjøres dette svakt i tallmaterialet i denne studien, men de kvalitative funnene antyder (som i 2013-studien) at det er en sammenheng; innbyggerkontakt og arbeid for enkeltsaker står sterkest blant de små. Som en generell anbefaling er det derfor ikke urimelig at større kommuner også har et større potensial for lokaldemokratibyggende tiltak langs borgernærhetsdimensjonen. Overraskende er det ikke, men igjen: lokalspesifikk kunnskap om relasjonene mellom kommune, innbyggere og folkevalgte er uansett en nødvendig forutsetning for valg av tiltak.

Målrettede tiltak forutsetter altså et godt kunnskapsgrunnlag. For den enkelte kommune vil det nødvendigvis bety at å framskaffe et slikt grunnlag prioriteres og finansieres. De kommunene som har deltatt i den undersøkelsen som denne rapporten bygger på, har et visst grunnlag gjennom denne. Det er imidlertid ikke sikkert at undersøkelsen slik den har vært tilrettelagt gir den nødvendige oppløsningen for å peke ut konkrete nok strategivalg for å utvikle lokaldemokratiet. Gitt at individfaktorer har stor forklaringskraft, er det etter vår oppfatning behov for et større datatilfang hva innbyggernes lokaldemokratiforståelse og drivere for engasjement angår. Dette betyr i så fall at lokaldemokratiundersøkelsens innretting mot lokaldemokratiets «output» og «performance» bør suppleres. Dette vil gi bedre og større kunnskap om hvem i lokalsamfunnet som svarer hva, for derigjennom å kunne målrette tiltak bedre. Vi vil ta til orde for at framtidige versjoner av undersøkelsen utvides i tråd med dette.



## SUMMARY

The report analyzes the characteristics of Norwegian municipalities with varying scores on local democracy indexes. The analysis is based on data from two surveys directed at citizens and elected representatives, respectively. An additional source of data is drawn from interviews in three selected municipalities. The report focuses on five dimensions of local democracy; *reliability, accountability, closeness, effectiveness* and *role satisfaction* (for elected officials).

The analysis concurs in the main with previous studies. The individual traits and characteristics of the survey respondents (gender, age, etc.) account for most of the variation in the assessments of the local democracy. There is, however, a marked difference between citizens and elected representatives on some of the specific issues that make up the democracy dimensions/indexes. This is an important finding in the sense that efforts to increase local democracy quality must consider the possibility of this difference – which will be subject to varying local contexts.

In terms of the variables that the municipalities themselves can influence and make alterations to – i.e. how they organize themselves politically and managerially – a main finding is that there is generally a weak link between such variables and local democracy scores. Nevertheless, some relationships have significance. Citizens in municipalities that emphasizes participation-related initiatives scores somewhat higher on the accountability and closeness dimensions of local democracy. While this is hardly surprising, it is perhaps more of a surprise that elected officials in municipalities with *formalized and institutionalized* arenas for popular participation tend to score lower on their democracy assessments – specifically in terms of effectiveness and accountability. Possible explanations for this might be that this institutionalization has its roots in efforts to mitigate lacking popular involvement, or it might point to participatory institutions as a perceived transaction cost in the local elites' decision-making process.

Likewise, there is a weak link between local democracy assessments and the way the municipalities organize their service provision. However, citizens' local democracy scores are higher in municipalities with a generally higher degree of administrative autonomy; specifically in terms of the effectiveness and reliability dimensions. The same applies to municipalities characterized by a high degree of political delegation of authority from the local assembly to subordinated political committees.

In terms of the elected representatives' role perceptions, the qualitative data points to the advent of social media as a new variable compared to previous studies. This is probably something that needs to be addressed within the frames of the local democracy discourse – namely how social media can be utilized to strengthen democratic interaction between

citizens and local elites, and which pitfalls to avoid. The report also points to the elected representatives' role perceptions and satisfaction as being local context sensitive. Municipality size is an important variable in this respect; the smaller municipalities give better opportunities for local politicians who prioritize citizen contact and issue specificity, while larger municipalities generally caters for a more professional role with a focus on overarching strategic perspectives.

In terms of recommendations, the report points to *agenda-setting* as the main strategic approach to developing local democracies; a continual focus seems especially pertinent in an

era of municipal reforms. However, the report argues that the following points should be afforded particular attention:

1. *Knowledge based initiatives.* Successful initiatives to develop local democracies needs to be based on factual knowledge, nor general assumptions. The possibility for a gap between citizens' and elites' democracy perceptions should be addressed.
2. *Local context focus.* Democracy building initiatives must be adapted to local contexts, local problems and local needs. This does not preclude learning from others, but adaptations are more than likely needed.
3. *Information and transparency.* Previous studies have pointed to transparency as vital to local democratic governance. This still applies. The width of the municipalities efforts to strengthen local democracy should have a broad approach, bettering the flow of information between the municipality (as an organization) and its citizens, between citizens and elites, between elected representatives and the managerial leadership, and between elected representatives in various formal positions.
4. *Focus on younger people and recruitment.* A generally lower score on the local democracy indexes among young people (and males) signifies a need for a particular attention towards these groups. The same tendency is seen among the younger and less experienced elected representatives. Coupled with a general recruitment challenge, this points to an issue that also should be on the agenda for local political parties.

# 1 KUNNSKAPSGRUNNLAG

Det foreligger det en god del forskning som omhandler det norske lokaldemokratiets kår. Winsvold (2013) er et sentralt bidrag i så måte, og denne rapporten må forstås som en oppfølging og oppdatering av den kunnskapen som framkom her. Dette innebærer at studien på ingen måte starter opp kunnskaps- og forutsetningsløst; dette vet vi en god del om allerede. Samtidig er denne kunnskapen – som all annen – ferskvare. Rammebetingelsene for lokaldemokratiet er i utvikling og endring, både strukturelt og kulturelt. Strukturelt i den forstand at kommunereformen omdefinierer den lokaldemokratiske arenaen for mange kommuner, kulturelt i den forstand at konsepter som interaktiv styring og innbyggermedvirkning får tiltagende oppslutning. Dette representerer både nye muligheter og nye utfordringer for lokaldemokratiet. Mens kommunestrukturendringer kan gi større systemkapasitet og sterkere lokaldemokratisk slagkraft, kan de samtidig være en kilde til kommuneinterne spenninger og konflikt. Og mens innbyggermedvirkning kan gjøre lokal politikk mer tilpasningseffektiv, åpner nye kommunikasjonskanaler og sosiale media for en negativ oppmerksomhet som kan være uheldig for (formell) politisk rekruttering og engasjement.

## 1.1 TIDLIGERE STUDIER

Baldersheim og Rose (2013) trekker fram tre hovedmomenter som representerer helt sentrale og viktige forutsetninger for et studium av lokaldemokrati. For det første er ikke lokaldemokrati en ensartet størrelse. Lokaldemokratiet kan legitimeres ut fra ulike normative premisser (eksempelvis en *konkurransedemokratisk* forståelse som vektlegger valgkanalens betydning og kampen mellom partipolitiske eliter, eller en *deliberativ* forståelse som setter fokus på den frie, åpne og inkluderende debatten). Ulike perspektiver er heller ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende. Dette kan dermed gi opphav til mange lokaldemokratiske varianter. For det andre er lokaldemokrati et fenomen som er gjenstand for endring over tid og fra sted til sted. Og for det tredje kan ulike forståelser av lokaldemokrati by på motsigelser og spenningsmomenter. For eksempel; det å finne et tilfredsstillende balansepunkt mellom en klassisk representativ modell som vektlegger *politikernes* rolle, og en direkte demokratisk modell som fokuserer på *innbyggernes* rolle kan være en krevende utfordring.

I norsk og nordisk sammenheng har det riktignok vært forholdsvis begrensede forsøk med eller innføring av direkte eller deltakerorienterte demokratiltak, selv om eksempler finnes (folkemøter og deliberative høringer, innbyggerundersøkelser, ungdomsråd). Hendriks, Loughlin og Lidström (2011:722) peker på at dette er direkte knyttet til både en svak tradisjon for direkte demokrati og de politiske partienes sterke rolle, noe som også har kommet til syne i kommunenes valg av medvirkningsform i kommunereformen (Gjertsen m.fl. 2017). Den representative demokratimodellen på lokalt nivå er således sterkt forankret i Norge og Norden i et internasjonalt komparativt perspektiv.

Nært knyttet til dette er en generell tilfredshet med lokaldemokratiets virkemåte. 80 prosent eller mer av de spurte i lokaldemokratiundersøkelser er nokså eller meget tilfreds med måten lokaldemokratiet fungerer på (Rose og Pettersen 2009:272, Rose 2011:106). Dette er også uttrykk for en stabil tendens. En annen analyse viser at «valgdemokrati» er det som nærmest

assosieres med et godt lokaldemokrati (Stava 2005:214-215). Også andre undersøkelser støtter en konklusjon om at deltakerdemokrati ikke er det mest sentrale, sett fra innbyggernes ståsted. Folk i Norge har en klar brukerorientering i sitt syn på kommunen og tilfredsheten med tjenestetilbudet er en viktig forklaring på en positiv vurdering av det lokale selvstyret (Pettersen og Rose 2000).

KS gjennomførte i 2009-2010 en spørreundersøkelse om lokalpolitikeres og folks opplevelse av ulike sider ved den demokratiske styringen i kommunene. I alt 91 kommuner deltok den gang i undersøkelsen, og resultatene viser til dels store variasjoner mellom kommunene når det gjelder tilfredshet med ulike sider ved lokaldemokratiet. Dette danner grunnlaget for en studie av årsakene til variasjonene i innbyggernes og folkevalgtes tilfredshet med den lokaldemokratiske styringen (Winsvold m.fl. 2013). Hensikten med prosjektet var den gang – som nå – å identifisere hvilke faktorer som fremmer og hvilke faktorer som hemmer god demokratisk styring. En helhetlig lesning av dette arbeidet antyder at egenskaper ved kommunen har relativt begrenset betydning for hvordan innbyggere og folkevalgte vurderer lokaldemokratiets virkemåte, og klart mindre enn individfaktorer. Kjennetegn ved individene - alder, utdanning, kjønn, inntekt og botid i kommunen - viser seg å bety mye for hvorvidt folk er tilfredse med de ulike sidene ved det lokaldemokratiske styret. Eldre innbyggere er gjennomgående mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn de som er yngre, og kvinner er mer positive enn menn langs alle andre indikatorer enn pålitelighet. Høyt utdannede vurderer gjennomgående den demokratiske styringen i egen kommune som bedre enn lavt utdannede, og jo lenger man har bodd i kommunen, desto mer negativt vurderer man styringen. For de folkevalgte gjelder det at de som sitter i formannskapet, og dermed har en sentral posisjon i kommunen, er mer positive enn andre. De som tilhører partier som i hovedsak er i opposisjon er mer kritiske enn de som tilhører partier i posisjon. Vi ser også at kvinnelige representanter gjennomgående er mer fornøyde enn mannlige med dimensjonen ansvarlighet, og at tilfredsheten øker med alder når det gjelder ansvarlighet, effektivitet og rollekomfort.

Analysen kunne likevel vise til noen sentrale funn når det gjelder strukturelle forhold ved kommunene. Studien viste at ansvarlighet – som en av indikatorene – vurderes som bedre i store enn i små kommuner. Kommuner av ulik størrelse hadde imidlertid ulike utfordringer når det gjelder å sikre klare ansvarlinjer og god rolleavklaring. Mens kompleksitet og spesialisering er store kommuners utfordring, kan det i små kommuner være en utfordring at en og samme person gjerne har flere roller. Kommunestørrelse så derimot ikke ut til å ha effekt på dimensjonen borgernærhet i de statistiske analysene, selv om intervjudata antyder at kommunestørrelse har betydning for den direkte kontakten mellom folk og folkevalgte i favør av små kommuner.

2013-studien påviste at *økonomi* ikke hadde noen statistisk signifikant betydning for demokrativurderingene, med et unntak for opplevelsen av effektivitet (målt som tilfredshet med tjenestene). Intervjudata nyanserte imidlertid dette bildet noe; økonomi ble vurdert av som viktig for rolletrivselen av en del folkevalgte, fordi god økonomi gir større handlingsrom og mulighet til å prioritere mellom ulike gode formål. Når det gjelder *lokalmedienes betydning* for synet på ulike sider ved lokaldemokratiet, viste det seg at det å ha en avis som blir utgitt i kommunen påvirker folks oppfatning i negativ retning når det gjelder pålitelighet, borgernærhet og effektivitet. For de folkevalgtes del er det å ha en avis som er utgitt i

kommunen negativt korrelert bare med pålitelighet. Intervjudata nyanserer imidlertid også disse funnene; avisenes funksjon som vaktbikkje gjør at de fokuserer på forhold knyttet til pålitelighet, som for eksempel forskjellsbehandling, maktmisbruk og habilitet. Når det gjelder *politisk kultur* bekymret politikerne i de minste kommunene seg mest for manglende engasjement – til tross for at engasjementet er større i små enn i store kommuner.

Når det gjelder *kommunestyrets sammensetning* opplevdes ikke utskiftning som noe problem. Det ses også på som en fordel at mange av kommunens innbyggere får prøvd seg som kommunestyrerepresentanter og dermed får innsikt i og forståelse for lokalpolitikens utfordringer. De kommunene som kom dårlig ut i innbyggerundersøkelsen, var alle relativt fragmenterte partipolitisk. Det ser imidlertid ut til at konflikt og eksklusjon av enkeltpartier skapte misnøye uavhengig av fragmenteringsgrad. Konsensusbygging er imidlertid heller ikke entydig positivt - blant annet kan det svekke vekten av velgernes stemmegivning.

De forannevnte faktorene har kommunestyrene i beste fall begrenset mulighet til å påvirke direkte. Når det gjelder organisatoriske faktorer er dette annerledes; her har kommunene selv anledning til å gjøre valg som potensielt kan ha betydning for den lokaldemokratiske styringen. *Intern organisasjonskultur* – normer for samhandling og tillit – later til å bety mye for den demokratiske styringen. Tilsynelatende likt styrte kommuner kan fungere veldig forskjellig i kommuner med gode og dårlige relasjoner mellom politisk opposisjon og posisjon, mellom politikere og administrasjon eller mellom kommunen og befolkningen. I denne sammenhengen kan det trekkes fram at vi bør skille mellom politisk uenighet mellom partiene i kommunen, og konfliktorientert atferd. Mens det førstnevnte er en nødvendig del av demokratiet, kan det sistnevnte være til skade for kommunens arbeid (Skoog og Karlsson 2018; Scoog 2019). *Formell organisasjonsstruktur*, forstått som eksplisitte regler for hvem som har myndighet til å gjøre hva og i hvilke situasjoner, opplevdes også å ha betydning i 2013-studien; at ansvarslinjene er klare og klart formulert har betydning for hvordan de andre organisatoriske faktorene fungerer. Små kommuner kan i noe større grad klare seg med uformell ansvarsdeling, og det kan også oppleves som kunstig og påtvunget med høy grad av formalisering i små kommuner.

Studien fra 2013 viser likevel at *styringsmodell* ikke har noen statistisk signifikant effekt på den demokratiske styring, kontrollert for andre faktorer, selv om dette modifiseres av intervjudata. En parlamentarisk styringsmodell styrker ansvarlighetsdimensjonen, fordi den tydelig plasserer ansvaret hos den politiske posisjonen og oppleves også som en svært effektiv styringsform. Samtidig vurderes den som dårligere enn formannskapsmodellen når det gjelder åpenhet og innsyn. I kommuner med formannskapsmodell vurderes utvalgsmodellen å være mer motiverende for politikerne, men også mer sektoriserende. Effektiviteten kan altså gå på bekostning av helhetstenkningen. Komitémodellen oppleves i så måte å ivareta helhetstenkningen bedre.

*Delegering* ble oppfattet å effektivisere og lette arbeidsbelastningen til politikerne, men ble heller ikke vurdert som uproblematisk. Delegering kan utydeliggjøre ansvarslinjene i kommunen og vanskeliggjøre kontroll med iverksetting av overordnede vedtak når vedtak i enkeltsaker er delegert til administrasjonen. Kommuner med utstrakt bruk av *målstyring* hadde en høyere skåre på ansvarlighetsdimensjonen enn andre kommuner. Målstyring knyttes først og fremst til styringseffektivitet. Det oppleves som effektivt og hensiktsmessig at

politikerne fatter overordnede beslutninger om mål, tilordner rammer og overlater enkeltvedtak til fagansatte i kommuneadministrasjonen. *Interkommunalt samarbeid* ser på sin side ut til å begrense muligheten for demokratisk kontroll, fordi beslutninger fattes utenfor kommunestyret, noe som også gjenspeiler andre studier (Leknes m.fl. 2013, Gjertsen 2014).

*Formelle kanaler for innbyggerdeltakelse* var statistisk korrelert med ansvarlighetsdimensjonen ved god demokratisk styring – befolkningen i kommuner med mange kanaler for direkte deltakelse opplever den demokratiske styringen som mer ansvarlig enn befolkningen i kommuner med få slike kanaler. Antall kanaler er imidlertid ikke korrelert med noen av de andre dimensjonene. Det avgjørende ser ut til å være *hvordan* kanalene brukes – om de brukes aktivt og at innspill kanaliseres inn i beslutningsprosessene. Mange kommuner opplevde det likevel som problematisk at deltakelsen blant innbyggerne er for lav og at den er skjevt fordelt. *Informasjonstiltak* ble i den statistiske analysen vist å være viktig spesielt for hvordan befolkningen vurderer den demokratiske styringen. Informasjon er også direkte knyttet til dimensjonene pålitelighet og ansvarlighet: for at de ulike aktørene skal kunne stole på hverandre og stille hverandre til ansvar må de ha innsyn i hva andre driver med.

## 2 ANALYSEDESIGN OG METODE

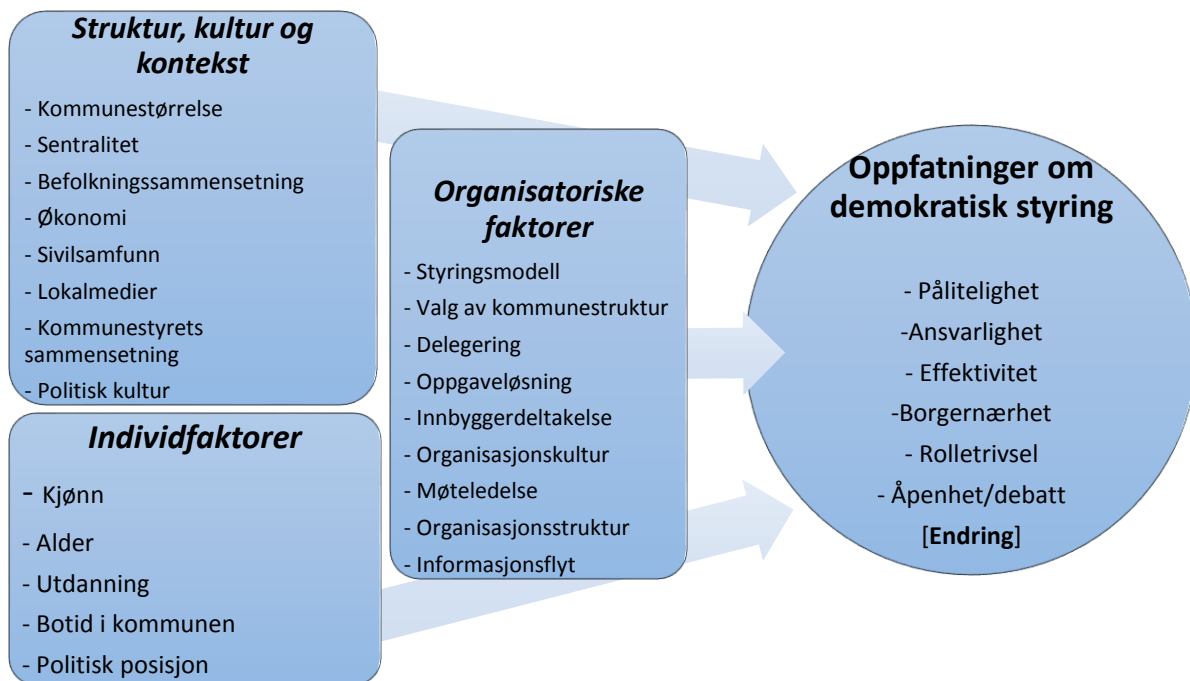
Hovedproblemstillingen i prosjektet er definert i KS' tilbudsforespørsel: *Hva kjennetegner kommuner som skårer godt i KS Lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018?* Det ønskes i denne forbindelse at både faktorer som er knyttet til politisk styringsmodell, delegering, organisering av oppgaveløsning, kommunestørrelse, kommuneøkonomi og politisk kultur skal undersøkes. Her er det de faktorene som de folkevalgte i kommunestyrene selv kan påvirke som står sentralt, men også faktorer som i mindre grad er påvirkbare er relevante. Som i 2013-undersøkelsen er det fem ulike dimensjoner ved godt lokaldemokrati som legges til grunn her; *pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet og folkevalgtes rolletrivsel*. Generelt søkes det etter eventuelle fellestrekk eller åpenbare suksesskriterier ved kommuner som har god lokaldemokratisk styring – trekk som ligger både innenfor og utenfor lokale folkevalgtes handlingsrom. Prosjektet munner ut i råd og anbefalinger om hvordan folkevalgte kan arbeide for å styrke lokaldemokratiet, innenfor det kommunale handlingsrommet.

### 2.1 ANALYSEDESIGN

2013-undersøkelsens analysemodell tok altså utgangspunkt i et hovedskille mellom strukturelle og organisasjonsmessige faktorer som drivere for oppfatninger om lokaldemokratisk styring. Det er imidlertid verdt å merke seg at analysemodellen ble modifisert på bakgrunn av empiriske funn i studien (Winsvold 2013). Vi legger til grunn en tilsvarende *modifisert* analysemodell. Et viktig funn i 2013 var at individuelle faktorer ser ut til å ha en betydelig forklaringskraft sammenlignet med strukturelle og organisatoriske faktorer. Dette betyr åpenbart ikke at struktur, kontekst og organisasjon ikke har betydning eller er uinteressante som forklaringer<sup>1</sup>, men det innebærer at analysen av individfaktorer fortjener en større analytisk oppmerksomhet. Vi ønsker derfor å framheve slike faktorer i vår analyse tydeligere enn det ble gjort i 2013. Samtidig må analysen – på samme måte som i 2013 – være følsom for at det er potensielle samspill mellom strukturvariabler og organisasjonsvariabler; for eksempel er det rimelig å anta at de organisasjonsmessige løsningene som kommunene velger kan påvirkes både av kommunestørrelse og den økonomiske situasjonen. For å kvittere ut kravspesifikasjonene i anbudsinvitasjonen om å spore endringstrekk vil vi sammenligne data fra 2009/10 (analysert i 2013-undersøkelsen) med 2017/18-undersøkelsen, både når det gjelder strukturelle forhold, organisatoriske faktorer og individfaktorer i den utstrekning som dataenes beskaffenhet tillater det. Vi legger dermed følgende analysemodell til grunn for analysen:

---

<sup>1</sup> Kommunestørrelse, tilstedeværelsen av lokalmedier, organisasjonsstruktur og informasjonsflyt framstår som relativt viktige variabler her, men med noe ulikt utslag på ulike aspekter ved lokaldemokratiet.



Figur 1: Analysemodell

Når det gjelder den avhengige variabelen i analysen – kjennetegn ved lokaldemokratiet – legger vi til grunn de faktorene som anbudsinvitasjonen (og 2013-studien) bruker (pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet og folkevalgtes rolletrivsel!):

- Med *pålitelighet* forstår vi tilliten til de folkevalgtes redelighet og de demokratiske styringsorganenes virkemåte (spørsmål a-c i KS' lokaldemokratiundersøkelse).
- *Ansvarlighet* knytter seg til hvorvidt borgerne er tilstrekkelig informert om politiske prosesser og om de kan stille de styrende til ansvar (spørsmål d-f i KS' lokaldemokratiundersøkelse).
- *Effektivitet* defineres her som kommunens systemkapasitet – evnen til å levere et godt tjenestetilbud og forvalte økonomiske ressurser på en forsvarlig måte (spørsmål j-k i KS' lokaldemokratiundersøkelse).
- *Borgernærhet* handler om borgernes muligheter til å påvirke og delta i kommunale beslutninger og politiske prosesser (spørsmål g-i i KS' lokaldemokratiundersøkelse).
- *Rolletrivsel* handler om hvorvidt de folkevalgte har gode rammer og muligheter for å utøve sin rolle som folkevalgt (spørsmål 1-21 i KS' lokaldemokratiundersøkelse).

Som Winsvold (2013) peker på, kan den avhengige variabelen utvides med to ytterligere faktorer: *åpenhet* og *debatt*. Vi legger til grunn at disse faktorene inkluderes eksplisitt i analysen så langt dataene gir rom for det – selv om faktorene også kan forstås som aspekter ved både pålitelighet, ansvarlighet og borgernærhet. Sett i lys av at utviklingen siden 2013 skal spores vil imidlertid også *endring* måtte forstås som et aspekt ved den avhengige variabelen. En viktig målsetting for analysen vil dermed ikke bare være å peke på hvilke faktorer som påvirker demokratisk styring – men også hvilke faktorer som eventuelt bidrar til en endring i oppfatningene av dette.



## 2.2 DATA OG METODE

Undersøkelsen har som tidligere bestått av to deler, henholdsvis til kommunens innbyggere og til de folkevalgte i kommunen. Både innbyggere og folkevalgte har tatt stilling til 14 likelydende påstander om lokaldemokratiet i kommunen. I tillegg er de folkevalgte bedt om å ta stilling til 29 spørsmål om arbeidet som folkevalgt. Totalt har 78 kommuner gjennomført undersøkelsens innbyggerdel. 75 av disse har også gjennomført folkevalgt delen. 56 av kommunene skal slås sammen som en konsekvens av kommunereformen. Undersøkelsen er gjennomført to ganger tidligere, i 2009/2010 og i 2014. Mange av spørsmålene er de samme, men noen spørsmål er byttet ut og enkelte justeringer er gjort i ordlyden<sup>2</sup>. Undersøkelsen har blitt gjennomført av meningsmålingsbyrået Opinion, og baserer seg på et tilfeldig utvalg av befolkningen. Utvalgenes størrelse varierer med kommunestørrelse<sup>3</sup>. Undersøkelsen til de folkevalgte har blitt gjennomført elektronisk av KS, og dataene er tilrettelagt av Kommuneforlaget. I undersøkelsen har både innbyggere og folkevalgte blitt bedt om å angi i hvilken grad de synes ulike påstander passer godt eller dårlig som beskrivelse på deres egen kommune på en skala fra 1 til 4<sup>4</sup>. Påstandene er gjennomgående positivt formulert (høy skåre indikerer tilfredshet), men med enkelte unntak. Respondentene har hatt mulighet til å krysse av for vet ikke/har ingen mening, og de folkevalgte har hatt muligheten til å hoppe over spørsmål.

Prosjektets problemstilling fordrer en sammenstilling av flere datakilder. Den avhengige variabelen er som nevnt definert av de dataene som ligger i KS' lokaldemokratiundersøkelser. For å spore utvikling over tid vil datasettene fra både 2009/10 og 2017/18 i begrenset omfang være gjenstand for re-analyse (kapittel 3). Vi baserer oss på å koble disse dataene med tre andre datasett som vil gi oss tilgang til de uavhengige variablene – strukturelle forhold og organisatoriske faktorer. *NSDs kommunedatabase* vil gi både generelle strukturdata og et detaljert innblikk i lokalvalgene og sammensetting av kommunestyrene. *Organisasjonsdatabasen* gir på sin side et inntak til analysen av kommunespesifikke organisasjonsvalg knyttet til styringsmodeller, delegering, mv. En analyse av de økonomiske faktorenes betydning vil ta utgangspunkt i nøkkeltall fra *KOSTRA-databasen*. Metodebruken i de kvantitative analysene vil i så måte følge i sporene til 2013-studien.

De datakildene som er beskrevet over gir oss tilgang til opplysninger på både kommunenivå og individnivå. Ved å konstruere et nytt datasett basert på ulike kilder vil vi få muligheten til å gjennomføre analyser på individnivå som også inkluderer egenskaper ved kommunen individet tilhører, og analyser på kommunenivå der individopplysninger inkluderes. Ved å slå sammen datasett på denne måten kan det imidlertid oppstå utfordringer knyttet til frafall, i den grad de kommunene som deltar er selvrekuttert. Eventuelt frafall vil ikke påvirke de statistiske resultatene, for eksempel knyttet til signifikans eller lav N i multivariate analyser, men det kan påvirke representativiteten i resultatene. Selvrekuttering og frafall vil derimot ikke redusere muligheten for å gjennomføre en flernivåanalyse, da resultatene i de ulike modellene vil være gyldig for de kommunene som inngår i det endelige datasettet. Ettersom 2017/18-undersøkelsen kan sammenliknes med 2013-undersøkelsen, og vi kan studere

---

<sup>2</sup> Se vedlegget for en oversikt over spørsmål og påstander.

<sup>3</sup> Utvalgsstørrelsene finnes på nettsiden [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no).

<sup>4</sup> Verdi 1 på skalaen tilsvarer «svært dårlig», 2 «nokså dårlig», 3 «nokså godt» og 4 «svært godt».

endring mellom to tidsbilder, vil vi videre kunne definere endring som en avhengig variabel i seg selv.

Den kvalitative analysen er en oppfølging av tilsvarende analyser i Winsvold (red) (2013), men har et mindre omfang, og er i denne undersøkelsen hovedsakelig lagt opp som et supplement til de statistiske analysene. De tre kommunene er valgt ut for å representere *mangfoldet* i det norske kommunelandskapet. Nærmere bestemt har vi valgt kommuner av ulik størrelse, og med ulike erfaringer fra prosessen med kommunesammenslåing. Vi har valgt ut en stor, en mellomstor og en liten kommune, fra ulike landsdeler. Både den største og den minste kommunen skal slås sammen med andre kommuner fra 1.1.2020. Den store kommunen er klart større enn sine fusjonspartnere, og kommunesenteret blir også sentrum i den nye kommunen. Den minste av våre tre kommuner er derimot juniorpartner i sin sammenslåing. Våre mellomstore kommuner inngår ikke i noen sammenslåing, siden de potensielle partnerne takket nei.

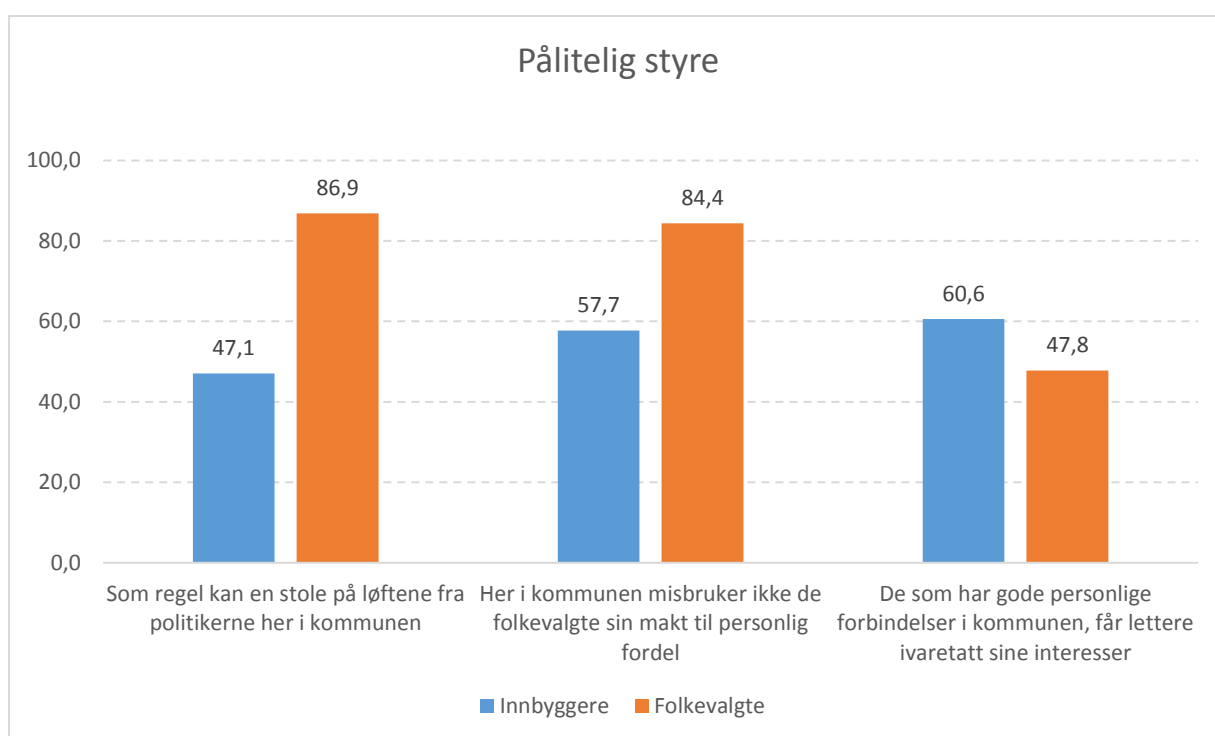
Tre intervjuer ble gjennomført i hver av de tre kommunene. I alle kommunene intervjuet vi en representant for den politiske ledelsen (ordfører eller varaordfører), en ledende opposisjonspolitiker og en administrativ leder (rådmann eller assisterende rådmann). Intervjuene ble gjennomført av Mathias Brynildsen Reinart og Jo Saglie i perioden april–mai 2019. Vi brukte en intervjuguide som i hovedsak bygde på den som ble brukt i 2013, med spørsmål om hva som ble oppfattet som god lokaldemokratisk styring og om ulike forhold som kan påvirke lokaldemokratiets virkemåte. En del spørsmål fra 2013 ble tatt ut. Til gjengjeld ble noen nye tema tatt inn: erfaringer med kommunereformen, bruk av sosiale medier, samt trakassering og trusler.

## 3 GOD DEMOKRATISK STYRING – EN OVERSIKT

### 3.1 ENKELTVARIABLER

Dette kapittelet gir en oversikt over innholdet i innbyggerundersøkelsen og folkevalgtundersøkelsen 2017/2018, og oppbygging av indeksene som inngår i de videre analysene. Det er benyttet data fra de to forannevnte undersøkelsene, i tillegg til data fra KOSTRA-databasen 2017 og Organisasjonsdatabasen 2016. Resultatene fra 2017/2018-undersøkelsen vil bli sammenliknet med resultater fra innbyggerundersøkelsen og folkevalgtundersøkelsen fra 2010. Resultatene i de neste kapitlene baserer seg på svar fra 23 926 innbyggere i 78 kommuner og 1923 folkevalgte i 75 kommuner. Til sammen 56 av disse kommunene har fattet vedtak om sammenslåing. I dette kapittelet presenteres oppbygging av og gjennomsnittsskårer på indekser for god demokratisk styring både for innbyggerne og de folkevalgte.

Både innbygger- og folkevalgtundersøringen er som nevnt strukturert etter de fire demokratidimensjonene «pålitelighet», «ansvarlighet», «borgernærhet» og «effektivitet». Vi ser først nærmere på enkeltvariablene som inngår i disse dimensjonene.

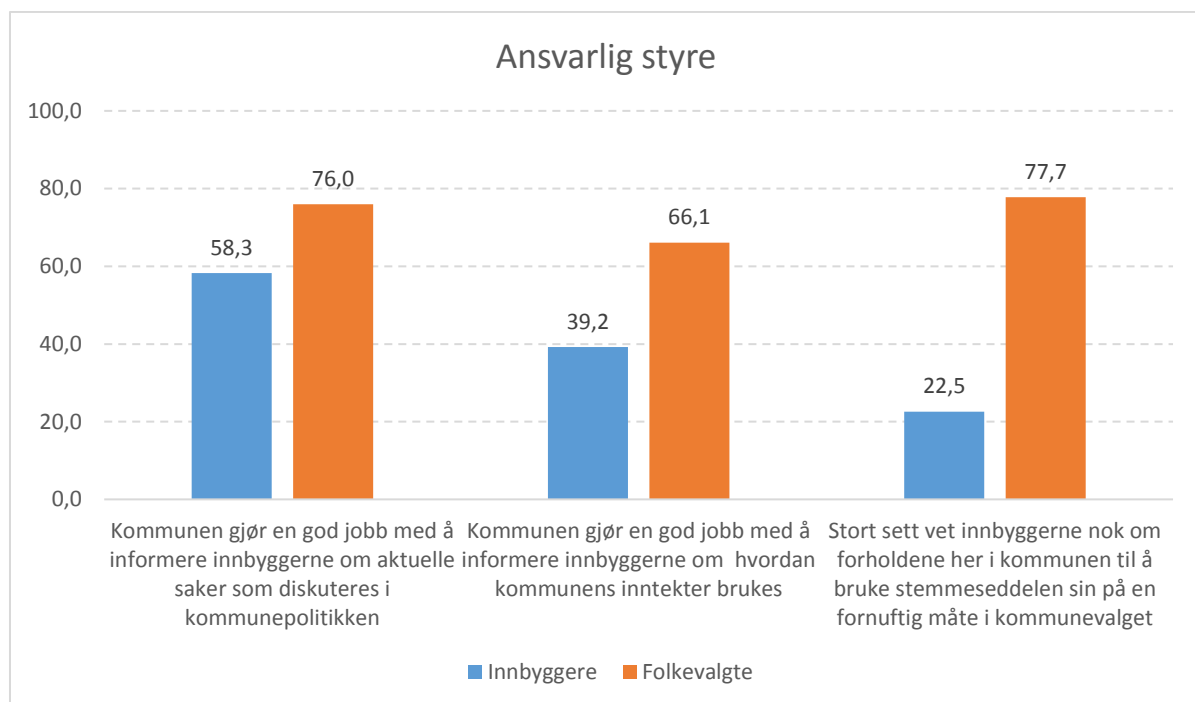


Figur 2: Spørsmål om pålitelig styre. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1907, 1879, 1803.

Som figur 2 viser er det betydelig forskjell i vurderingen av påstandene som omhandler pålitelig styre mellom innbyggere og folkevalgte; de folkevalgte har signaliserer en klart større tillit til sin egen rolle enn innbyggerne. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte er mindre når det gjelder påstanden om at «de som har gode forbindelser lettere får ivare tatt sine interesser», men her kan det være verdt å merke seg at nesten halvparten av de folkevalgte i

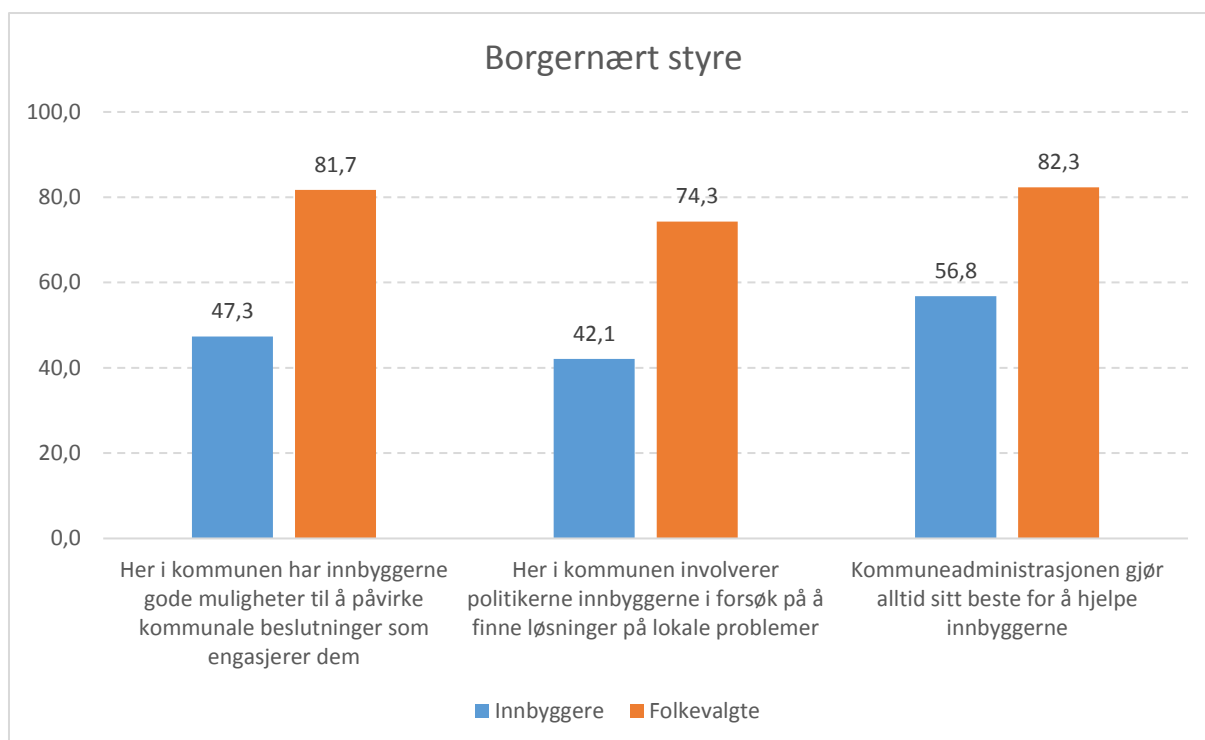
undersøkelsen mener dette er en påstand som passer ganske eller svært godt på egen kommune.

Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte er på samme måte tydelig når det gjelder påstander som omhandler ansvarlig styre – igjen er de folkevalgtes vurderinger mer positive enn innbyggernes. Avstanden er særlig markert når det gjelder innbyggernes kunnskapsnivå som et grunnlag for å handle «fornuftig» i kommunevalget. Innbyggerne i de 75 aktuelle kommunene har i liten grad tiltro til sin egen kunnskap i så måte; bare to av ti mener det passer godt eller svært godt at «innbyggerne vet nok». Et klart flertall av de folkevalgte – nærmere åtte av ti – gir på sin side sin tilslutning til dette. Det er også her at innbyggere og folkevalgte har de sterkest sprikende oppfatningene:



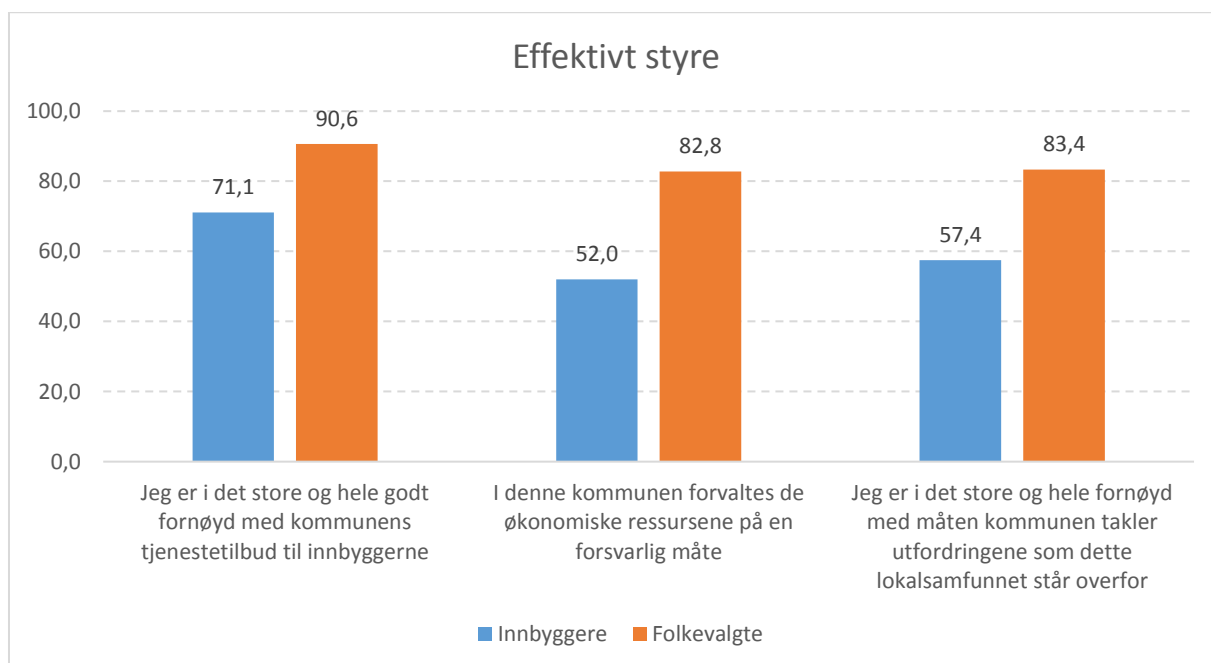
Figur 3: Spørsmål om ansvarlig styre. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1904, 1898, 1883.

Likeledes er forskjellene mellom respondentgruppene markert når det gjelder vurderingene av om det lokale demokratiet er borgernært, og igjen gir de folkevalgte gjennomgående en mer positiv vurdering. Det kan for øvrig være grunn til å merke seg at flertallet av innbyggerne i disse kommunene *ikke* er enig i påstandene om at de har gode påvirkningsmuligheter på kommunale beslutninger, eller at de folkevalgte involverer innbyggerne for å finne løsninger på lokale problemer. Kommuneadministrasjonen får i så måte et bedre skussmål fra innbyggerne; her gir flertallet av innbyggerne tilslutning til at kommuneadministrasjonen «gjør sitt beste for å hjelpe innbyggerne»:



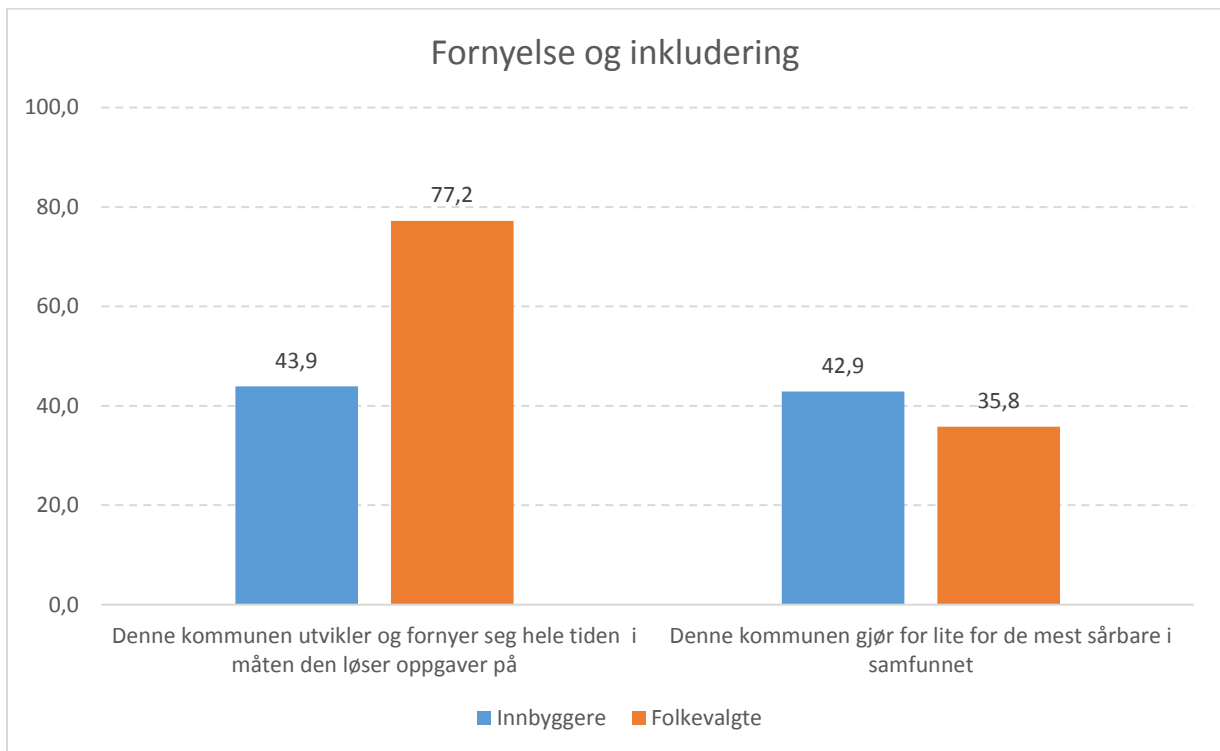
Figur 4: Spørsmål om borgernært styre. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1892, 1884, 1863.

Når det gjelder spørsmålene om effektivt lokalt styre, er igjen de folkevalgte mer positiv i sine vurderinger. Avstanden er imidlertid minst når det er snakk om tilfredsheten med tjenestetilbudet; sju av ti innbyggere gir uttrykk for at de er godt fornøyd med dette. Et knapt flertall av innbyggerne mener også at økonomiske ressurser forvaltes på en forsvarlig måte, og er tilfreds med hvordan kommunen «takler utfordringer» - men her er avstanden til de folkevalgte noe større:



Figur 5: Spørsmål om effektivt styre. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1896, 1897, 1899.

På dimensjonen «fornyelse» er bildet det samme; et flertall av innbyggerne gir *ikke* tydelig tilslutning til påstanden om at kommunen «utvikler og fornyer seg hele tiden», mens et klart flertall av de folkevalgte mener dette er en påstand som passer godt eller svært godt på sin kommune. Når det gjelder påstanden om at «kommunen gjør for lite for de mest sårbare i samfunnet» er det størst grad av samsvar mellom innbyggere og folkevalgte i disse dataene. Vi registrerer at et flertall av både innbyggere og folkevalgte ikke mener dette er en påstand som passer godt på egen kommune:



Figur 6: Spørsmål om fornyelse og inkludering. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent. Innbyggere: N=23926. Folkevalgte: N=1881, 1876.

Når vi ser på enkeltvariablene er det altså samlet sett markerte forskjeller mellom innbyggerne og de folkevalgtes vurderinger av lokaldemokratiet. Representerer dette spriket i vurderinger en demokratisk utfordring for kommunene? En fortolkning av dette kan være at de folkevalgte er i utakt med innbyggerne, og dermed det «sanne» bildet av lokaldemokratiets kår. En annen kan være at innbyggerne ikke har den nødvendige innsikten og kunnskapen om lokaldemokratiets funksjoner og resultater (noe som man kan hevde bekrefte av innbyggerne selv, jf. figur 3), og at man dermed uttaler seg på et sviktende grunnlag. Det kan hevdes at disse forskjellene uansett representerer en utfordring – enten det er snakk om manglende kunnskap blant innbyggerne, eller at problemet er folkevalgte i elfenbenstårn. Det er imidlertid ikke uinteressant i forhold til hvor man bør rette innsats og oppmerksomhet hvis man ønsker å styrke lokaldemokratiet – selv om dette riktignok ikke er fortolkninger som utelukker hverandre.

Samtidig skal ikke disse forskjellene i vurdering overdramatiseres. At lokaldemokratiet gjennomgående gis en mer positiv vurdering av de folkevalgte er neppe overraskende gitt at de nødvendigvis *har* en bedre kjennskap til lokaldemokratiets funksjoner og resultater. Sann sett er ikke de folkevalgtes mer positive vurdering nødvendigvis bare et uttrykk for selvrettferdighet. Men i den grad slike forskjeller kan innebære et problem, er det først og

fremst hvis de folkevalgte tar det for gitt at deres egen vurdering av lokaldemokratiet er en tydelig gjenspeiling av innbyggernes oppfatning. Det gir ikke disse dataene god grunn til å mene.

I statsvitenskapen finner vi mulige forklaringer på spriket mellom innbyggernes og folkevalgtes vurderinger av lokaldemokratiet. En mulig forklaring ligger i teorien om 'demokratisk elitisme', som hevder at politiske og sosiale eliter anser seg selv som 'voktere av demokratiet,' og at de vil, som en konsekvens av sin posisjon og høye grad av politisk raffinement, være mer positive til hvordan demokratiet fungerer enn borgere. En annen mulig forklaring er at personer som opplever å ha politisk innflytelse også dermed vil være mer fornøyde med det politiske systemet, og tilsvarende at personer som opplever å ikke ha innflytelse vil være mer kritiske til systemet (Esaïasson m.fl. 2013). Peffley og Rohrschneider (2007) hevder at årsaken til at politiske eliter er gjennomgående positive til det politiske systemet er at de er 'sosialiserte' innenfor demokratiske prosesser, og innehar en disproporsjonert grad av ekspertise (dvs. høyere enn borgere). Denne sosialiseringen skjer når de politiske elitene opererer innenfor prosedyrene som preger det politiske systemet, og de vil deretter utvikle verdier som understøtter systemet. Det at politiske eliter er i større grad 'utsatt' for verdiene som preger det politiske systemet gjør at de har flere muligheter enn vanlige borgere til å internalisere disse verdiene (Peffley og Rohrschneider 2007). Uansett hva årsaken til spriket er, gir spørsmålet om *innbyggernes* kompetanse (se figur 3) et nyttig korrektiv til inntrykket som andre spørsmålene gir. Som nevnt skiller politikerne seg ut ved en positiv vurdering av innbyggernes politiske kompetanse, mens innbyggernes vurdering er tilsvarende negativ. Dette tyder på at spriket mellom innbyggere og folkevalgte ikke bare skyldes politikeres selvtilfredshet eller innbyggers populistiske elitekritikk, men en gjennomgående ulik vurdering av *alle* aktører i lokaldemokratiet.

I det følgende ser vi på hvordan disse aspektene ved lokaldemokratiet kommer til uttrykk når vi tar høyde for at vi snakker om ulike kommuner med ulike forutsetninger – og at respondentene i undersøkelsen representerer sammensatte grupper med ulike individuelle trekk.

## 3.2 INDEKSOPPBYGGING

I forbindelse med undersøkelsene i 2010 grupperte Baldersheim og Rose (2011) ulike sider ved lokaldemokratiet i fire dimensjoner: ansvarlig styre, effektivt styre, pålitelig styre og borgernært styre. Dimensjonene gjenspeiler Lokaldemokratiplattformen vedtatt av KS, og dimensjoner i Europarådets prosjekt om lokaldemokrati og elementer fra internasjonal faglitteratur (Baldersheim og Rose, 2011). I Winsvold sitt notat fra 2019 (Winsvold 2019) pekes det i tillegg på at to nye dimensjoner er lagt til i 2014 og 2017/2018-undersøkelsene: fornyelse/innovasjon og inkludering. Bakgrunnen er at disse dimensjonene er blant Europarådets 12 prinsipper for godt styresett, og ikke dekkes i 2010-undersøkelsen. Ytterligere informasjon om gjennomføring av innbygger- og folkevalgtundersøkelsene og datasettene finnes på nettsiden [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no).

I 2017/2018-undersøkelsene ble både innbyggerne og de folkevalgte bedt om å ta stilling til de 14 påstandene om ulike sider ved lokaldemokratiet som er presentert foran. De fire

dimensjonene (indekser for god demokratisk styring) baserer seg på 12 av disse. I tillegg ble de folkevalgte bedt om å ta stilling til ytterligere 29 spørsmål om rollen som folkevalgt. Tre av disse utgjør en tilleggsdimensjon for de folkevalgte: rollekomfort. Rollekomfort måler politikernes syn på egen rolle som politisk representant.

Indeksene er bygd opp av en kjerne med spørsmål som inngår både i 2010 og 2017/2018-undersøkelsene, men alle indeksene i denne rapporten inneholder enkeltspørsmål som enten er nye i 2017/2018, eller har endret spørsmålsformulering sammenliknet med 2010-undersøkelsen. Det innebærer at eventuell ulikhet i svarene i 2010 og 2017/2018 kan skyldes at undersøkelsene måler noe ulike forhold. Tolkninger av sammenlikning av resultater fra 2010 og 2017/2018 må derfor gjøres med forsiktighet. Et annet forhold er at utvalget kommuner var ulikt i 2010 og 2017/2018. I 2010 deltok 91 kommuner i undersøkelsen, mot 78 i 2017/2018. 21 kommuner har deltatt i begge undersøkelsene.

Spørsmålene som inngår i indeksene er påstander med svarkategorier som går fra 1 («passer svært godt») til 4 («passer svært dårlig»). Midtkategorien blir da 2,5. Indeksene er bygd opp på samme måte. En indeks med gjennomsnittsverdien over 2,5 betyr det med andre ord at skåren ligger over midten (mer positiv) for god demokratisk styring for den aktuelle indeksen. Oversikt over spørsmålene som inngår i de ulike indeksene fra 2018-undersøkelsen vises i tabellen under.



	Innbyggerundersøkelsen	Folkevalgtundersøkelsen
<b>Ansvarlig styre</b>		
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken.	X	X
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hvordan kommunens inntekter brukes.	X	X
Stort sett vet innbyggerne nok om forholdene her i kommunen til å bruke stemmeseddelen sin på en fornuftig måte i kommunevalget.	X	X
<b>Effektivt styre</b>		
Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne. <sup>5</sup>	X	X
I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte.	X	X
Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor.	X	X
<b>Pålitelig styre</b>		
Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen.	X	X
Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel.	X	X
De som har gode personlige forbindelser i kommunen, får lettere ivare tatt sine interesser. <sup>6</sup>	X	X
<b>Borgernært styre</b>		
Her i kommunen har innbyggerne gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem.	X	X
Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer.	X	X
Kommuneadministrasjonen gjør alltid sitt beste for å hjelpe innbyggerne.	X	X
<b>Rollekomfort</b>		
Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar.		X
Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt.		X
Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt.		X

Tabell 1: Spørsmål som inngår i indekser for god demokratisk styring. Innbyggerundersøkelsen og folkevalgtundersøkelsen

<sup>5</sup> Dette var det eneste spørsmålet som inngikk i indeksen i 2010-undersøkelsen.

<sup>6</sup> Svarskalaen er snudd for å passe indeksoppbyggingen.

### 3.3 RESULTATER – GOD DEMOKRATISK STYRING

De neste tabellene viser gjennomsnittsskåre og spredning for indekser om god demokratisk styring blant innbyggerne for henholdsvis 2017/2018 og 2018-undersøkelsene. Det angis hvilken kommune som har den høyeste skåren på de ulike indeksene. For 2017/2018 er det også konstruert en indeks som viser totaltilfredshet, basert på alle spørsmålene som inngår i de fire hovedindeksene i innbyggerundersøkelsen og de fem hovedindeksene i folkevalgundersøkelsen. Tilsvarende totalindeks var ikke konstruert for 2010-undersøkelsen.

	Gjennomsnitt	Min	Median	Maks	Kommune med høyest skåre
Ansvarlig styre	2,60	2,26	2,62	2,88	Granvin
Effektivt styre	2,68	2,16	2,71	3,17	Asker
Pålitelig styre	2,45	2,12	2,42	2,77	Asker
Borgernært styre	2,48	2,16	2,49	2,78	Asker
Totaltilfredshet	2,54	2,18	2,55	2,91	Asker

Tabell 2a: Skåre for god demokratisk styring. Innbyggerundersøkelsen. N=77

	Gjennomsnitt	Min	Median	Maks	Kommune med høyest skåre
Ansvarlig styre	2,53	2,22	2,51	2,88	Bærum
Effektivt styre	3,06	2,64	3,07	3,52	Bardu
Pålitelig styre	2,50	2,10	2,51	2,99	Fosnes
Borgernært styre	2,48	2,06	2,50	2,91	Fosnes

Tabell 3b: Skåre for god demokratisk styring. Innbyggerundersøkelsen 2010. N kommuner = 91.

Indeksen for effektivt styre får den høyeste skåren, med et snitt på 2,68. Det betyr at innbyggernes vurdering er på den positive siden av den nøytrale midtkategorien (2,5). Dette er også den dimensjonen med størst spredning: differansen mellom den kommunen som skårer lavest (2,16) og den som skårer høyest (Asker med 3,17) er en hel svarkategori, noe som må betegnes som relativt betydelig. Medianverdien på 2,71 – på den positive siden av nøytral midt, og over snittet for dimensjonen samlet sett – tyder på at en mindre gruppe kommuner bidrar til å dra ned gjennomsnittet.

Indeksen for ansvarlig styre har et gjennomsnitt på 2,60, hvilket også er på den positive siden av den nøytrale midtkategorien. Pålitelig styre og borgernært styre ligger like under nøytral midt, med henholdsvis 2,45 og 2,48 poeng. Differansen mellom indeksten med lavest skåre (pålitelig styre, 2,45) og den med høyest skåre (effektivt styre, 2,68) må regnes som relativt liten. Videre finner vi at det er høy grad av korrelasjon mellom de fire indeksene. Dette betyr at dersom man er fornøyd med en lokaldemokratisk dimensjon er det stor sannsynlighet for at man er fornøyd med andre dimensjoner også, et funn som er likt med 2010-undersøkelsen. Med andre ord innebærer dette at svarene som gis på de enkelte påstandene er farget av personens generelle oppfatning av lokaldemokratiet i sin kommune. Dette kan være med på

å forklare at Asker er den kommunen som skårer høyest på tre av fire indekser for god demokratisk styring.

Sammenlikner vi resultatene fra 2017/2018 med de fra 2010, er forskjellene relativt moderate. Gjennomsnittsskåren for indeksen effektivt styre i 2010 ligger noe over resultatene fra 2017/2018, og det er noe større spredning mellom kommunen med lavest og den med høyest skåre på indeksene pålitelighet og borgernærhet i 2010 enn i 2017/2018. Vi gjør igjen oppmerksom på at en sammenlikning mellom de to undersøkelsene må gjøres med forsiktighet, da utvalget kommuner er forskjellig, og spørsmålene som inngår i de ulike indeksene ikke er like. Det overordnede bildet er allikevel at tilfredsheten med lokaldemokratiet ikke er vesentlig annerledes i 2010 enn i 2017/2018.

Neste tabell viser de folkevalgtes vurdering av fem indekser for god demokratisk styring. I tillegg til de fire dimensjonene som inngår i innbyggerundersøkelsen, finnes en indeks for politikernes rollekomfort. Også her er det gjort en sammenlikning med resultatene fra 2010. Som over må tolkning av eventuelle differanser gjøres med forsiktighet grunnet ulike utvalg og spørsmålsstillinger.

	Gjennomsnitt	Min	Median	Maks	Kommune med høyest skåre
Ansvarlig styre	2,95	2,40	2,92	3,47	Fosnes
Effektivt styre	3,19	2,38	3,21	3,75	Vanylven
Pålitelig styre	2,97	2,40	2,95	3,38	Namdalseid
Borgernært styre	3,06	2,53	3,09	3,46	Namdalseid
Rollekomfort	3,27	2,74	3,25	3,54	Røyken
Totaltilfredshet	3,10	2,69	3,09	3,43	Namdalseid

Tabell 4a: Skåre for god demokratisk styring. Folkevalgtundersøkelsen 2017/2018. N kommuner = 75.

	Gjennomsnitt	Min	Median	Maks	Kommune med høyest skåre
Ansvarlig styre	2,74	2,24	2,73	3,10	Bærum
Effektivt styre	2,98	2,35	3,00	3,58	Bykle
Pålitelig styre	2,58	1,56	2,60	3,24	Grong
Borgernært styre	2,90	2,52	2,89	3,27	Time
Rollekomfort	3,16	2,63	3,16	3,47	Stavanger

Tabell 5b: Skåre for god demokratisk styring. Folkevalgtundersøkelsen 2010. N kommuner = 79.

På samme vis som for innbyggerundersøkelsen, viser resultatene fra folkevalgtundersøkelsen 2017/2018 relativt liten forskjell i gjennomsnittsskåre for de ulike indeksene. Rollekomfort får høyest skåre, med 3,27, mens ansvarlig styre ligger lavest med 2,95. De folkevalgte er gjennomgående mer tilfreds med lokaldemokratiet enn innbyggerne, og alle indeksene ligger over den nøytrale midtkategorien 2,5. Gjennomsnittsskåren for de fire dimensjonene som også inngår i innbyggerundersøkelsen viser at de folkevalgte gjennomgående er mer tilfreds

med måten lokaldemokratiet fungerer på enn innbyggerne. De folkevalgte vurderer med andre ord den jobben de gjør som bedre enn det innbyggerne gjør. De folkevalgtes tilfredshet i 2017/2018 er også gjennomgående høyere enn i 2010.

Et annet trekk er at differansen mellom kommunene er større blant de folkevalgte enn blant innbyggerne. Størst er spredningen på indeksen for effektivt styre, med 1,37 poengs differanse mellom den kommunen som skårer lavest (2,38) og den som skårer høyest (Vanylven, 3,75). Ettersom gjennomsnittet (3,19) ligger tett på medianskåren (3,21) – det vil si den kommunen som ligger i midten – betyr det at antall kommuner som ligger over nøytral midt (2,5) og antallet som ligger under, er jevnt fordelt. Det er altså ikke et fåtall kommuner som trekker gjennomsnittet vesentlig opp eller ned. Det er videre interessant å merke seg at i kommunen med høyest skåre på indeksen for effektivt styre – Vanylven – er gjennomsnittet 3,75. Dette ligger nær «den beste» svarkategorien, og indikerer at de folkevalgte i Vanylven er svært fornøyd med kommunens tjenestetilbud, måten man forvalter økonomien på, og hvordan kommunen takler ulike utfordringer. Gjennomsnittsskårene på indeksene tyder på at de folkevalgte jevnt over er med tilfreds med måten lokaldemokratiet fungerer på enn innbyggerne, men den større spredningen mellom kommunene i folkevalgtundersøkelsen tyder på at de folkevalgte er mindre samstemte på tvers av kommunegrensene enn det innbyggerne er. Ytterligere detaljer om resultatene i innbyggerundersøkelsen og folkevalgtundersøkelsen 2017/2018 finnes i Winsvold (2019).

### **3.4 STRUKTURELLE FAKTORER – KOMMUNENIVÅ**

For å svare på spørsmål knyttet til forklaringer på hvorfor lokaldemokratiet vurderes ulikt i ulike kommuner, vil vi i dette kapitlet foreta en nærmere sammenlikning av egenskaper ved innbyggerne og egenskaper ved kommunene i lys av skårer på indeksene for god demokratisk styring. Det er benyttet data fra innbyggerundersøkelsen 2017/2018, KOSTRA-databasen fra 2017 og Organisasjonsdatabasen fra 2016. Først ser vi på korrelasjoner mellom indeksene og et utvalg uavhengige variabler. Deretter kommer en flernivåanalyse for å se i hvilken grad forklaringsfaktorer på ulike nivå kan forklare variasjon i hvordan lokaldemokratiet oppfattes. Dette kapitlet er hovedsakelig undersøkende og beskrivende, men inneholder korte vurderinger av strukturelle forhold på kommunalt nivå). Mer inngående analyser av forklaringsfaktorer på individnivå og forklaringer knyttet til organisatoriske forhold på kommunenivå, kommer i de påfølgende kapitlene.

Tabellen under viser bivariate korrelasjoner mellom indekser for god demokratisk styring (avhengige variabler) og faktorer på individ- og kommunenivå (uavhengige variabler). Utvalget av forklaringsvariabler bygger i stor grad på rapporten som ble utgitt i etterkant av lokaldemokratiundersøkelsen i 2010 (Bergh og Tjerbo, 2013: 63-65). Variablene for organisering og styring er indekser bygd opp av tematiske spørsmål fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase fra 2016 (se Monkerud m.fl. 2016). I forhold til 2010-undersøkelsen er kategorien innbyggermedvirkning ny. Dette skyldes dels at spørsmålene bak denne indeksen ikke var en del av 2010-undersøkelsen, og dels at innbyggermedvirkning er et sentralt fokusområde i KS' arbeid for økt lokaldemokratisk aktivitet mellom valgene. Det er derfor av interesse å se hvorvidt ulike ordninger for

innbyggermedvirkning påvirker innbyggernes syn på ulike sider ved lokaldemokratiet i sin kommune.

	Ansvarlig	Effektiv	Pålitelig	Borgernært
<b>Individfaktorer</b>				
Utdanningsnivå (1-4)	0,03**	0,03**	0,05**	0,05**
Kjønn (mann=0, kvinne=1)	0,06**	0,03**	0,01*	0,05**
Alder	0,07**	0,06**	0,08**	-0,03**
<b>Økonomi og struktur</b>				
Netto driftsresultat per innbygger	-0,00	0,00	0,00	0,00
Frie inntekter per innbygger	0,00	-0,04**	0,00	0,00
Brutto driftsinntekter per innbygger	-0,01*	-0,07**	-0,01*	-0,00
Kommunetypologi (SSB: sentralitet)	0,02**	0,08**	0,02*	0,00
Innbyggertall	-0,01*	0,05**	0,00	-0,00
<b>Sammenslåing</b>				
Sammenslått	-0,04**	-0,00	-0,01	-0,05**
Tvangssammenslått	-0,05**	-0,07**	-0,08**	-0,06**
<b>Organisering og styring</b>				
Tiltak for innbyggermedvirkning (0-12)	0,07**	0,04**	0,03**	0,02
Konkurransetsetting (0-16)	0,00	0,05**	0,03	0,02*
Informasjonstiltak (0-8)	0,01	0,04**	0,03*	0,01
Internettiltak (0-10)	-0,03**	-0,00	0,02	-0,04**
Brukerorienteringstiltak (0-18)	0,04	0,07**	0,02**	0,03**
Tiltak for direkte demokrati (0-10)	0,03*	-0,00	0,03*	0,01
Delegering av myndighet til politiske organ (1=nye, 2=lite/ingenting)	0,02**	0,07**	0,06**	0,02**
N kommune=	78	78	78	78

Tabell 6: Bivariate korrelasjoner mellom kommuners skåre på indeksene for demokratisk styring og ulike kjennetegn ved kommunene. Innbyggerundersøkelsen, 2017/2018. \* Sig <0,05 \*\* Sig <0,01

Tabellen over viser en rekke signifikante sammenhenger, men det generelle bildet er at sammenhengene er svake. Signifikante korrelasjoner betyr at det er en positiv eller negativ sammenheng mellom de aktuelle variablene, og at dette med en viss sikkerhet (95% eller 99%) ikke skyldes tilfeldigheter i datamaterialet. Korrelasjonene sier imidlertid ikke noe om årsakssammenheng. At det er en signifikant positiv sammenheng mellom alder og indeksen for ansvarlighet betyr at jo eldre man er, jo høyere skårer man på indeksen. I innbyggerundersøkelsen for 2017/2018 er med andre ord de eldre mer tilfreds enn de yngre med jobben kommunen gjør med å informere sine innbyggere om pågående politiske saker, hvordan kommunen bruker sine inntekter, og sin egen kunnskap om forhold i kommunen.

Tabellen viser også at det er en positiv sammenheng mellom alle de individuelle faktorene i analysen, og hvordan lokaldemokratiet oppfattes, med ett unntak. Det vil si at kvinner, eldre personer og personer med høyere utdanning gjennomgående er mer tilfreds med lokaldemokratiet enn yngre, menn og de med lavere utdanningsnivå. Unntaket er for indeksen borgernærhet, der de yngre er mer tilfreds enn de eldre. Borgernærhet inkluderer påstander om muligheten til å påvirke og i hvilken grad kommunen involverer og hjelper innbyggerne.

Når det gjelder strukturelle faktorer knyttet til økonomi, sentralitet<sup>7</sup> og befolkningsstørrelse er det færre signifikante sammenhenger. I kommuner med høyere frie inntekter er tilfredsheten med kommunens effektivitet lavere, mens jo større kommunens brutto driftsinntekter er, jo mindre tilfreds er man med ansvarlighet, effektivitet og pålitelighet. Vi ser videre at graden av tilfredshet på områdene ansvarlighet, effektivitet og pålitelighet er høyere jo mer sentral en kommune er. Når det gjelder kommunestørrelse mener innbyggerne i større kommuner at kommunen er mindre ansvarlig men mer effektiv. Sammenslåing har også betydning for innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet: i kommuner som er bestemt tvangssammenslått er innbyggerne mer negativ enn i øvrige kommuner på alle områdene (ansvarlighet, effektivitet, pålitelighet og borgernærhet).

Variablene knyttet til organisering og styring er indekser bygd opp av spørsmål og påstander på i alt 6 områder: innbyggermedvirkning, konkurranseutsetting, informasjonstiltak, internettiltak, tiltak for brukermedvirkning og tiltak for direkte demokrati. Den siste variabelen er et spørsmål knyttet til hvor mye kommunestyrene har delegert til andre politiske organ. Denne er kodet som en dikotomi med verdiene 1 («ja, svært mye/en del») og 2 («nei, så å si ingenting»). Indeksene er bygd opp som additive indekser, der antall mulige tiltak vises i parentes etter beskrivelse av indeksen i tabellen. Tiltak for innbyggermedvirkning (0-12) innebærer at kommunen kunne krysse ja for til sammen 12 mulige tiltak, og kommunens verdi kommer an på hvor mange tiltak som er virksomme. I motsetning til enkelte av de individuelle og strukturelle forklaringsfaktorene (for eksempel alderssammensetning og befolkningsstørrelse), er organisatoriske forhold noe kommunen i større grad kan påvirke selv. Denne distinksjonen er viktig i den grad det er en sammenheng mellom organisatoriske forhold og tilfredshet med lokaldemokratiet. Oversikten viser at jo flere tiltak for innbyggermedvirkning og brukerorientering en kommune har, og om kommunen har delegert myndighet til andre politiske organ, jo mer tilfreds er innbyggerne. Tiltak for konkurranseutsetting påvirker synet på effektivitet i positiv retning, og det samme gjør informasjonstiltak. Med andre ord opplever innbyggerne økt grad av effektivitet i kommuner med mange informasjonstiltak og mer konkurranseutsetting. Flere informasjonstiltak innebærer også høyere skåre på indeksen for pålitelighet. Når det gjelder internettiltak, for eksempel muligheten til å fylle ut skjema og skaffe seg informasjon på kommunens nettsider eller bruk av sosiale medier i ulike sammenhenger, er sammenhengen motsatt: jo flere internettiltak i en kommune, jo dårligere skårer den på indeksene ansvarlighet, effektivitet og borgernærhet. Selv om sammenhengene er relativt svake, er det samlede bildet at det er en sammenheng mellom organisatoriske forhold i kommunen (faktorer kommunen kan påvirke selv) og synet på hvordan lokaldemokratiet fungerer. Hvor stor denne påvirkningen er, og hva som påvirker mest av faktorer på individ eller kommunenivå, er tema for neste avsnitt.

Flernivåanalysen er basert på regresjonsmodeller der variabler både på kommunenivå (strukturelle forklaringer) og individnivå (individuelle forklaringsfaktorer) inngår. Det er gjennomført separate regresjonsanalyser for hver indeks, men resultatene vises samlet i neste tabell. I forkant av regresjonsanalysene ble det gjennomført en såkalt intraklasse korrelasjonsanalyse for å tallfeste hvor stor del av variansen i skårer på indeksene som kan tilskrives ulike nivå. Analysen viser at forklaringsfaktorer på kommunenivå forklarer i

---

<sup>7</sup> Variabelen bygger på SSB sin klassifisering av sentralitet, der alle landets 13 500 grunnkretser vurderes etter følgende tema: antall arbeidsplasser og servicefunksjoner (varer og tjenester) man kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Se <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>

underkant av 10 prosent av variasjonen for effektivitetsindeksen og under fem prosent for de øvrige indeksene. Dette stemmer godt overens med forhold knyttet til spredning i skårene for indeksene, vist i forrige kapittel. Jo større variasjonen i skåre på en indeks er, jo mer av variasjonen kan tilskrives forhold på kommunenivå. Det er med andre ord forhold knyttet til individuelle forklaringsfaktorer som i sterkeste grad kan forklare hvorfor lokaldemokratiet oppfattes ulikt.

På grunn av det relativt lave antall kommuner i utvalget (78) er det begrenset hvor mange variabler som kan inkluderes i regresjonsmodellene. Skulle modellene inkludert flere uavhengige variabler, måtte antallet kommuner vært større. I modellene tas alder, kjønn og utdanningsnivå med som kjennetegn ved individene. Strukturelle variabler er kommunestørrelse (befolkningsnivå) og netto driftsresultat per innbygger. Kommunestørrelse tas med blant annet fordi både korrelasjonsanalysen tidligere i kapitlet, og tidligere forskning, har påvist en sammenheng mellom kommunestørrelse og tilfredshet med ulike sider ved lokaldemokratiet (se for eksempel Rose og Pettersen, 2009). Netto driftsresultat tas med fordi variabelen var inkludert i analysene Bergh og Tjerbo (2013) gjennomførte av 2010-undersøkelsen. Den gang var det forventet at økonomiske faktorer hadde forklaringskraft, blant annet på bakgrunn av en korrelasjonsanalyse av sammenhengen mellom strukturelle faktorer og variasjon i skåre på indeksene for god demokratisk styring. Videre har vi inkludert to organisatoriske variabler med signifikant resultat fra korrelasjonsanalysen tidligere i kapitlet. Disse er tiltak for innbyggermedvirkning og delegering av politisk myndighet. Analysene av 2010-undersøkelsen (Bergh og Tjerbo 2013) inkluderte informasjonstiltak, ettersom korrelasjonsanalyser viste signifikant positiv sammenheng mellom informasjonstiltak og skåre på demokratiindeksene. Spørsmål og påstander om innbyggermedvirkning var ikke en del av spørreskjemaet i innbyggerundersøkelsen i 2010.

	<b>Ansvarlig</b>	<b>Effektiv</b>	<b>Pålitelig</b>	<b>Borgernært</b>
Konstant	2,40***	2,43***	2,35***	2,74***
<i>Variabler på kommunenivå</i>				
Befolkningsstørrelse (logaritme)	-0,01	0,01	-0,00	-0,03***
Netto driftsresultat per innbygger	-0,01	-0,00	0,00	-0,00
Tiltak for innbyggermedvirkning	0,03***	0,01	0,01*	0,01
Delegering av politisk myndighet	0,01*	-0,07***	-0,10*	-0,06**
<i>Variabler på individnivå</i>				
Alder (antall år)	0,00**	0,00***	0,00***	0,00**
Kjønn (mann=0, kvinne=1)	-0,08***	-0,03*	0,00	-0,07***
Utdanningsnivå (1-4)	0,02	0,02	0,03***	0,04***
N kommuner	77	77	77	77
N individ	23926	23926	23926	23926

Tabell 7: Analyse av indekser for god demokratisk styring, innbyggerundersøkelsen 2018. Flernivåanalyse, regresjonskoeffisienter. \* Sig <0,05 \*\* Sig <0,01 \*\*\* Sig <0,001

Flernivåanalysen viser at det er flere signifikante sammenhenger på individnivå enn på kommunenivå. Effekten av disse holder seg også når vi kontrollerer for andre effekter i modellen, med noen unntak: kjønn har ikke lengre forklaringskraft på pålitelighetsindeksen, mens effekten av utdanning er borte for indeksene ansvarlighet og effektivitet. Analysen viser videre at befolkningsstørrelse (kommunestørrelse) fremdeles har betydning for skåre på indeksen for borgernærhet, men har ingen signifikante effekter på de andre indeksene.

Korrelasjonsanalysen viste signifikant sammenheng mellom medvirkningstiltak og indeksene for ansvarlighet, effektivitet og pålitelighet. Når vi kontrollerer for effekten av andre variabler i regresjonsanalysen, forsvant effekten på indeksen for effektivitet. Flernivåanalysen viser med andre ord at flere tiltak for innbyggermedvirkning har positiv effekt på skåren for ansvarlighet og pålitelighet, men – noe overraskende – ikke for borgernærhet. Dette siste forholdet kan kanskje være en indikasjon på at innbyggerne ikke oppfatter at ulike tiltak for innbyggermedvirkning medfører en reell innflytelse på de forhold som indeksen for borgernærhet måler (mulighet til å påvirke, tas med på råd, får hjelp til å løse problemer). Innbyggermedvirkning er en indeks som inneholder spørsmål om 12 former for medvirkning. Disse inkluderer både lovregulerte og institusjonaliserte tiltak (for eksempel eldreråd og ungdomsråd) og mer uformelle tiltak (for eksempel folkemøter og brukerundersøkelser). Hvorvidt det er ulik effekt av ulike former for medvirkning har ikke vært en del av analysene i dette kapitlet, men tas opp senere i rapporten.

Videre hadde delegering av myndighet til andre politiske organ positiv effekt på alle indeksene i korrelasjonsanalysen foran; jo mer delegering, jo høyere skåre på indeksene. Effekten av delegering på indeksene holder seg signifikant også i regresjonsanalysen. Imidlertid er effekten for ansvarlighetsindeksen snudd fra positiv til negativ. Dette innebærer at jo mer som delegeres til andre politiske organer, jo svakere vurderes påliteligheten (stole på politikerne, folkevalgte misbruker sin makt, og personer med kontakter i kommunen får sine interesser bedre ivaretatt).

### **3.5 BETYDNINGEN AV INDIVIDFAKTORER - INNBYGGERE**

I dette avsnittet analyseres effekten av individuelle faktorer hos innbyggere på de fire dimensjonene pålitelig styre, ansvarlig styre, borgernært styre og effektivt styre. Å analysere effekten av variabler på individnivå er relevant ettersom tidligere studier viser at individuelle karakteristikk kan ha effekt på deres vurderinger av demokrati og politisk tillit. I datasettet finnes kun et begrenset utvalg variabler på individnivå; kjønn, alder og utdanningsnivå, og vi har dermed begrensede muligheter til å foreta analyser av effektene av individuelle forskjeller hos de som har svart på undersøkelsene. Likevel velger vi å gjøre analyser, også ettersom Winsvolds m.fl. (2013) gjennomgang av resultatene fra 2010-undersøkelsen fant at individvariabler hadde forklaringskraft på borgernes vurderinger av kommunedemokratiet. Forfatterne fant at alder, kjønn, utdanningsnivå og botid i kommunen hadde signifikante effekter på indeksene for demokrati. Funnene viste at eldre innbyggere var mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn yngre innbyggere, at kvinner var mer positive enn menn, sett bort fra for indeksen for pålitelighet, der kjønn ikke var signifikant. Høyere utdanningsnivå påvirket vurderingene i positiv retning, sett bort fra for borgernærhet,



og jo lengre borgerne har bodd i kommunen, jo mer negative var deres vurderinger av kommunens demokrati.

Effekten av variablene på individnivå blir her undersøkt i en lineær regresjonsanalyse med de fire indeksene som avhengige variabler, og variablene alder, kjønn og utdanning blir definert som de uavhengige variablene. Utdanning er definert som kategorier på en firepunktsskala der laveste nivå, verdi 1, er utdanning på grunnskolenivå, verdien 2 er videregående utdanning med yrkesfag, verdi 3 tilsvarer videregående utdanning med allmenne fag/studiespesialisering, og høyeste verdi, 4, er utdanning på universitets- eller høyskolenivå. I variabelen kjønn har mann verdien 1, og kvinne har verdien 0. Alder er målt som faktisk alder. Variablene for botid i kommunen og inntektsnivå, som er inkludert i den forrige innbyggerundersøkelsen fra 2010 er ikke inkludert i dette surveymaterialet.

Først presenterer vi deskriptive analyser på individvariablene. For alder er laveste verdi 18, altså den yngste respondenten er 18 år, og den eldste respondenten er 99 år. Gjennomsnittet er 51,45 år. Kjønnfordelingen er ikke helt jevn: 45 prosent av de som svarte på undersøkelsen er kvinner og 55 prosent er menn. For utdanningsnivå er fordelingen som følger: 6 prosent har utdanning på grunnskolenivå, 21 prosent har gjennomført videregående med yrkesfag som høyeste utdanning, 24 prosent har videregående med allmennfag/studiespesialisering, og 49 prosent har utdanning fra universitet eller høyskole.

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet
Alder (antall år)	.003***	.002***	-.001***	.002***
Kjønn (mann=1)	-.005	-.072***	-.057***	-.038***
Utdanning (1-4)	.037***	.018***	.037***	.022***
<b>N</b>	<b>19 818</b>	<b>21 891</b>	<b>21 458</b>	<b>21 038</b>

Tabell 8: Analyse av individfaktorer hos innbyggere i forhold til holdninger til pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre. Lineær regresjonsanalyse, regresjonskoeffisienter. \*  $p < 0.05$  \*\*  $p < 0.01$  \*\*\*  $p < 0.001$ .

Tabellen viser at flere av variablene har effekt på demokratiindeksene, men disse effektene er jevnt over svake. Alder har en svak, men signifikant effekt på alle fire indeksene; effekten er positiv for pålitelighet, ansvarlighet og effektivitet, som tilsier at eldre respondenter er noe mer positive til sin kommunes prestasjon på demokratiindeksene enn yngre. Effekten av alder er derimot negativ – dog veldig svak – på borgernærhet. Årsakene til at eldre respondenter er noe mer positiv til demokratiindeksene, med unntak av borgernærhet, kan være at eldre respondenter har mer erfaring med kommunedemokrati enn yngre. Det er vanskelig å tolke hvorfor alder har negativ effekt på borgernærhet, men vi registrerer at effekten er svak. Effektene av kjønn er signifikant på alle indekser sett bort fra for pålitelighet. På de andre tre indeksene viser tallene at kvinner er noe mer positive enn menn i sine vurderinger av kommunens demokrati. Effekten av utdanning er konsistent, og positiv; personer med høyere utdanning er mer fornøyde med kommunens demokrati enn personer med lavere utdanning. Vi kan anta at effekten kan skyldes at personer med høy utdanning har mer kunnskap om og erfaring med kommunal styring enn personer med lavere utdanning, og at de dermed er mer positive til hvordan de vurderer kommunens prestasjon på demokratiske faktorer.

Det fins få studier som analyserer effekten av individvariabler på tilfredshet med kommunedemokrati i Norge, men tallene kan likevel drøftes i lys av studier på politisk tillit og tilfredshet med utvalgte aspekter med kommunen. For det første kan vi konkludere med at tallene i denne undersøkelsen reflekterer eksisterende forskning på politisk tillit, der man finner at personer med høyere utdanning utviser politisk tillit i større grad enn personer med lavere eller ingen utdanning (se bl.a. Hooghe m.fl. 2012). Mulige forklaringer på at personer med høyere utdanning utviser høyere politisk tillit enn personer med lavere utdanning er at personer med høy utdanning har bedre forståelse for politikkenes kompleksitet, og at personer med høyere utdanning i større grad identifiserer seg med kulturelle eliter (Noordzji m.fl. 2019). Effekten av kjønn og alder er konsistent med funnene til Monkerud og Sørensen (2010), som i sine analyser finner at kvinner og eldre personer i større grad er fornøyde med kommunale tjenester enn menn og yngre personer. Videre finner også Listhaug og Ringdal (2007) i en studie av politisk tillit at kvinner har større tillit enn menn, og også her finner forfatterne at personer med høyere utdanning har høyere tillit enn personer med lavere utdanning. Listhaug og Ringdals (2007) studie viser også at eldre personer har høyere tillit enn yngre personer, men effektene er svake.

### **3.6 BETYDNINGEN AV INDIVIDFAKTORER – FOLKEVALGTE**

Spørreundersøkelsen som ble rettet mot folkevalgte inneholdt som tidligere nevnt de samme indeksene for demokrati som innbyggerundersøkelsen: pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet, samt en femte indeks for rolletrivsel. Individvariablene som blir inkludert er de samme som i innbyggerundersøkelsen: alder, som i undersøkelsen mot folkevalgte er definert som kategorier (under 30 år, 30-39 år, 40-49 år og over 50 år), kjønn og utdanning (som begge er definert likt som i innbyggerundersøkelsen). I tillegg har vi inkludert en variabel der respondentene har svart på om de sitter i kommunens formannskap eller ikke. Opprinnelig inneholdt spørsmålet i undersøkelsen en kategori for fast medlemskap og en for varamedlemskap, og disse ble slått sammen til en kategori slik at verdien 0 blir gitt til dem som ikke har plass i formannskapet, og 1 til dem som enten er vara eller fast medlem.

I utvalget er syv prosent av de folkevalgte under 30 år, 14 prosent er 30-39 år, 24 prosent er 40-49 år, og 56 prosent er over 50 år (prosenttallene er rundet opp til nærmeste hele tall). Det er med andre en betydelig overvekt av eldre respondenter i utvalget av kommunestyrerepresentanter. Det er også en betydelig overvekt av menn: 61 prosent er menn og kun 39 prosent er kvinner. De fleste som ble spurt har høyere utdanning; kun fire prosent har grunnskoleutdanning, 13 prosent har utdanning på videregående nivå med yrkesfag, 20 prosent har utdanning på videregående med allmennfag/studiespesialisering og 63 prosent har studert på universitet eller høgskole. Fordelingen mellom dem som sitter i formannskapet og dem som ikke gjør det er noe jevnere: 54 prosent er fast medlem eller vara i formannskapet, og 46 prosent er det ikke.

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet	Rolletrivsel
Alder (kat. 1-4)	.076 ***	.065***	-.002	.054***	.018***
Kjønn (mann=1)	.015	-.042	-.056*	-.040	-.000
Utdanning (1-4)	-.011	-.014	.010	-.012	-.005
Formannskap (1=nei, 2=ja)	.078**	.045	.074**	.076**	.044***
<b>N</b>	<b>1 722</b>	<b>1 804</b>	<b>1 781</b>	<b>1 821</b>	<b>1 805</b>

Tabell 9: Analyse av individfaktorer hos folkevalgte i forhold til holdninger til pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre, samt rolletrivsel. Lineær regresjonsanalyse, regresjonskoeffisienter. \*  $p < 0.05$  \*\*  $p < 0.01$  \*\*\*  $p < 0.001$ .

For folkevalgte ser vi det samme mønsteret som hos innbyggere; flere variabler er signifikante, men effektene er forholdsvis svake. Først viser tabellen at alder er signifikant på alle indeksene med unntak av borgernærhet, og at tendensen er at eldre folkevalgte er noe mer positive til kommunens demokrati enn yngre. Derimot er borgernærhet den eneste av indeksene der kjønn er signifikant: kvinnelige representanter er noe mer positive til kommunens prestasjoner på borgernærhet enn mannlige representanter. Når det gjelder utdanning ser vi at effektene ikke er signifikante på noen av indeksene. Til sist ser vi at folkevalgte som også møter i formannskapet er noe mer positive til aspektene ved kommunens demokrati, med unntak av ansvarlighet, som ikke er signifikant. Det kan være nærliggende å anta at disse har mer erfaring i kommunedemokratiet enn personer som ikke sitter i formannskapet, og at de dermed er mer positive til hvordan kommunen presterer på demokrati.

Effekten av alder på vurdering av hvordan kommunen scorer på demokrati må også tas i betraktning at det er få unge kommunestyrerepresentanter, både i utvalget og iblant kommunestyrepolitikere ellers. I utvalget vårt er syv prosent av respondentene under 30 år, mens det i populasjonen er 9 prosent kommunestyremedlemmer under 30 år. Likeså er 56 prosent i vårt utvalg over 50 år, mens 47 prosent er over 50 år i kommunestyrene (SSB). Hvorfor eldre kommunestyrerepresentanter er mer positive til kommunens prestasjon når det gjelder demokrati kan være vanskelig å fastslå, men en nærliggende årsak kan være at eldre kommunestyrerepresentanter, akkurat som blant borgere flest, har mer erfaring med kommunedemokratiet enn yngre, og dermed er mer positive. Dette kan forklare at eldre kommunestyrerepresentanter, og medlemmer i formannskapet, også har høyere rolletrivsel enn yngre kommunestyrerepresentanter og representanter som ikke sitter i formannskapet. Med andre ord: dersom kommunene ønsker å gjøre noe for at representantene skal trives bedre i rollen, kan det være mest å hente ved å rette tiltak mot de unge representantene og de «menige» kommunestyremedlemmene.

Når det gjelder utdanning, ser vi at variabelen ikke er signifikant på noen av indeksene, og det er interessant å trekke frem at Esaiasson m.fl. (2013) også finner i sin studie av individfaktors betydning for svenske borgeres og lokalpolitikeres holdninger til lokaldemokrati at utdanning er signifikant for borgeres, men ikke for politikeres, grad av fornøydhet med lokaldemokratiet. Videre registrerer vi selv om vi ikke fant signifikante effekter av kommunestyrerepresentanters kjønn, sett bort fra for borgernærhet der kvinnelige folkevalgte er noe mer positive enn menn, reflekterer vårt utvalg den faktiske sammensetningen av kommunestyre, der kun 39 prosent av representantene er kvinner (SSB, n.d.). Her er det interessant å merke seg at Esaiasson m.fl. (2013) finner at svenske kvinnelige

folkevalgte i lokalpolitikken er noe mer negative til lokaldemokratiet enn sine mannlige kolleger. Til sist kan vi trekke frem at Esaiasson og kolleger også finner at medlemmer av *kommunestyrelsen* (som tilsvarer det norske formannskapet) er mer fornøyde med kommunens demokrati enn folkevalgte som ikke sitter i *kommunestyrelsen*, så våre resultater kan dermed sammenlignes med studier fra Sverige. Forfatterne forklarer dette med at senioritet og erfaring fra systemet gir økt tiltro til systemet, samt at de som har hatt fordel av systemet er mer fornøyd med systemet enn de som ikke har oppnådd slike fordeler i samme grad (*Ibid.*)

### 3.7 OPPSUMMERING

Når vi ser på enkeltspørsmål/variabler i undersøkelsen er det samlet sett markerte forskjeller mellom innbyggernes og de folkevalgtes vurderinger av lokaldemokratiet. Disse forskjellene i vurdering skal ikke overdramatiseres. Men en bevissthet om disse forskjellene kan være et godt utgangspunkt for eventuelle tiltak for å styrke eller bedre lokaldemokratiet. Flernivåanalysene – og det særskilte blikket på individfaktorer – indikerer at:

- Det er generelt liten variasjon mellom demokratiindeksene, og det er ikke snakk om store endringer i dette bildet siden 2010-undersøkelsen. Effektivitet skårer fremdeles høyest, og respondentene er litt mer positive enn negative.
- Individuelle faktorer (som kommunene ikke kan gjøre så mye med) forklarer mest av variasjonen på indeksene når vi legger en flernivåanalyse til grunn. Organisatoriske forhold (altså forhold kommunene kan gjøre noe med selv) *har* betydning, men effektene er små og ikke alltid signifikante (vi ser imidlertid nærmere på dette i påfølgende kapitler).
- Det særskilte fokusert på individfaktorer indikerer at alder har en svak, men signifikant effekt på alle demokratiindeksene for innbyggernes vedkommende med unntak av borgernærhet. Mulige forklaringer på dette kan ligge i mer erfaring med kommunedemokrati enn yngre, men svake effekter gjør at vi skal være forsiktige med å peke på årsakssammenhenger.
- Kvinnelige innbyggere er noe mer positive enn menn i sine vurderinger. Effektene av utdanning er derimot ikke konsistente. Likevel kan vi anta at personer med høy utdanning har mer kunnskap om og erfaring med kommunal styring enn personer som har utdanning kun på grunnskolenivå, og at avstandene mellom de to utdanningsnivåene er store nok til å gi systematiske utslag på vurderinger av demokrati.
- For de folkevalgtes vedkommende ser vi et tilsvarende mønster som hos innbyggere; flere variabler er signifikante, men effektene er forholdsvis svake. Alder er signifikant på alle indeksene med unntak av borgernærhet, og at tendensen er at eldre folkevalgte er noe mer positive til kommunens demokrati enn yngre.

- Derimot er borgernærhet den eneste av indeksene der kjønn er signifikant: kvinnelige representanter er noe mer positive til kommunens prestasjoner på borgernærhet enn mannlige representanter. Utdanning har ikke signifikant effekt.
- Formannskapsmedlemmer er noe mer positive i sine vurderinger av lokaldemokratiet (med unntak av ansvarlighet).

## 4 KOMMUNAL ORGANISERING OG LOKALDEMOKRATI

Etter endringene i kommuneloven i 1992 nyter norske kommuner en relativt høy organisatorisk autonomi, og har, sammenlignet med kommuner i andre europeiske land, et relativt stort handlingsrom til å selv velge organisasjons- og arbeidsformer (Baldersheim, Keuffer & Ladner 2016). Organisatoriske faktorer særlig interessante i vår sammenheng, fordi de, i motsetning til strukturelle faktorer som kan være vanskelig å manipulere, til en viss grad ligger innenfor det de lokale folkevalgte kan ha kontroll over.

For å kunne gjøre kvantitative analyser innen samme kommunestyreperiode, ble de i den tidligere omtalte 2013-studien (Winsvold ed. 2013) benyttet forklaringsvariabler som var innhentet før lokalvalget i 2009. Dette innebærer blant annet at det av metodiske hensyn ble brukt data fra KRD sin organisasjonsdatabase fra 2008. Sistnevnte undersøkelse gjennomføres hvert fjerde år, og har i vår analyse benyttet data fra organisasjonsdatabasen fra 2016, tillegg til NSDs kommunedatabase fra samme år.

2013-studiens kvantitative analyser av forholdet mellom ulike organisatoriske variabler og opplevelsen av den lokaldemokratiske styringen finner få entydige sammenhenger (Bergh og Tjerbo 2013 s. 65). Snarere er det derifra en sentral konklusjon at modellenes suksess i stor grad avhenger av hvordan de praktiseres og av den kommunale konteksten de inngår i. Analyser av data fra KRDs organisasjonsdatabase viser en stor grad av stabilitet i de senere årene når det gjelder kommunenes overordnede politiske og administrative struktur (Monkerud et al. 2016). Dataene viser imidlertid noen utviklingstrekk som kan være av særlig interesse for vår studie. Innenfor formannskapsmodellen viser for eksempel analysene at formannskapets rolle har blitt noe svekket, og at omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret har minket (Monkerud et al. 2016). Dette kan ha hatt betydning for politikernes rolletilfredshet. Bergh og Tjerbo (*ibid.*) finner i 2013-studien at medlemmer av formannskapet er klart mer positive enn andre politikere. En endring i formannskapets rolle vis-a-vis kommunestyret kan hatt betydning for dette forholdet. Når det gjelder administrativ organisering viser organisasjonsdatabaseundersøkelsen at modellen med «flat struktur» og «resultatenheter» har vært i sterk tilbakegang siden 2008, og heller en trend mot at kommunene vender tilbake til den tradisjonelle hierarkiske organiseringen med mellomledere (Monkerud 2016).

I 2013-studien (Winsvold ed. 2013) trekkes *informasjonstiltak* frem som den eneste organisatoriske faktoren som hadde stabil og signifikant betydning på tilfredsheten med den demokratiske styringen. Data fra organisasjonsdatabasen (Monkerud et al. 2016) viser at kommunenes arbeid med informasjon og kommunikasjon har vært i endring de senere årene. For eksempel viser 2016 tallene at sosiale medier ble benyttet i nærmere 90 prosent av kommunene, mot 55 prosent i 2012. Det er også blitt vanligere at kommuner har ansatte informasjonsarbeidere, og at kommunestyremøter kringkastes via nærradio, lokal TV eller internettendinger. Organisasjonsdatabasen viser også en økning i kommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen» mellom valg, noe som trolig kan knyttes til lokalt arbeid med kommunereformen (Monkerud et al. 2016). Gitt disse endringene, vil en ny studie av sammenhengen mellom ulike informasjons- og kommunikasjonstiltak, på den ene siden, og oppfatningen av ulike aspekter ved den demokratiske styringen, på den andre siden, kunne gi

ny kunnskap om hvilken betydning åpenhet og innsyn har for tilfredsheten med lokaldemokratiet.

Organisasjonsdatabasens kartlegging fra 2016 inneholder for første gang data på hvilke styringsvirkemidler kommunene bruker ovenfor sine selskaper. Innslaget av selskapsorganisering har økt de senere årene, samtidig som det også har vært rettet mer oppmerksomhet rundt styringsutfordringer knyttet til slik selskapsorganisering (Monkerud et al. 2016). Leknes m.fl. (2013) peker også på at selskapsmodeller for *interkommunalt samarbeid* generelt oppleves som å ha større lokaldemokratiske utfordringer, og Gjertsen (2014) finner at styringseffektiviteten i interkommunale samarbeid vurderes ulikt blant lokalpolitikere fra store og små kommuner.<sup>8</sup>

#### 4.1 HAR MEDVIRKNINGSTILTAK BETYDNING FOR LOKALDEMOKRATIET?

I organisasjonsdatabasen måles en rekke forhold knyttet til kommunale medvirkningsprosesser, informasjonsarbeid og brukermedvirkning knyttet til spesifikke tjenester. Vi har konstruert flere indekser med utgangspunkt i dette, som gir samlede uttrykk for henholdsvis:

- **Kommunale medvirkningstiltak generelt.** Dette er en såkalt additiv indeks som omfatter folkemøter og høringer, arrangering av «ordførerbenk» og «politikerdag», «innbyggernes spørretime», idedugnader, møter med næringsliv, lokale interessegrupper og lokalpolitiske tiltak rettet mot særskilte grupper.
- **Institusjonalisert medvirkning.** Dette er en additiv indeks som omfatter forekomsten av formaliserte medvirkningsarenaer som barne- og ungdomsråd/kommunestyre, kontaktutvalg, samarbeidsfora, bruker- og borgerpaneler, deltakende budsjettering og tiltak som gir påvirkningsmulighet for personer bosatt i andre kommuner.
- **Informasjonsarbeid.** Denne indeksen omfatter bruk av trykte media, informasjonsmateriell, informasjonsmedarbeidere, informasjonsmøter, sendinger fra kommunestyre og ulike nettbaserte informasjonstiltak.
- **Brukermedvirkning.** Indeksen omfatter gjennomførte brukerundersøkelser og brukermøter på alle kommunale hovedsektorer i 2015.

Som tabellene under viser, er sammenhengen mellom medvirkningsindeksene og vurderingen av de ulike demokratidimensjonene gjennomgående nokså svake – både for innbyggere og folkevalgte. For innbyggernes del ser vi en viss tendens til at respondenter i kommuner med en relativt høyere grad av det vi her kaller generelle medvirkningstiltak skårer noe høyere på vurderingen av ansvarlighets- og borgernærhetsdimensjonene. For de folkevalgtes del ser det ikke ut til å være noen statistisk signifikant sammenheng her. Interessant nok er det imidlertid

---

<sup>8</sup> Betydningen av det interkommunale samarbeidet gis også oppmerksomhet i den kvalitative analysen, se kapittel 6.

en *negativ* sammenheng mellom større grad av institusjonalisert medvirkning og skårene på demokratiindeksene – og dette er mer uttalt blant de folkevalgte, særlig på effektivitets- og ansvarlighetsdimensjonene. En rimelig forventning vil jo ellers kunne være at flere formaliserte arenaer vil kunne avstedkomme en mer positiv demokratianskuelse. Vi kjenner imidlertid ikke de lokale kontekstene her, og en mulig fortolkning av denne negative sammenheng kan være at institusjonaliserte medvirkningsarenaer er etablert som tiltak for å bøte på en svak medvirkningskultur – og at nettopp dette spiller inn i vurderingen av demokratiindikatorer<sup>9</sup>. Når politikerne i særlig grad vurderer borgernærhetsdimensjonen som svakere der kommunen er preget av formelle medvirkningsarenaer, kan dette også indikere at formalisert medvirkning oppleves å ha kostnader i politiske beslutningsprosesser. Forekomsten av informasjonsarbeid ser imidlertid ikke ut til å ha nevneverdig betydning for vurdering av demokratispektene, når slike tiltak settes inn i denne medvirkningskonteksten. Et visst unntak er politikernes vurdering av rolletrivsel; denne vurderes som noe større hos respondenter i kommuner med et mer utstrakt informasjonsarbeid. Når det gjelder brukermedvirkning – altså medvirkning knyttet til den konkrete tjenesteproduksjonen på ulike sektorer – er det ingen signifikant sammenheng med demokratidimensjonene for politikernes vedkommende, men for innbyggerne er det en viss positiv sammenheng, særlig med hensyn til effektivitetsdimensjonen.

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet
Kommunale medvirkningstiltak	,031	,080***	,057**	,032
Institusjonalisert medvirkning	-,067***	-,031	-,060**	-,086***
Informasjonsarbeid	,011	,034*	,004	,002
Brukermedvirkning	,078***	,045**	,020	,100***
R <sub>2</sub>	.009	.008	.004	.015

Tabell 10: Kommunalt medvirkningsarbeid og demokratiindekser. Innbyggere. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet	Rolletrivsel
Kommunale medvirkningstiltak	,040	,055	,065	,002	,005
Institusjonalisert medvirkning	-,095	-,162**	-,108	-,255***	,026
Informasjonsarbeid	-,003	,052	-,010	-,014	,170**
Brukermedvirkning	,091	,092	,069	,133	,067
R <sub>2</sub>	.013	.024	.014	.073	.041

Tabell 11: Kommunalt medvirkningsarbeid og demokratiindekser. Folkevalgte. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

<sup>9</sup> Studier av offentlig nettverksstyring har f.eks. pekt på at *mangel* på tillit kan være en viktig driver for å etablere samarbeidsarenaer – i motsetning til en antakelse om at tillit alltid skaper mer deltakelse (Zachrisson, m.fl. 2018).



## 4.2 TJENESTEORGANISERING OG DEMOKRATI

Når det gjelder organiseringen av den kommunale tjenesteproduksjonen har vi valgt å sette fokus på ulike aspekter ved tjenesteproduksjonen i kommunene slik de framkommer i organisasjonsdatabasen. I organisasjonsdatabasen har kommunene oppgitt hvorvidt ulike kommunale tjenestekategorier er *konkurransutsatt*, gjenstand for *interkommunalt samarbeid*, er *stykkprisfinansiert*, organisert som *offentlig/privat samarbeid (OPS)*, og om tjenester er gjenstand for «*benchmarking*». I tillegg oppgis det hvorvidt kommunen benytter *budsjettfordelingsmodeller* på ulike tjenester, og om man benytter seg av *frie brukervalg*. For hver av disse måtene å organisere tjenestetilbudet på, har vi konstruert en indeks som omfatter samtlige tjenesteområder.

Også her er det en relativt svak sammenheng, men med noen uttalte unntak. Som tabellene under viser, er det en tydelig negativ sammenheng mellom vurderingen av de ulike demokratispektene og i hvilken grad respondentens kommune har innført stykkprisfinansiering på tjenester. Dette er særlig uttalt for de folkevalgtes del, men det er også tydelige utslag for innbyggernes del. For begge respondentgrupper er sammenhengen sterkest på ansvarlighets- og effektivitetsdimensjonene. En tilsvarende negativ sammenheng finnes i kommuner som i større grad benytter seg av offentlig/privat samarbeid. Sammenhengen er også i dette tilfellet sterkere for de folkevalgtes vedkommende, men både for folkevalgte og innbyggere er sammenhengen tydeligst på effektivitetsdimensjonen. Tilsvarende er sammenhengen negativ mellom demokratiskåre og graden av fritt brukervalg i kommunens tjenestetilbud, og igjen er sammenhengen sterkest for de folkevalgte.

Både når det gjelder bruk av konkurranseutsetting og «benchmarking» er det derimot en gjennomgående positiv sammenheng – i kommuner med høyere grad av konkurranseutsetting tenderer respondentene til å skåre høyere på demokratidimensjonene. Sammenhengen er riktig nok tydeligst når det gjelder «benchmarking» og for de folkevalgtes vedkommende – og i så måte er det sammenhengen med ansvarlighetsdimensjonen som framstår som sterkest (med unntak av rolletrivsel for de folkevalgte).

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borger-nærhet	Effektivitet
Konkurransutsetting	,049**	-,007	,015	,059***
Interkommunalt samarbeid	-,009	,007	-,002	,009
Stykkprisfinansiering	-,050**	-,136***	-,080***	-,125***
Budsjettfordelingsmodeller	,035*	-,021	,000	,019
Offentlig/privat samarbeid (OPS)	-,038**	-,021	-,046**	-,094***
Benchmarking	,055***	,088***	,034*	,043**
Fritt brukervalg	-,023	-,058***	-,034*	-,029*
R <sub>2</sub>	.010	.018	.007	.025

Tabell 12: Tjenesteorganisering og demokratiindekser. Innbyggere. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borger-nærhet	Effektivitet	Rolle-trivsel
Konkurransetsetting	,083	,083	-,016	,011	-,075
Interkommunalt samarbeid	,045	-,063	,013	,047	-,060
Stykkprisfinansiering	-,146**	-,173**	-,152**	-,178***	-,072
Budsjettfordelingsmodeller	,077	-,022	-,044	,030	-,123*
Offentlig/privat samarbeid (OPS)	-,148**	-,063	-,060	-,185***	-,163***
Benchmarking	,095	,166**	,098	,078	,180***
Fritt brukervalg	-,034	-,178***	-,113*	-,147**	,037
R <sub>2</sub>	.059	.057	.028	.064	.059

Tabell 13: Tjenesteorganisering og demokratiindekser. Folkevalgte. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

Også her er det et spørsmål om hvordan disse sammenhengene skal forstås og fortolkes. Et spørsmål kan jo for eksempel være om det er mulig å «tjenesteorganisere» seg til et godt lokaldemokrati? Det er imidlertid god grunn til å være skeptisk til direkte årsaksforklaringer ut fra disse tallene. Sammenhengen med andre forhold som ikke er omfattet av disse analysene kan ha større betydning og de sammenhengene som framkommer her kan være indirekte eller spuriose<sup>10</sup>. Når sammenhengen mellom for eksempel offentlig/privat samarbeid og lav skåre på den demokratiske effektivitetsdimensjonen er negativ er det altså ikke gitt at det er tjenesteorganiseringen som *forårsaker* det (det er imidlertid interessant å merke seg at det er en sammenheng som er motsatt av det man skulle forvente ut fra at en slik organisasjonsmodell ofte begrunnes med effektivitetsargumenter). En generell konklusjon er likevel at tjenesteorganiseringen som sådan har en sterkere sammenheng med de *folkevalgtes* demokraturverdinger.

### 4.3 FRAGMENTERING OG DELEGERING

Vi har valgt å se på sammenhengen mellom skåre på de ulike demokratiindeksene og en del grunnleggende trekk ved lokaldemokratiet i respondentenes kommuner. Vi konsentrerer oss her om tre forhold:

- I hvilken grad kommunestyrene har **delegert** politisk myndighet til andre politiske organer
- Grad av **autonomi/frihet** i kommuneadministrasjonen<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Den samlede forklaringskraften til disse regresjonsanalysene er nokså svak, særlig hva innbyggerne angår.

<sup>11</sup> Dette er en indeks konstruert på bakgrunn av data fra organisasjonsdatabasen og omfatter hvor fritt henholdsvis *adm. sjefen, overordnet enhet/etat og leder for enkeltvirksomheter* kan disponere ressurser på ulike sektorer/felt (uten detaljert politisk godkjenning).

- **Partifragmentering**, definert ut fra hvordan kommunene skårer på Herfindahls indeks<sup>12</sup>

Nok en gang er det generelle bildet preget av relativt svake sammenhenger, men enkelte av disse er verdt å merke seg. Når det gjelder *delegert politisk myndighet* ser vi at det er en viss positiv sammenheng med innbyggernes vurdering av demokratidimensjonene, men først og fremst når det gjelder effektivitet og pålitelighet. Denne sammenhengen er generelt svakere og ikke statistisk signifikant for de folkevalgte, selv om det her er en viss negativ sammenheng mellom delegert politisk myndighet og vurdering av *borgernærhet*. Som vist i tabell 4 og 5 svekkes også effekten av delegering for innbyggernes vedkommende når vi kontrollerer for andre variabler. Sammenhengen mellom skåre på demokratidimensjonene og *administrativ frihet* i kommunen er på samme måte gjennomgående svak og usikker for de folkevalgtes del, mens vi ser en positiv sammenheng for innbyggernes del; den sterkeste sammenhengen ser vi på effektivitetsdimensjonen.

*Partifragmentering* i kommunestyrene har generelt en noe sterkere sammenheng med skårene på demokratidimensjonene, både for innbyggere og folkevalgte. For begge respondentgruppene er sammenhengen positiv; her betyr det at man skårer høyere på demokratiindeksene jo *mindre* fragmentert kommunestyrene er. For både innbyggere og folkevalgte er sammenhengen sterkst med pålitelighet; jo mindre fragmentert kommunestyrene er i partisammensetningen, desto høyere skåre oppgir respondentene på denne dimensjonen. Det er også utslag å merke seg på effektivitetsdimensjonen for innbyggerne og på borgernærhet for de folkevalgte, selv om det igjen skal understrekes at det ikke er snakk om sterke effekter:

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borger-nærhet	Effektivitet
Delegert myndighet politiske organ	,066***	,004	,005	,054***
Administrativ frihet	,013	,034***	,023**	,067***
Partifragmentering	,089***	,049***	,047***	,071***
R <sub>2</sub>	.012	.002	.002	.009

Tabell 14: Politisk organisering og demokratiindekser. Innbyggere. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

<sup>12</sup> Herfindahls indeks viser fordelingene av representanter i kommunestyrene på ulike partier. Indeksen er konstruert ut fra summen av de kvadrerte andelene hvert parti/liste har av samtlige representanter i kommunestyrene. Indeksen varierer mellom 0 og 1. En indeksverdi på 1 vil dermed bety at ett parti/liste har alle representanter. Jo *lavere* kommunene scorer på denne indeksen, desto sterkere er altså partifragmenteringen.

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet	Rolletrivsel
Delegert myndighet politiske organ	,021	-,024	-,082**	-,012	-,008
Administrativ frihet	,035	,046	-,028	,044	-,020
Partifragmentering	,101**	,080*	,059	,039	,006
R <sub>2</sub>	.009	.006	.013	.002	.000

Tabell 15: Politisk organisering og demokratiindekser. Folkevalgte. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

Et annet aspekt ved lokaldemokratiet som ikke er knyttet til politisk organisering eller struktur, er valgdeltakelse – altså et grunnleggende trekk ved den politiske adferden i den lokale velgermassen. Heller ikke her er det snakk om sterke sammenhenger, men det er interessant å merke seg forskjeller mellom innbyggernes og politikernes demokratiske score i lys av kommunal valgdeltakelse. For innbyggernes vedkommende er sammenhengen gjennomgående positiv; jo høyere valgdeltakelse, desto høyere er skårene på demokratiindeksene. For politikerne er sammenhengen mindre tydelig. Et mulig unntak er rolletrivselen som har en negativ sammenheng med høy valgdeltakelse i kommunen (om enn ikke særlig sterk). Det er vanskelig å gi en substansiell fortolkning av dette – men en høy valgdeltakelse kan for eksempel være en indikasjon på sterkere lokale konflikter, som igjen kan ha en negativ effekt på de folkevalgtes rolletrivsel. Vi har imidlertid ikke andre data tilgjengelig som kan bekrefte en slik hypotese.

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet	Rolletrivsel
Innbyggere	,053**	,069**	,056**	,046**	-
Folkevalgte	-,017	-,014	,017	,000	-,070**

Tabell 16: Valgdeltakelse og demokratiindekser. Pearsons r. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

#### 4.4 KOMMUNEREFORM

Som nevnt vil kommunereformen omdefinere den lokaldemokratiske arenaen for mange kommuner. I kommunestrukturproposisjonen<sup>13</sup> framgår det at 153 kommuner har fattet positive vedtak om sammenslåing. Av disse har 94 kommuner gjensidig positive vedtak. Departementet har i tillegg lagt fram forslag til sammenslåinger som ikke er i tråd med fattede vedtak. Det å rette et analytisk blikk på konsekvenser av strukturendringer for vurderinger av lokaldemokratiet er derfor betimelig. Vi foreslår å gjøre dette på to måter. For det første – og så langt data fra lokaldemokratiundersøkelsen gir mulighet for det – vil vi sammenligne og spore utvikling mellom kommuner som har vært/er i en sammenslåingsprosess med

<sup>13</sup> Prop. 91 L (2016-2017).

kommuner som ikke slås sammen med andre. For det andre vil vi tematisere sammenslåingsprosessene i intervjuer i de utvalgte casekommunene.

Det er flere grunner til at dette er en tematikk som fortjener en særskilt oppmerksomhet. Et viktig argument for kommunereformen har nettopp vært å styrke *effektiviteten* i lokaldemokratiet gjennom å øke kommunenes systemkapasitet. Effektivitet er jo nettopp ett av de grunnleggende aspektene ved lokaldemokratiet som KS ønsker å belyse. Samtidig kan nye kommunekonstruksjoner være en kilde til kommuneinterne *spenninger og konflikt* mellom tidligere kommuneenheter, også på tvers av politiske partigrænser. Dette har igjen et potensial for politisk mobilisering og innovasjon, f.eks. gjennom etablering av bygdelister eller at såkalte «irregulære» politiske kanaler aktiviseres – underskriftskampanjer, folkeaksjoner og lignende.

Samtidig er mange av sammenslåingene gjenstand for særskilte legitimitetsbindinger gjennom den betydning som innbyggermedvirkning har hatt i prosessene, spesielt der man har lagt en folkeavstemning til grunn. Selv om disse langt på vei er et fremmedelement i en representativ demokratisk tradisjon, står disse folkeavstemningene legitimitetsmessig sterkt i kommunene (Gjertsen, m.fl. 2017). Dette er også prosesser som (riktig nok i varierende grad) har *mobilisert* og *engasjert* borgerne, og særlig, men ikke bare, motstandere av sammenslåinger. I hvilken grad dette i så fall representerer et fornyet eller forsterket fundament for lokaldemokratiet er dermed et interessant spørsmål. På den annen side er det ikke gitt at et økt borgerengasjement på kommunereformen *som sak* oppleves som noe udelt positivt blant de lokale politiske elitene. Ikke nødvendigvis fordi utfallet av borgernes medvirkning kan stride mot de folkevalgtes eget standpunkt i saken, men fordi det kan oppleves å båndlegge politisk manøvreringsrom, i alle fall på kort sikt fram mot neste kommunevalg. Slikt har vi foreløpig begrenset med kunnskap om. Men det er et sterkere fokus på kommunale innovasjoner som inkluderer samstyring og innbyggervirkning nå, jf. varianter av «Kommune 3.0», lokaldemokratisk deltakelse mellom valgene, og lovregulering av ulike former for innbyggermedvirkning.

Vi har valgt å se på sammenhengen mellom skåre på demokratiindeksene og hvorvidt kommunene skal sammenslås eller ikke som en konsekvens av kommunereformen. For de folkevalgtes vedkommende er det imidlertid ingen statistisk signifikant sammenheng her. For innbyggernes del er det en svak negativ sammenheng på ansvarlighet- og borgernærhetsdimensjonene; disse gis altså en noe lavere skåre hos respondenter i kommuner som skal slås sammen med andre, selv om det igjen er grunn til å understreke at det ikke er en sterk sammenheng her<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Men som tabell 4 viser, er det sterkere negative effekter for *tvangssammenslåtte* kommuner enn for andre sammenslåtte kommuner.

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet	Rolletrivsel
Innbyggere	-,012	-,038**	-,047**	-,005	-
Folkevalgte	,037	-,012	-,030	,033	-,008

Tabell 17: Faktisk kommunesammenslåing og demokratiindekser. Pearsons r. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

I og med at spørreundersøkelsene både for innbyggere og folkevalgte har vært gjennomført nokså tett på kommunereformprosessen i mange kommuner, kan det i utgangspunktet ikke utelukkes at det kan bidra til å forme oppfatningene om lokaldemokratiet – særlig hvis man har erfaringer med konfliktfylte sammenslåingsprosesser. Ser vi på sammenhengen mellom skårene på demokratiindeksene og variasjonen i konsensus<sup>15</sup> i henholdsvis folkeavstemninger og innbyggerundersøkelser (som et uttrykk for det lokale konfliktpotensialet) er det mulig å kontrollere for dette. Som tabellene under viser, er det imidlertid få signifikante sammenhenger her. For innbyggernes del er det en svak tendens til at effektivitetsdimensjonen gis en høyere skåre der konsensusen har vært høy i folkeavstemninger om kommunesammenslåing, mens det motsatte er tilfellet for konsensus i innbyggerundersøkelser – dette korrelerer med en relativt sett lavere skåre på borgernærhetsdimensjonen. For de folkevalgtes vedkommende er det bare en signifikant sammenheng; rolletrivselen tenderer til å være noe høyere der innbyggerundersøkelsene har utvist større grad av enighet i spørsmålet om kommunestrukturering.

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet
Konsensus i folkeavstemning	,015	,008	,003	,053***
Konsensus i innbyggerundersøkelser	-,014	-,027	-,052***	-,017
R <sub>2</sub>	.001	.001	.003	.004

Tabell 18: Reformkonsensus og demokratiindekser. Innbyggere. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

	Pålitelighet	Ansvarlighet	Borgernærhet	Effektivitet	Rolletrivsel
Konsensus i folkeavstemning	,021	,069	,004	,040	,006
Konsensus i innbyggerundersøkelser	,019	,025	-,028	-,025	,080*
R <sub>2</sub>	.001	.006	.001	.002	.007

Tabell 19: Reformkonsensus og demokratiindekser. Folkevalgte. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

At forholdet mellom demokratiskårene og medvirkningsform har motsatt fortegn for innbyggernes vedkommende kan også sees i sammenheng med at disse har vært dokumentert som nokså ulike prosesser med ulike utfall (Gjertsen m.fl. 2017), der særlig folkeavstemninger åpenbart framstår med sterkere legitimitet og tyngde i sammenslåingsprosessene – både fordi disse har en aura av borgerplikt og demokratisk alvor, samtidig som bruken av

<sup>15</sup> Her måles avstanden i prosentpoeng fra 50/50-fordeling (sterkest grad av uenighet) i folkeavstemningene og innbyggerundersøkelsene. Målet er standardisert til å variere mellom 0 og 1. Høy score tilsvarer dermed høy grad av enighet.

spørreundersøkelser kan åpne for å lede utfallet i en bestemt retning mer enn hva tilfellet er for folkeavstemninger (selv om dokumentasjonen på dette ikke er omfattende). Sann sett kan dette reflektere en negativ reaksjon på bruken av innbyggerundersøkelser, og måten de ble gjennomført på. Likevel indikerer ikke disse dataene at det kommunale *konfliktnivået* (slik det er definert her) rundt kommunesammenslåingene spiller en betydelig rolle i respondentenes vurdering av lokaldemokratiet.

#### 4.5 ORGANISERING OG LOKALDEMOKRATI

I lokaldemokratistudien fra 2013 (Winsvold m.fl. 2013) pekes det på at *intern organisasjonskultur, intern organisasjonsstruktur og informasjonstiltak* er viktige rammebetingelser for lokaldemokratiet. Konklusjonen er likevel at «*det finnes ingen universell organisasjonsoppskrift som passer til alle kommunetyper: Modellenes suksess avhenger i stor grad av hvordan de praktiseres og hvilke normer for samhandling som eksisterer blant de folkevalgte [...] Hva som er god lokaldemokratisk organisering må ses i lys av hvordan ulike typer organisering fungerer gitt den interne kulturen i en kommune og hvordan ulike typer organisering eventuelt kan bidra til å bedre den interne kulturen*» (Winsvold, *ibid.* s. 172). Lokalspesifikke og kontekstuelle forhold er altså av stor betydning. De statistiske analysene gir åpenbart ikke innsikt i slike detaljer (vi kommer tilbake til dette i noen grad i kapittel 6). *Hovedkonklusjonen ut fra de statistiske analysene er at organisering har begrenset betydning for hvordan lokaldemokratiet vurderes – dette er en fortelling om svake sammenhenger.* Likevel er det enkelte forhold som vi vil trekke fram:

- Hvilke sider ved kommunenes måte å organisere seg på som påvirker oppfatninger om det lokale demokratiet, slår til dels ulikt ut for innbyggere og folkevalgte.
- Det er en viss tendens til at innbyggerne (men ikke de folkevalgte) i kommuner med flere *generelle medvirkningstiltak* oppfatter kommunen som mer ansvarlig og borgernær.
- Det er imidlertid en *negativ* sammenheng mellom større grad av *institusjonalisert medvirkning* (ungdomsråd, eldreråd, brukerutvalg, brukerpaneler, etc.) og demokratioppfatning – og dette er mer uttalt blant de folkevalgte, særlig på effektivitets- og ansvarlighetsdimensjonene.
- Umiddelbart kan dette synes å være et funn som er det motsatte av det man skulle forvente – at større grad av formell medvirkning gjenspeiler seg i bedre skåre på demokratidimensjonene. Mulige forklaringer kan være at dette peker mot bakenforliggende lokalspesifikke og problematiske forhold som har nødvendiggjort slike tiltak. Det at de folkevalgte i slike kommuner vurderer effektivitet og ansvarlighet som noe lavere kan også peke mot en oppfatning av mer komplekse beslutningsprosesser i kommunen. Igjen er det imidlertid grunn til å minne om at vi ikke snakker om sterke sammenhenger her.
- Sammenhengen mellom demokratioppfatninger og tjenesteorganisering er heller ikke sterk, men det er altså noen unntak. Det som i særlig grad peker seg ut (med en negativ

sammenheng) er bruk av stykkprisfinansiering på tjenester og bruk av offentlig/privat samarbeid. Dette er særlig uttalt for de folkevalgtes del. Det er imidlertid grunn til å utvise forsiktighet med å fortolke dette inn i en direkte årsakssammenheng.

- Den politiske organiseringen slår heller ikke sterkt ut på demokratioppfatninger, men i kommuner med relativt mer *delegering av politisk myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ* vurderes effektivitet og pålitelighet noe høyere.
- Graden av *administrativ frihet* i kommunen påvirker i liten grad de folkevalgtes demokrati vurderinger, mens vi ser en positiv sammenheng for innbyggernes del (effektivitetsdimensjonen).
- *Mindre partifragmentering* i kommunestyrene har generelt en positiv sammenheng med skårene på demokratidimensjonene, både for innbyggere og folkevalgte, men slår tydeligere ut – og på flere av demokratidimensjonene – for innbyggerne.
- Kommunereformprosessene ser ikke ut til å ha gjort sterke utslag på vurderingene av lokaldemokratiet. For innbyggernes del er det riktignok en tendens til at ansvarlighet- og borgernærhetsdimensjonene vurderes lavere hos respondenter i sammenslåingskommuner.

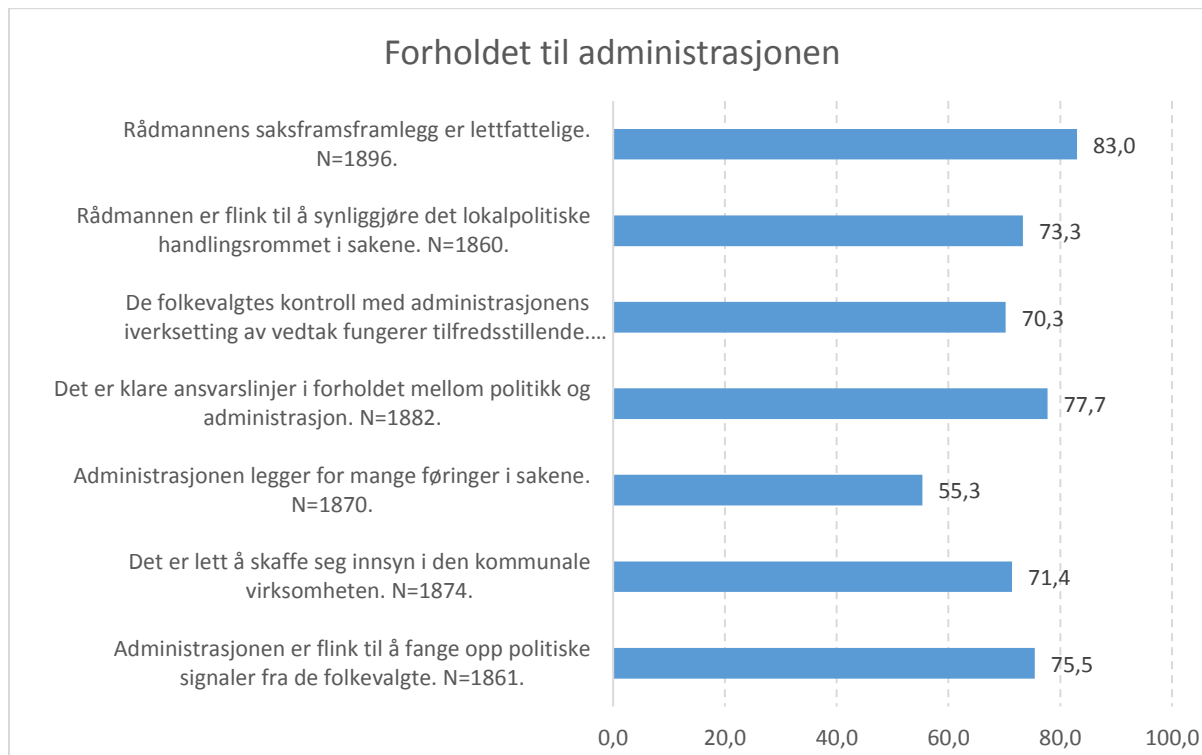


## 5 FOLKEVALGTE: ROLLER OG RELASJONER

Spørreundersøkelsen rettet til de folkevalgte inkluderte 29 ekstra spørsmål som er delt inn i fem hovedtemaer: forhold til administrasjonen, politisk samarbeidsklima, politisk lederskap, rolleforståelse og trivsel. Tre av disse spørsmålene er som nevnt brukt som et utgangspunkt for å måle de folkevalgtes «rolletrivsel» (jf. tabell 1). Her presenteres imidlertid det bredere bildet av de folkevalgtes rolleforståelse på bakgrunn av alle variablene knyttet til de fem hovedtemaene. Vi ser også nærmere på hvordan både individvariabler (kjønn, alder, utdanning, politisk erfaring) og strukturelle forhold (kommunestørrelse, kommunesammenslåing, partifragmentering) påvirker de ulike dimensjonene ved folkevalgtrollen. I tillegg ser vi på hvordan de folkevalgtes oppfatning av egen rolle fordeler seg etter partitilhørighet.

### 5.1 FORHOLD TIL ADMINISTRASJONEN

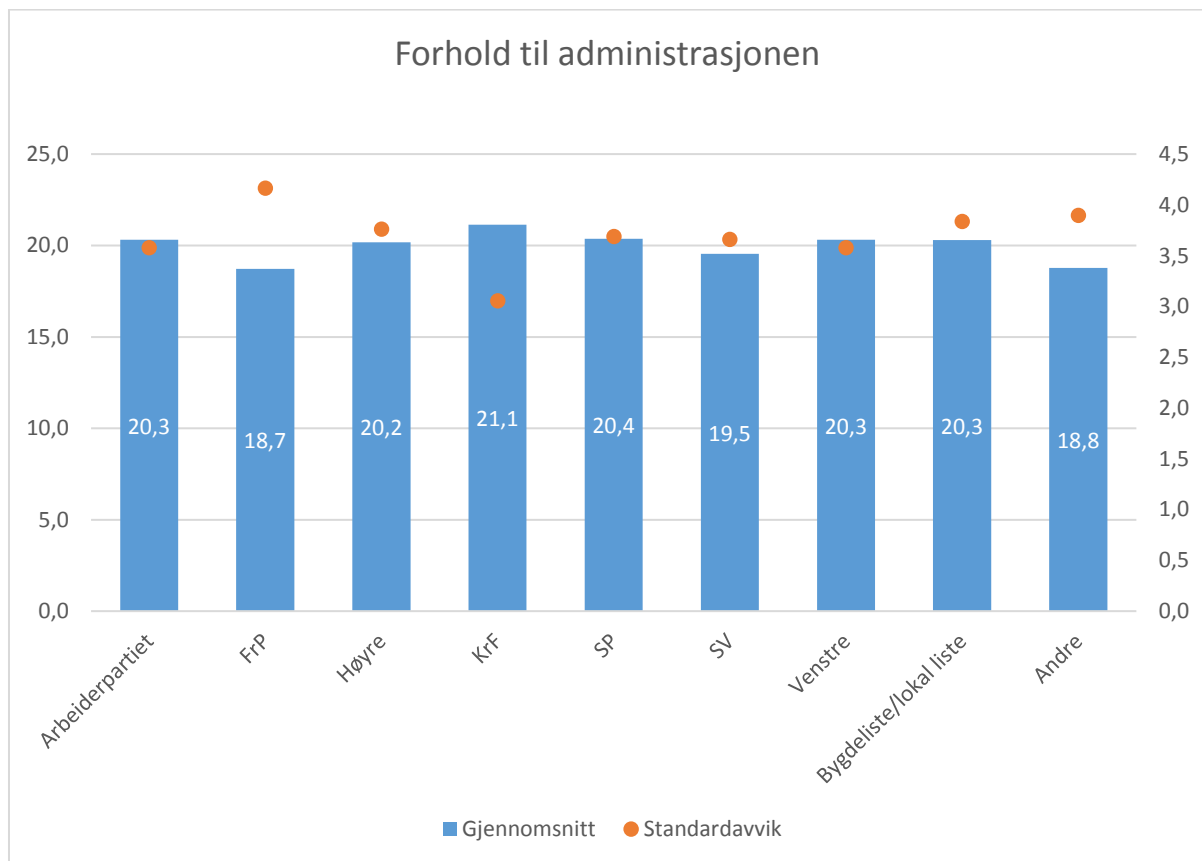
De folkevalgte er gjennomgående mer fornøyde enn misfornøyde med forholdet til administrasjonen<sup>16</sup>. De fleste påstandene gir en positiv karakteristikkk av forholdet, så det kan være et innslag av «ja-siing» her. Andelen som svarer at disse positive påstandene passer «godt» eller «svært godt» varierer mellom 70 og 83 prosent av respondentene. Én påstand er negativt formulert – om at «administrasjonen legger for mange føringer i sakene»; her er et knapt flertall enig i at dette passer godt for egen kommune:



Figur 7: Folkevalgtes vurdering av forholdet til kommuneadministrasjonen. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent.

<sup>16</sup> Winsvold (2019) peker på at det er store forskjeller mellom kommunene i så måte.

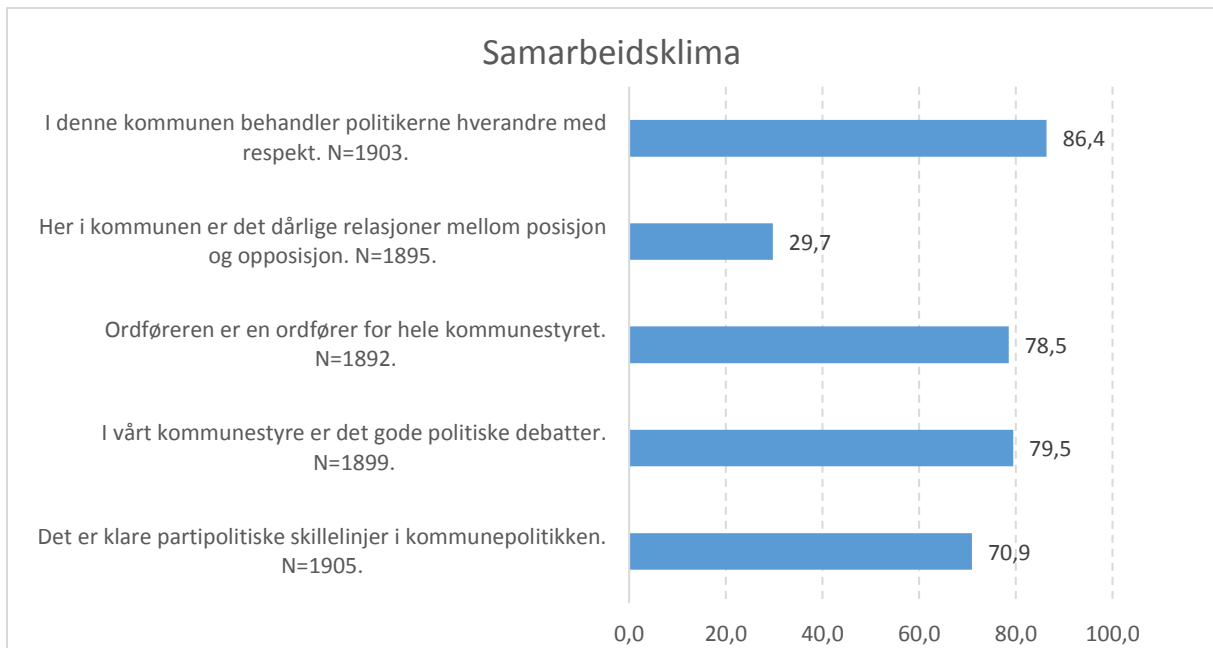
De sju enkeltvariablene i figuren over er slått sammen til en indeks som er et samlet uttrykk for hvordan de folkevalgte vurderer forholdet til kommuneadministrasjonen. Når vi ser på hvordan gjennomsnittsskåre på indeksen fordeler seg etter parti, er det verken store eller statistisk signifikante forskjeller mellom partiene, men vi ser at KrF-representanter har den høyeste gjennomsnittsskåre (og lavest spredning i svarene), mens det motsatte er tilfellet for FrP-representanter:



Figur 8: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av forholdet til administrasjonen (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1692. Maksimal indeksskåre=24.

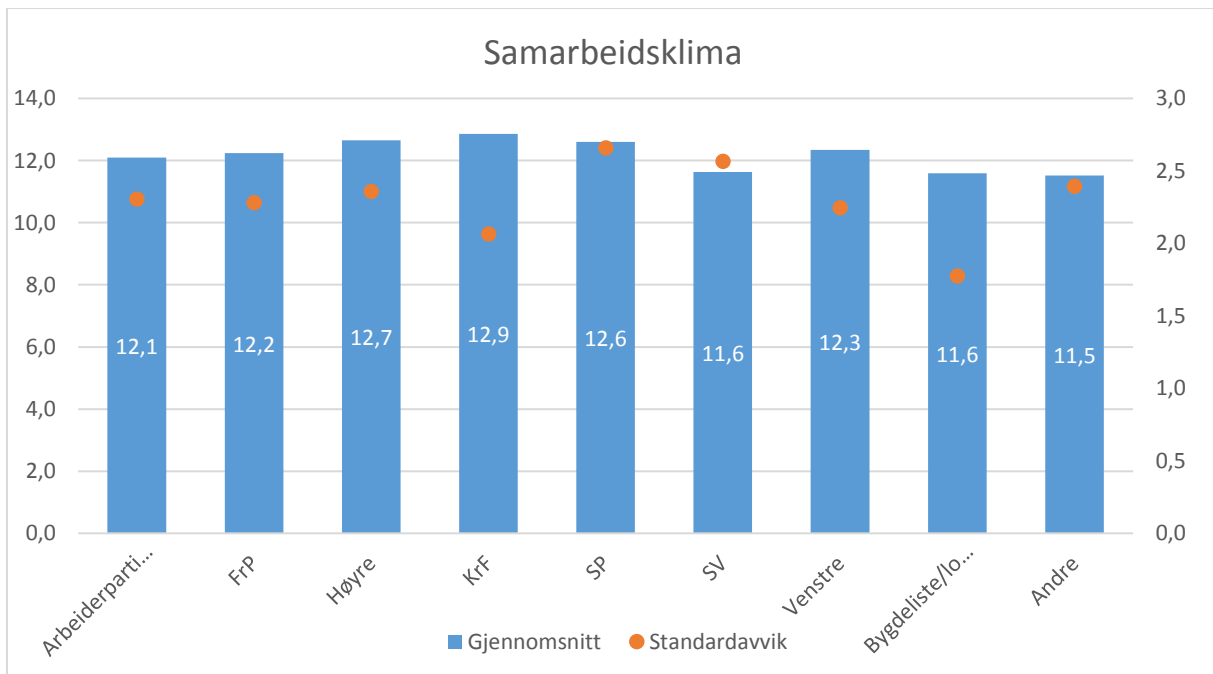
## 5.2 POLITISK SAMARBEIDSKLIMA

I en undersøkelse av svenske kommunepolitikere skiller Skoog og Karlsson (2018) mellom to dimensjoner av politisk konflikt: politisk uenighet og konfliktorientert atferd. Skal vi tro på de folkevalgtes svar i vår undersøkelse, greier de å kombinere en markering av politisk uenighet med et godt samarbeidsklima. På den ene siden mener flertallet at det er klare politiske skillelinjer i politikken. På den andre siden gir de likevel uttrykk for at arbeidsklimaet i kommunestyret er positivt: Flertallet mener at det er gode politiske debatter, at ordføreren er ordfører for alle, at det er gode relasjoner mellom posisjon og opposisjon og at politikerne behandler hverandre med respekt, mens bare et mindretall mener det er dårlige relasjoner mellom posisjon og opposisjon. Igjen er det imidlertid store variasjoner mellom enkeltkommuner på disse spørsmålene, og enkeltkommuner ligger langt under gjennomsnittet:



Figur 9: Folkevalgtes vurdering av politisk samarbeidsklima. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent.

Hvis vi kombinerer disse spørsmålene til et samlet uttrykk for politisk samarbeidsklima<sup>17</sup> er det heller ikke her en statistisk signifikant variasjon mellom politiske partier når vi ser på gjennomsnittskårene. Forskjellen mellom partier er altså liten, men igjen gir KrF-representanter den mest positive tilbakemeldingen:

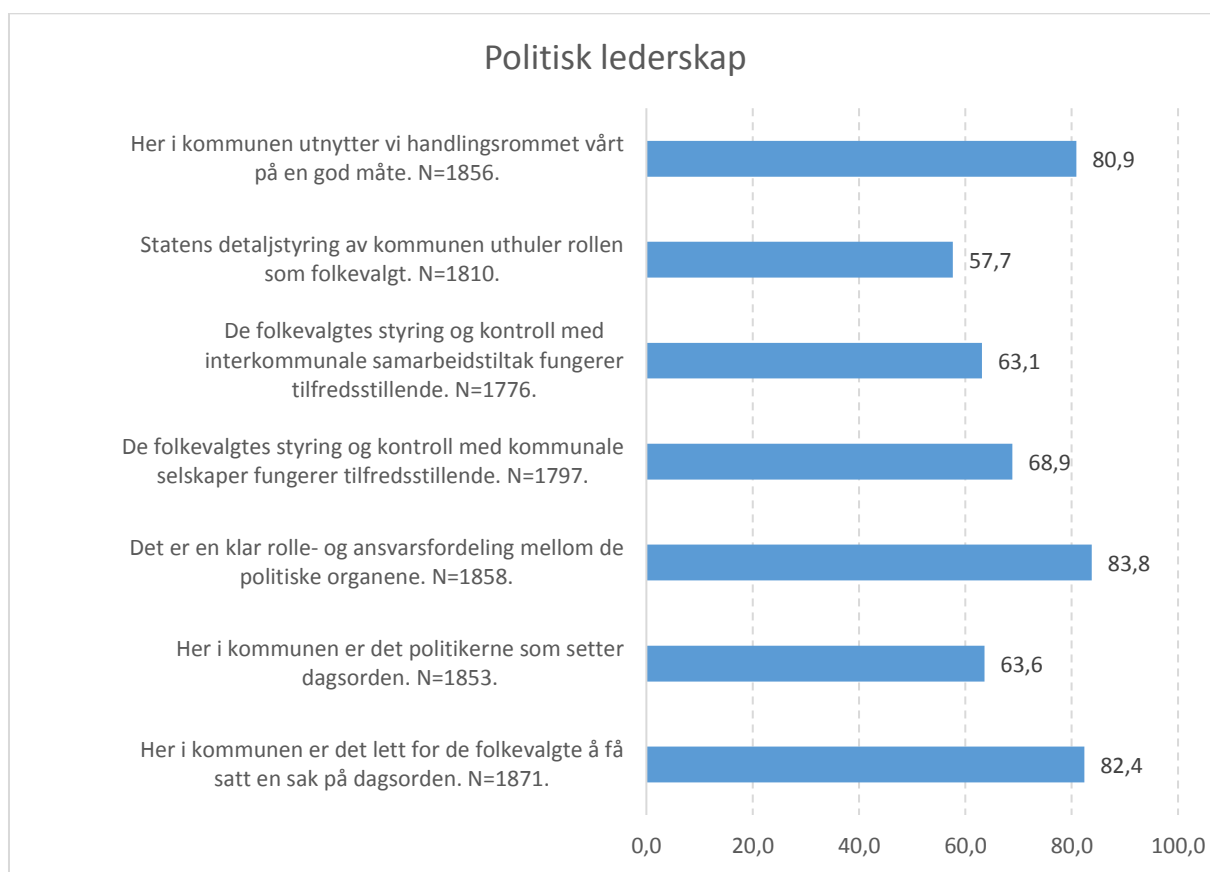


Figur 10: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av politisk samarbeidsklima (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1815. Maksimal indeks-skåre=24.

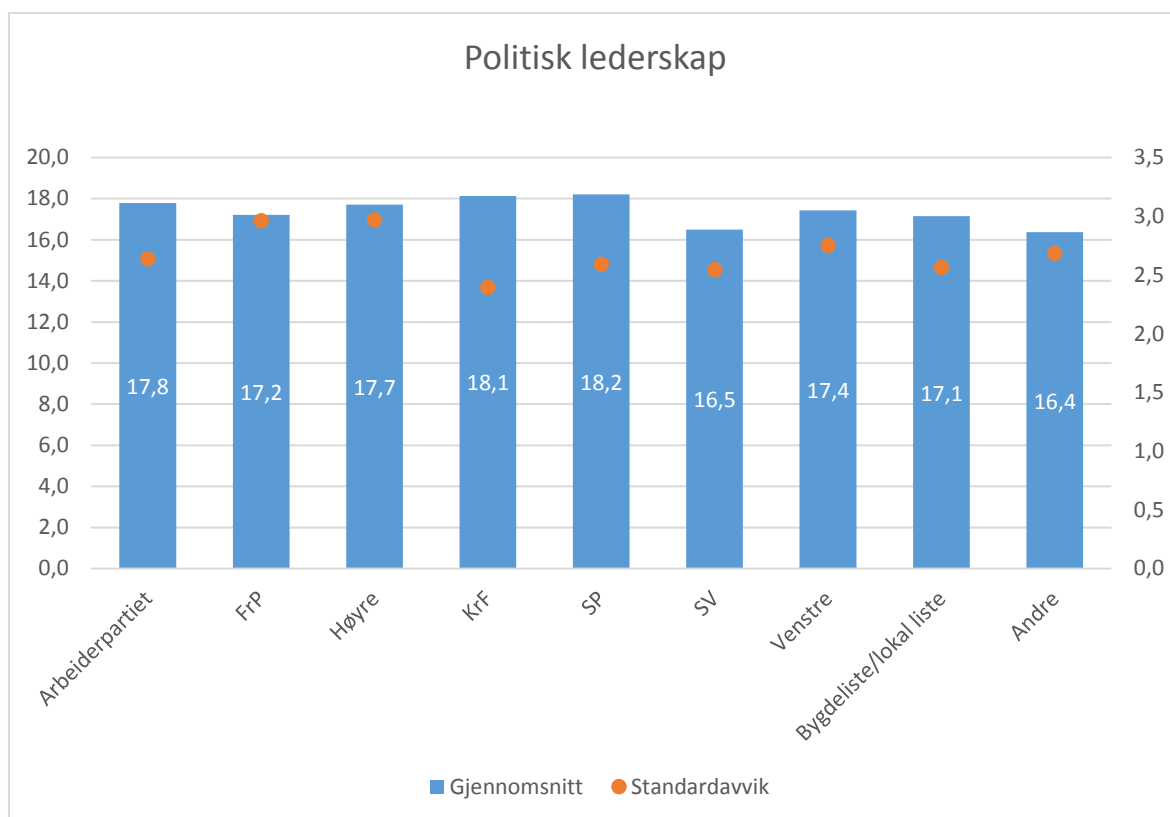
<sup>17</sup> Påstanden om «klare politiske skillelinjer» er utelatt fra indeksen. Dette er et mål på politisk avstand snarere enn samarbeidsklima.

### 5.3 POLITISK LEDERSKAP

I undersøkelsen ble de folkevalgte bedt både om å vurdere mulighet eller kapasitet til å utøve politisk lederskap og betingelsene for dette. Også her er det store forskjeller mellom kommunene i gjennomsnittskårene på de ulike spørsmålene, særlig når det gjelder i hvilken grad man opplever at det er lett å sette dagsorden. Det er til dels markerte forskjeller i vurderingene av enkeltspørsmålene. Mens et stort flertall – over åtte av ti – mener kommunen preges av at det er lett for de folkevalgte å sette dagsorden, at ansvarsfordelingen mellom politiske organer er god, og at «handlingsrommet utnyttes godt», er det færre som mener at kontrollen med interkommunale samarbeid og kommunale selskap fungerer tilfredsstillende:



Figur 11: Folkevalgtes vurdering av politisk lederskap. Andel som svarer «passer ganske godt» og «passer svært godt». Prosent.



Figur 12: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av politisk lederskap (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1588. Maksimal indeksskåre=24.

## 5.4 HVA PÅVIRKER ROLLEOPPFATNINGENE?

Når vi tar utgangspunkt i de samlede uttrykkene (indeksene) for de folkevalgtes vurderinger av forholdet til kommuneadministrasjonen, det politiske samarbeidsklimaet og utøvelsen av politisk lederskap, er det i hovedsak moderate og ikke-signifikante sammenhenger med både individuelle og strukturelle forklaringer. Men noen unntak finnes.

Alder ser i denne sammenhengen ut til å ha en viss betydning; de eldre kommunestyrerepresentantene har en større tilbøyelighet til å vurdere både det politiske samarbeidsklimaet og betingelsene for å utøve politisk lederskap som positive. Eldre representanter er også tilbøyelige til å vurdere relasjonen til kommuneadministrasjonen som god, men her er sammenhengen svakere og ikke statistisk signifikant. Kjønn har likeledes en svak og usikker effekt på vurderingene, men dataene kan indikere at kvinnelige representanter vurderer alle tre dimensjonene noe mer positivt. Representantenes utdanningsnivå er også svakt korrelert med alle tre dimensjonene. Formannskapsmedlemmer og folkevalgte med lengere erfaring fra kommunestyret vurderer forholdet til kommuneadministrasjonen som mer positivt, men igjen er sammenhengene statistisk usikre.

Når det gjelder strukturelle trekk ved kommunene ser ikke kommunestørrelse ut til å ha en sterk effekt på vurderingene, med et mulig unntak når det gjelder muligheten til å utøve politisk lederskap – som vurderes som bedre i større kommuner. Men heller ikke her er

sammenhengen statistisk signifikant. Derimot er det mulig å snakke om sikre sammenhenger når vi skiller mellom kommuner som er sammenslåingskandidater og hvorvidt kommunestyrene er partifragmenterte: sammenslåingskommuner har en tendens til å vurdere det politiske samarbeidsklimaet i kommunen bedre, og evnen til å utøve politisk lederskap vurderes mer positivt der partifragmenteringen er lav:

	Forhold til administrasjonen (indeks)	Politisk samarbeidsklima (indeks)	Politisk lederskap (indeks)
Alder	,038	,107***	,065**
Kjønn (kvinner = høy verdi på variabelen)	,046	,017	,020
Utdanning	-,010	-,009	-,019
Formannskapsmedlem	,039	,012	-,008
Erfaring	,034	-,037	-,001
Kommunestørrelse	-,034	,024	,051
Sammenslåingskommune	-,017	,062**	-,011
Partifragmentering	,020	,005	,120***
R <sub>2</sub>	0,010	0,014	0,019

Tabell 20: Effekter på vurderingen av forholdet til administrasjonen, politisk samarbeidsklima og politisk lederskap. Folkevalgte. Betakoeffisienter. \*P<0.05 \*\*P<0.01 \*\*\*P<0.001

## 5.5 PARTITILHØRIGHET OG DEMOKRATIASPEKTER

Når vi ser på hvordan de fem demokratiindeksene – ansvarlighet, pålitelighet, borgernærhet, effektivitet og rolletrivsel – fordeler seg på partitilhørighet, ser vi en del forskjeller. Som Winsvold (2019) også finner, er det en generell tendens til at representanter for de typiske ordførerpartiene (Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet – men også representanter fra KrF) kommer ut med en noe høyere skåre på disse dimensjonene. FrP-, SV- og «andre»-representanter skårer tilsvarende lavere. Spredningen i svarene/vurderingene er for øvrig jevnt over størst blant FrP-representanter. Unntaket fra dette er rolletrivsel – her er det små forskjeller mellom de politiske partiene. Representanter for partier i kategorien «andre» har riktignok en noe lavere skåre her. Partienes fordeling på de fem dimensjonene er illustrert i vedlegget.

Det neste kapitlet berører også folkevalgtrollen – basert på en analyse av kvalitative data.

## 6 ULIKE KOMMUNER, ULIKE KONTEKSTER: KVALITATIVE FUNN

I dette kapitlet bruker vi kvalitative intervjuer fra tre kommuner til å supplere resultatene fra de mer omfattende spørreundersøkelsene blant politikere og innbyggere. Tre kommuner er selvsagt ikke representative for norske kommuner som helhet, så vi kan ikke generalisere fra disse intervjuene. Vi kan derimot få nærmere innsikt i hvordan politikere og administrative ledere tenker om lokaldemokratiet, og dermed hva slags mekanismer som ligger bak de sammenhengene – og mangelen på sammenhenger – som vi finner i de statistiske analysene.

Som nevnt har vi valgt ut en stor, en mellomstor og en liten kommune. Både den største og den minste kommunen skal slås sammen med andre kommuner fra 1.1.2020. Vår største kommune er den klart største partneren i sin sammenslåing, mens vår minste kommune er minst i sin fusjon. Vår mellomstore kommune blir ikke slått sammen med andre. I hver av de tre kommunene intervjuet vi tre personer: ordfører eller varaordfører, en ledende opposisjonspolitiker og rådmann eller assisterende rådmann.

### 6.1 HVA ER ET GODT LOKALDEMOKRATI?

Vi innledet intervjuene med å stille et generelt spørsmål om hva som kjennetegner en kommune med god demokratisk styring. Slik Winsvold (2013) viste i en mer omfattende analyse av det tilsvarende spørsmålet i 2013-undersøkelsen, legger også informantene i 2019 vekt på ulike ting. Noen er opptatt av at innbyggerne skal bli hørt og ha gode muligheter til å påvirke politikken. Andre legger vekt på at administrasjonen må utrede sakene godt og synliggjøre politikernes spillerom. Andre nevner administrasjonens iverksetting av politiske vedtak, mens andre nevner prosessen som helhet. Kort sagt er det noen som først nevner politikken «input»-side – innbyggernes innflytelse og innbyggerkontakt – mens andre nevner «output» – vedtak og iverksetting.

Nå vil ganske sikkert alle informantene være enig i at begge deler er nødvendige innslag i et godt lokaldemokrati. Men, som også Winsvold (2013) trekker fram, finnes ulike demokratiske idealer som gjør at ulike aspekter ved demokratisk styring blir vektlagt. Slike ulike idealer får også betydning for mer konkrete spørsmål om kommunal organisering, som vi skal komme tilbake til nedenfor.

### 6.2 KOMMUNESTØRRELSE OG KOMMUNESAMMENSLÅING

Kommunestørrelse har betydning for svært mange sider ved lokaldemokratiets virkemåte, og vi kommer derfor tilbake til størrelsens betydning under mange av temaene nedenfor. Her skal bare noen mer generelle spørsmål nevnes.

I den minste kommunen ble små kommuners demokratiske fortrinn trukket fram: det er kort vei mellom innbyggere og politikere, og det er lett for innbyggerne å ta kontakt. Samtidig kan

det også være en ulempe at alle kjenner alle, og at kommunestyrerepresentantene har flere hatter i lokalsamfunnet. Det kan gjøre det vanskeligere å treffe enkelte beslutninger. I den største kommunen var man derimot opptatt av at store kommuner ikke nødvendigvis hadde mindre medvirkning og lokaldemokrati, og at små kommuner hadde sine demokratiske problemer knyttet til tjenesteproduksjon og kompetanse i kommuneadministrasjonen.

Argumenter om problemer med kompetanse og tjenesteproduksjon ble også erkjent i de mindre kommunene, selv om de framhevet at de også leverte tjenester av høy kvalitet innenfor kjerneoppgaver som eldreomsorg. Spørsmålet om små kommuner har fordeler med hensyn til demokratisk deltakelse kan derimot knyttes til ulike demokratiske idealer. Hvis kommunepolitikerne oppfattes som ombud, er nærhet til innbyggerne viktig. Hvis idealet derimot er at politikerne først og fremst skal ta overordnede, strategiske beslutninger, blir slik nærhet snarere et problem.

To av våre tre kommuner er inne i en sammenslåing. Det satte sitt tydelige preg på intervjuene. Kommunestyret i de gamle kommunene fikk stadig mindre betydning, siden de gamle kommunene var under avvikling og en helt ny kommune skulle bygges opp. Stadig flere av de viktige beslutningene ble tatt av fellesnemnda.

Det var først og fremst i den minste kommunen at informantene kunne fortelle om et økt politisk engasjement i forbindelse med kommunereformen. Det er ikke så rart, siden denne lille kommunen blir en utkant i den nye og sammenslåtte kommunen. Det ble holdt folkeavstemning som ga et ja-flertall, så slik sett var sammenslåing mindre omstridt her enn i mange andre små kommuner. Men informantene kunne fortelle om et engasjement på bakgrunn av frykt for å miste, eller få et dårligere, tjenestetilbud i nærmiljøet. I den største kommunen, som også blir senter i den nye kommunen, var det ikke naturlig å ha slike bekymringer. En informant kunne likevel fortelle om én sak som vakte engasjement: det tradisjonsrike kommunevåpenet skulle skiftes ut.

I begge sammenslåingsprosessene som inngår i vårt materiale, finner vi flere trekk som også går igjen i andre sammenslåinger (se Winsvold m.fl. 2015). Seniorpartnerne ønsker å være rause. Her skal en ny kommune bygges, og informantene la vekt på at det ikke er snakk om at den største kommunen sluker juniorpartnerne. I begge sammenslåinger er det en tydelig bevissthet om at sammenslåing kan ha negative konsekvenser for lokaldemokratiet, og det planlegges tiltak for å motvirke slike problemer. I det ene tilfellet var det hovedsakelig snakk om å opprettholde et desentralisert tjenestetilbud, slik at det fortsatt skulle være aktivitet i alle de gamle rådhusene. Den andre sammenslåingsprosessen hadde mer offensive mål: den nye storkommunen skulle ha mer nærdemokrati enn de gamle kommunene hadde før. Kommunen skal deles inn i kommunedeler, med hver sine «nærutvalg» som skal være kontaktpunkter mellom kommunen og nærmiljøet.

### **6.3 POLITIKERROLLEN OG KOMMUNAL STYRINGSMODELL**

Et diskusjonstema i to av våre kommuner var valget av politisk styringsmodell: hvordan skal komiteer og utvalg utformes? I den minste kommunen var saken enkel: de har ingen utvalg



eller komiteer ut over formannskapet. Informantene fra denne kommunen var enige om at dette fungerte greit: kommunen var såpass liten at det ikke var behov for noen inndeling.

I de to andre kommunene har komitéstrukturen stått på dagsordenen. I 2013-undersøkelsen ble dette diskutert, og Blåka og Winsvold (2013: 141-151) trekker fram at de de ulike modellene har hver sine fordeler og ulemper. Winsvold (2013: 96) peker på at det finnes ulike idealer for hva en kommunepolitiker bør være: på den ene siden den detaljstyrende sektorpolitikeren, på den andre siden den strategiske rammestyrende politikeren, som nøyer seg med å stake ut en kurs. Hvilket politikerideal man har, vil kunne avgjøre hvordan man ønsker å utforme kommunens komité- eller utvalgsmoell. I tillegg kommer spørsmålet om man ønsker å unngå maktkonsentrasjon, eller tvert imot å samle makt i et organ med politiske muskler og gjennomføringsevne.

Den ene av disse kommunene har vedtatt å gå over fra en komitémodell, der komiteene bare har innstillende myndighet, til en hovedutvalgsmoell der komiteene har direkte beslutningsmyndighet. Dette henger dels sammen med kommunesammenslåingen, siden en av fusjonspartnerne hadde hovedutvalgsmoell. Styringsmodellen har likevel også vært diskutert innad i kommunen, uavhengig av sammenslåingen. Da kommunen i sin tid gikk bort fra hovedutvalgsmoellen og valgte en komitémodell, var det for å unngå sektorpolitikere. Et annet argument som ble nevnt til støtte for komitémodellen var at en maktkonsentrasjon i formannskapet gjorde det enklere å komme til enighet – og få gjennomført saker. Kritikken mot komitémodellen har vært at den gir et A-lag og et B-lag av politikere, der makt konsentreres i formannskapet og der komiteene mister betydning. Komiteene kan mene ting på prinsipielt grunnlag, men når de ikke kan bevilge penger får de i praksis ikke utrettet noe særlig. Da blir det ikke så attraktivt å sitte der.

I den andre kommunen dreide diskusjonen seg ikke om utvalgenes beslutningsmyndighet, men hvordan arbeidsområdene skulle deles inn. Denne kommunen har en formålsmodell der utvalgene arbeider med hver sine sektorer, blant annet oppvekst og helse/omsorg. Diskusjonen gjaldt om man skulle gå over til en funksjonsmodell, med utvalg for f.eks. drift, forvaltning og samfunnsutvikling. Også her er argumentet at man bør unngå sektorpolitikere, slik at man fremme helhetstenkning framfor arbeid med enkeltsaker. Motargumentet var at det gjerne er enkeltsaker som er drivkraften bak mange lokalpolitikeres engasjement.

Hva slags utvalgsstruktur man ønsker seg, er altså avhengig av hva slags politikerrolle man har som ideal. Men selv om de fleste hadde klare meninger om saken, var det enkelte informanter som var mindre opptatt av dette. Som vi skal se, fantes det relativt sterke motsetninger i noen av kommunene – i hvert fall fra noen aktørers ståsted. Hvis konfliktnivået er høyt, er neppe en omorganisering nok til å løse problemene.

## **6.4 FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON**

De fleste informantene beskrev forholdet mellom politikk og administrasjon som godt. Disse mente også at delegering av myndighet til administrasjonen fungerer bra. Dels fordi man alltid kan ta tilbake delegert myndighet, og dels fordi administrasjonen pleide å legge saker fram for politisk behandling når de var i tvil. I den minste kommunen var alle informantene enige i en

slik virkelighetsbeskrivelse. I de to større kommunene var meningene mer delte. Mens den politiske ledelsen beskrev forholdet til administrasjonen som godt, hadde opposisjonen i en kommune noen mer kritiske merknader. I den andre kommunen var opposisjonens representant svært kritisk til den makten som administrasjonen hadde, og mente blant annet at administrasjonen utredet sakene mangelfullt og trenerte oppfølgingen av saker den var uenig i.

Vi skal her konsentrere oss om de mer prinsipielle spørsmålene, og ikke gå inn i problematiske forhold i enkeltkommuner. Da er et generelt inntrykk – slik også Blåka og Winsvold (2013: 152) fant – at det er ganske bred enighet om at politikerne skal ta beslutninger i prinsipielle saker, mens administrasjonen blir delegert saker som ikke er prinsipielle. Problemet er imidlertid at det kan være uenighet om hvilke saker som er prinsipielle og hvilke som ikke er det.

På den ene siden forteller flere informanter – særlig posisjonspolitikere og administrative ledere – at det er et problem at noen politikere vil detaljstyre for mye, og være en slags supersaksbehandlere. Detaljert saksbehandling er neppe noen god bruk av lokalpolitikernes knappe tid. Et beslektet problem finner vi i en av kommunene der man har valgt å levere tjenester gjennom kommunale foretak. Også her er det et spørsmål om hvor sterk politikernes innflytelse skal være: skal for eksempel politikere sitte i foretakenes styre, eller skal man ha en mest mulig profesjonell drift?

På den andre siden peker opposisjonspolitikere på at det kan være uenighet om hva som er en prinsippsak. Politikere i ombudsrollen kan gjerne se det prinsipielle i enkeltsaker, for det er jo i enkeltsaker at prinsippene blir satt ut i livet. Ett eksempel var flytting av eldre fordi institusjoner blir lagt ned eller bygd om: har dette spørsmålet prinsipiell betydning, eller er det noe som hører inn under rådmannens myndighet?

Politikere som inntar ombudsrollen kan også finne administrasjonens rapportering problematisk. I den ene kommunen etterlyste opposisjonen mer informasjon. I den andre var opposisjonen i store trekk fornøyd, men mente at det innimellom var forskjell på kartet (rådmannens rapportering) og terrenget (hvordan innbyggerne opplevde situasjonen).

En variant av delegeringsproblemet oppstår i interkommunalt samarbeid. I kommunene som var i ferd med å slå seg sammen, var man på vei bort fra denne formen for organisering. Vi finner ellers at interkommunalt samarbeid ble sett på som nødvendig for å levere visse tjenester, men problematisk for demokratisk styring. Dette gjaldt særlig samarbeid der mange kommuner deltar: når først ordførere og rådmenn i alle kommunene er blitt enige, er det vanskelig å gå mot. Interkommunalt samarbeid kan likevel organiseres på mange ulike måter, og de demokratiske implikasjonene varierer. Vi har imidlertid for liten variasjon blant våre tre kommuner til å gå nærmere inn på dette, og viser til den mer omfattende diskusjonen til Blåka og Winsvold (2013: 163–169).

## 6.5 POSISJON OG OPPOSISJON: FELLESLØSNINGER ELLER KLARE ALTERNATIVER?

Den politiske kulturen innad i kommunestyret – særlig forholdet mellom posisjon og opposisjon – kan være preget av så vel konflikt som konsensus. Skoog og Karlsson (Skoog og Karlsson 2018; Skoog 2019) har imidlertid pekt på at vi bør skille mellom to ulike dimensjoner ved politisk konflikt: politisk uenighet og konfliktorientert atferd. Selv om konfliktatferd er mest utbredt der den politiske avstanden er størst, så er dette ingen nødvendig sammenheng. Med andre ord kan vi finne kommuner der partiene står langt fra hverandre politisk, men likevel greier å samarbeide godt og finne gode kompromisser. Tilsvarende kan vi finne kommuner med bitter konflikt mellom posisjon og opposisjon, selv om de egentlig er enige om det meste.

Hvordan ser så dette ut i våre tre kommuner? I de to største kommunene har posisjon og opposisjon ulike virkelighetsbeskrivelser. I begge tilfeller legger den politiske ledelsen vekt på at de har hatt gode og inkluderende prosesser, med det felles beste for øyet. Opposisjonen oppfatter derimot situasjonen annerledes. I den ene kommunen mener opposisjonen at flertallet mangler politisk raushet, og stemmer ned mindretallets forslag selv om de faktisk er enige – og selv fremmer saken på et senere tidspunkt. I den andre kommunen beskrives en situasjon med steile fronter.

Uansett bekrefter våre intervjuer Winsvolds (2013: 82-83) beskrivelse: Et ideal i norsk kommunepolitikk er å være inkluderende og arbeide sammen for kommunens beste. Slik er det ikke alltid i praksis, men det er i det minste en forventning om at flertallet også skal lytte til mindretallet.

Disse ulike virkelighetsbeskrivelsene kan nok også skyldes at informantene har hatt ulikt tidsperspektiv når de har svart på dette spørsmålet. Intervjuene tyder på at den politiske kulturen i begge kommuner er under endring, blant annet på grunn av personutskiftninger. I den ene kommunen har samarbeidsidealet lenge stått sterkt, men en informant nevner at det har kommet inn en ny generasjon politikere i kommunestyret, som i større grad er opptatt av å markere eget partis politikk. I den andre kommunen har konfliktnivået vært høyt, men den politiske ledelsen har i det siste tatt initiativ til mer inkluderende prosesser i noen saker.

I den største kommunen framstår hensynet til å markere politisk avstand som sentralt. Kommunestyremøtene er ikke et sted der man kan bli overbevist av gode argumenter, men en arena for å synliggjøre partiets politikk – og kanskje også en arena for egenmarkeringer. Å synliggjøre partiets politikk har selvsagt også en demokratisk verdi, for velgerne trenger jo både alternativer å velge mellom og kunnskap om hva disse alternativene står for.

I den minste kommunen framstår situasjonen helt annerledes. Her er alle informantene samstemte: det er godt samarbeid mellom posisjon og opposisjon, og posisjonen kan bli overbevist og skifte mening hvis opposisjonen presenterer gode forslag. Kommunestyremøtene beskrives som mindre preget av partipolitikk, mens bygdetilhørighet og enkeltpersoner kan være viktigere. Men selv om man slik sett oppfyller idealet om inkludering, er denne situasjonen ikke uten problemer. Informantene peker på at det er få lister som stiller til valg, og dermed blir det en mangel på alternativer for velgerne.

## 6.6 UTSKIFTING OG REKRUTTERING

I alle tre kommuner rapporteres det at kommunestyret både har nykommere og erfarne folk. Begge deler har sine fordeler og ulemper. For mange erfarne politikere kan gi en overdreven organisatorisk konservatisme, sier noen. På den annen side er erfaring en fordel: man må kjenne det politiske spillet for å være en effektiv politiker. Nykommere trenger tid til å forstå hvordan systemet virker. De kjenner ikke alltid rollene sine, og trenger opplæring. Mange kan støtte seg på erfarne partikolleger, men nye partier som kommer inn må starte fra grunnen av. En administrativ leder pekte på en annen side ved utskiftning: Når nye folk kommer inn i kommunestyret, stiller de spørsmål ved beslutninger som forgjengerne har tatt – og tar omkamp om allerede vedtatte saker.

Rekrutteringsproblemer varierer mellom partiene. Partier som er i framgang på nasjonalt nivå og opplever en vekst i medlemstallet, har også færre problemer med å rekruttere listekandidater. Ellers nevnes behovet for å forenkle kommunestyrearbeidet og redusere papirbunken. Særlig kan det være vanskelig å nå fram til småbarnsforeldre i tidsklemme.

En informant nevner at det kan være lettere å engasjere seg i små kommuner, der forholdene ikke er større enn at det går an å ha oversikt. Jo mindre forholdene er, dess enklere er det å gjøre en forskjell. En annen informant, fra den største kommunen, nevner på sin side på at det er blitt vanskeligere å rekruttere over tid. Tar vi et langt tidsperspektiv, er vervet blitt krevende og mer komplisert. Igjen har vi to ulike idealer for hva en kommunepolitikers rolle er. Er færre, mer profesjonelle politikere framtida, i en situasjon med økende kompleksitet? Eller skal det være rom for å engasjere seg i oversiktlige problemstillinger?

## 6.7 LOKALE MEDIER

I rapporten fra 2013-undersøkelsen (Saglie 2013: 121–126) ble det skilt mellom tre idealtypiske mønstre for forholdet mellom kommunen og de lokale mediene: harmoni, konflikt og medieskygge. Våre tre kommuner kan greitt plasseres i disse kategoriene. I de to største kommunene var forholdet preget av konflikt, mens den minste havnet i medieskyggen.

Rettere sagt: i de to største kommunene var det den politiske og administrative ledelsen som opplevde en konflikt med lokalavis. Misnøyen var klart og sterkt uttrykt: informantene mente at avisenes dekning var preget av en negativ vinkling. Avisene fisket etter dramatisk og negativ omtale, slo opp små ting hvis de var negative, men overså positive utviklingstrekk – slik kommunens ledere så på saken. Selv om de var innså at det er behov for en kritisk presse, ønsket de seg en lokalavis som også kunne ta ansvar for å løfte lokalsamfunnet. I disse to kommunene hadde opposisjonen – ikke uventet – et annet syn på saken. De mente tvert imot å kunne se en positiv utvikling i lokalpressen. Opposisjonen var kort sagt godt fornøyd med lokalavisenes kritiske søkelys på feil og mangler som posisjonen hadde ansvaret for.

Igjen var forholdene annerledes i den minste kommunen, og igjen var det full enighet mellom informantene derfra. Denne kommunen dekkes av en lokalavis som gis ut i nabokommunen, og informantene mente at dekningen av deres egen kommune var svært beskjedne, selv om

kommunesammenslåingen hadde fått noe omtale. Mediernes manglende interesse kunne forklares med mangelen på bråk og konflikter i denne kommunen.

Selv om problemene er ulike – negativ omtale og manglende omtale – var kommunenes respons den samme: de må bygge ut og profesjonalisere sitt eget informasjonsarbeid. Her har det også skjedd en del de siste årene, men det kan fortsatt være potensial for forbedring.

## 6.8 SOSIALE MEDIER

I 2013-undersøkelsen ble det ikke spurt om bruk av sosiale medier i kommunepolitikken. Framveksten av sosiale medier gjør likevel dette til et stadig viktigere del av kommunepolitikernes hverdag og politiske virke, og vi tok derfor med spørsmål om dette.

En av informantene sammenlignet sosiale medier med tradisjonelle folkemøter: før ble det av og til holdt folkemøter om bestemte tema, men nå foregår det et permanent folkemøte 24 timer i døgnet, 7 dager i uka. Informantene så både positive og negative sider ved denne utviklingen. På den ene siden kan det styrke lokaldemokratiet, ved å gi et nytt forum for meningsutveksling og en ny kanal der innbyggerne kan bli hørt. På den andre siden er dette et medium som må brukes med fornuft, og der usakligheter lett kan dominere.

Det ble også stilt spørsmål ved hva denne kanalen gjør med det representative demokratiet. Hvis en politiker lar seg påvirke av en diskusjon på Facebook, tar dette standpunktet med seg inn i sin partigruppe og får partiet til å skifte mening – og dermed gå bort fra partiprogrammet de har blitt valgt inn på, er det demokratisk? Dette er ikke et dilemma som bare gjelder sosiale medier, men en velkjent avveining. Generelt er spørsmålet hvilken innflytelse tradisjonelle folkemøter og andre medvirkningstiltak skal ha, i den grad dette går på bekostning av det representative demokratiet (Blåka og Winsvold 2013: 154–159).

Politikernes bruk av sosiale medier varierer en del mellom kommunene. I den minste kommunen er politikerne generelt veldig forsiktige på sosiale medier, mens bruken ser ut til å være mer utbredt i de to større kommunene. Det er også varierende i hvilken grad kommune har utarbeidet noen etikk-plakat eller «vær varsom»-plakat for sosiale medier, og om de etiske retningslinjene også gjelder for sosiale medier. I den største kommunen ble det arrangert et temamøte, der bystyret ble invitert til å diskutere hvordan man bør oppføre seg på sosiale medier og hvilke spilleregler en bør ha.

Behovet for spilleregler blir særlig tydelig med tanke på at kommunepolitikerne ikke bare representerer seg selv og sitt parti, men også har en rolle som arbeidsgiver. I en av kommunene var kritikkverdige forhold i administrasjonen blitt avslørt. Det førte med seg en debatt, der enkelte politikere gikk ut og kritiserte kommunalt ansatte på sosiale medier. Siden de folkevalgte også har en arbeidsgiverrolle for disse ansatte, ble dette problematisk. I den minste kommunen var problemet så å si det motsatte. Som nevnt var politikerne der lite aktive på sosiale medier. Når kommunen ble kritisert på sosiale medier, var det noen av de ansatte som ønsket at kommunen skulle gå aktivt ut og forsøke å korrigere misvisende påstander – i stedet for å holde seg unna debatten.

## 6.9 TRAKASSERING OG TRUSLER

Trakassering og trusler var også et nytt tema i denne undersøkelsen. I den ene kommunen hadde det vært et par alvorlige episoder, der det ble tatt kontakt med politiet. I en annen kommune hadde det blitt satt fram trusler som ordføreren ønsket å gå videre med, men som den det gjaldt ikke ønsket å gjøre noen sak ut av. Saken ble derfor verken meldt til politiet eller diskutert i kommunen (og de andre informantene fra samme kommune kjente ikke til den). Det kan dermed være grunn til å tro at det er en underrapportering av slike tilfeller. Ingen av informantene hadde selv blitt utsatt for trusler, men noen hadde opplevd trakassering. De reiste spørsmålet om hvor grensa gikk for hva som var uakseptabelt. På den ene siden ble trusler, sjikane og rasisme vurdert som uakseptabelt. På den annen side mente noen at når man først hadde valgt politikk som yrke, må man finne seg i utskjelling. Som politiker må man mene noe, og da må man også regne med at noen kan ta det ille opp. Man må kunne tåle en del. Det ble også sagt at det er grenser for hva kommunen kan gjøre med noe som er et generelt samfunnsproblem. Men det er likevel et problem om noen velger å ikke delta i demokratiet på grunn av debattklimaet<sup>18</sup>.

## 6.10 AVSLUTNING

I rapporten til Winsvold m.fl. fra 2013 ble informasjonstiltak pekt på som viktige. Det er et poeng som nok kan gjentas her: når informasjon om kommunepolitikk og kommunale tjenester ikke får plass i lokale medier, eller når vinklingen oppfattes som misvisende, kan det være behov for å drive et eget kommunikasjonsarbeid. Det kan likevel være dilemmaer også i kommunalt kommunikasjonsarbeid. Det innbyggerne har behov for er informasjon om hva de ulike partiene mener. Her kan det være vanskelig for kommunal informasjon å erstatte lokale medier, siden kommunal informasjon gjerne skal være nøytral – og i noen tilfeller kan gå over i markedsføring og merkevarebygging.

Det nye som vi vil trekke fram i denne analysen, er betydningen av sosiale medier. Dels kan slike medier være en integrert del av kommunens offisielle informasjonsarbeid, og dels er kommunepolitikerne selv aktive deltakere i debatten på sosiale medier. På den ene siden skal kommunen ikke legge seg opp i hva de enkelte politikerne skriver i sosiale medier. Likevel kan det i noen kommuner være behov for å sette av tid til en diskusjon av hvordan sosiale medier best mulig kan brukes til å fremme en demokratisk meningsutveksling, og hvilke fallgruver som bør unngås.

Vi har også sett at ulike kontekster legger til rette for ulike politikerroller. Det er betydelige forskjeller på kommunepolitikk i små og store kommuner. I små kommuner ser det ut til å være større rom for politikere som prioriterer innbyggerkontakt og arbeid for enkeltsaker, mens større kommuner er mer tilpasset en mer profesjonell politikerrolle der arbeidet

---

<sup>18</sup> I spørreundersøkelsen hevder 23% av de folkevalgte at påstanden «jeg har blitt utsatt for ubehagelige hendelser fra innbyggere (plagsomme telefonoppringninger eller e-poster, svertekampanjer, hatmeldinger, trusler e.l.) passer godt eller svært godt. I underkant av 4% hevder at det samme gjelder for fysiske trakasseringer (skadeverk, fysiske angrep). Representanter for bygdelister/lokale lister og Arbeiderpartiet har opplevd trakassering i størst grad. Se vedlegget for en illustrasjon.

begrenses til strategiske hovedlinjer. Ulike oppfatninger om hva en god kommunepolitiker er, kan dermed også ligge bak ulike oppfatninger om større kommuner er bra eller dårlig for demokratiet.

Dette innebærer også at det er vanskelig å komme med entydige råd om hvordan kommunene bør organiseres. De ulike organisasjonsmodellene er tilpasset ulike politikeridealer, og valget av styringsmodell bør bygge på hva slags politikerrolle man foretrekker. Dette kan også bidra til å forklare at mange sammenhenger er svake i den statistiske analysen: en organisasjonsform kan oppfattes som god og velfungerende av noen politikere og innbyggere, og i strid med viktige idealer av andre.

## 7 OPPSUMMERING: ENDRINGSTREKK OG ANBEFALINGER

### 7.1 TIDLIGERE FUNN: FORTSATT GYLDIGE?

En hovedkonklusjon fra 2013-studien var at det ikke finnes én enkelt forklaring på hvorfor innbyggere og folkevalgte opplever lokaldemokratiet som godt eller dårlig. Det er dermed heller ikke entydige og klare oppskrifter på hvordan man skal få til godt lokaldemokrati (Winsvold m.fl. 2013). Forhold som åpenhet, klare ansvarlinjer og inkludering av opposisjonspolitikere ble imidlertid opplevd som viktige sider ved godt lokaldemokrati. For innbyggernes del ble det påpekt at individuelle faktorer som kjønn, alder, utdanning og botid i kommunen var viktige for tilfredsheten med lokaldemokratiet. For politikerne var politisk fartstid og posisjon viktig.

I hovedsak gir analysene i denne rapporten tilslutning til tidligere funn. Selv om forutsetninger og rammebetingelser for lokaldemokratiet er i stadig utvikling – vi har bl.a. nevnt kommunereform og nye medier som eksempler – er det ikke grunn til å forvente at beveggrunnene for innbyggere eller folkevalgtes vurderinger skulle ha endret seg vesentlig. En direkte sammenligning med tidligere funn er selvsagt også vanskelig gitt at lokale kontekster betyr mye – og få kommuner er gjengangere i undersøkelsene. Vi har derfor heller ikke vektlagt dette i denne rapporten. Men også i denne studien ser vi at individuelle faktorer forklarer mest av variasjonen på demokratiindeksene når vi legger ulike hovedforklaringer til grunn.

De analysene som denne rapporten bidrar med kan imidlertid nyansere bildet fra tidligere studier noe. Når vi ser på individfaktorer mer spesifikt, ser vi altså at alder har en effekt – dog svak – på alle demokratiindeksene unntatt borgernærhet når det gjelder kommunenes innbyggere. Vi har også sett at kvinnelige innbyggere er mer positive enn menn i sine vurderinger. Selv om man altså skal være var for å overdrive forskjellene mellom både aldersgrupper og kjønn, kan dette gi en pekepinn for mulige retningsvalg for kommunenes eventuelle arbeid med å styrke lokaldemokratiet. Yngre menn kan i så måte være en gruppe som fortjener oppmerksomhet. Om det vil manifestere seg i en framtidig økt demokratiskåre i disse gruppene er det selvsagt vanskelig å ha godt begrunnede synspunkter på. Men viktigere er det nok at verken gode eller dårlige vurderinger av lokaldemokratiet – uansett hvilke grupper vi snakker om – ikke forveksles med sterkt eller svakt lokaldemokratisk *engasjement*. De dataene som vi har basert oss på her, gir ikke et direkte innsyn i dette.

Alder og kjønn har også betydning for de *folkevalgtes* vurderinger; tendensen er at eldre folkevalgte er noe mer positive til lokaldemokratiet enn yngre – med unntak av borgernærhet. Imidlertid er dette den eneste av indeksene der kjønn ser ut til å spille en rolle: kvinnelige representanter er mer positive til kommunens prestasjoner på borgernærhet enn mannlige representanter. Folkevalgte i sentrale posisjoner (formannskapsmedlemmer) er også noe mer positive i sine vurderinger av lokaldemokratiet. Også når vi ser på forhold som ikke inngår i demokratiindeksene ser alder ut til å ha en viss betydning; de eldre kommunestyrerepresentantene har en større tilbøyelighet til å vurdere både det politiske samarbeidsklimaet i kommunen og betingelsene for å utøve politisk lederskap som positive.



Selv om innbyggerdeltakelse og engasjement kanskje oppleves å være viktigst for å utvikle lokaldemokratiet, er selvsagt ikke de betingelsene de folkevalgte virker under uvesentlig for et godt og velfungerende lokaldemokrati. At eldre, erfarne og sentralt plasserte lokalpolitikere har mer positive vurderinger av lokaldemokratiske forhold er kanskje ingen overraskelse, men det understreker at folkevalgtopplæring, fokus på rekruttering og politiske nykommere også kan være viktige som lokaldemokratiske tiltak. Men våre data antyder at dette også i noen tilfeller kan være knyttet til strukturelle forklaringer; evnen til å utøve politisk lederskap vurderes for eksempel som mer positiv der det er lav partifragmentering. Heller ikke dette er egnet til å overraske, og det betyr ikke at lav partifragmentering i kommunestyrene bør være et lokaldemokratisk mål (noen vil kanskje hevde at et større partimangfold er mer «demokratisk»). Men det understreker at slike forhold kan ha betydning hvis og når de folkevalgte ønsker å sette fokus på sin rolleutøvelse.

Intervjudataene indikerer også at ulike kontekster fosterer ulike politikerroller, og at kommunestørrelse er en viktig dimensjon i dette. Små kommuner kan gi større rom for saksorienterte politikere som prioriterer innbyggerkontakt, mens større kommuner legger til rette for en profesjonell politikerrolle med strategiske hovedlinjer i fokus. Men dette innebærer at det ikke er enkle og entydige veier til et godt lokaldemokrati. Organisatoriske valg og styringsmodeller er slik sett nært forbundet med hva slags politikerrolle man ønsker å bygge på.

## **7.2 INNBYGGERE OG FOLKEVALGTE: ULIKE VURDERINGER**

Som vi dokumenterte innledningsvis er det gjennomgående forskjeller mellom innbyggernes og de folkevalgtes vurderinger av lokaldemokratiet når vi ser på enkeltspørsmålene i undersøkelsen. Særlig interessant er kanskje vurderingen av innbyggernes politiske kompetanse; de folkevalgte gir en positiv vurdering av dette, mens innbyggernes vurdering er tilsvarende negativ. Spørsmålet er om denne ulike virkelighetsforståelsen representerer en demokratisk utfordring for kommunen. Isolert sett er kanskje ikke forskjellene i svarene mellom folkevalgte og innbyggere det mest interessante her. Hvis man imidlertid mener at fundamentet for et godt lokaldemokrati er at innbyggerne er i stand til å ta informerte og kunnskapsbaserte valg – og man samtidig tar innbyggernes egen vurdering av dette på alvor – kan man argumentere for at det her finnes et tydelig potensial for innsats fra kommunenes side. I så måte støtter dette opp om en av hovedkonklusjonene fra 2013-studien; informasjonsstrategier og kunnskapsspredning er viktig.

I tallmaterialet er det også en viss støtte for at et slikt fokus kan ha effekt; flernivåanalysen i kapittel 3 peker på at innbyggerne skårer høyere på effektivitets og pålitelighetsdimensjonene i kommuner med mange informasjonstiltak. Selv om sammenhengene som nevnt ikke utpreger seg som sterke, påviser analysen i kapittel 4 også at slike tiltak (som i dette tilfellet inngår som en del av «generelle medvirkningstiltak») at det også er en positiv sammenheng med ansvarlighets- og borgernærhetsdimensjonene i innbyggernes vurderinger.

Informasjonstiltak er likevel noe annet i 2019 enn for et tiår siden. Endringer i mediesituasjonen – og særlig framveksten av sosiale medier – gjør det nødvendig for kommunene å tenke nytt også på dette området. For det første er det et spørsmål om i hvilken

grad kommunene selv skal ta i bruk sosiale medier for å spre informasjon. Å informere om kommunenes tjenestetilbud kan være ganske uproblematisk. Å informere om de politiske alternativene, for å gi innbyggerne et bedre grunnlag for å velge parti eller engasjere seg på andre måter, er mer komplisert – siden kommunens administrasjon skal være partinøytral og vanskelig kan spille en sentral rolle her, annet enn som tilrettelegger. For det andre er det et spørsmål om det trengs retningslinjer eller «kjøreregler» for folkevalgte som engasjerer seg i debatten på sosiale medier: hvor går grensene for hva som er greit å skrive? Og for det tredje er det behov for å beskytte og støtte folkevalgte som opplever trusler og trakassering på sosiale medier. Vår kvalitative intervjuer antyder at dette er spørsmål som diskuteres rundt i kommunene, uten at man nødvendigvis har funnet gode svar på alle spørsmålene.

Operasjonaliseringen og tilpasningen av slike strategier for informasjons- og kunnskapsspredning må nødvendigvis ta utgangspunkt i den lokale konteksten i hver enkelt kommune. Imidlertid er det ikke urimelig å anta at en lokalpolitisk bevissthet om dette er en viktig forutsetning for å få det til. I så måte er det ikke uinteressant å ta forskjellene mellom innbyggere og folkevalgtes vurderinger i betraktning; som nevnt er det neppe heldig hvis de folkevalgte tar det for gitt at deres vurdering av innbyggernes kompetanse gjenspeiler innbyggernes egen oppfatning. De folkevalgte gjør det bedre i egne øyne enn i innbyggernes øyne, men forskjellen er enda større i vurderingen av innbyggernes politiske kompetanse. Politikernes positive vurdering av innbyggerne deles ikke av innbyggerne selv.

Det betyr igjen at et fornuftig utgangspunkt for økt kunnskaps- og informasjonsspredning er en realitetsorientering av synet på innbyggernes politiske kompetanse i de lokalpolitiske miljøene. Riktignok vil dette knytte an mot prosesser og diskusjoner som også må tas i partisammenheng, utenfor kommunestyre, formannskap og komiteer. Å bygge en folkevalgt bevissthet rundt dette er dermed ikke nødvendigvis noe som kun tilligger kommuneorganisasjonens ansvar. Men å sette slike spørsmål på kommunestyreagendaen kan være et viktig og nødvendig startpunkt. Det reiser likevel et betimelig spørsmål om hvor stort det lokale handlingsrommet faktisk er for kommunene – gitt at man i fellesskap ønsker å vitalisere lokaldemokratiet – og hvordan det praktisk kan utnyttes. På den ene siden skal man ikke overvurdere innbyggernes politiske kunnskap og engasjement. Men på den andre siden skal vi heller ikke ta innbyggernes selvkritiske syn som en fasit. Dels kan innbyggerne undervurdere seg selv, og dels kan det å aktivisere innbyggerne i kommunepolitikken bidra til å heve deres politiske kompetanse.

### **7.3 FINNES DET LOKALE HANDLINGSROMMET?**

Funnene i lokaldemokratistudien fra 2013 (Winsvold m.fl. 2013) var i så måte forsiktig optimistiske. Selv om intern organisasjonskultur, intern organisasjonsstruktur og informasjonstiltak (altså faktorer som kommunene selv har mulighet til å påvirke mer eller mindre direkte) er viktige rammebetingelser for lokaldemokratiet, var konklusjonen likevel at troen på universelle organisasjonsgrep ikke er godt fundert. I den grad det finnes organisatoriske svar på lokaldemokratiske utfordringer handler dette mer om organisatorisk *praksis* og normene for samhandling blant de folkevalgte. Igjen: Lokalspesifikke, kulturelle forhold er av stor betydning.

Funnene i denne rapporten bekrefter langt på vei denne konklusjonen. Kommunal organisering har begrenset betydning for hvordan lokaldemokratiet vurderes; sammenhengene i tallmaterialet er svake. Det er som nevnt en tendens til at innbyggerne i kommuner med flere generelle medvirkningstiltak oppfatter kommunen som mer ansvarlig og borgernær. Men sammenhengene mellom hva kommunene gjør og hvordan innbyggerne vurderer lokaldemokratiet er ikke entydig; vi påviser for eksempel en negativ sammenheng med større grad av det vi her har kalt *institusjonalisert medvirkning* – selv om dette kan peke på underliggende forklaringer som ikke er knyttet til medvirkningstiltakene. På samme måte er heller ikke sammenhengen mellom demokratioppfatninger og *tjenesteorganisering* sterk, og reflekterer uansett ikke organisatoriske valg som primært er motivert av lokaldemokratiske hensyn. Dette er dermed heller ikke organisatoriske valg som vi her vil definere som en del av det lokale handlingsrommet.

Mer nærliggende organisatoriske valg knytter seg til hvordan kommunene organiserer seg politisk, og hvordan forholdet mellom det politiske nivået og kommuneadministrasjonen er organisert. Selv om de statistiske sammenhengene er svake, er det altså en viss tendens til at innbyggere i kommuner med mer delegering av myndighet fra kommunestyret både til andre politiske organ og til kommuneadministrasjonen gir effektivitetsdimensjonen ved lokaldemokratiet en høyere skåre. Effektivitetsargumenter vil ofte være viktig for å begrunne slike organisatoriske løsninger – slik sett er dette funn i tråd med det man kunne forvente. Men det er neppe snakk om noen automatikk i effektene av slike valg, og effektivitetsdimensjonen er uansett kun ett aspekt ved et velfungerende lokaldemokrati. Men i den grad effektivitet i politisk/administrative beslutningsprosesser erkjennes som en konkret utfordring for den enkelte kommune, kan endringer i delegasjonsreglement, beslutningsprosedyrer og administrativ frihet være aktuelle muligheter som fortjener å bli vurdert. Men heller ikke dette kan altså sies å være en universalløsning for norske kommuner – det må springe ut av et lokalt definert behov.

At menige kommunestyremedlemmer som nevnt har en mer negativ vurdering av lokaldemokratiet enn formannskapsmedlemmer, er imidlertid også noe som kan påvirkes gjennom organisatoriske grep. Spørsmålet er da om man kan gjøre kommunepolitikken mer interessant og meningsfylt også for dem som ikke sitter i formannskapet. Dette var et spørsmål som også ble reist i flere av de kvalitative intervjuene, der det noen steder ble uttrykt bekymring for utviklingen av et «A-lag» og et «B-lag» av politikere. Hvordan komiteene er organisert og hvilken beslutningsmyndighet de har, er forhold som kan tenkes å påvirke «backbenches» fornøydhet – selv om det selvsagt også er andre forhold enn politikernes rolletrivsel som skal ligge bak valget av politisk styringsmodell.

Bortsett fra dette, bidrar de kvalitative intervjuene først og fremst til å vise at det er ulike meninger om hva et godt lokaldemokrati innebærer. I diskusjonen av flere av temaene står to ulike politikeridealer som ytterpunkter. På den ene siden har vi den helhetstenkende strategen, som tenker langsiktig og konsentrerer seg om å fastlegge hovedlinjene i politikken. På den andre siden har vi den ombudspolitikeren, som er opptatt av innbyggerkontakt, gjerne er engasjert i en enkelt sektor, og som er opptatt av hvordan prinsippene konkretiseres i møtet med enkeltsaker.

På andre områder har vi idealer som det for så vidt er bred oppslutning om, men som kan være vanskelig å virkeliggjøre samtidig. På den ene siden synes det å være bred enighet om at kommunepolitikere ikke bør ri partipolitiske kjepphester, men samarbeide om felles løsninger til innbyggernes beste. I hvert fall er dette prinsippet man ønsker å fremme, selv om praksis slett ikke alltid er slik. På den andre siden mener de fleste også at partiene bør utgjøre klare alternativer, slik at velgerne har noe å velge mellom på valgdagen. I praksis er som oftest disse to idealene innbyrdes uforenlige, og da er spørsmålet hva man prioriterer.

## 7.4 TILTAK OG MÅLGRUPPER

En målsetting med denne analysen har vært å peke på suksessfaktorer i kommunenes forvaltning av lokaldemokratiet, og peke på forklaringer og anbefalinger om hvordan kommunene selv kan bidra til å styrke dette. Som nevnt gir analysene i denne rapporten tilslutning til tidligere funn, noe som også betyr at tidligere anbefalinger om lokaldemokratiske tiltak fortsatt har gyldighet. Og selv om det er vanskelig å gi allmenngyldige råd for hvordan man skal få til godt lokaldemokrati – siden lokal kontekst er så avgjørende – gir analysene i denne rapporten likevel grunnlag for å gjenta de generelle konklusjonene som presenteres i Winsvold (2013). I så måte er det *en hovedstrategi og fire tiltaksinnretninger* som bør ligge til grunn for kommunenes arbeid med å utvikle lokaldemokratiet:

Det viktigste strategiske grepet kommunene kan gjøre for å styrke lokaldemokratiet – både i et innbygger- og et folkevalgtperspektiv – er å sette temaet på agendaen. Dette kan aldri gjøres en gang for alle. Selv om mye ligger fast, må en utvikling av lokaldemokratiet også ta hensyn til at lokale kontekster er i endring – og at dette er noe som kan manifestere seg langs alle de dimensjonene som er berørt i denne rapporten. Ikke minst er dette viktig for en kommunal sektor i en reformtid, med nye kommuneenheter og med flere nettverk som er involvert i lokal agendasetting, politikktutforming og tjenesteproduksjon. Dette krever vedvarende oppmerksomhet. *Kommunenes hovedstrategi for et godt lokaldemokrati bør dermed være knyttet til en bevisstgjøring og forpliktelse av kommunens folkevalgte.*

I forlengelsen av dette, mener vi følgende tiltaksinnretninger eller strategifokus bør legges til grunn:

1. *Kunnskapsbaserte tiltak.* For å iverksette tiltak for å styrke eller utvikle lokaldemokratiet må man vite hvor skoen trykker – for hvem. Generelle antakelser er ikke tilstrekkelig; det er heller ikke de folkevalgtes egenforståelse av lokaldemokratiske utfordringer – som vi har dokumentert kan det være betydelige forskjeller mellom innbyggere og folkevalgte i så måte. Dette knytter an til et annet strategifokus:
2. *Lokalt kontekstfundament.* Gode løsninger som bedrer den demokratiske styringen må være tilpasset lokal kontekst, lokal problemforståelse og lokale behov. Selv om det oversiktsbildet som kommer til syne bl.a. i denne rapporten gir en pekepinn om det vanlige og typiske for mange kommuners vedkommende, må den enkelte kommunes konkrete tiltak springe ut fra konkrete utfordringer. Dette utelukker ikke kunnskapsoverføring og læring av andre, men en kolportering av andres erfaringer risikerer å bomme på målet.

3. *Informasjons- og åpenhetsfokus.* Andre studier har pekt på åpenhet som en kjerne i den lokaldemokratiske styringen, både som egenverdi og som en forutsetning for andre demokratidimensjoner. Dette har fortsatt gyldighet. Det impliserer imidlertid også at bredden i kommunenes lokaldemokratiarbeid kan, og kanskje bør, være stor. Åpenhet er viktig i ulike relasjoner; både mellom kommunen (som organisasjon) og innbyggerne, mellom folkevalgte og innbyggere, mellom politikere og administrasjon og mellom folkevalgte i ulike posisjoner.
4. *Ungdoms- og rekrutteringsfokus.* Dette er en strategiinnretning som har adresse til arbeid som både handler om innbyggerinvolvering og medvirkning, men også til de folkevalgtes rekrutteringsarbeid i parti- og organisasjonssammenheng. Når demokratiskårene hos innbyggerne er lavest blant yngre (og blant menn) indikerer det i seg selv et tydelig retningsvalg for tiltak. Den samme tendensen gjelder demokraturverdingene til yngre og uerfarne folkevalgte. Sammen med en generell politisk rekrutteringsutfordring (antallet kandidater til kommunestyrevalgene har i gjennomsnitt blitt redusert med 28% over de siste 20 år, enkeltkommuner er oppe i over 70% reduksjon<sup>19</sup>) bør dette også være en tydelig veiviser for de folkevalgtes oppmerksomhet.

Den vektleggingen av lokalt tilpassede strategier som vi tar til orde for her, innebærer som nevnt at det er vanskelig å komme med spesifikke og operasjonelle anbefalinger om hvordan kommunene bør organiseres. Når det gjelder konkrete strategivalg er det altså ingen universalløsninger, men sammenhengen mellom hvordan lokale politikerroller oppfattes å (skulle) være og kommunestørrelse kan i alle fall være ett mulig utgangspunkt for å målrette lokaldemokratibyggende tiltak. Selv om for eksempel «den borgernære folkevalgte» er et ideal og et mål for alle kommuner, vil kommunene ofte stille med ulike utgangspunkt. Riktig nok synliggjøres dette svakt i tallmaterialet i denne studien, men de kvalitative funnene antyder (som i 2013-studien) at det er en sammenheng; innbyggerkontakt og arbeid for enkeltsaker står sterkest blant de små. Som en generell anbefaling er det derfor ikke urimelig at større kommuner også har et større potensial for lokaldemokratibyggende tiltak langs borgernærhetsdimensjonen. Overraskende er det ikke, men igjen: lokalspesifikk kunnskap om relasjonene mellom kommune, innbyggere og folkevalgte er uansett en nødvendig forutsetning for å konkretisere tiltak.

Vi skal likevel antyde noen mer konkrete tiltak på de ulike dimensjonene av lokaldemokratiet som har vært utgangspunktet for denne analysen – ansvarlighet, effektivitet, pålitelighet, borgernærhet og rolletrivsel. Ulike tiltak kan likevel tenkes å være gyldig for flere av disse dimensjonene. I noen tilfeller kan også enkelte tiltak styrke en dimensjon og svekke en annen.

## **ANSVARLIGHET**

Ansvarlighetsdimensjonen handler først og fremst om at folket kan stille de styrende til ansvar, basert på kunnskap om hvordan de folkevalgte utfører sine oppgaver. Rent generelt innebærer det at den nødvendige informasjonen om dette er tilgjengelig for innsyn. Men det forutsetter også at ansvars plasseringer faktisk er definert gjennom klare styringslinjer. En

---

<sup>19</sup> Kilde: kommunedatabasen.

sterkere *formalisering* av de ulike politiske organenes rolle – og arbeidsfordelingen mellom politisk og administrativt nivå – vil for en del kommuner være et nødvendig startpunkt. Tendensen til en positiv sammenheng mellom graden av administrativ frihet og innbyggernes vurdering av ansvarlighetsdimensjonen kan være et eksempel på dette; å knesette slik autonomi fordrer med stor sannsynlighet nettopp tydelig formalisering og rolleavklaring. At innbyggere i mindre politisk fragmenterte kommuner også skårer høyt på ansvarlighet er muligvis et annet eksempel på at politisk tydelighet er ansvarlighetsfremmende. Selv om «mindre partifragmentering» neppe er et mål å styre etter, kan tiltak som tydeliggjør politiske beslutningsprosesser og ansvarsplassering være nettopp det.

## **EFFEKTIVITET**

Effektiv demokratisk styring er både knyttet til den kommunale tjenesteproduksjonen og til beslutningsprosessene – politiske og administrative – som sådanne. Igjen fordrer dette at kommunene har et fokus på klare interne ansvarslinjer. For innbyggernes vedkommende er det en positiv sammenheng mellom vurderingen av effektivitet og delegering av myndighet – både fra kommunestyret til andre politiske organ og til det administrative nivået. Og effektivitet framstår generelt som en viktig dimensjon. I så måte finnes det en meny av organisasjonsvalg som kommunene kan benytte seg av; man kan etablere politiske underutvalg med beslutningsmyndighet og man kan i større grad delegerer saker som ikke er av overordnet karakter til administrativt nivå. Det er imidlertid ikke gitt at dette vil være gunstig for folkevalgrollen. Noen vil kanskje oppleve dette som en uthuling og funksjonstømming av rollen, mens andre vil se det som en sjanse til å styrke et mer prinsipielt, overordnet og som en forutsetning for et mer strategisk politikerfokus. Økt effektivitet kan på denne måten ha sin pris. Men igjen er det sannsynlig at kommunestørrelse vil være en viktig bakgrunn for hvordan dette vurderes; den rammestyrende politikerstrategen har trolig større klangbunn i de store kommunene.

## **PÅLITELIGHET**

Pålitelighet handler om tillit og at demokratiske spilleregler følges. Tiltak som skaper åpenhet, innsyn, bedre informasjon og bedre dokumentasjon framstår også her som viktig. Skriftliggjøring av prosedyrer for saksbehandling og kriterier for enkeltvedtak har tidligere vært framhevet som eksempler på dette. En bevisst og aktiv holdning til habilitetsregler er et annet eksempel. I vår analyse ser vi også en sammenheng mellom innbyggernes vurderinger av pålitelighet og politisk delegering og lav partifragmentering. Trolig indikerer dette – på samme måte som for ansvarlighetsdimensjonen – at større grad av *tydelighet* også foster pålitelighet. Rolleavklaring og formalisering av beslutningsansvar vil dermed kunne være viktig også her.

## **BORGERNÆRHET**

Som nevnt foran vil tiltak for borgernærhet måtte sees i sammenheng med kommunestørrelse; utgangspunktet kan være ganske ulikt kommuner imellom. Som Winsvold (2013) påpeker, er det heller ikke nødvendigvis en entydig sammenheng mellom borgernærhet, folkelig engasjement og *tilfredshet*. Tilfredshet bør dermed heller ikke være beveggrunnen for å søke bedre borgernærhet, men snarere å sikre at demokratiske rettigheter sikres, at innbyggernes synspunkt (også mellom valg) kommer til uttrykk og at dette formodentlig kan gjøre politiske beslutninger bedre forankret i lokalsamfunnene. Igjen peker informasjonstiltak seg ut som viktig også her, samtidig som kanaler og fora for

deltakelse og innspill åpenbart er viktig. Men som vi har påpekt; det er grunn til å innrette slike tiltak strategisk. Det ungdomsfokuset vi har påpekt foran står i så måte sentralt. I våre analyser ser vi imidlertid også at det er en viss sammenheng mellom hvordan borgernærhet vurderes og lav partifragmentering. Dette kan peke på at *politisk tydelighet* også kan være forbundet med borgernærhet. Som nevnt kan lav partifragmentering neppe være et mål å styre etter, men som nevnt foran; politisk tydelighet kan ivaretas på andre måter.

## **ROLLETRIVSEL**

I 2013-undersøkelsen pekes det på at politisk innflytelse øker rolletrivselen, og det dermed er opposisjonspolitikere og politikere med kort fartstid som bør være gjenstand for eventuelle tiltak – selv om det også kan medføre ulemper både i forhold til effektivt og ansvarlig styre. Den viktigste utfordringen i vårt materiale synes å være faren for at det skapes systematiske forskjeller mellom et «A-lag» og et «B-lag» i kommunestyrene. Ordførere står åpenbart sentralt i å være inkluderende brobyggere i så måte. Dette er noe som fortsatt har gyldighet. Det som denne studien derimot dokumenterer som noe (relativt) nytt, er hvordan den nye mediesituasjonen har betydning for folkevalggtrollen. Spilleregler og strategier knyttet til sosiale media blir trolig i større grad nødvendig. Som vi har sett kan det for eksempel være problemer knyttet til ivaretagelse av de folkevalgtes arbeidsgiverrolle når konflikter mellom folkevalgte, kommunale byråkrater og innbyggere spilles ut på slike plattformer. En annen side av dette er de nye mediens rolle som plattform for sjikane og mobbing av folkevalgte. I begge tilfeller er det god grunn til å tro at de folkevalgtes rolletrivsel påvirkes negativt

## **7.5 MOMENTER TIL FRAMTIDIGE UNDERSØKELSER**

Målrettede tiltak forutsetter som nevnt et godt kunnskapsgrunnlag. For den enkelte kommune vil det nødvendigvis bety at å framskaffe et slikt grunnlag prioriteres og finansieres. De kommunene som har deltatt i den undersøkelsen som denne rapporten bygger på, har et visst grunnlag gjennom denne. Det er imidlertid ikke sikkert at undersøkelsen slik den har vært tilrettelagt gir den nødvendige oppløsningen for å peke ut konkrete nok strategivalg for å utvikle lokaldemokratiet. Gitt at individfaktorer har stor forklaringskraft, er det etter vår oppfatning behov for et større datatilfang hva innbyggernes lokaldemokratiforståelse og drivere for engasjement angår. Dette betyr i så fall at lokaldemokratiundersøkelsens innretting mot lokaldemokratiets «output» og «performance» bør suppleres. Dette vil gi bedre og større kunnskap om hvem i lokalsamfunnet som svarer hva, for derigjennom å kunne målrette tiltak bedre. Vi vil ta til orde for at framtidige versjoner av undersøkelsen utvides i tråd med dette.

## REFERANSER

- Baldersheim, H. og L. E. Rose (2013). God demokratisk styring – hva sier faglitteraturen? *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24, s. 24-42.
- Baldersheim, H., Keuffer, N., & Ladner, A. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321–357.
- Baldersheim, H. og L.E. Rose (2011). Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Februar 2011.
- Bergh, J, og T. Tjerbo (2013). Betingelser for god demokratisk styring: En statistisk analyse, i M. Winsvold (ed.) *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24, s.52-76
- Berglund, F. (2007), 'Rekruttering av unge folkevalgte til lokalpolitikken,' *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 7 (1), s. 3-26
- Blåka, S og M. Winsvold (2013). Organisatoriske faktorerers betydning for demokratisk styring, i M. Winsvold (ed.) *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24, s.140-172
- Denters, B., Gabriel, O. og Rose, L.E. (2011), Citizens' Views about Good Local Governance, i Rosema, M., Denters, B. og Aarts, K. *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies. Essays in Honour of Jacques Thomassen*, Utrecht: Pallas Publications
- Esaiasson, P., Gilljam, M. og Karlsson, D. (2013) 'Sources of Elite Democratic Satisfaction. How Elected Representatives Evaluate Their Political System', i Dahlberg, S., Oscarsson, H. og Wangnerud, L. (red) *Stepping Stones. Research on Political Representation, Voting Behavior, and Quality of Government*, Göteborg, Universitetet i Göteborg, s. 39–58.
- Gjertsen m.fl. (2017). *Innbyggermedvirkning i kommunereformen. Erfaringer med bruk av folkeavstemninger og spørreundersøkelser*. NF-rapport nr. 9 2017.
- Gjertsen, A. (2014). Legitimacy in Interlocal Partnerships: Balancing Efficiency and Democracy. *Urban Studies* 51(9) 1926–1942,
- Guérin, E. og Kerrouche, E. (2008) From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe, *Local Government Studies*, (34) 2, 179-201
- SSB, n.d. Fakta om likestilling, tilgjengelig på <https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/likestilling>, lest 28 mai 2019
- Gustavsen, A., Røiseland, A., og Pierre, J. (2013), 'Legitimitet gjennom prestasjon?' (with Asbjørn Røiseland and Jon Pierre), i Oscarsson, H., Weibull, L., and Bergström, A. (eds.), *Vägskaäl*, Göteborg: SOM-instituttet



Hendriks F., Loughlin, J. og Lidström, A. (2011). European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, M., Marien, S. og de Vroome, T. (2012), The cognitive basis of trust. The relation between education, cognitive ability, and generalized and political trust, *Intelligence* 40, 604–613

Leknes, E. m.fl. (2013). *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. IRIS-rapport 2013/008.

Monkerud, L., Indset, M., Stokstad, S., & Klausen, J. E. (2016). Kommunal organisering 2016. *Redegjørelse for Kommunal og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-report. Oslo: NIBR*

Monkerud, L.C. og Sørensen, R.J. (201). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 26 (4)  
Listhaug., O. og Ringdal, K. (2007), Trust in Political Institutions: The Nordic Countries Compared with Europe, paper presentert på Nasjonal Fagkonferanse i Statsvitenskap, NTNU, Trondheim, 3-5 januar 2007

Noordzij, K., Van der Waal, J. og De Koster, W. (2019), The Educational Gradient in Trust in Politicians in the Netherlands: A Status-Based Cultural Conflict, *The Sociological Quarterly*, DOI: 10.1080/00380253.2019.1580551

Pettersen, P.A. og Rose, L. (2000). Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning. I Offerdal, A. og Aars, J. (red.) *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.

Peffley, M. og Rohrschneider, R. (2007) Guardians of Democracy? Elite Beliefs and the Theory of Democratic Elitism, *Oxford Handbook of Political Behavior*: 193-212

Rose, L. og Pettersen, P.A. (2009). Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til? I Saglie, J. (red.): *Det nære demokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag.

Rose, L. (2011). Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet? I Baldersheim, H. og Smith, E. (reds.): *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.

Røiseland, A., Pierre, J., Peters, B.G. og Gustavsen, A. (2015), 'Comparing local politicians' and bureaucrats' assessments of democratic participation: the cases of Norway and Sweden,'), *International Review of Administrative Sciences*, Dec 2015

Røiseland, A., Gustavsen, A. and Pierre, J. (2014) 'Procedure or Performance? Assessing citizen's attitudes towards legitimacy in Swedish and Norwegian local government,' *Urban Research and Practice*, 7 (2)

Saglie, J. (2013). Lokaldemokratiets rammer: Hva betyr struktur og kontekst for den lokaldemokratiske styringen?, i M. Winsvold (red.) *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24, s.112–139

Saxi, H., m.fl. (2014): Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv. UiN-rapport nr. 4-2014.

Skoog, L. (2019). *Political Conflicts. Dissent and Antagonism Among Political Parties in Local Government*. PhD thesis. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Skoog, L. og D. Karlsson (2018). Causes of party conflicts in local politics. *Politics*, 38(2), 182–196).

SSB statistikkbanken: Kommunestyre- og fylkestingsvalget, kandidater og representanter, <https://www.ssb.no/statbank/table/04966/tableViewLayout1/>

Stava, P. (2005). Lokaldemokrati, brukar og borgar: Ideal og realitetar. I Saglie, J. og Bjørklund, T. (red.) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.  
Winsvold (ed.) (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24

Winsvold, M. (2013). Hva innebærer god demokratisk styring for ulike aktører i lokaldemokratiet?, i M. Winsvold (red.) *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24, s.77–111

Winsvold, M. (red.) (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24. Oslo: NIBR

Winsvold, M., G. S. Hanssen, K. Houlberg, J. E. Klausen, J. Saglie, S. B. Seggaard og S. Vabo (2015). *Lokalpolitisk lederskap og medvirkning ved kommunesammenslåinger*. Rapport 2015:09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Winsvold, M. (2019) KS' Lokaldemokratiundersøkelse. UiO/ISF. Upublisert notat, 1. mars.

Zachrisson, A., T. Bjärstig and K. Eckerberg (2018). When Public Officers Take the Lead in Collaborative Governance: To Confirm, Consult, Facilitate or Negotiate? *Scandinavian Journal of Public Administration* 22(4):21-44.

# VEDLEGG

## SPØRRESKJEMA

Spørsmål som er stilt til innbyggere og folkevalgte. Spørsmål som ikke er stilt i 2017/2018 er i kursiv.

	2017	2014	2010
A Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen	X	X	X
B Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel	X	X	X
C De som har gode personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken, får lettere ivaretatt sine interesser	X	X	
D Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken	X	X	X
E Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hvordan kommunens inntekter brukes (i 2010 og 2014: ...om hva man får igjen for skattepengene)	X	X	X
F Stort sett vet innbyggerne nok om forholdene her i kommunen til å bruke stemmeseddelen sin på en fornuftig måte i kommunevalget (i 2014: stort sett vet jeg nok til å bruke min stemmeseddel...)	X	X	
G Her i kommunen har innbyggerne gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem (I 2010 og 2014: Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg)	X	X	X
H Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer	X	X	
I Kommuneadministrasjonen gjør alltid sitt beste for å hjelpe innbyggerne	X	X	
J Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne (I det store og hele er jeg... 2011 og 2014)	X	X	X
K I denne kommunen forvaltes de økonomiske ressursene på en forsvarlig måte	X	X	
L Jeg er i det store og hele fornøyd med måten kommunen takler utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor (I 2014: Jeg er lite fornøyd med måten kommunen takler de langsiktige utfordringene som dette lokalsamfunnet står overfor)	X	X	
M Denne kommunen utvikler og fornyer seg hele tiden i måten den løser oppgaver på (I 2014: Denne kommunen skal ha ros for fornyelse og nytenking i måten oppgavene løses på)	X	X	
N Denne kommunen gjør for lite for de mest sårbare i samfunnet	X	X	
<i>Denne kommunen gjør en god innsats for å ivareta alle innbyggers behov og rettigheter</i>		X	
<i>Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter</i>			X
<i>Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten</i>			X
<i>Her i kommunen er politikerne flinke til å begrunne sine beslutninger overfor innbyggerne</i>			X
<i>Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser</i>			X
<i>Lokaldemokrati er ikke så viktig, bare de offentlige tjenestene blir opprettholdt</i>			X

Spørsmål som er stilt til de folkevalgte. Spørsmål som ikke er stilt i 2018 er i kursiv.

	2017	2014	2010
1. Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken	X	X	
2. I vårt kommunestyre er det gode politiske debatter	X	X	
3. Ordføreren er en ordfører for hele kommunestyret	X	X	
4. Her i kommunen er det dårlige relasjoner mellom posisjon og opposisjon.	X	X	
5. Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsorden	X	X	
6. Her i kommunen er det politikerne som setter dagsorden	X	X	
7. Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar	X	X	X
8. Det er en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom de politiske organene	X	X	
9. Jeg er godt kjent med delegeringsreglementet her i kommunen (2014: Jeg kjenner delegeringsreglementet godt)	X	X	
10. De folkevalgtes styring og kontroll med kommunale selskaper fungerer tilfredsstillende	X	X	
11. De folkevalgtes styring og kontroll med interkommunale samarbeidstiltak fungerer tilfredsstillende	X	X	
12. Statens detaljstyring av kommunen uthuler rollen som folkevalgt	X	X	X
13. Vervet som folkevalgt er altfor tidkrevende	X	X	
14. Jeg synes godtgjørelsen som folkevalgt står i forhold til arbeidsinnsatsen	X	X	
15. Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt	X	X	X
16. Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt	X	X	X
17. I denne kommunen behandler politikerne hverandre med respekt (2014: Jeg blir behandlet med respekt av mine kolleger i bystyret/kommunestyret)	X	X	
18. Som folkevalgt har jeg blitt utsatt for ubehagelige hendelser fra innbyggere (plagsomme telefonoppringninger eller e-poster, svertekampanjer, hatmeldinger, trusler e.l.) (2014: Uspesifisert hvilke ubehagelige hendelser)	X	X	
19. Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte	X	X	X
20. Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten	X	X	
21. Administrasjonen legger for mange føringer i sakene kommunale virksomheten	X	X	
22. Det er klare ansvarlinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon	X	X	X
23. De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende	X	X	X
24. Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene	X	X	
25. Rådmannens saksframslegg er lettfattelige	X	X	
26. Min kommune har tilgang til tilstrekkelig kompetanse for å løse oppgavene	X	X	
27. Her i kommunen utnytter vi handlingsrommet vårt på en god måte	X		
28. Som folkevalgt har jeg blitt utsatt for ubehagelige hendelser av fysisk karakter (Skadeverk, fysiske angrep e.l.)	X		
29. Det politiske arbeidet som folkevalgt har gitt mersmak	X		

<i>Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt</i>		X	X
<i>Det er stor interesse for kommunepolitikken blant innbyggerne</i>			X
<i>Jeg opplever at velgerne har respekt for de folkevalgte</i>			X
<i>Medienes dekning av de folkevalgtes arbeid er for ensidig negativ</i>			X
<i>Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser</i>			X
<i>De viktige beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret</i>			X
<i>Kommunepolitikken er veldig sektororientert</i>			X
<i>Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten</i>			X
<i>Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen</i>			X
<i>Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ</i>			X
<i>Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger over på de folkevalgte</i>			X
<i>Opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen</i>			X

## INTERVJUGUIDE

Spørsmål	Variabel
1. Først lurte jeg på, hvis du tenker helt overordnet, hva mener du at kjennetegner en kommune med god demokratisk styring?	
2. Hvordan opplever du den demokratiske styringen i din kommune? (Er det noen sider av den demokratiske styringen i din kommune du synes fungerer bra? Og noe som ikke fungerer så bra?)	
3. Er det gjort noe i den nåværende kommunestyreperioden for å utvikle den demokratiske styringen i kommunen? Finnes det noen strategi for demokratisk utvikling i kommunen?	
4. Er det etter din mening noe kommunestyret kan gjøre for å bedre den demokratiske styringen i kommunen? I så fall hva? Hvilke faktorer er det vanskelig å gjøre noe med?	
<i>... Nå har jeg noen spørsmål om hvilken betydning forskjellige forhold kan ha for den demokratiske styringen i kommunen....</i>	
5. Først lurer jeg på om du kan si litt om hvordan kommunestyret i din kommune er organisert (Er utvalgene/komiteene Sektorinndelt/sektovergripende? Dersom utvalg: har de beslutningsmyndighet)? Hvilken betydning har den politiske styringsmodellen har for demokratiske styringen? 6. Kunne man organisert kommunestyret annerledes for å sikre bedre demokratisk styring – og i så fall hvordan?	Politisk styringsmodell
7. Kan du si litt om hvilken myndighet som delegeres fra politiske organer til administrasjonen? Tror du denne delegeringen har noe å si den demokratiske styringen? (blir det for eksempel vanskeligere å stille de folkevalgte til ansvar?) 8. Kunne man gjort noe med delegeringspraksisen som ville bedret den demokratiske styringen?	Delegering
9. Kan du si litt om hvordan oppgaveløsningen i kommunen er organisert? (I hvilken grad blir for eksempel oppgaver satt ut til private tjenesteleverandører? I hvilken grad brukes mål- og resultatstyring? 10. Hvordan tenker du at måten oppgaveløsningen er organisert på, påvirker den demokratiske styringen i kommunen? 11. Deltar dere i noen form for interkommunalt samarbeid? er dette av betydning for den demokratiske styringen? 12. Hvordan skulle man organisert oppgaveløsningen hvis målet var å sikre best mulig demokratisk styring?	Organisering av oppgaveløsning
<i>Nå vil jeg stille et par spørsmål om hvordan du opplever den interne organisasjonskulturen i kommunen.</i>	
13. Hvordan er for eksempel forholdet mellom politikerne og administrasjonen? (mht. tillit, detaljstyring, åpenhet) 14. I hvor stor grad er politikerne opptatt av å finne løsninger som samler på tvers av partiskillene?	Intern organisasjonskultur
15. Kan du si litt om hvordan kommunestyremøtene fungerer i denne kommunen? (Ledes de på en bra måte? Eller er de lange, kjedelige, dårlig	Møteledelse

ledet? Hvordan er tonen? Følger folk med? Surfer de på nettet? Er folk høflige og respekterer hverandres synspunkter eller hender det at folk er ufine eller krangler?)	
16. Har politikerne i kommunestyret lang fartstid eller er det stor utskiftning? Hva betyr dette for den demokratiske styringen?	Kommunestyrets sammensetning
17. Betyr kommunestørrelse noe for den demokratiske styringen? (pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet, effektivitet, rolle)	Kommunestørrelse
18. Tror du kommuneøkonomien påvirker deres muligheter til å få til god demokratisk styring? Hvordan?	Økonomi
<i>Så har vi et par spørsmål som omhandler relasjonene utad.</i>	
19. Er du kjent med noen tilfeller hvor folkevalgte politikere i din kommune har opplevd trusler eller trakassering? Hvordan håndteres dette i kommunen?	Trakassering
20. Hvordan er lokalmedienes fokus på kommunens demokratiske styring? 21. Hva tror du mediedekningen betyr for innbyggernes oppfatning av den demokratiske styringen? Og for de folkevalgtes oppfatning av den demokratiske styringen? 22. Kan du si noe om politikernes bruk av sosiale medier? Finnes det noen felles retningslinjer for bruken av sosiale medier blant politikerne? Har du noen tanker om hvordan sosiale medier endrer oppfatningen av demokratisk styring?	Lokalmediene og sosiale medier
<i>Det har vært en prosess i din kommune knyttet til kommunereformen, vi har noen spørsmål som omhandler hvordan denne prosessen påvirker den demokratiske styringen</i>	
23. Hvilke konsekvenser tenker du prosessen rundt sammenslåinger/eventuelle sammenslåinger har hatt på den demokratiske styringen i din kommune? 24. Kan du si noe om hvordan du oppfatter den demokratiske prosessen rundt selve sammenslåingsspørsmålet i din kommune? 25. Har prosessen rundt kommunereformen ført til noen endringer i det lokalpolitiske engasjementet blant innbyggere i din kommune? (e.g. nye kanaler, tiltak, apati, spenninger)	Kommunereform
26. I KOMMUNER SOM INNGÅR I SAMMENSLÅING: Planlegger kommunen spesielle tiltak for bedre lokaldemokratisk styring i den nye, sammenslåtte kommunen (eller, tiltak for å motvirke eventuelle ulemper ved sammenslåingen)	
<i>Motstridende sider ved lokaldemokratiet/håndtering av spenninger</i>	
27. Hva vil du si er de viktigste utfordringene for den demokratiske styringen i din kommune? 28. Opplever du at det er vanskelig å ivareta ulike sider ved den demokratiske styringen samtidig? (Er det for eksempel sånn at effektive løsninger kan gå på bekostning av andre hensyn, som å involvere innbyggere, likebehandling eller klare ansvarslinjer). Føler du noen ganger at ulike hensyn må veies opp mot hverandre? Hvordan avveies i så fall dette? 29. Hvordan håndterer dere balansegangen mellom det å skape fellesløsninger partiene kan enes om versus det å gi velgerne mulighet til å velge mellom klare alternativer på valgdagen? Framstår partiene i kommunen som klare alternativer, som gir innbyggerne et veivalg?	Hvordan kommunene prioriterer ulike sider ved lokaldemokratiet og hvordan de håndterer mulige spenninger mellom de ulike sidene
30. Hvordan opplever du at rekrutteringen av nye politikere fungerer i kommunen? Får partiene folk til å stille på lister? Gjøres det noe for å bedre rekrutteringen? Hva kan gjøres?	Rekruttering av folkevalgte

## DELTAKENDE KOMMUNER

	<b>2009/2010</b>	<b>2014</b>	<b>2017/2018</b>
1	Alvdal		
2	Arendal		
<b>3</b>	<b>Asker</b>	<b>Asker</b>	<b>Asker</b>
4			Audnedal
5	Balestrand		
6	Ballangen		
7	Bardu		
8			Berg
9	<i>Bergen</i>	<i>Bergen</i>	
10			Bjerkreim
11	Bodø		
12	Bykle		
13	<i>Bærum</i>	<i>Bærum</i>	
14	<i>Drammen</i>		<i>Drammen</i>
15	Drangedal		
16			Eid
17		<i>Eidsberg</i>	<i>Eidsberg</i>
18	Eidskog		
19			Eidsvoll
20	Elverum		
21	<i>Enebakk</i>	<i>Enebakk</i>	
22	Etne		
23	<i>Evenes</i>	<i>Evenes</i>	
24	Farsund		Farsund
25	Fauske		
26			Finnøy
27	Fitjar		
28	<i>Forsand</i>	<i>Forsand</i>	
29	Fosnes		Fosnes
30	Fredrikstad		
<b>31</b>	<b>Frogn</b>	<b>Frogn</b>	<b>Frogn</b>
32	Frosta		
33	Fræna		
34			Førde
35			Gaular
36			Giske
37	Gjerdrum		
38		Gjesdal	
39	Gol		
40	<i>Gran</i>	<i>Gran</i>	
41			Granvin



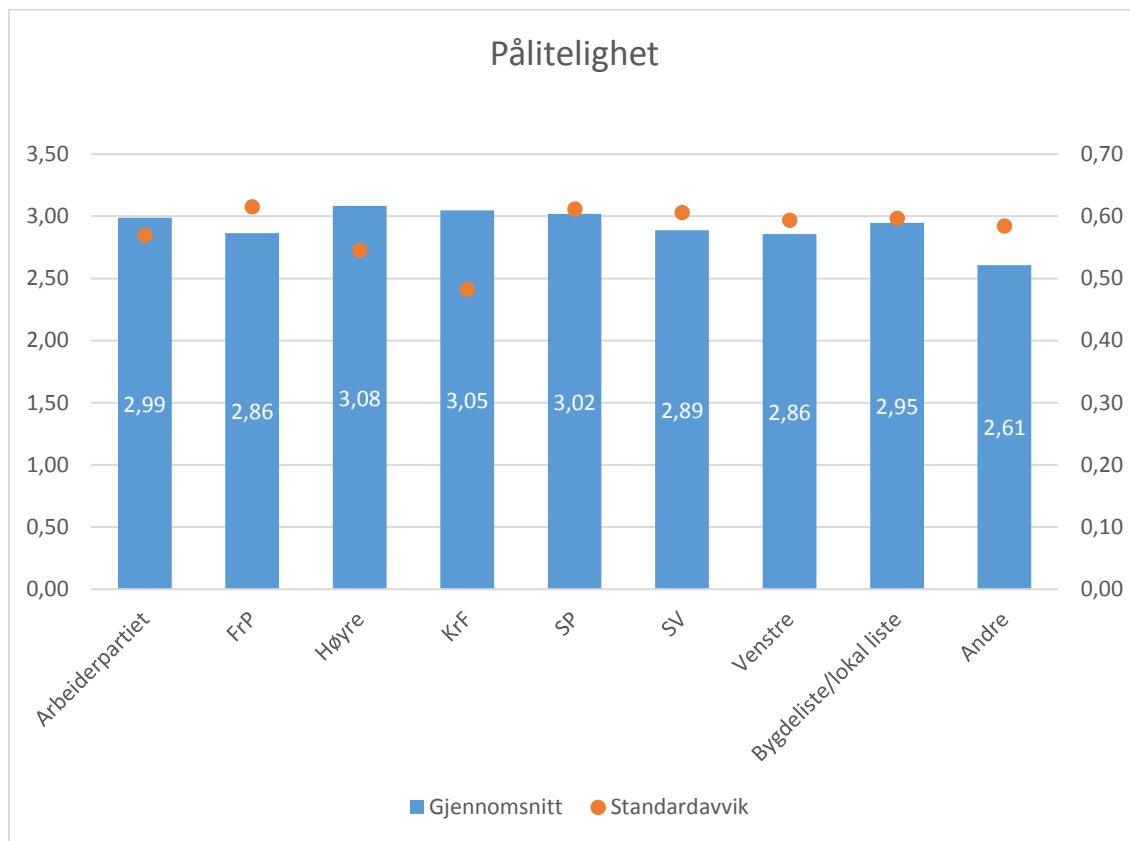
42	<i>Grimstad</i>	<i>Grimstad</i>	
43	Grong		
44	Grue		
45	Gulen		
46		Halden	
47	<i>Halsa</i>		<i>Halsa</i>
48			Haram
49	Hareid		
50			Hemne
51			Herøy
52		Hitra	
53	Hjartdal		
54	<i>Hjelmeland</i>		<i>Hjelmeland</i>
55	Hobøl		
56	Hof		
57			Hurum
58			Hægebostad*
59	<i>Hå</i>	<i>Hå</i>	
60	Iveland		
61	Jevnaker		
62			Jølster
63	<i>Klepp</i>	<i>Klepp</i>	
64			Kristiansand
65	Kristiansund		
66			Kvam
67		<i>Kvinnherad</i>	<i>Kvinnherad*</i>
68	<i>Kviteseid</i>		<i>Kviteseid</i>
69			Lardal
70			Larvik
71			Lenvik
72	Lavangen		
73	Lillesand		
74			Lindås
75			Lindesnes
76	Lom		
77	Lund		
78		Lunner	
79	Luster		
80	<i>Lyngdal</i>		<i>Lyngdal</i>
81		<i>Lørenskog</i>	<i>Lørenskog</i>
82		<i>Mandal</i>	<i>Mandal</i>
83		Marnardal	
84			Meland
85	<i>Moss</i>		<i>Moss</i>
86		Målselv	

87	<i>Namdalseid</i>		<i>Namdalseid</i>
88	<i>Namsos</i>		<i>Namsos</i>
89	Nannestad		
90			Naustdal
91			Nedre Eiker
92	<i>Nes</i>		<i>Nes</i>
93	Nesodden		
94	Norddal		
95	Nord-Fron		
96	Nøtterøy		
97		Odda	
98		<i>Oppegård</i>	<i>Oppegård</i>
99	Orkdal		
100		Oslo	
101	Overhalla		
102		Porsgrunn	
103			Re
104			Radøy
105	Rendalen		
106			Rennesøy
107		Rindal	
<b>108</b>	<b>Ringebu</b>	<b>Ringebu</b>	<b>Ringebu</b>
109			Rygge
110	Rælingen		
111			Røyken
112	Saltdal		
113		Samnanger	
114		<i>Sandnes</i>	<i>Sandnes</i>
115			Sandøy
116	Sarpsborg		
117			Sauda
118	Selbu		
119			Selje
120	Sigdal		
121	Sirdal		
122	<i>Skaun</i>	<i>Skaun</i>	
123	Skedsmo		
124		<i>Ski</i>	<i>Ski</i>
125	<i>Skodje</i>		<i>Skodje</i>
126			Snillfjord
127			Snåsa
128		Sogndal	
129			Songdalen
130	Spydeberg		
131	<i>Stange</i>	<i>Stange</i>	

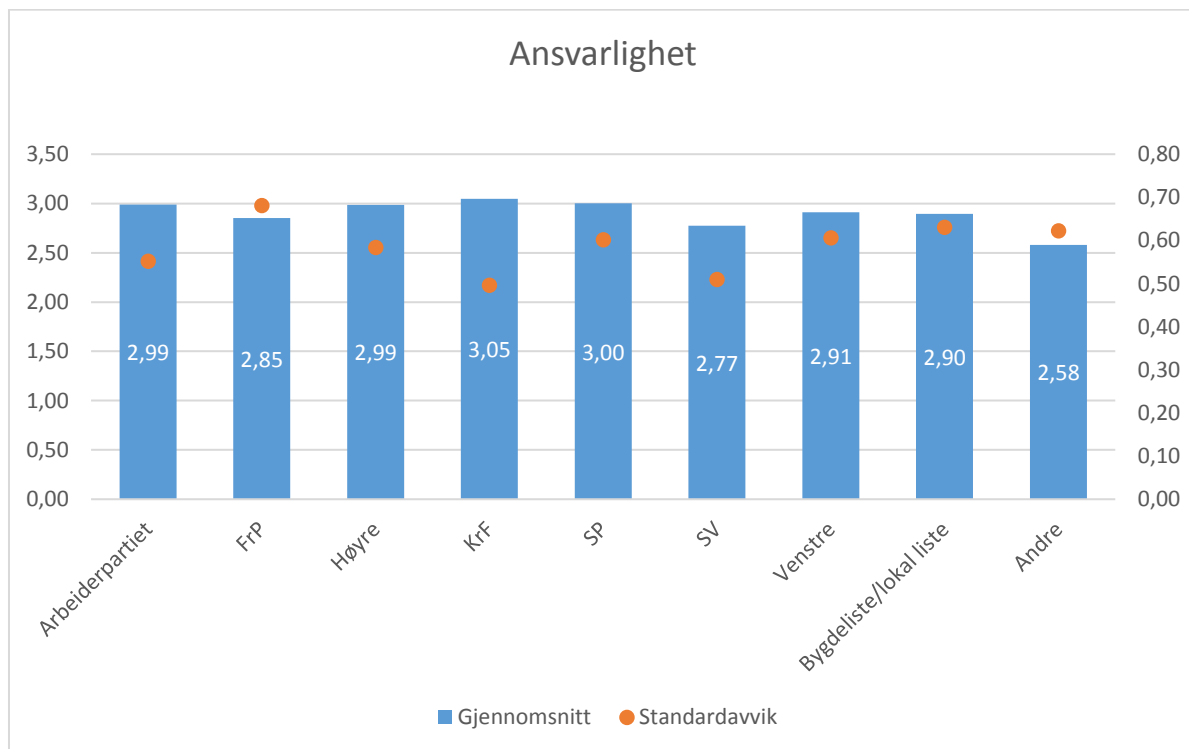
<b>132</b>	<b>Stavanger</b>	<b>Stavanger</b>	<b>Stavanger</b>
133	Steinkjer		Steinkjer
134	<i>Stord</i>	<i>Stord</i>	
135		<i>Svelvik</i>	<i>Svelvik</i>
136	<i>Søgne</i>		<i>Søgne</i>
137	Sørfold		
138			Sørum
139	Sør-Varanger		
<b>140</b>	<b>Time</b>	<b>Time</b>	<b>Time</b>
141	<i>Tranøy</i>		<i>Tranøy</i>
142		Tromsø	
143	<i>Tvedestrand</i>		<i>Tvedestrand</i>
144		Tynset	
145	Tysnes		
146			Tønsberg
147		<i>Ullensaker</i>	<i>Ullensaker</i>
148			<i>Vanylven 2017 og 2018</i>
149		Vennesla	
150			Verran
151	Vestby		
152	Vestvågøy		
153			Voss
154		Vågan	
155	<i>Ørland</i>		<i>Ørland*</i>
156			Ørskog
157		Øvre Eiker	
158	Øyer		
159	Ål		
160			Ålesund
161		Ås	

\*Disse kommunene har bare gjennomført innbyggerdelen i 2018

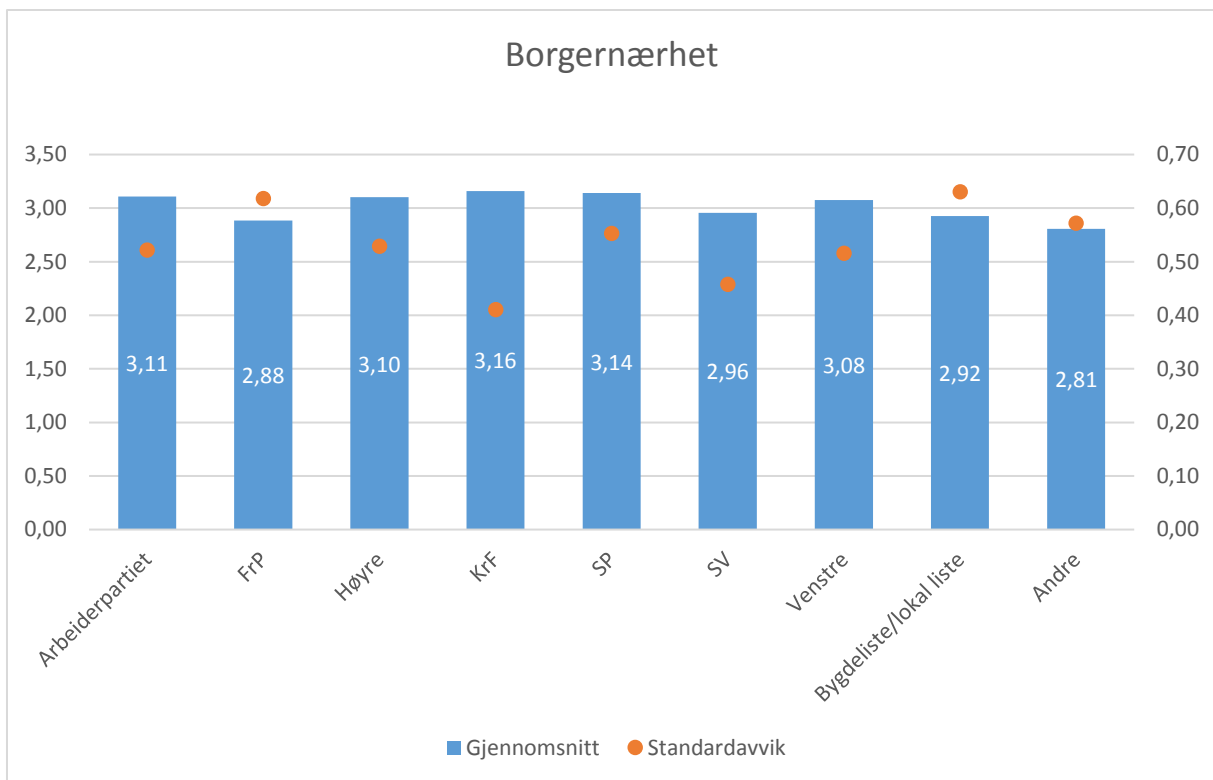
## DEMOKRATIINDEKSER OG PARTIFORDELING



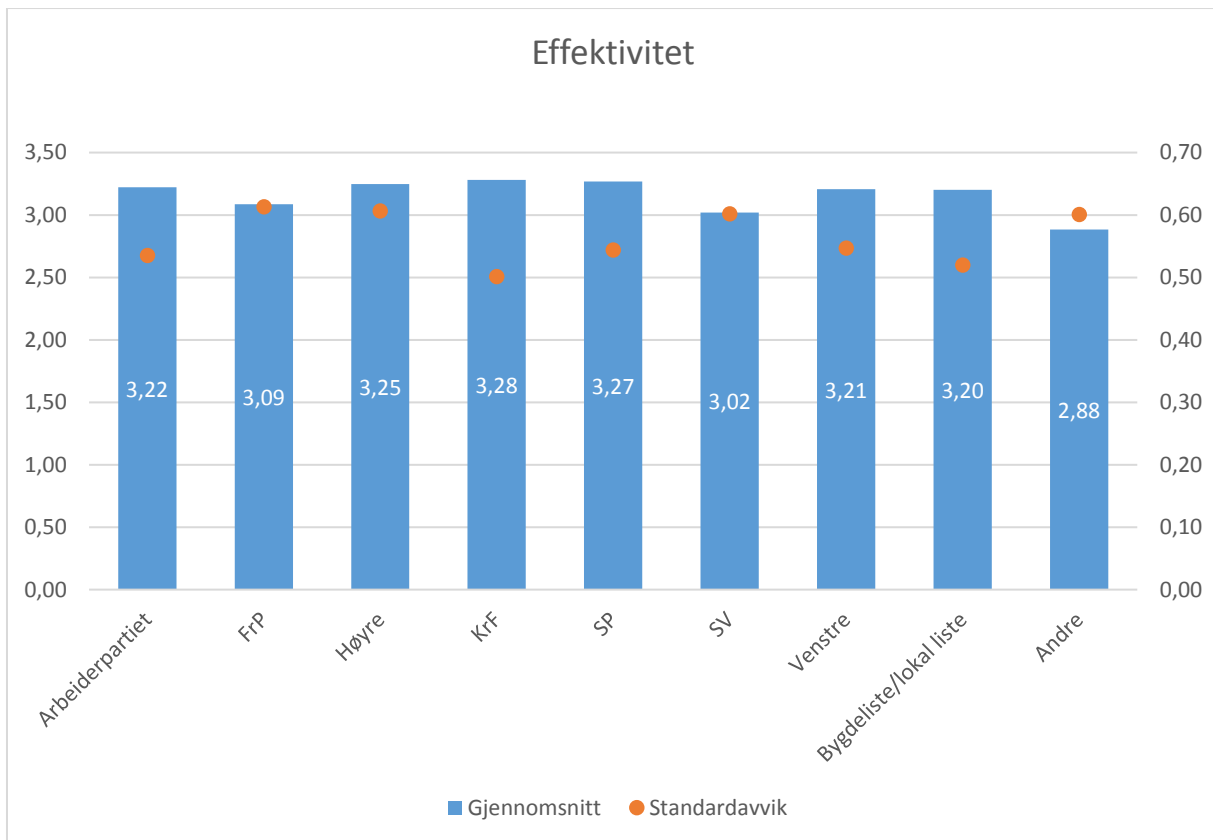
Figur 13: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av pålitelighet (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1751.



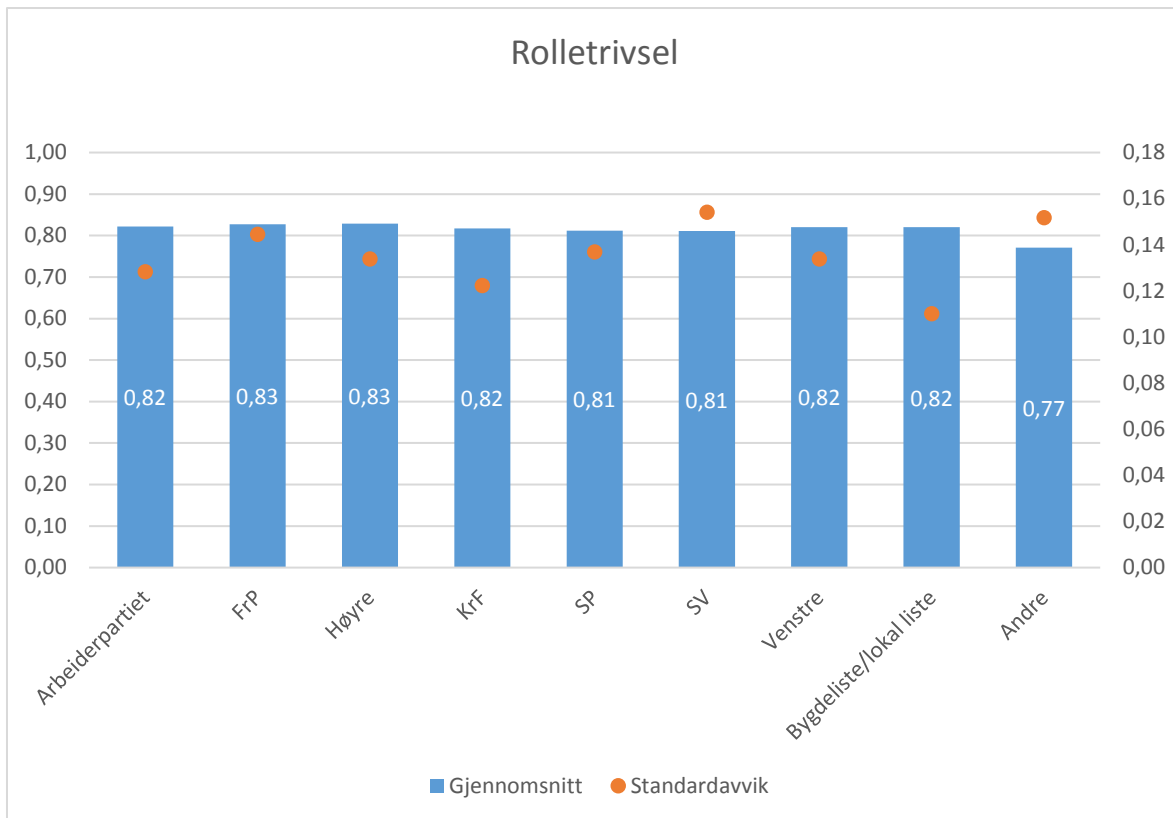
Figur 14: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av ansvarlighet (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1836.



Figur 15: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av borgernærhet (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1813.

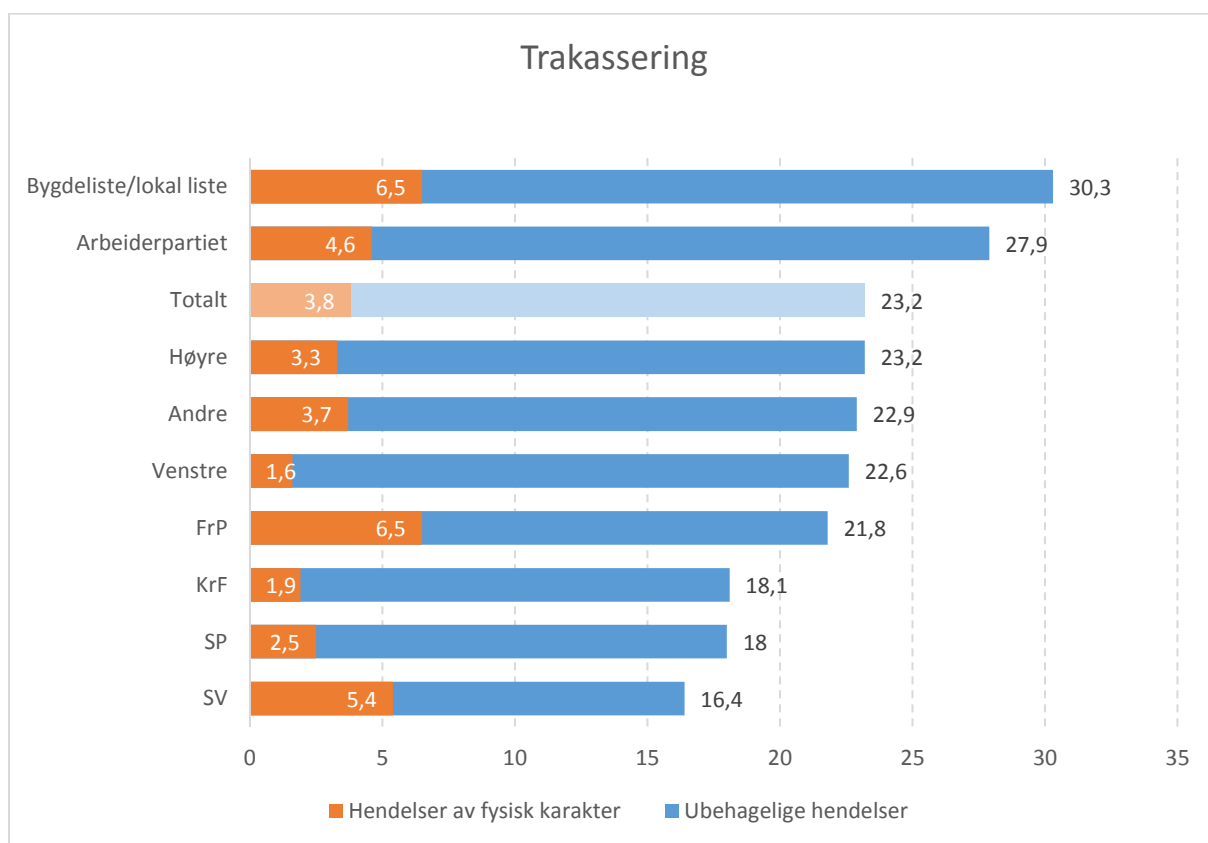


Figur 16: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av effektivitet (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1851.



Figur 17: Gjennomsnitt (venstre akse) og standardavvik (høyre akse) i vurderingen av rolletrivsel (indeks) etter parti. Folkevalgte. N=1692.

## TRAKASSERING



Figur 18: Opplevd trakassering etter partitilhørighet. Andel som svarer «passer ganske godt/svært godt». Prosent. N=1880.



NORDLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490  
N-8049 Bodø  
Norge

Tlf: +47 75 41 18 10  
nf@nforsk.no  
www.nordlandsforskning.no

ISBN:  
978-82-7321-764-6 (trykt)  
978-82-7321-765-3 (digital)  
ISSN-nr: 0805-4460