UiO : Institutt for statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Den krevende borger

Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene

Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen og Lawrence E. Rose

Dokumentasjonsrapport november 2011

DEN KREVENDE BORGER

Utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene

Dokumentasjonsrapport

November 2011

Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen
og Lawrence E. Rose

© Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen og Lawrence E. Rose, 2011

Alle henvendelser vedrørende rapporten skal rettes til rettighetshaver
ved Harald Baldersheim eller Lawrence E. Rose

Universitetet i Oslo
Institutt for statsvitenskap
Postboks 1097 Blindern
0317 Oslo

Telefon 2285 5181
E-post postmottak@stv.uio.no

Rapporten er produsert i samarbeid med Unipub AS.
Trykk og innbinding: AIT Oslo AS.

Forord

Forskningsprosjektet "Den krevende borger: Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting" ble høsten 2007 tildelt midler fra Norges forskningsråd under programmet Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG). Som det framgår av NFRs nettsider, har programmet som målsetting å stimulere til økt kunnskap om lokale og regionale konsekvenser av nasjonale og internasjonale utviklingstrekk i forhold til samfunnsdeltakelse, bosetting, tjenestetilgjengelighet, næringsutvikling og identitet.

Formålet med prosjektet "Den krevende borger" har i denne sammenheng vært å identifisere (eventuelle) nye mønstre i befolkningens forventninger til og måter å forholde seg til kommunesektoren på. På grunnlag av en ny så vel som tidligere nasjonale surveyundersøkelser har prosjektet gjennomført en rekke analyser som belyser befolkningens erfaringer med og forventninger til kommunal politikk og tjenesteyting. Hensikten med denne rapport er å gi en sammenfattende presentasjon av resultatene fra disse analysene.

Prosjektet har vært et samarbeid mellom professors Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose fra Universitetet i Oslo og professor Per Arnt Pettersen fra Høgskolen i Bodø, nå Universitetet i Nordland. I forbindelse med datainnhenting og bearbeidelse har vi også hatt bistand fra Peter Holme. Datamaterialet fra surveyundersøkelsene anvendt i analysearbeidet er innhentet av Statistisk sentralbyrå og er tilgjengelig fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenesten (NSD).

Oslo/Bodø
November 2011

Innhold

1. Den krevende borger – en introduksjon 1

2. Hva slags lokaldemokrati vil folk ha? 11

3. Kommunenes tjenester og handlekraft: Hvor tilfreds er innbyggerne? 29

4. Forventninger til kommunale prioriteringer: Hvem skal betale for tjenestene? 57

5. Tillit til politiske aktører og institusjoner: Hva er folkets dom? 75

6. Forventninger til lokalpolitikerne: Hva krever borgerne? 92

7. Politisk deltakelse: Spredning eller opphopning? 109

8. Modernisering av organisasjon og forvaltningspraksis: Påvirkes innbyggernes holdninger til kommunen? 124

9. Stedskvaliteter: Hvor vil den krevende borger bo? Byens vrimmel eller landets ro? 134

10. Den krevende borger – en oppsummering 152

Kapittel 1

Den krevende borger – en introduksjon

Formålet med prosjektet

Prosjektet retter søkelyset mot problemstillinger knyttet til kommunal oppgaveløsning i spenningen mellom befolkningens erfaringer og forventninger, nye brukerbehov, rettsliggjøring og demokratisk styring. Prosjektet tar sikte på å besvare bl.a. følgende spørsmål: Hvilke forventninger til og erfaringer med lokal politikk og tjenesteyting har borgerne? Hvordan søker kommunene å tilpasse seg disse forventningene og erfaringene med hensyn til informasjonspolitikk, organisasjonsløsninger og strukturelle tilpasninger? Er det sammenhenger mellom forventninger og erfaringer på den ene siden og kommunesektorens utviklingsstrategier på den andre siden? Kan for eksempel gode og aktive informasjonsstrategier etterspores i innbyggernes tilfredshet med tjenester og tillit til lokalpolitikken?

Prosjektet bringer sammen to typer av problemstillinger som hittil stort sett har vært studert atskilt: (1) spørsmål angående innbyggernes holdninger til og erfaringer med lokal politikk og forvaltning, som regel utforsket gjennom utvalgsundersøkelser, og (2) spørsmål angående valg av og effekter av forskjellige utviklingsstrategier, ofte studert gjennom et mindre antall case-studier. I dette prosjektet føres de to typene av problemstillinger sammen i en analytisk nyvinning. Prosjektet har også et kunnskapskumulativt siktemål gjennom å videreføre kjernespørsmål fra tidligere undersøkelser i en tidsserieanalyse ved hjelp av databaser som strekker seg tilbake til 1993. Disse databasene gjør det mulig å se hvordan befolkningens holdninger og erfaringer har utviklet seg over en årrekke.

Bakgrunn for prosjektet

I Norge og i Norden mer allment har kommunesektoren tradisjonelt hatt en sterk stilling. Kommunene og regionkommunene har vært tildelt mange og viktige oppgaver og har nytt stort legitimitet. Kommunesektoren er nå under press og debatt i alle de nordiske land. Det stilles spørsmål ved dagens struktur og oppgavefordeling (jf. kapitler i Baldersheim & Rose 2010). Bakgrunnen er dels endrede ytre omstendigheter – slik som globalisering og

europeisering – og dels forandringer knyttet til befolkningsstruktur, økonomisk organisering og kulturelle svingninger. Befolkningen blir eldre, mer urban, rikere og mer kritisk innstilt til offentlig virksomhet.

Internasjonalt er kommunesektoren under press i ulike retninger (Denters & Rose 2005:2-6; Kersting m.fl. 2009): mer overlates til henholdsvis staten, markedet eller det sivile samfunnet. I Norge er statstrenden tydeligst (jf. f.eks. overføring av oppgaver fra fylkeskommunene til staten); det føderal-kommunitære innslaget i samfunnsmodellen som sterke og viktige kommuner og regionkommuner representerer, svekkes. I hvilken utstrekning vil kommune-sektoren bevare sin relevans som oppgave- og problemløser i en demokratisk ramme slik vi kjenner den i dag? Vi antar at det avhenger av kommunesektorens evne til å svare på de utfordringene som endrede behov, forventninger og økonomisk-sosiale rammer innebærer.

Uttrykket "den krevende borger" henviser til to parallelle trender som skaper utfordringer for det norske politisk-administrative forvaltningssystemet. På den ene siden finner vi en rekke samfunnsendringer som er behandlet under noe forskjelligartede merkelapper i faglitteraturen, men som i sum peker i retning av dyptgående endringer i befolkningens forventninger til offentlig sektor. De brede samfunnsendringer som det siktes til, har vært omtalt bl.a. under betegnelser som "kunnskapssamfunnet", "informasjonsøkonomien", "nettverkssamfunnet", "individualismens tidsalder". Mer spesifikt politiske utviklingstrekk har vært karakterisert som "post-materialisme", "den ny-liberale bølgen", "den nye politiske kulturen", "den kreative klassen", mv. (jf. Inglehart 1977, 1990; Clark & Rempel 1997; Clark & Hoffmann-Martinot 1998; Florida 2002). På denne bakgrunnen tegnes det et forholdsvis positivt bilde av aktive og interesserte samfunnsborgere – borgere som er velutdannede, kvalitetsbevisste, rettighetsorienterte, kulturinteresserte og potensielt aktivistiske i forhold til enkeltsaker. Dette er borgere som har en klar selvforståelse og veldefinerte oppfatninger av hva de kan forvente av det offentlige. De er som regel ressurssterke og initiativrike. Tillit til og positiv bedømming av den offentlige sektoren blant disse borgere er først og fremst basert på vurderinger av hva som blir tilbudt og hva som blir oppnådd av offentlige instanser – en klar vektlegging av *performance* kriterier.

Men det finnes også samfunnsanalyser som tegner et dystrere bilde av samfunnsutviklingen og hva den innebærer for enkelte borgere, med betegnelser som "risikosamfunnet", "to-tredjedels-samfunnet", "den digitale kløften" m.v. der fokus rettes mot utstøtings-,

marginaliserings- og isoleringsmekanismer (jf. Beck 1992; Lingås 2005; Norris 2001). Med utgangspunkt i slike analyser kan utrykket "krevende borger" også henvise til grupper som har problemer med å hevde seg i et konkurranseorientert samfunn, og som trenger særskilt støtte for å integreres i fellesskapet. Dette er borgere som ofte er mindre selvsikre, ikke så ressurssterke eller initiativrike. I mange tilfeller har de behov for andre typer informasjon og tjenester. Også for slike borgere vil tillit til og positiv vurdering av den offentlige sektoren bero på vurderinger av hva som blir tilbudt, og hva som blir oppnådd av offentlige instanser, men i all sannsynlighet med en annen vektlegging av bestemte *performance* kriterier.

Som denne framstilling understreker, har søkelyset innen faglitteraturen i den senere tiden blitt rettet mot den enkeltes holdninger og orientering til den politiske sfæren og offentlig virksomhet fra ulike hold. I en debatt forankret i arbeider av Ronald Inglehart (1977, 1990) har en sentral problemstilling dreid seg om den enkeltes verdigrunnlag og orienteringssett slik dette kommer til uttrykk i den politiske arena. Er folk preget av materialistiske eller post-materialistiske holdninger? Mens det førstnevnte er et verdisyn som vektlegger den enkeltes økonomiske og fysiske velvære, er det sistnevnte et verdisyn som i større grad vektlegger selvrealisering/utvikling og fellesskapets beste. Fra en litt annen vinkel har Jürgen Habermas stilt et beslektet spørsmål: Har bestemmelser som sikre den enkeltes politiske og sosiale rettigheter og velferd, bidratt til en dreining i borgernes holdninger – i retning av det han kaller for en "privatist retreat from citizenship and a particular 'clientelization' of the citizen's role" (Habermas 1994:31). Se dessuten Eriksen & Weigård 1993; Hansen 1995). Dette spørsmål og drøftinger som bunner i det er nær beslektet med diskusjoner om rettsliggjøring av flere og flere områder av samfunnslivet (jf. Bellamy 1993; Østerud m.fl. 2003:116-126).

Det er i samsvar med dette utviklingsbildet når nyere forskning om folks forhold til kommunene tyder på at de ser seg først og fremst som *brukere* av tjenester, dernest som *skattytere* med legitime forventninger til "value for money", og i mindre grad som *velgere* med et bredere samfunnsansvar og engasjement (jf. Pettersen & Rose 1997; Rose 1999). Dette er antakelig ikke bare et forbigående fenomen, men trolig en mer langvarig endring (jf. Hellevik 1996, 2001). Parallelt med dette er det forskningsresultater som viser at det er nettopp vurdering av offentlig virksomhet – tilfredshet med offentlig organisering og tjenesteyting – som er av sentral betydning for kommunesektorens omdømme (jf. Pettersen &

Rose 2000; Rose & Pettersen 2000; Baldersheim m.fl. 2003). Slike resultater understreker utfordringene som kommuner og fylkeskommuner står overfor når det gjelder utforming og en videre tilpasning av informasjonsvirksomhet og organisasjonsoppbygging.

I dette prosjekt forsøker vi å belyse begge sider ved uttrykket "den krevende borger" – hvilke krav som finnes blant innbyggerne, hva slags perspektiver disse bunner i, og hvordan disse påvirker og er påvirket av kommunenes egen aktivitet, bærekraft og organisering. I de følgende avsnittene beskriver vi hvordan disse problemstillingene vil bli belyst.

Utviklingstrekk i borgerrollen

Som samfunnsmedlemmer har enkeltindividet flere ståsteder og flere roller. Man har forholdet til familien, til yrkeslivet, til lokalsamfunnet og til det politiske fellesskapet for å nevne de viktigste holdepunkter for de aller fleste. Disse holdepunktene innebærer minst fire forskjellige roller – som hhv. velger eller politisk medborger (*citoyens* på fransk), betaler, bruker og produsent. De samfunnsmessige utviklingstrekkene skissert innledningsvis kan medføre endringer i den relative vektlegging av disse ulike roller – endringer som i seg selv har konsekvenser for offentlig tjenesteyting. Endringene og utfordringene som ligger i disse kan illustreres langs tre dimensjoner:

Den enkeltes relasjoner til lokalsamfunnet

Befolkningens mobilitet har økt sterkt de siste tiår, med store sosiale konsekvenser (Frønes 2000). I større grad enn tidligere flytter folk fra hjemstedet/fødestedet i forbindelse med utdanning og yrkeskarriere. Mange pendler på tvers av kommunegrenser til/fra jobb. I situasjoner med 'mine, dine, våre barn' kan barna som den enkelte har ansvar for, være bosatt i forskjellige kommuner. Flere og flere er blitt eiere av hytter og landsteder, som for mange har utviklet seg til et hjem nr. to. Samtidig har utenlandsreiser blitt en del ikke bare av ferien men av hverdagen for mange. Om stedsidentiteten svekkes eller blir mer mangfoldig som et resultat av den økte mobiliteten, vet vi lite om. En hovedhypotese er at det skjer en identitets-utvikling fra lokalisme til kosmopolittisme. Mobilitetsutviklingen skaper i alle fall nye krav og nye behov for informasjon om offentlig tjenesteyting. For eksempel opplever mange typiske hyttekommuner at deres nettsider besøkes av vel så mange hytteeiere som av den fastboende befolkning. Og disse kommunene hevder at hytteeierne skaper økt press på det kommunale apparat uten at kommunene kan ta seg fullt ut betalt for det.

Den enkeltes forhold til offentlig tjenesteyting

De endrede forventninger til offentlige tjenester kan beskrives som en utvikling fra klient- til kunderelasjoner. Økt velstand og utdanning fører til høyere forventinger til kvalitet på tjenestene og en mer kritisk holdning til samhandlingsrelasjonene. Gjennom innføring av bl.a. ulike former for valgfrihet har kommuner og fylkeskommuner bidratt til en slik endring i orienteringer. Rettighetslovgivning og rettsliggjøring av forskjellige velferdsgoder trekker i samme retning. Igjen medfører dette til klare utfordringer for kommuner og fylkeskommuner. Informasjonsbehovet øker og organisasjonsmodeller må tilpasses dersom de skal opprett-holde tjenestebasert legitimitet og omdømme.

Den enkeltes forhold til den politiske arena

I den politiske sfæren er det overgangen fra å være aktiv deltakere til passive tilskuere det som er mest tankevekkende. En slik overgang er forsterket av tidsklemmen som mange opplever i dagens samfunn, i tillegg til det som oppfattes som en nasjonalisering av lokal-politikken. I den grad man forholder seg aktivt til den offentlige sfæren, er det i økende grad som privatperson, som rettighetshaver og bruker av offentlige tjenester. Deltakelse blir rettet mot "det lille demokratiet" (dvs. å utøve innflytelse for å sikre seg sin andel av offentlige goder og tjenester), ikke det store demokratiet som er innrettet mot fellesskapet og beslutninger om fellesgoder (jf. Ståhlberg 1996). En forskyvning i kommunenes og fylkeskommunenes legitimitetsgrunnlag blir resultatet.

Tidligere forskning har berørt aspekter ved disse tre relasjonene, men ofte uten tilgang til data som tillater analyser av lengre tidsforløp. Resultatene som foreligger, understreker imidlertid betydningen av alle tre relasjonene med hensyn til hvordan borgerne forholder seg til kommunesektoren (jf. Pettersen & Rose 1997, 2000; Rose 1999, 2003; Rose & Pettersen 2000, 2003, 2005). Analysene i følgende kapitler søker å avdekke endringsmønstre i de nevnte sidene ved borgerrollen, samt hvilke trekk som er dominerende – herunder hvordan mønstrene arter seg i ulike befolkningsgrupper, landsdeler, kommunetyper, m.v.

Analytiske perspektiver

Analysene belyser tre hovedhypoteser – vandrerhypotesen, bærekraftshypotesen og moderniseringshypotesen. Vandrerhypotesen belyses gjennom analyser med fokus på personer og livssituasjoner. Bærekraftshypotesen studeres gjennom analyser med vekt på

forskjeller mellom kommunetyper, mens moderniseringshypotesen undersøker effekter av forskjeller i kommunal politikk og organisering.

Enkelt sagt innebærer *vandrerhypotesen* at folks livsbaner mindre enn før følger spor som er fastlagt ut fra klasse- og familiebakgrunn eller oppvekststed. For en stor gruppe, kanskje flertallet, vil livet oppleves som en serie oppbrudd, avbrudd og ny start: oppbrudd fra hjemsted, skifter av arbeidsplasser og karrierer, samlivsbrudd, geografisk og sosial pendling, osv. Vandrerhypotesen er inspirert av et dominerende perspektiv i moderne samfunnsforskning – nemlig at samfunnet preges av en tiltakende individualisme (jf. Giddens 1991; Sennet 1998; Bauman 2001). Den enkeltes livsløp styres av egne valg, mindre av sosialt utgangspunkt. Selvrealisering blir overordnet rettesnor for den enkelte mens kollektive normer med utgangspunkt i for eksempel familie, lokalsamfunn eller religion blir mindre styrende for valgene den enkelte gjør. Prosjektet vil legge vekt på en kartlegging av respondentenes livssituasjon med særlig sikte på å fange opp vandrere av ulike kategorier ut fra den antakelsen at disse er særlig krevende samfunnsborgere dels på grunnlag av den aktuelle livssituasjonen de er i, og dels på bakgrunn av den mer allmenne individualistiske verdiorienteringen disse i særskilt grad antas å være preget av.

Individualismens konsekvenser med hensyn til offentlige tjenester er at preferansene blir mindre standardiserte og mer preget av den enkeltes særegne livsløp. Det forventes mer "skreddersøm" av kommunene, mindre "konfeksjon" i tjenesteytingen. Den enkelte forventer å bli møtt på egne premisser. En annen konsekvens av selvrealiseringsprosjektene er forventningen om å bli sett, lagt merke til som person. For kommuneforvaltningen innebærer det at brukerne forventer en personlig service og respekt for særskilte behov og ønsker, noe som nok kommunene til tider kan oppleves som kravstor atferd, på grensen til arroganse. Vandrere og individualister er også vanskelige å fange opp i tradisjonelle måter å organisere politisk medvirkning på. Vi forventer at vandrere og individualister er mer kritiske til kommunale tjenester og politikk enn andre grupper. Samtidig setter denne gruppen av samfunnsborgere kommunene i et dilemma dersom det er slik at toleransen overfor variasjon i nivå og innretning av kommunal tjenesteyting er minkende, noe statlig oppgaveovertakelse og inngrep kan tyde på. Rommet for lokal tilpassing kan dermed bli mindre.

Bærekrafthypotesen tar utgangspunkt i at forventningene til kommunal politikk og tjenesteyting er blitt mer standardisert, bl.a. som resultat av mediafokus på forskjeller mellom

kommunene. Samtidig hevdes i debatten at en del kommuner mangler forutsetninger for å levere kvalitativt akseptable tjenester, for eksempel fordi de er for små, har for svakt inntekts-grunnlag eller ikke makter å skaffe kvalifiserte fagfolk (Agenda 2006). Det kan derfor tenkes at folk i slike kommuner vil være ekstra kritiske til kommunen – og omvendt, at folk i kommuner med god bærekraft er mer fornøyd med sin kommune enn andre. For å undersøke denne hypotesen er det nødvendig å gruppere kommunene ut fra en måling av bærekraft.

Moderniseringshypotesen retter søkelyset mot organiseringen av kommunal politikk og tjenesteyting. Grunnantakelsen er at "moderne" kommuner har en organisering av tjeneste-ytingen og kontakten med innbyggerne som bedre møter behov og interesser hos innbyggerne enn tilfellet er i "tradisjonelle" kommuner. Moderne kommuner har en "post-fordistisk" struktur (Stoker 1989). Det vil si at moderne kommuner preges av fleksibel og desentral organisasjonsstruktur, vektlegging av medarbeiderutvikling og bred kommunikasjon med innbyggerne. I slike kommuner vil innbyggernes møte med kommunen oppleves som en positiv erfaring, noe som vil prege holdningene tilsvarende. Slike analyser krever data om kommunale organisasjonsløsninger og kommunikasjonstiltak. Slike data finnes i Organisasjonsdatabanken opparbeidet av NIBR etter oppdrag fra Kommunal- og regional-departementet (jf. Hovik & Stigen 2008) og i egne databaser.

Prosjektdesign og gjennomføring

Gjennomføring av prosjektet krever en design som gjør det mulig å kople sammen data om enkeltindivider med data som beskriver en del trekk ved kommuner og kommunal organisering. Dette ble oppnådd gjennom bruk av en serie landsomfattende undersøkelser gjennomført av Statistisk sentralbyrå i henholdsvis 1993, 1996, 2001 og 2008 etter oppdrag fra Universitetet i Oslo. For hver av disse undersøkelsene er det blitt sørget for å identifisere den enkeltes bostedskommune. Gjennom kobling til egenskaper ved kommunene gjør dette det mulig å identifisere og måle effektene av konkrete lokale forhold i bestemte kommuner.

For samtlige undersøkelser har det dessuten vært viktig at folk bosatt i kommuner av alle størrelser skulle være representert i utvalget. Spesielt var det viktig å få med personer bosatt i de minste kommunene, personer som i liten grad kommer med i vanlige representative landsomfattende undersøkelser. For å oppnå dette ble det anvendt stratifisert disproporsjonalt

utvelging (jf. Hellevik 2002:117).[1] Med dette ble personer bosatt i de minste kommunene *over*representert mens personer bosatt i de største kommunene ble *under*representert. Det er spesielt ytterkategoriene som er sterkt preget av *disproporsjonalitet* mellom kommuneandel og befolkningsandel. Gjennom etterveiing er det imidlertid mulig å korrigere for denne disproporsjonalitet slik at materialet kan brukes for å få et riktig bilde av forhold på landsbasis (Hellevik 2002:125). Analysene presentert i de følgende kapitlene er alle basert på datasett der nettopp en slik etterveiing er foretatt.

Innholdet av de fire undersøkelsene er utformet slik at det på flere punkter er kontinuitet i med henblikk på sentrale forhold samtidig som nye perspektiver vedrørende borgernes forventninger, erfaringer og holdninger vedrørende kommunene er lagt til. Datainnsamlingen er skjedd gjennom en kombinasjon av et telefonintervju som deretter er fulgt opp med en postal enquête sendt alle personer som har fullført telefonintervjuet. Telefonintervjuer og postal enquêter har hver for seg sine muligheter og begrensninger. Ved å kombinere dem kan man utnytte en del muligheter og samtidig unngå noen av begrensingene. Telefonintervju kan for eksempel med fordel bli benyttet til kunnskaps- og atferdsspørsmål, mens en skriftlig postal enquête er bedre egnet til spørsmål som inneholder mer krevende problemstillinger og spørsmålsformuleringer som forutsetter refleksjon og en del overveielser. Bruken av to metoder kan imidlertid være problematisk i den forstand at selv designet blir ytterligere komplisert. De som eventuelt ønsker å gå nærmere inn i datamaterialet bør derfor være oppmerksom på om variablene som analyseres kommer fra telefon- eller postaldelen av undersøkelsen og anvende en veiingsfaktor som er tilpasset variablenes karakter.

Mer detaljerte opplysninger om variablene som er lagt til grunn i analysene presentert i følgende kapitler og hvordan disse er eventuelt bearbeidet i forbindelsene med analysene som er gjennomført vil leseren finne enten i teksten eller i metodologiske appendikser til hvert kapittel.

[1] Utvalgsplanene og fremgangsmåten for stratifisering for hver undersøkelse er nærmere beskrevet i dokumentasjonsrapportene (jf. Rose & Skare 1996; Rudlang 1996; Normann 2002; Høstmark 2010).

Referanser

Agenda (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene: Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Sandvika: Agenda. Agenda rapport R5472.

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red) (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bauman, Zygmunt (2001). *Flytende modernitet*. Oslo: Vidarforlaget.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.

Bellamy, Richard (1993). "Citizenship and Rights" i Richard Bellamy (red), *Theories and Concepts of Politics*. Manchester: Manchester University Press.

Clark, Terry N. og Michael Rempel (red) (1997). *Citizen Politics in Post-Industrial Societies*. Boulder: Westview Press.

Clark, Terry N. og Vincent Hoffmann-Martinot (red) (1998). *The New Political Culture*. Boulder: Westview Press.

Denters, Bas og Lawrence E. Rose (2005). "Local Governance in the Third Millennium: A Brave New World?" i Bas Denters og Lawrence E. Rose (red), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1993). "Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 9:111-31.

Frønes, Ivar (2000). *På sporet av den nye tid: Kulturelle varsler for en nær fremtid*. Bergen: Fagbokforlaget.

Florida, Richard (2002). *The Rise of the Creative Class: and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.

Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.

Habermas, Jürgen (1994). "Citizenship and National Identity" i Bert van Steenbergen (red), *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.

Hansen, Tore (1995). "Lokalt demokrati ved et vendepunkt?" i Tore Hansen og Audun Offerdal (red), *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere: Festskrift til Francesco Kjellberg*. Oslo: Tano forlag.

Hellevik, Ottar (1996). *Nordmenn og det gode liv: Norsk Monitor 1985-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar (2001). "Ungdommens verdisyn – livsfase- eller generasjonsbetinget" *Tidsskrift for ungdomsforskning* 1:47-70.

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, 7. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Høstmark, Maria (2010). *Undersøkelse om det lokale selvstyret 2008 - om folks forhold til kommunen: Dokumentasjonsrapport*. (foreløpig upublisert utgave) Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008). *Kommunal organisering 2008*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR rapport 2008:20.

Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among the Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Ingelhart, Ronald (1990). *Cultural Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

Kersting, Norbert, Janice Caulfield, R. Andrew Nickson, Dele Olowu og Hellmut Wollmann (2009). *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag.

Lingås, Gunnar (2005). *Ansvar for likeverd: Etikk i tverrfaglig arbeid med habilitering og rehabilitering*. Oslo: Gyldendal

Normann, Tor Morten (2002). *Undersøking om det lokale sjølvstyret: Dokumentasjonsrapport*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Notat 2002/11.

Norris, Pippa (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (1997). "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?" i Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano forlag.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (2000). "Det lokale selvstyrets omdømme: Opphav og betydning" i Audun Offerdal og Jacob Aars (red), *Lokaldemokrati – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*, rev. utg. Oslo: Kommuneforlaget.

Rose, Lawrence E. (1999). "Citizen (Re)orientations to the Welfare State: From Public to Private Citizens?" i Jet Bussemaker (red), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. London: Routledge.

Rose, Lawrence E. (2003). "Local Political Participation in Norway – Does Globalization Make a Difference?" i Harald Baldersheim og Jean-Pascal Daloz (red), *Political Leadership in a Global Age: The Experiences of France and Norway*. Aldershot: Ashgate.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2000). "The Legitimacy of Local Government: What Makes a Difference? Evidence from Norway" i Keith Hoggart og Terry N. Clark (red), *Citizen Responsive Government*. Amsterdam: JAI/Elsevier.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2003). "Kommunesammenslåing: Folkets krav eller folkets skrekk?" i Kommunenes Sentralforbund (red), *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur*. Oslo: Kommuneforlaget.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2005). "Endringer i kommunestrukturen: Hva skiller motstanderne fra de velvillige?" i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Rose, Lawrence og Audun Skare (1996). *Dokumentasjonsrapport: Undersøkelse om folks forhold til kommunen, 1996*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Rev. 30.09.96.

Rudlang, Hilde (1996). *Undersøkelse om folks forhold til kommunen – 1996: Dokumentasjonsrapport*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Avdeling for personstatistikk/Seksjon for intervjuundersøkelser. Notater 1996 96/22.

Sennett, Richard (1998). *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. New York: W.W. Norton.

Stoker, Gerry (1989). "Creating a Local Government for a Post-Fordist Society: The Thatcherite Project?" i John Stewart og Gerry Stoker (red), *The Future of Local Government.* London: Macmillan.

Ståhlberg, Krister (1996). "Den lilla och den stora demokratin" i Krister Ståhlberg, *Herre i eget hus*. Bergen: LOS-senteret. LOS rapport 9605.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003). *Makten og demokrati: En sluttbok fra Makt- og demokratiutredning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Kapittel 2

Hva slags lokaldemokrati vil folket ha?

Innledning

Hva er hensikten med kommuneinstitusjonen? Hvorfor skulle det være nødvendig med kommuner? Disse er grunnleggende og universelle spørsmål; de melder seg i så godt som alle land. De er stadig tilbakevendende spørsmål som debatteres og lar seg ikke besvare på en definitiv og evigvarende måte (jf. bl.a. Baldersheim & Smith 2010; Frazer 1995; Goldsmith 1996; Phillips 1996). Fra et komparativt perspektiv er det likevel tre verdier som over tid har vært spesielt framtredende i begrunnelsene av kommuneinstitusjonens eksistensberettigelse: frihets- eller autonomiverdien, demokrativerdien og effektivitetsverdien (jf. Sharpe 1970). Disse tre verdiene har også stått sentralt i kommuneinstitusjonens utvikling i Norge.[2]

Alle tre verdier representerer begrep som kan tolkes på ulike måter og gis forskjellig innhold og mening. Demokratibegrepet er et skoleeksempel i så henseende. Til tross for en betydning som på overflaten er enkel å forstå – demokrati betyr *folkestyre* – ved nærmere refleksjon reiser det seg en rekke sammenflettede spørsmål (jf. Rose 2005:60-61). Det er derfor ikke særlig overraskende at begrepet i historiens løp har blitt tolket i ulike retninger. I grove trekk kan man likevel identifisere tre hovedstrømninger: (1) *det direkte demokratiet* der hovedideen er at alle personer som danner et politisk fellesskap skal delta direkte i prosessene som fører fram til kollektivt bindende vedtak; (2) *det indirekte eller representative demokratiet* der hovedideen er at utvalgte personer skal opptre som stedfortredere eller representanter for fellesskapets øvrige medlemmer og treffe beslutningene på vegne av alle; og (3) *det kommunikative eller deliberative demokratiet* der hovedideen dreier seg ikke så mye om måten beslutninger ble tatt men heller om hvordan meninger eller preferanser blir til.[3] I alle, men særlig i det indirekte, representative demokratisynet, er det for øvrig enkelte

[2] For en fyldigere diskusjon av disse verdienes plass i utvikling av det lokale selvstyre i Norge, se bl.a. Kjellberg (1991, 1995), NOU 1990:13, kap. 7, Næss m.fl. (1987), Pettersen & Rose (1997) og Steen (1968).
[3] En uttydpende drøfting av disse tre demokratibegrepene finnes i Rose (2005:61-74).

undervarianter som går under forskjellige merkelapper avhengig av hva som vektlegges – for eksempel konkurranse- eller elitedemokrati, valgdemokrati og deltakerdemokrati.[4]

Grunnloven fra 1814 stadfestet prinsipper om et indirekte, representativt demokrati som den sentrale bærebjelken i det norske demokratiet. Riktignok finner man innslag av det direkte demokratiet i form av (lokale) rådgivende folkeavstemninger. Disse representerer imidlertid unntaket, ikke regelen i det lokale folkestyret. De er forholdsvis sjelden tatt i bruk, og i lokalpolitisk sammenheng har de i stor utstrekning vært knyttet til to temaer – språkvalg for grunnskolen og alkoholpolitikk (jf. Adamiak 2002:199-201).[5] En mer utstrakt bruk av bindende lokale folkeavstemninger ble dessuten avslått da spørsmålet var tatt opp til diskusjon i forbindelse med Lokaldemokratikommisjonens arbeid (jf. NOU 2006:7 sider 89-101 og St.meld. nr. 33 (2007-2008):72-74). Det har også blitt gjennomført en rekke forsøk med deliberative demokratiske prosesser i lokalpolitisk sammenheng (jf. bl.a. Aars 2000, 2001; Offerdal & Aars 1998). Men i det store og hele er lokaldemokratiet bygget over en indirekte, representativ lest, og det er i denne tradisjonen at demokratioppfatningen til folk flest er forankret.

Innbyggernes demokratisyn

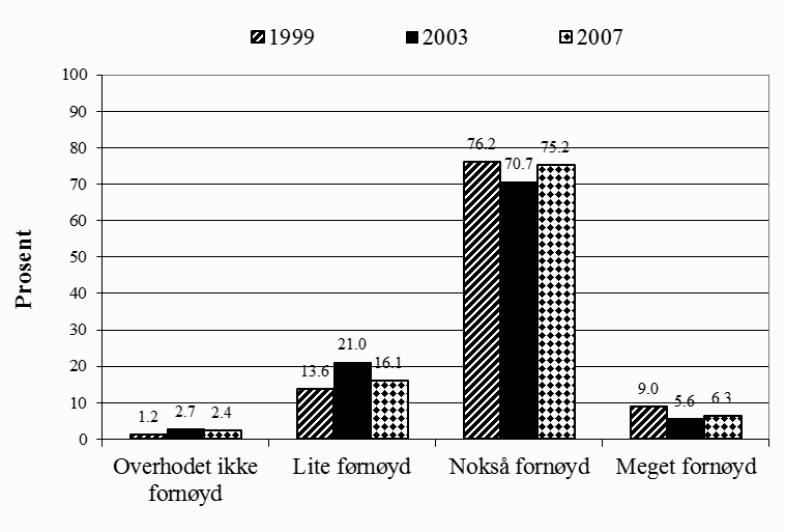
Denne situasjonen avspeiler seg i svar på spørsmål som ble stilt i en landsomfattende lokalvalgundersøkelse gjennomført i 2003. Gitt muligheter for å velge mellom idealer som kjennetegner forskjellige lokaldemokratiske perspektiver, er det først og fremst idealer som preger et representativt og et deliberativt demokrati som folk foretrekker (jf. Stava 2005:214-16). Innbyggerne opplever imidlertid at det er elitedemokrati som i størst grad faktisk preger forholdene i sin egen bostedskommune (Stava 2005:218-19). Det vil si at de folkevalgte forventes å gjøre jobben sin uten for mye innblanding fra velgerne, og når de folkevalgte fatter beslutninger, forventes de å følge de sin egen overbevisning uten å legge for mye vekt på folkemeningen.

At lokalforholdene oppfattes som preget av elitiske innslag og at de folkevalgte treffer beslutninger uten å være særlig bundet av folkemeningen synes ikke å kaste en skygge over

[4] I faglitteraturen finnes det mange forskjellige merkelapper og klassifiseringer av demokratimodeller, mange som beror på forfatternes vektlegging av bestemte sider eller egenskaper ved et demokratisk styresett (se, for eksempel, Goodin & Pettit 1997; Held 2006; Lindensjö 1999; Midtgaard & Rasch 2004; Rasch 2005). De som nevnes her er bare et typisk utvalg.

[5] I etterkant av diskusjonen har Statistisk sentralbyrå fått i oppdrag å etablere og føre et register over lokale folke-avstemninger (jf. St.meld. nr. 33 (2007-2008):73 og KRDs pressemelding av 07.07.2009).

folks generelle tilfredshet med måten lokaldemokratiet funger på. Når de blir bedt å si hvor fornøyd de er med måten lokaldemokrati fungerer i egen kommune, svarer det store flertallet "nokså fornøyd" (se figur 2.1). Dersom man legger til de som svarer "meget fornøyd", er det faktisk vel over 75 prosent som antyder en positiv oppfatning om hvordan lokaldemokrati fungerer i sin bostedskommune. Og som figur 2.1 viser, har denne andelen vært nokså stabil i perioden fra 1999 til 2007.[6]



Figur 2.1. Innbyggernes tilfredshet med måten lokaldemokratiet fungerer på i egen kommune, 1999-2007.

I utgangspunktet virker en såpass høy grad av tilfredshet betryggende. Lokaldemokratiet i Norge synes å hvile på et trygt grunnlag. Svar på et annet spørsmål stilt i forbindelse med lokalvalgundersøkelsene gjennomført både i 2003 og 2007 styrker dette inntrykket. Konfrontert med en påstand om at "det norske demokratiet kunne fungert like bra uten lokalt selvstyre", var det om lag 85 prosent som sa seg *uenig*; bare 15 var nokså eller helt *enig* med påstanden. Innholdsmessig er imidlertid begge spørsmål utformet på en slik måte at det er nokså naturlig for folk å oppgi svar som er positive til lokaldemokrati og hvordan det generelt sett fungerer.[7]

[6] Når et lignende spørsmål ble stilt innbyggerne i en komparativ internasjonal undersøkelse gjennomført i 2001, var tilsvarende prosentandeler ca 90 i Sveits, 80 i henholdsvis Norge og Danmark, og 75 i Nederland.
[7] At det kan være et innslag av en form for ja-siing kan med andre ord ikke utelukkes.

Når det graves dypere med andre spørsmål, er folks holdninger og oppfatninger om lokaldemokrati mer tvetydige og mindre ensidig positive. For eksempel skrumper andelen som sa seg *uenig* med påstanden "lokaldemokrati er ikke så viktig, bare de offentlige tjenestene blir opprettholdt" til 67 prosent i 2001 og 61 prosent i 2008, mens andelen som sa seg *enig* økte fra 27 til 31 prosent i samme undersøkelsene. Velgerne er enda mer delte i oppfatningene av påstanden om at "de offentlige midler vi bruker til å drive lokaldemokratiet – for eksempel utgifter til valg og møtegodtgjørelse – er vel anvendte penger". I både 2003 og 2007 var det så vidt over halvparten av de intervjuede som sa seg enig, mens den andre halvparten var uenig (om lag 18 prosent var "helt uenig"). Vi registrerer med andre ord at det er, i hvert fall i prinsippet, forholdsvis sterk oppslutning om verdien av lokaldemokrati som en del av det norske styringssettet. Men når folk blir bedt om å reflektere over og uttale seg om mer konkrete sider ved lokaldemokratiet, er meningene mer delte.

Innbyggernes egne forutsetninger, forpliktelser og forventninger

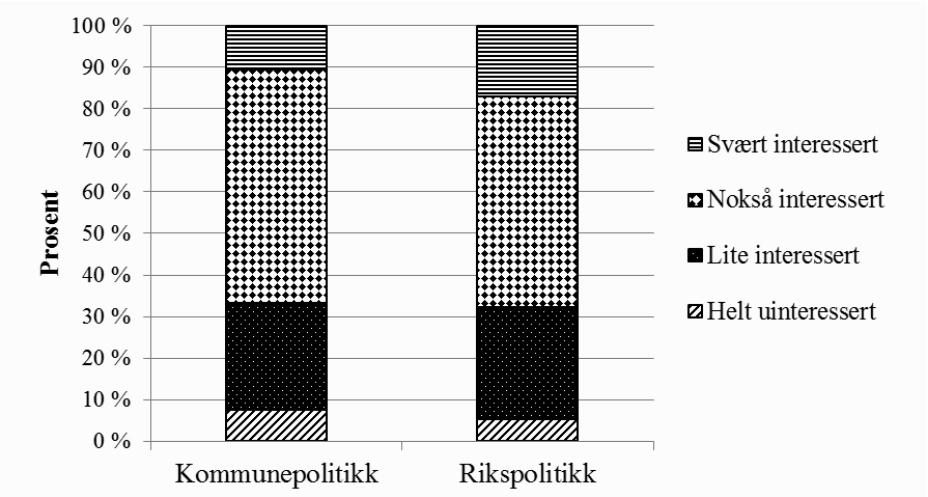
Lokalpolitikken dreier som om spørsmål i som berører den enkeltes hverdag nært og umiddelbart. Mange lokalpolitiske spørsmål kan likevel være ganske kompliserte og krevende å sette seg inn i. Hvilke forutsetninger har egentlig innbyggerne for å forstå og delta i det lokalpolitiske fellesskapet? Hvordan er deres innstilling til kommunens virksomhet, og hvordan de ser på seg selv som medlemmer av et lokalt/kommunalt fellesskap?

Lokalpolitisk interesse og kompetanse

Et grunnleggende spørsmål dreier seg om innbyggerne interesserer seg for lokalpolitikk overhodet og kommunens virksomhet mer allment, og om folk føler seg i stand til følge med og sette seg inn i hva kommunepolitikken dreier seg om. Politisk interesse og subjektiv (egenopplevd) politisk kompetanse anses som viktige forutsetninger for at demokrati skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte (jf. Rose & Pettersen 2009:229-30). Om folk skal kunne ivareta sine egne interesser og ønsker i forbindelse med lokale beslutninger som berører dem, må de ha en viss nysgjerrighet med hensyn til å følge med og innhente informasjon om hva som pågår i den politiske arenaen. De bør vite hvor beslutninger fattes og av hvem. Likeledes bør de ha en følelse av at de kan forstå hva som foregår og ha evne til å engasjere seg når de skulle føle et behov. Dersom disse forutsetninger ikke er oppfylt, vil det lett kunne føre til en følelse av avmakt og passivitet. I så fall er det ikke bare ivaretakelse

av den enkeltes interesser som kan stå i fare, men også fellesskapets grunnlag. Gode kollektive beslutninger forutsetter informasjon om og bidrag fra de berørte.[8]

Granskninger av folks lokalpolitiske interesse og selvopplevde lokalpolitiske kompetanse fra senere år tyder på at disse forutsetninger i rimelig høy grad er innfridd. Som det framgår av figur 2.2, er interessen som folk har for *kommunepolitikk,* omtrent på samme nivå som for *rikspolitikk*. I begge tilfeller er det over 65 prosent som sa at de var svært eller nokså interessert, mens andelen som svarte at de var helt uinteressert er under 10 prosent. Resultatene fra lokalvalgsundersøkelsen i 2007 er langt på vei i samsvar med fordelingene framstilt i figur 1.5 (jf. Rose & Pettersen 2009:233-34). Det er bare når det gjelder fylkespolitikk at interessen er noe mer laber, et funn som ikke er særlig overraskende gitt fylkeskommunenes stilling og ansvarsområder i dagens forvaltningsapparat. Resultatene fra lignende undersøkelser tilbake til 2001 viser dessuten at interessen for kommunepolitikk har vært nokså stabil over tid. Det er en viss tendens til at interessen faktisk har steget seg i de siste årene (jf. Rose & Pettersen 2009:235).

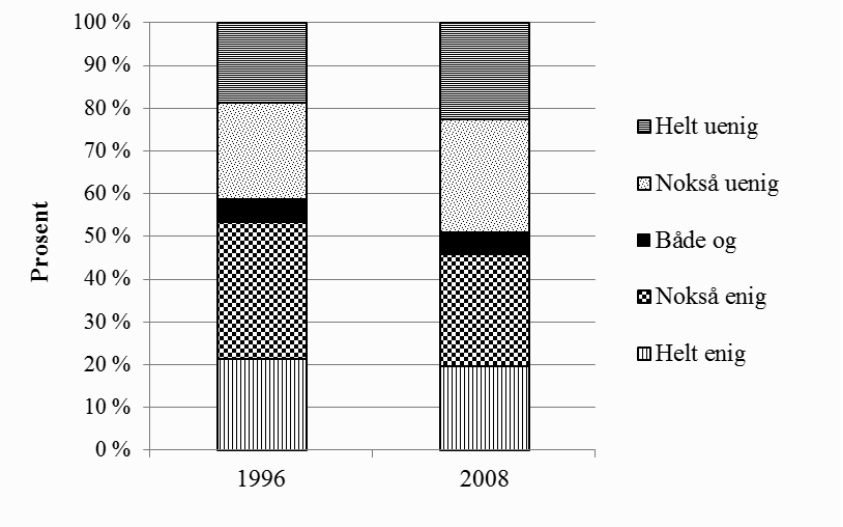


Figur 2.2. Interesse i kommunal- og rikspolitikk, 2008

Noen lignende resultater ser man i forhold til folks selvopplevde lokalpolitiske kompetanse. Figur 2.3 framstiller fordelingene fra henholdsvis 1996 og 2008 når folk er blitt bedt om å ta

[8] En slik tankegang står særdeles sterk i den deltakerdemokratiske demokratitradisjonen. Det er en tankegang som går tilbake til antikken (det er et sentralt innslag i Perikles gravtale til folket fra Aten i etterkant av Peloponneserkrigen) og har senere blitt videreutviklet av andre politiske filosofer (jf. f.eks. Walzer 1980:64; Dahl 1985; og Putnam 1993:87).

stilling til påstanden "Kommunepolitikken er ofte så innviklet at folk som meg ikke klarer å sette seg inn i hva den dreier seg om". Å si seg *enig* i denne påstanden innebærer at folk ikke føler seg i stand til å forstå hva som foregår i kommunepolitikken, mens å si seg *uenig* tolkes i motsatt retning – folk mener at de har den nødvendige kompetansen for å sette inn i kommunepolitikk. Utviklingen i perioden fra 1996 til 2008 er gått i retning av en større andel som sier seg uenig (fra om lag 40 til 50 prosent); folks selvopplevde lokalpolitiske kompetanse er altså styrket.



Figur 2.3. Innbyggernes selvopplevde lokalpolitisk kompetanse. Svar på påstanden "Kommunepolitikken er ofte så innviklet at folk som meg ikke klarer å sette seg inn i hva den dreier seg om", 1996 og 2008.

Det kan imidlertid ikke feies under teppet at selv i 2008 var det så mange som 45 prosent av innbyggerne som *ikke* følte seg kompetente til å forstå hva som foregår i kommunepolitikken. En måte å tolke dette på er å si at det avspeiler den faktiske virkeligheten. Tross alt er mange lokalpolitiske saker forholdsvis kompliserte; de innebærer spørsmål som krever særskilt kunnskap og avveiinger mellom flere til dels motstridende mål. Å få innsikt og tilstrekkelig oversikt kan derfor være en utfordring for selv de mest kunnskapsrike. Men demokrati forutsetter at folket er i stand til å holde beslutningstakerne ansvarlige, ikke bare gjennom valg, men også gjennom andre kontrollmekanismer, som alle forutsetter en informert og våken befolkning (jf. bl.a. Narud & Valen 2007; Przeworski m.fl. 1999). Ut fra et slikt perspektiv er det ikke fullt så lett å slå seg til ro med en fordeling hvor nærmere halvparten av

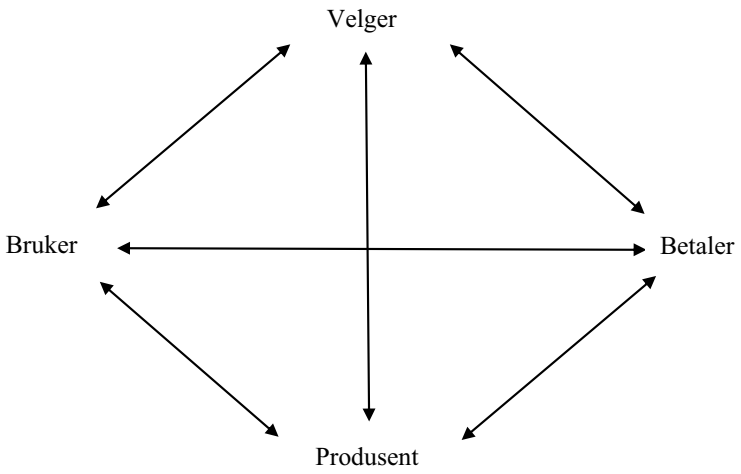
befolkningen opplever at kommunalpolitikk er så innviklet at de ikke klarer å sette seg inn i hva den dreier seg om.

Hovedinntrykkene som figur 1.5 og figur 1.6 etterlater, kan utdypes med resultater fra lokalvalgsundersøkelsene. Når folk i 2007 ble spurt om hvor godt de følte seg informert om hva som skjer i politikken på ulike forvaltningsnivåer var det ca. 20 prosent som svarte *lite* eller *ikke* informert om kommunepolitikk, mens 35 prosent svarte at de følte seg godt eller svært godt informert.[9] Med hensyn til rikspolitikken var det til sammenlikning en atskillig større andel som følte seg godt eller svært godt informert (over 50 prosent), mens med hensyn til fylkespolitikken var det en betraktelig lavere andel (i underkant av 10 prosent – jf. Rose & Pettersen 2009:238). Slike resultater avspeiler riktig nok flere forhold, ikke minst oppmerksomheten omkring og dekningen av aktuelle politiske spørsmål i ulike massemedier og en eksplosjonsartet vekst i alternative informasjonskanaler. Her skimtes det en utfordring for kommunene (og enda mer for fylkeskommunene) når det gjelder valg av informasjons-strategier vis-à-vis sine innbyggere: Hvordan er det mulig å nå fram til innbyggerne med relevant informasjon i en situasjon som preges av stigende informasjonoverflod? Men at det ikke er umulig for kommunene å lykkes i så henseende, det viser resultatene som er påpekt ovenfor: Nemlig at det har skjedd en "forbedring" over tid ettersom det er registrert en økende andel innbyggere som gir uttrykk for et mer positivt selvbilde hva angår deres egen lokalpolitiske kompetanse.

Borgeridealer og borgerroller – hvor langt og hvordan vil folk involvere seg i lokalpolitikk?
Hvor langt folk er villig til å engasjere seg i lokalpolitikken, avhenger ikke bare av informasjon og selvopplevd kompetanse men også av hvilke idealer og normer for god borgeratferd som preger befolkningen – kort sagt hvilke *borgerroller* som innbyggerne er villig til å gå inn i. Det kan skilles mellom fire ulike roller som den enkelte har i forhold til (lokal)samfunnet. Disse rollene er (1) *velger* eller politisk aktør (*citoyen* på fransk), (2) *bruker* av offentlige gode og tjenester, (3) *betaler* for disse goder og tjenester, enten via skatter og avgifter eller egenandeler og (4) *produsent* som deltaker i dugnadsprosjekter eller andre former for innsats som bidrar til fellesgoder i lokalsamfunnet.. Rollene representerer ikke vanntette skott; ofte glir de over i hverandre. De er heller ikke roller som er like framtredende til enhver tid; i noen perioder er enkelte roller mer aktuelle enn andre. Men med

[9] De øvrige 45 prosent svarer "noe informert", et svar som må betraktes som "midt på treet".

få unntak er det rimelig å påstå at alle, under livets løp, innehar og opptrer i disse forskjellige rollene i varierende grad. Det er ikke et spørsmål om å være eller ikke være, men et spørsmål om hvor mye man skal være en velger, bruker, betaler og produsent. Hvor ligger tyngden i rollene (jf. figur 2.4)?



Figur 2.4. Innbyggernes fire roller som samfunnsmedlemmer

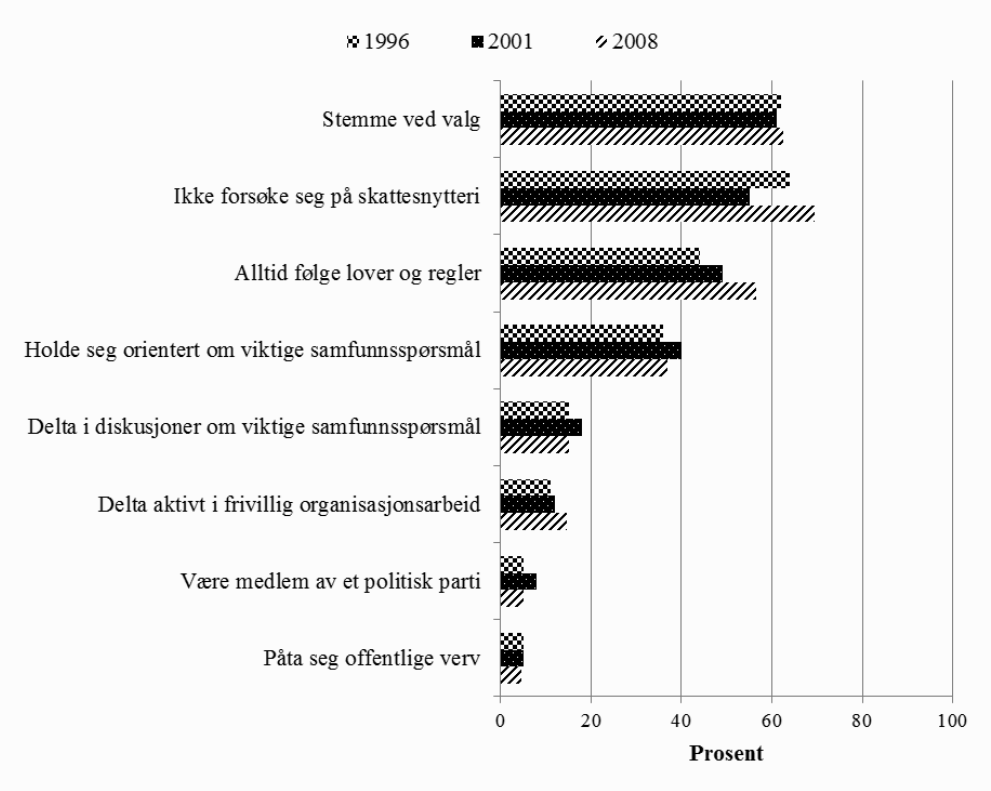
Svaret på dette spørsmålet er kjernen i identifikasjonen av "den krevende borger". Flere har tatt opp spørsmålet og enkelte har antydet at det skjer en forskyvning i tyngdepunktet for mange i dagens samfunn. Satt litt på spissen har for eksempel den tyske filosofen, Jörgen Habermas, på bakgrunn av utviklingen i mange vestlige land skrevet at "…the rights of individual freedom and social security can just as well facilitate a privatist retreat from citizenship and a particular 'clientelization' of the citizen's role" (Habermas 1994:31). Dersom folk velger å vektlegge sin rolle som bruker og konsument av offentlige goder og tjenester, med andre ord, kan det gå på bekostning av rollene som velger og bidragsyter til fellesskapet som produsent. Det er hevdet fra flere hold at rettighetslovgivning med hensyn til offentlige tjenester driver en slik utvikling i Norge (jf. bl.a. Hansen 1995; Østerud m.fl. 2003).

Å undersøke påstander av denne karakter er en utfordring i seg selv. Å fange opp aktuelle endringer i grunnleggende verdier, rolleoppfatninger og prioritering er vanskelig, særlig over en forholdsvis kort periode. Men materialet gir noen interessante innblikk. For det første er det i flere undersøkelser blitt stilt spørsmål om hvordan folk oppfatter ulike kjennetegn ved

den "gode samfunnsborger". I måten spørsmålet er utformet er det tydeliggjort at det dreier seg om hvordan den enkelte *personlig opplever* diverse former for atferd som mer eller mindre viktig.[10] Resultatene fra tre forskjellige undersøkelser er framstilt i figur 1.8.

Det er tre tendenser i figuren vi særlig vil framheve. For det første er det *få endringer* mellom 1996 og 2008 i folks holdninger til hva som kjennetegner den gode samfunnsborger. Det er små forskjeller i andelen som sier at ulike atferdsformer er svært viktig slik de opplever for dem personlig fra et tidspunkt til et annet. Unntakene er begge atferdsformer som har med å være lovlydige samfunnsborgere – å ikke forsøke seg på skattesnyteri og å alltid følge lover og regler. Trass i en viss tilbakegang med hensyn til oppslutning om det første (å ikke forsøke seg på skattesnyteri) mellom 1996 og 2001, er hovedtendensen en sterkere oppslutning om disse borgerdyder i 2008 enn tidligere. Hva som ligger bak dette, er vanskelig å si. En tankegang som er blitt drøftet, er at lovlydighet er en verdi som henger sammen med en nyliberalistisk politisk ideologi. I en undersøkelse der Norge ble sammenliknet med andre land, var konklusjonen at nordmenn på ingen måte plasserer seg blant de antatte "foregangslandene" for nyliberalismen (jf. Rose & Heidar 2007:292). Oppsvinget i oppslutningen om lovlydighetsidealet kan likevel være knyttet til mer individualistiske holdninger og verdiorienteringer (jf. Hellevik 1996, 2008): dersom man skal nyte det gode livet som enkeltperson og unngå en hobbesiansk krig av alle mot alle, er det viktig at alle holder seg innen et felles lovverk. Den enkeltes ve og vel er betinget av et ordnet og forutsigbart samfunnsliv.

[10] Ordlyden er følgende: "Fra tid til annen hører man utsagn om hvordan folk bør opptre som samfunnsborgere. Vi har samlet en del slike utsagn og vil be deg antyde hvor viktig du mener at hvert av disse utsagnene er slik du selv opplever dem. Angi din mening om hvert av utsagnene på en skala fra 1 ("Lite viktig") til 5 ("Svært viktig").



Figur 2.5. Holdninger til utvalgte "borgerdyder". Prosent som svarer at de personlig opplever slik atferd som "svært viktig", 1996, 2001 og 2008.

For øvrig er oppslutningen om de ulike borgerdydene, som allerede påpekt, nokså stabil. Med utgangspunktet i resultatene i figur 2.5 er det med andre ord ikke mulig å fastslå en klar endringstendens i hvordan innbyggerne innretter seg i forhold til fellesskapet og forholder seg til kommunen som en demokratisk institusjon.

For det andre, bildet som figuren tegner, er imidlertid ikke bare preget av stabilitet; det viser også en noe laber oppslutning om mer aktivt engasjement i det (lokal)politiske livet. I underkant av 40 prosent anser det for eksempel som svært viktig å holde seg orientert om viktige samfunnsspørsmål, og under 20 prosent mener det samme om å delta i diskusjoner om viktige samfunnsspørsmål. Men vel så betegnende er den lave andelen av befolkningen som oppfatter det å delta aktivt i frivillig organisasjonsarbeid (en form for produsentvirksomhet) som svært viktig. Og det å være medlem av et politisk parti og å påta seg offentlige verv, blir oppfattet som svært viktig av enda færre – under 10 prosent. Her er det ikke mye som tyder

på en sterk folkelig forankring av en deltakerdemokratisk modell og tilhørende holdninger. Det er heller mer en valg- og elitebasert representativ demokratisk innstilling som kommer til uttrykk.

Inntrykket som figur 2.5 etterlater, blir styrket gjennom funn fra en oppfølgende analyse med en litt annen tilnærming. I denne analysen stilles det tre sett spørsmål der folk først skal ta stilling til hvilken vekt de tillegger hver av tre aspekter ved kommunens virksomhet i kommunen de bor i, og deretter skal de si hva som de anser som aller viktigst for dem personlig. Tanken som ligger bak denne tilnærmingen, er at folk kan verdsette flere ting samtidig, men det er også naturlig å be folk prioritere mellom flere goder.

Tabell 2.1 inneholder et eksempel på de tre sett med spørsmål og resultatene fra undersøkelsen gjennomført i 2008.[11] Som vi ser, svarer om lag halvparten eller mer at alle tre forhold er svært viktig for dem. Jevnt over anser folk alle sider ved kommunens virksomhet for å være viktig. Men når folk blir bedt om å prioritere, er det informasjon om hvilket service- og tjenestetilbud kommunen har til sine innbyggere, som anses for å være alle viktigst. Dette til tross for at hvordan kommunen bruker innbyggernes skattepenger, ble betraktet som svært viktig av 63 prosent, mens tilsvarende andel for informasjon om kommunens service og tjenestetilbud var mindre (55 prosent).

*Tabell 2.1. Innbyggernes vektlegging av forskjellige sider ved sine forhold til kommunen, 2008 **

Forhold til kommunen	**Prosent "svært viktig"**	**Prosent "viktigst"**
A. Hvilket service- og tjenestetilbud kommunen har til sine innbyggere	55	46
B. Hvordan kommunen bruker innbyggernes skattepenger	63	36
C. Hvilke muligheter innbyggerne har til å påvirke kommunale beslutninger	51	19

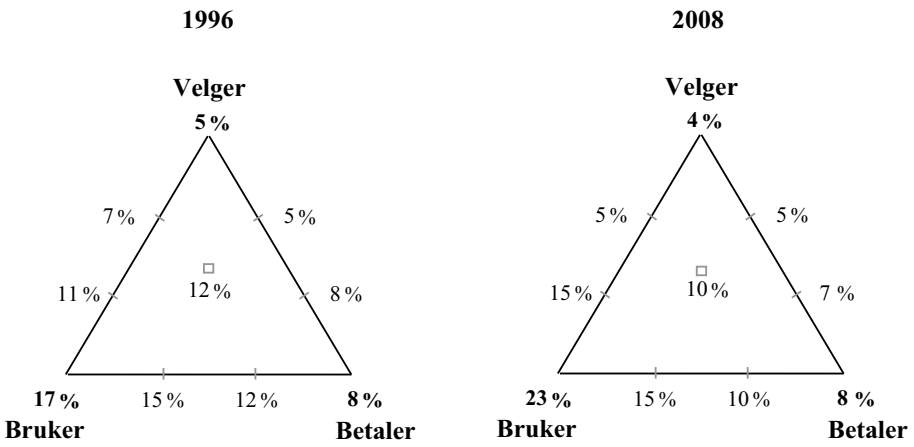
* Innledningsspørsmål var følgende: "Hvor viktig er det for deg personlig at kommunen informerer innbyggerne om følgende tre forhold (A til C nedenfor)? Angi din mening på en skala der 1 betyr lite viktig og 5 betyr svært viktig. Oppfølgingsspørsmålet lød slik: "Dersom du måtte velge, hvilke av disse forholdene A, B, eller C … vil du si er viktigst?"

[11] Alle tre er framstilt i et vedlegg til kapittelet.

Spørsmålene gjengitt i tabell 2.1 har en kobling til tre av de fire borgerroller nevnt tidligere. I tabellen representerer A en *bruker*orientering mens B innebærer en *betaler*orientering og C en *velger*orientering.[12] Når vi tar hensyn til dette og legger den enkeltes valg av hvilket forhold er *aller viktigst* i hvert sett av spørsmålene til grunn, er det mulig å få et inntrykk av hvordan folk vektlegger de tre ulike borgerrollene som velger, bruker og betaler – dvs. hvordan folk betrakter forholdet mellom seg selv og kommunen der de bor.[13] Ser de primært på seg selv som *velgere* i den lokalpolitiske beslutningsarena, som *brukere* av ulike goder og tjenester som kommunen har ansvar for, eller som *betalere* for kommunens virksomhet? Eller er deres forhold kanskje preget av en kombinasjon av disse tre forskjellige borgerrollene

For å få et svar på disse spørsmålene er det hensiktsmessig å benytte en trekant hvor det er mulig å framstille fordelingen av befolkningen basert på innbyggernes svar på hva som er aller viktigst for dem. Figur 2.6 inneholder to slike trekanter, en som representerer fordelingen for 1996, den andre for fordelingen for 2008. Resultatene er bemerkelsesverdige av flere grunner. For det første ser vi at fordelingene er noenlunde likeartede for begge undersøkelser. Den største andelen av befolkningen prioriterer gjennomgående det som er en *brukerorientering* i sitt forhold til kommunen (hjørnet som er nederst til venstre i trekantene). I 1996 var det 17 prosent som valgte forhold som avspeiler en vektlegging av en brukerrolle, mens i 2008 var andelen steget til 23 prosent. Til sammenlikning var det henholdsvis 5 og 4 prosent som konsekvent valgte forhold som innebærer en vektlegging av velgerrollen (øverste hjørnet), og 8 prosent som i begge undersøkelser gjennomgående prioriterte en betalerrolle (hjørnet nederst til høyre). For øvrig var det henholdsvis 12 og 10 prosent av befolkningen som i sine valg av hva som er aller viktigst, ga uttrykk for en jevn vektlegging av alle tre rollene (de som befinner seg i midten av trekanten). Alle andre fordeler seg blant forskjellige kombinasjoner som innebærer en vektlegging av én av de tre rollene i to valg og et innslag av også en annen rolle i det tredje valget.

[12] På grunn av problemer med å finne forhold som på en rimelig god og sammenliknbar måte representerte en *produsent*-orientering (den fjerde borgerrollen omtalt ovenfor), var ikke denne inkludert i de tre settene med spørsmål.
[13] Materialet i dette og påfølgende avsnitt trekker veksler på en tidligere drøfting av denne tilnærmingen og presentasjon av resulater fra undersøkelsen gjennomført i 1996 (jf. Pettersen & Rose 1997:111-15).



Figur 2.6. Innbyggernes prioriteringer av ulike borgerroller, 1996 og 2008.

Som sagt, er resultatene fra de to undersøkelsene preget av klare likhetstrekk. Det er brukerrollen som trer sterkest fram i folks orienteringer. Dette kommer enda klarere fram dersom vi legger til andelene som vektlegger en brukerorientering i to av de tre valg-situasjonene – for eksempel to valg der en brukerorientering vektlegges mest og enten en betaler- eller en velgerorientering er det tredje valget. I 1996 er det 26 prosent som har slike kombinasjoner mens i 2008 er det 30 prosent. I så fall representerer de tre alternativene som befinner seg nederste til venstre i trekantene, i alt 43 prosent av befolkningen i 1996 og 53 prosent i 2008. I begge undersøkelser er det dessuten en opphoping med over halvparten av innbyggerne (52 prosent i 1996 og 56 prosent i 2008) langs aksen mellom en rendyrket brukerrolle og en rendyrket betalerrolle, mens velgerrollen er på stedet hvil med under 20 prosent selv i kombinasjon med andre valg.

At innbyggerne vektlegger kommunens evne til å sikre et godt tjenestetilbud, tilrettelegge aktuelle lokaler og anlegg og ellers håndtere lokale problemer kommer enda klarere fram i forbindelse med svar på et annet spørsmål stilt i undersøkelsen fra 2008. Respondentene ble bedt om å ta stilling til et valg mellom to alternativer slik disse er skissert i boks 2.1.[14] I prinsippet er valget mellom kommunen som en demokratisk institusjon på den ene siden og som en tjenesteproduserende organisasjon på den andre. Valget er i så henseende kunstig:

[14] Spørsmålet stilt i et skriftlig spørreskjema.

kommunene skal være begge deler, ikke enten eller. Men det er likevel fullt mulig å spørre om hva folk vil *vektlegge mest,* når de forholder seg til kommunen. Eller – for å snu på mynten – hvilke forventninger det er som er mest bestemmende når innbyggerne skal vurdere kommunenes innsats og resultater?

Boks 2.1. Innbyggernes forventninger til kommunen: hva er et godt lokalt selvstyre? 2008.

19. Nå ønsker vi å vite litt mer om hva du personlig mener er det vesentligste for et godt lokalt selvstyre. Dersom du måtte velge, hvilket av følgende utsagn er i størst overensstemmelse med ditt personlige syn?

	Mest enig med A	Mest enig med B		Vet ikke
A. For meg er godt lokalt selvstyre først og fremst et spørsmål om kommunen lever opp til min oppfatning om hva som er det vesentlige for et levende lokaldemokrati.	☐	☐	**B.** For meg er godt lokalt selvstyre først og fremst et spørsmål om måten kommunen håndterer lokale problemer, skaffer til veie tjenester og sørger for lokaler og anlegg.	☐

Tendensen i svarene på dette spørsmålet er tindrende klar – om enn muligens noe forstemmende for de som hegner om betydningen av kommunene som en lokaldemokratisk organisasjon. For hver person som vektlegger forventninger til kommunen som en arena for et levende lokaldemokrati, er det fire som vektlegger forventninger til kommunen som en tjeneste- og problemløsende organisasjon. Mens bare 20 prosent er mest enig med påstand A, er 80 prosent mest enig med påstand B. Enkelte vil kanskje vurdere denne ensidige fordelingen som naturlig og argumentere med at folk flest tar lokaldemokratiske forhold for gitt. Dermed er det rimelig at de vektlegger kommunens tjenesteyting og problemløsningsevne. Men selv om dette er riktig, så letter det ikke utfordringene kommunene står ovenfor. Heller tvert om: det er en stadfesting – om ikke en omdreining – av forventningspresset som kommunene må hanskes med.

Avslutning

Bildet som kan tegnes på bakgrunn av resultatene presentert i dette kapittel, er av en befolkning som er stort sett fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på i deres bostedskommune. Innbyggerne synes å hegne om det representative demokratisynet og er villig til å

overlate det meste til de folkevalgte. Det vil ikke si at innbyggerne er apatiske eller likegyldig med hensyn til det lokale folkestyret. De er nesten like mye interessert i det som skjer lokalt som nasjonalt. Fra et deltakerdemokratisk ståsted er det vel noe betenkelig at nesten halvparten av befolkningen opplever kommunepolitikken å være så pass innviklet at de ikke klarer å sette seg inn i hva den dreier seg om, men denne oppfatning har avtatt noe i løpet av det siste tiåret. Utviklingen i innbyggernes selvopplevde lokalpolitiske kompetanse synes med andre ord å gå i en positiv retning. Dette trass i påstander om at politikken så vel som hverdagen på grunn av bl.a. teknologiutvikling og globalisering har blitt atskillig mer kompleks og innfløkt i den senere tiden.

I sine holdninger og innstillinger til kommuneinstitusjonen er det imidlertid andre aspekter enn demokrati og deltakelse i det lokale folkestyret som innbyggerne vektlegger mest. Det er først og fremst kommunen som en tjenesteytende organisasjon og den enkeltes rolle som bruker eventuelt (skatte)betaler som framheves. Rollen som velger og politisk engasjert innbygger blir mindre prioritert. Dette kommer også til syne i folks oppfatninger om hva som kjennetegner den gode samfunnsborger. Å avgi stemme ved valg betraktes fremdeles som en borgerplikt av et betraktelig flertall, og dette trass i nedgangen i valgdeltakelse i de senere årene. Men når spørsmålet dreier seg om andre og til dels mer krevende former for politisk engasjement og deltakelse, avtar andelen som anser disse som et kjennetegn ved den gode samfunnsborgeren. Så framt det går rimelig bra, særlig med hensyn til leveranse av offentlige goder og tjenester, er folk stort sett villig til å overlate det lokale folkestyret til andre.

Referanser

Adamiak, Aimée Lind (2002). "Lokale folkeavstemninger i Norge – omfang, temaer og deltakelse" i Bernt Aardal (red), *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red) (2010). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.

Dahl, Robert A. (1985). *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Frazer, Elizabeth (1995): "The Value of Locality" i Desmond King og Gerry Stoker (red), *Rethinking Local Democracy.* Basingstoke: Macmillan.

Goldsmith, Mike (1996). "Normative Theories of Local Government: A European Comparison" i Desmond King og Gerry Stoker (red), *Rethinking Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan.

Goodin, Robert E. og Philip Pettit (red) (1997). *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*. Oxford: Basil Blackwell.

Habermas, Jörgen (1994). "Citizenship and National Identity" i Bart van Steenbergen (red), *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.

Hansen, Tore (1995). "Lokalt demokrati ved et vendepunkt?" i Tore Hanse og Audun Offerdal (red), *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo: Tano.

Held, David (2006). *Models of Democracy*, 3. utg. Cambridge: Polity Press.

Hellevik, Ottar (1996). *Nordmenn og det gode livet: Norsk monitor 1985-1995*. Oslo: Universitetsforlaget

Hellevik, Ottar (2008). *Jakten på den norske lykken: Norsk monitor 1985-2007*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kjellberg, Francesco (1991). "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring: Mot nye roller for kommunen" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 7:45-63.

Kjellberg, Francesco (1995). "The Changing Values of Local Government" *Annals of the American Academy of Social Sciences* 540:40-50.

Lindensjö, Bo (1999). "Demokrati" i Erik Amnå (red), *Demokrati och medborgerskap*. SOU 1999:77. Demokratiutredningens forskarvolym II. Stockholm: Fakta Info Direkt.

Midtgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch (2004). *Demokrati: Vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.

Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007). *Demokrati og ansvar: Politisk representasjon i et flerpartisystem*. Oslo: N.W. Damm & Søn.

NOU 1990:13. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunaldepartmentet.

NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartmentet.

Næss, Hans Eivind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen (1987). *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlag.

Offerdal, Audud og Jacob Aars (1998). "Deltakelse og deliberasjon: Rapport fra en deliberativ høring i Nordland fylke, Norge" *Kommunal ekonomi och politik* 2:27-41.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (1997). "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket og hva ønsker folket?" i Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

Phillips, Anne (1996). "Why Does Local Democracy Matter?" i Lawrence Pratchett og David Wilson (red), *Local Democracy and Local Government.* Basingstoke: Macmillan.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes og Bernard Manin (red) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rasch, Bjørn Erik (2005). *Demokrati: Ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence E. (2005). "Demokratiteori – forventninger og virkelighet" i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red), *Det kommunale laboraitorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence E. og Knut Heidar (2007). "Oppfatninger om den gode samfunnsborger: Har nyliberalisme avsatt noen spor?" i Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie (red), *Nyliberalism – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rose, Lawrence E. og Per Arnt Pettersen (2009). "Lokaldemokratiets grunnvall: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse" i Jo Saglie (red), *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Sharpe, L.J. (1970). "Theories and Values of Local Government" *Political Studies* 18:153-74.

Stava, Per (2005). "Lokaldemokrati, brukar og borgar: Ideal og realitetar" i Jo Saglie og Tor Bjørklund (red), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Steen, Sverre (1968). *Lokalt selvstyre i Norges bygder*. Oslo: J.W. Cappelens forlag.

St.meld. nr. 33 (2007-2008). *Eit sterkt lokaldemokrati.* Oslo: Kommunal- og regionaldeparementet.

Walzer, Michael (1980). "Civility and Civic Virtue in America" i *Radical Principles: Reflections of an Unreconstructed Democrat*. New York: Basic Books.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003). "Rettsliggjøring som maktforskyvning" i *Makten og demokrati: En sluttbok fra Makt- og demokratiutredning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Aars, Jacob (2000). *Få folket i tale! Utvidede folkehøringer som hjelpemiddel til å styrke demokratiet i kommunene*. Hefte i serien "Idehåndbøker fra KS om lokaldemokrati". Oslo: Kommune-forlaget.

Aars, Jacob (2001). "Resultater og erfaringer fra tre deliberative folkehøringer" i Erik Oddvar Eriksen og Marit Skivenes (red), *Deliberasjon og demokrati*. Bergen: LOS-senteret. LOS-rapport 2001/12.

Vedlegg: Operasjonaliseringer m.m.

Spørsmål som i tillegg til det som er framstilt i tabell 2.1 danner grunnlaget for figur 2.6:

---

7. Hvor viktig er det for deg personlig at kommunen informerer innbyggerne om følgende tre forhold (A til C nedenfor)? Angi din mening på en skala der 1 betyr lite viktig og 5 betyr svært viktig.

	Lite viktig				Svært viktig	Vet ikke
	1	2	3	4	5	8
A. Hvilket service- og tjenestetilbud kommunen har til sine innbyggere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
B. Hvordan kommunen bruker innbyggernes skattepenger	☐	☐	☐	☐	☐	☐
C. Hvilke muligheter innbyggerne har for å påvirke kommunale beslutninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Dersom du måtte velge, hvilken av disse forholdene A, B eller C i spørsmål 7 vil du si er viktigst?

---

19. Sett fra ditt ståsted, hvor viktig er følgende tre forhold for deg? Angi din mening på en skala der 1 betyr lite viktig og 5 betyr svært viktig.

	Lite viktig				Svært viktig	Vet ikke
	1	2	3	4	5	8
A. At din kommune holder egenandeler, skatter og avgifter på et lavest mulig nivå	☐	☐	☐	☐	☐	☐
B. At din kommune er lydhør i forhold til hva et flertall av innbyggerne mener	☐	☐	☐	☐	☐	☐
C. At din kommune har et godt service- og tjenestetilbud	☐	☐	☐	☐	☐	☐

20. Dersom du måtte velge, hvilken av disse forholdene A, B eller C i spørsmål 19 vil du si er viktigst?

---

26. Når du tenker på ditt forhold til kommunen du bor i, hvor viktig er følgende tre forhold for deg? Angi din mening på en skala der 1 betyr lite viktig og 5 betyr svært viktig.

	Lite viktig				Svært viktig	Vet ikke
	1	2	3	4	5	8
A. Å kunne påvirke avgjørelser som er viktige for deg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
B. At det er et tjenestetilbud som er tilpasset behovene i din husstand	☐	☐	☐	☐	☐	☐
C. Hvor mye du må betale i skatter, avgifter og egenandeler	☐	☐	☐	☐	☐	☐

27. Dersom du måtte velge, hvilken av disse forholdene A, B eller C i spørsmål 26 vil du si er viktigst?

Kapittel 3

Kommunens tjenester og handlekraft
Hvor tilfreds er innbyggerne?

Innledning

Siktemålet med dette kapitlet er å presentere innbyggernes vurderinger av kommunenes prestasjonsevne. 'Prestasjonsevne' er et begrep som er kommet i fokus i forbindelse med den økende interessen for 'godt styresett' (*good governance*) i senere tiår (UNESCAP 2011). Godt styresett er likevel ikke noe entydig begrep (Poluha & Rosendahl 2002). Indikatorer på godt styresett kan omfatte effektivitetsmål så vel som demokratiske målestokker og evne til å løse problemer og oppgaver på den offentlige dagsorden. I dette kapitlet er det den siste typen av indikatorer som settes i fokus. Kommunenes prestasjonsevne belyses her gjennom en kartlegging av innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester samt deres syn på kommunens evne til å løse andre utfordringer som lokalsamfunnet står overfor.

Kartleggingen gjennomføres med utgangspunkt i to perspektiver. Det første betoner kommunene som demokratisk arena og understreker at kommunenes politiske legitimitet i stigende grad er knyttet til deres evner som tjenesteleverandører og problemløsere. (Pettersen & Rose 2000). En kartlegging av innbyggernes vurdering av prestasjonsevnen gir derfor informasjon om de politiske utsiktene for kommunene. De aktører som tilkjennes ære for gode tjenester eller tillegges skyld for dårlige tjenester, kan belønnes eller straffes ved valgene.

Det andre perspektivet framhever læringsverdien for kommunene av å få kunnskap om 'hvor skoen trykker' i forhold til innbyggerne, og hvordan den kommunale innsatsen kan justeres. Slike data har verdi for kommunen som forvaltningsorganisasjon.

Undersøkelsen som rapporteres her, gjør ikke krav på originalitet med hensyn til metoder for å kartlegge innbyggernes syn på kommunale tjenester og kommunal oppgaveløsning. Tvert i mot har det vært noe av hensikten å etablere en kontinuerlig database som gir sammenliknbare tidsseriedata. Noen av tidsseriene går tilbake til begynnelsen av 1990-tallet (jf.

Baldersheim m.fl. 1990). Kartleggingen er gjennomført etter inspirasjon av og med paralleller i mange andre land (se f.eks. Mouritzen 1990, kap 16; Nilsson 2010:275-304).

Slike undersøkelser kan kritiseres på forskjellig grunnlag (Bouckarert & van de Walle 2003), bl.a. for at de baserer seg på en markedsorientert analogi med begrenset rekkevidde (Moe 1994; Pegnato 1997). Kommunenes innbyggere er mer enn forbrukere, hevdes det; de er også velgere og 'eiere' av kommunene. Samtidig er kommunene underlagt mange begrensninger med hensyn til hvor langt og hvordan de kan tilpasse seg det 'kundene' etterspør; for eksempel er de også myndighetsutøvere og iverksettere av statlige pålegg og politikk. En annen type kritikk går på den subjektive karakteren av slike undersøkelser (Howard 2010). Hver enkelt respondent besvarer spørsmålene ut fra sin egen referanseramme for hva som er for eksempel et tilfredsstillende service-nivå. Disse referanserammene kan inneholde høyst forskjellige komponenter som preger svaret. Meningsinnholdet i svaret kan altså variere fra respondent til respondent.

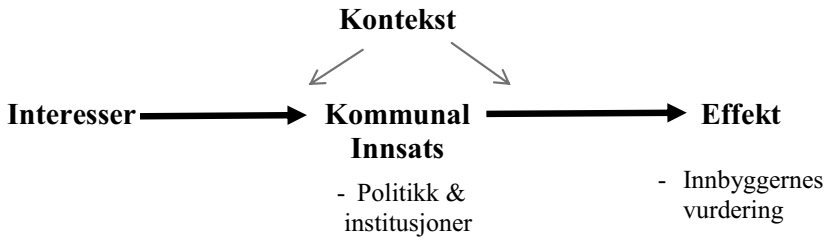
Den første innvendingen kan møtes med to argumenter. Det er nettopp fordi kommunene ikke er bedrifter som konkurrerer om 'kunder' i et marked, at det er viktig å undersøke hva innbyggerne synes om tjenester og andre prestasjoner siden innbyggerne da mangler *exit*-muligheten som man har i et marked. Gjennom exit-muligheter kan 'kunder' gi et stilltiende uttrykk for meninger om kvaliteten på produktet ved at en utilfredsstillende leverandør velges bort (Hirschman 1970). Slike muligheter har ikke innbyggerne i en kommune, i alle fall ikke på kort sikt selv om ressurssterke på lengre sikt kan velge å flytte til en annen kommune.

Undersøkelsene kan videre settes inn et politisk perspektiv der opplysninger om innbyggernes tilfredshet på forskjellige områder sees som et bidrag til politisk ansvarliggjøring av de folkevalgte. Resultatene fra slike undersøkelser kan også danne grunnlaget for en politisk debatt om kommunen som fellesskap og fellesskapets samlede prioriteringer, og ikke bare om kommuneorganisasjonens effektivitet og 'markedstilpassing'. I forlengelsen av en slik debatt vil det være nærliggende å rette oppmerksomheten mot kommunen som kollektiv problem-løser og leverandør av kollektive goder, ikke bare individuelle og personrettede tjenester. I undersøkelsen som rapporteres her, er det bl.a. stilt spørsmål om innbyggernes vurdering av kommunenes innsats med hensyn til oppgaver av kollektiv art, og som innbyggerne som politiske borgere kan forventes å ha synspunkter på, selv om de bare indirekte berøres av en del av disse oppgavene.

Innvendingen som går på subjektiviteten i respondentenes besvarelser, er lite treffende. Subjektiviteten er faktisk i sentrum av den analytiske interessen. Det er en del av forskningsprosjektets formål å utforske nærmere hvilke faktorer det er som former respondentenes opplevelser av kommunenes prestasjoner. Hvilken betydning har for eksempel respondentenes egen livssituasjon, hva har kommunal organisering og ressursbruk å si, eller hva kan politisk ståsted innebære for innbyggernes vurderinger? Dette er spørsmål som vi kommer tilbake til i utformingen av en analysemodell for den delen av undersøkelsen som presenteres her.

Analyser av brukertilfredshet har i stigende grad tatt i bruk den såkalte "gapmodellen" også i offentlig forvaltning (Aasbrenn 2010:100 ff; se KS 2008 for en analyse som angivelig benytter en slik modell). Den sentrale antakelsen i gapmodellen er at brukermisnøye avspeiler et avvik mellom forventet og faktisk opplevd tjenestekvalitet. Det antas videre at avviket dels skriver seg fra "feil" i kommunikasjonen mellom produsent og bruker (noe som kan lede til "feil" forventninger hos brukeren) og dels fra "feil" i produksjonen av tjenesten. En mer detaljspesifisert modell kan benyttes som veiledning for søk etter feil og oppretting av feil. Aasbrenn utvikler selv en slik modell som på en realistisk måte skal fange opp særtrekk ved offentlig tjenesteproduksjon (ibid:154). Han legger imidlertid ikke fram noen form for data som kan gi støtte til påstanden om modellens yteevne med hensyn til å forstå og diagnostisere forventningsgapet. En slik modell kan også benyttes som grunnlag for forventningsstyring overfor brukerne av tjenestene i tillegg til eller som en erstatning for innsats for å forbedre tjenestene (James 2009).

Vi retter som nevnt her fokus mot ikke bare innbyggernes tilfredshet med individuelle tjenester men også deres syn på kommunene som oppgaveløsere i et bredere perspektiv, for eksempel når det gjelder produksjon og forvaltning av kollektive goder eller styring med samfunnsutviklingen. Vi setter derfor analysene av kommunale prestasjoner inn i en begrepsramme som understeker kommunenes politiske og kontekstuelle karakter. Kommunen forstås som en transformasjonsmekanisme som sørger for en tilpassing mellom innbyggernes behov, ønsker, krav og forventninger (INTERESSER) på den ene siden og et UTBUD av tjenester og kollektive goder på den andre siden. Denne transformasjonen preges av de lokale kontekstene den foregår innenfor. Det er et sentralt moment i våre analyser å framheve slike kontekstuelle effekter, som fanges dårlig opp i gapmodellen nevnt ovenfor.



Figur 3.1. Analysemodell: Kommunen som transformasjonsmekanisme betinget av lokal kontekst.

Det som i siste instans skal forklares gjennom modellen, er variasjoner i effekter eller prestasjoner. Disse kan måles i form av tilfredshet med tjenester og oppgaveløsning eller tillit til folkevalgte eller lokale institusjoner.

Innbyggernes interesser knyttet til tjenester og offentlige goder er grunnleggende i modellen. I utgangspunktet antas kommunene på bakgrunn av demokratiske mekanismer å ønske i imøtekomme innbyggernes interesser. Interessene kan dels beskrives med referanse til individuelle kjennetegn som kjønn, alder, inntekt, osv. og dels med referanse til husholds-kjennetegn, som antall barn, eldre, uføre, osv. – kommunene er i stor grad husholds rettede i sine tjenester. I interessebegrepet ligger også innbyggernes evne til å hevde sine interesser, eller det som Dahl og Tufte (1973) omtaler som 'borgereffektivitet', herunder deres politiske kompetanse og ressurser. Noen av interessentene kan framstå for kommunene som mer "krevende" enn andre.

Kommunenes transformasjonsarbeid (innsats) preges av en politisk og en institusjonell komponent. Valgene og de politiske partiene er den sentrale mekanismen i den politiske komponenten som omformer interesser til kommunal innsats. Valgene gir interessene ulik tyngde alt avhengig av hvordan stemmene fordeler seg mellom partiene, og hvordan partiene ut fra ideologisk ståsted vektlegger de ulike interessene. Valgene og partienes (muligens) forskjellige vektlegging av interessene medvirker til å forme den kommunale innsats. Avhengig av partienes ideologiske ståsted vektlegger de innbyggernes preferanser og interesser ulikt (Hansen 1981). Innsatsen preges også av institusjonelle føringer, slik som for

eksempel nasjonal lovgivning og omfordeling av økonomiske ressurser men også av lokale organisatoriske valg, teknisk kompetanse og tilgang på arbeidskraft.

Den lokale konteksten påvirker de to sentrale sambandene som er antydet i figuren, dvs. mellom interesser og innsats og mellom innsats og effekt. Den lokale konteksten er kjennetegn ved omgivelsene som kommunene ikke selv kan påvirke, i alle fall ikke på kort sikt. To viktige komponenter i konteksten er kommunestørrelse og lokalisering i forhold til en sentrum-periferi-dimensjon. Kommunestørrelse påvirker kommunikasjonsformene mellom borgere og representanter og dermed betingelsene for borgereffektivitet. I små kommuner er det er mer direkte forbindelser mellom velgere og valgte og dermed lettere for velgerne å nå fram med krav. Kommunens sentralitet beskriver dels geografisk beliggenhet (nært/fjernt i forhold til større byer) og dels sosio-økonomisk struktur (jo mer sentral, jo mer kompleks struktur, dvs. jo mer variert arbeids- og næringsliv). I sentrale kommuner er det lettere å skaffe kompetent arbeidskraft til å utføre oppgavene som må løses for å imøtekomme innbyggernes interesser. Men samtidig kan styrings- og prioriteringsprosessene blir mer uoversiktlige og uforutsigbare på grunn av større mangfold i interesser og større forekomst av særlig kritiske, men ressurssterke borgere som kan 'vri' beslutningsprosesser til egen fordel.

Videre varierer kommunene også både med hensyn til hvilket behov innbyggerne har for forskjellige tjenester, hvor kostbart det er å produsere tjenestene og hvor store egne inntekter de har til å produsere tjenester for. I utgangspunktet søker inntektssystemet å kompensere for disse forskjellene slik at kommunene stilles likt med hensyn til finansielle forutsetninger for å tilfredsstille innbyggernes behov. I realiteten foreligger det fortsatt ulikheter mellom kommunene med hensyn til finansielle forutsetninger selv etter de omfordelinger og utjamninger som skjer gjennom inntektssystemet. Inntektssystemets virkemåte snur til dels opp ned på de kommunale inntektsforholdene (Hagen & Sørensen 2006:85). Særlig små kommuner nyter godt av inntektssystemet, og analyser av innbyggernes tilfredshet med tjenestene bør derfor ta høyde for denne 'forfordelingseffekten' til fordel for de minste kommunene, hevdes det (Monkerud & Sørensen 2010).

Allmenn tilfredshet – noen forventninger

I undersøkelsen er det stilt spørsmål om allmenn tilfredshet med de kommunale tjenestene, med lokaler og anlegg som kommunen har ansvaret for, og med kommunens håndtering av de utfordringer som kommunen og lokalsamfunnet har stått overfor i senere år. Av minst to

grunner kunne man forvente at innbyggernes vurdering av kommunale tjenester og annen innsats er blitt betydelig høynet i løpet i de siste 15-20 år. For det første er kommunene blitt tilført jevnt flere ressurser siden begynnelsen av 1990-årene. I perioden 1990-2006 hadde kommunene en gjennomsnittlig *årlig vekst* i frie inntekter på fire prosent korrigert for endringer i oppgavene.[15] Målt i faste priser økte kommuneforvaltningens samlede inntekter med 43 prosent fra 1995 til 2008 (korrigert for statlig overtakelse av oppgaver i perioden).[16] Det kommunale arbeidsstyrken økte i samme periode fra 418.000 sysselsatte personer i 1990 til 490.000 personer i 2008.[17] Når en tar høyde for at sykehuspersonellet (ca. 100.000 personer) fra 2002 ble overført til staten og dermed ut av de kommunale tallene, har kommunene fått en betydelig personelløkning. Personnellveksten skulle tilsi at kvaliteten på oppgaveløsningen skulle kunne heves. Dette burde igjen gi mer tilfreds borgere.

For det andre står kommunene mye friere enn før til å organisere oppgaveløsningen slik de synes det passer best ut fra lokale forhold. Den nye kommuneloven av 1993 gav kommunene nokså vidt spillerom med hensyn til organisering. Kommunene har i denne perioden prøvd ut mange nye konsepter for politisk og administrativ organisering, for eksempel kommunal parlamentarisme på det politiske plan og NPM-orienterte tiltak på det administrative. Dersom slike tiltak har ført til bedre lokal tilpassing, skulle også det tilsi mer tilfredse borgere. Disse to tendensene kan sies å representere et velstands- og fristillingsscenario.

Men det kan også tenkes mekanismer som virker i motsatt retning. Innbyggernes vurderinger behøver ikke å dannes som en mekanisk avspeiling av kommunal ressursinnsats og faglig dyktighet. Innbyggerne gjør seg opp en mening basert på egne erfaringer og direkte kontakt med kommunale instanser. Men særlig i større kommuner spiller media en betydelig rolle i å formidle et bilde av kommunens innsats. Mediebildet er ofte preget av negative vinklinger. Dette kan tenkes å prege innbyggernes oppfatninger i tillegg til eller i stedet for egne erfaringer. Videre har Norge i denne perioden vært preget av en særegen offentlig velstands-utvikling på grunnlag av store statlige inntekter fra olje- og gassutvinningen i Nordsjøen. Bildet av "den rike Staten" har vært flittig formidlet i media. "Oljefondet", senere omdøpt til "Pensjonsfondet", ble opprettet i 1990 men veksten tok først av etter år 2000 og var i 2008

[15] St.prp. nr. 67 (2006-2007) tabell 5.3.
[16] Datakilde: Vedlegg 4 i Det tekniske beregningsutvalg (2011). Egne beregninger.
[17] Kilde: *Statistisk årbok 2009*, SSB.

blitt på hele 2275 milliarder kr. Selv om "handlingsregelen"[18] har lagt visse restriksjoner på den løpende bruken av disse pengene, har overskuddet fra fondet gitt de nasjonale politikerne en finansiell handlefrihet som få, om noen, andre land har.

Det er dermed ikke så overraskende om det i befolkningen dannes et inntrykk av at vi "har råd til" standardhevinger på de fleste områder av den offentlige virksomheten. Enkelte politiske partier bidrar aktivt til å skape et slikt inntrykk. Den mekanismen som kan inntreffe på bakgrunn av raskt stigende inntekter, omtales i statsvitenskapelig litteratur som "the revolution of rising expectations".[19] Det vil si at forventningene om forbedringer øker raskere enn muligheten til å innfri forventningene. Når forventningene ikke innfris raskt nok, blir resultatet misnøye i stedet for tilfredshet med det som faktisk leveres av offentlige goder, selv om den faglige kvaliteten kan være bedre enn tidligere. Denne trenden kan kalles for "kappløpssenariet", der kommunene må løpe om kapp med stigende forventninger men ofte opplever at de blir liggende på etterskudd og utsettes for kritikk til tross for økende innsats.

Et tredje scenario tar utgangspunkt i det kontekstuelle perspektivet omtalt ovenfor. Dette scenariet framhever forskjeller i lokale rammevilkår, politikk og lederskap. De to foregående scenariene framhever allmenne trender som antas å prege alle kommuner. Disse trendene modifiseres av kontekstuelle faktorer, slik som forskjeller i lokale demografiske tendenser som påvirker kravmønsteret kommunene står overfor eller organisering og lederskap med ulik evne eller vilje til å imøtekomme kravene. På denne bakgrunnen forventer vi at det vil være påfallende og systematiske forskjeller mellom kommunene med hensyn til innbyggernes vurderinger av kommunenes prestasjoner. Vi kan kalle dette for "kontekstscenariet".

Hvordan er så utviklingen av den allmenne tilfredsheten med kommunene? Dette spørsmålet analyseres i tabell 3.1 hvor innbyggernes tilfredshet er beregnet på en skala fra 0 til 100. En gjennomsnittsverdi på 0 vil innebære at så godt som ingen av de spurte er tilfreds, mens en gjennomsnittsverdi på 100 betyr at så godt som alle er meget tilfreds. En gjennomsnittsscore på under 50 vil si at et flertall av innbyggerne er misfornøyd med tjenesten.

[18] Handlingsregelen vedtatt av Stortinget tilsier at ikke mer enn fire prosent av den årlige nominelle avkastningen av Pensjonsfondet skal benyttes over det løpende statsbudsjettet.
[19] Forskning om 'ressursrikdommens forbannelse' er nesten blitt en egen industri. Se Listhaug (2007), Narud (2012).

Tabell 3.1. Allmenn tilfredshet med kommunal innsats, 1993 og 2008. Skala verdier fra 0 (lite tilfreds) til 100 (meget tilfreds).

Tilfredshet med	1993	2008
• Tjenester *	61 (N=3750)	59 (N=1700)
• Lokaler og anlegg **	(spm. ikke stilt)	55 (N=1749)
• Håndtering av utfordringer ***	(spm. ikke stilt)	54 (N=1672)

* Spørsmålets ordlyd i 2008: "Kommuner i Norge står ansvarlig for en rekke ulike tjenester, deriblant ……Hvor fornøyd er du i alminnelighet med disse tjenestene i din kommune? Angi din mening på skalaen nedenfor som går fra 0 ('Svært misfornøyd') til 10 ('Svært fornøyd')." I 1993 ble en skala fra 1 ('ikke tilfreds') til 5 ('svært tilfreds') benyttet. Svarene fra begge år er derfor omregnet til en 0-100 skala. Vi antar at den semantiske forskjellen i beskrivelsen av ytterpunktene på skalaen i de to årene er såpass liten at den ikke har hatt noen vesentlig innflytelse på hvordan respondentene har plassert seg på skalaen.

** Spørsmålets ordlyd i 2008: "Kommuner sørger også for en rekke lokaler og fysiske anlegg, deriblant…. Hvor fornøyd er du i alminnelighet med slike forhold i din kommune? Angi din mening på skalaen nedenfor som går fra 0 ('Svært misfornøyd') til 10 ('Svært fornøyd')."

*** Spørsmålets ordlyd i 2008: "Alt tatt i betraktning, hvor fornøyd er du med måten myndighetene i din kommune har håndtert ulike utfordringer kommunen står overfor? Igjen angi din mening på skalaen nedenfor som går fra 0 ('Svært misfornøyd') til 10 ('Svært fornøyd')."

De gjennomsnittlige scorene for disse forholdene ligger bare litt over midtpunktet, dvs. at kommunenes innsats ikke vurderes som så veldig god av innbyggerne. Innbyggerne er noe mer tilfreds med tjenestene enn de er med lokaler og anlegg og med håndtering av utfordringer. Utviklingen fra 1993 til 2008 viser stor grad av stabilitet når det gjelder de kommunale tjenestene. Innbyggernes tilfredshet med tjenestene i 2008 er omtrent som 15 år tidligere. Som nevnt har kommunene i denne perioden prøvd ut nye service- og forvaltnings-konsepter, og utgiftsnivået er økt betraktelig. Likevel har dette bare akkurat vært nok til å bevare tilfredshetsnivået, ikke å øke det. En annen måte å se denne utviklingen på er å si at forventningene har steget, og at kommunene løper i kapp med et stigende forventningsnivå. Antakelig kan kommunene vanskelig vinne dette kappløpet; kanskje er det en god prestasjon å ha holdt sånn noenlunde tritt med forventningene.

Vurdering av enkelttjenester

I tabell 3.2 rettes fokus mot enkelttjenester. Her er det utviklingen fra 1996 til 2008 som analyseres. Spørsmålene og svarkategoriene i disse to undersøkelsene er identiske, så resultatene rapporteres i form av andel av respondenter som sier seg "ganske" eller "meget

tilfreds" med tjenestene. Tilfredsheten med tjenestene *varierer fra tjenesteområde til tjenesteområde*. Bibliotekstilbudet og barnehager kommer i 2008 på topp med en andel av fornøyde innbyggere på hhv. 84 og 80. Lavest kommer vurderingene av kommunens informasjonsvirksomhet og standarden på veger og gater med ca. 30 prosent tilfredse. Av de 16 tjenesteområdene som innbyggerne har vurdert, er det sju områder der det er mindre enn 50 prosent som er tilfreds med innsatsen. Dersom kommunene setter seg som mål at minst tre fjerdedeler skal være fornøyd, så er det bare tre områder som tilfredsstiller dette kravet (barnehager, biblioteker og renovasjonen).

*Tabell 3.2. Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester, 1996 og 2008. Prosentandel av de spurte som vurderer seg som 'ganske' eller 'meget' tilfreds med tjenesten. Skala verdier fra 0 (ikke tilfreds) til 4 (meget tilfreds).**

Aktuelle tjenester	**1996**	**2008**
• Barnehagetilbudet	66	**84**
• Barne- og ungdomsskolen	66	65
• Skolefritidsordningen	52	**66**
• Alders- og sykehjemstjenesten	36	43
• Hjemmehjelpstjenesten, hjemmesykepleien	41	**50**
• Fritidsklubb, ungdomsklubb o.l.	34	34
• Idrettsanlegg, svømmehall	65	**51**
• Parker og andre grøntarealer	74	**62**
• Bibliotekstjenesten	82	80
• Kommunale legetjenester	52	**65**
• Helsestasjonstilbudet	68	68
• Den lokale kollektivtransporten	50	**36**
• Byggesaksbehandlingen	36	33
• Søppeltømmingen	81	74
• Standarden på gater, veier og gatebelysning	44	**29**
• Kommunens informasjon til innbyggerne	35	30
Minimum N	(1809)	(999)

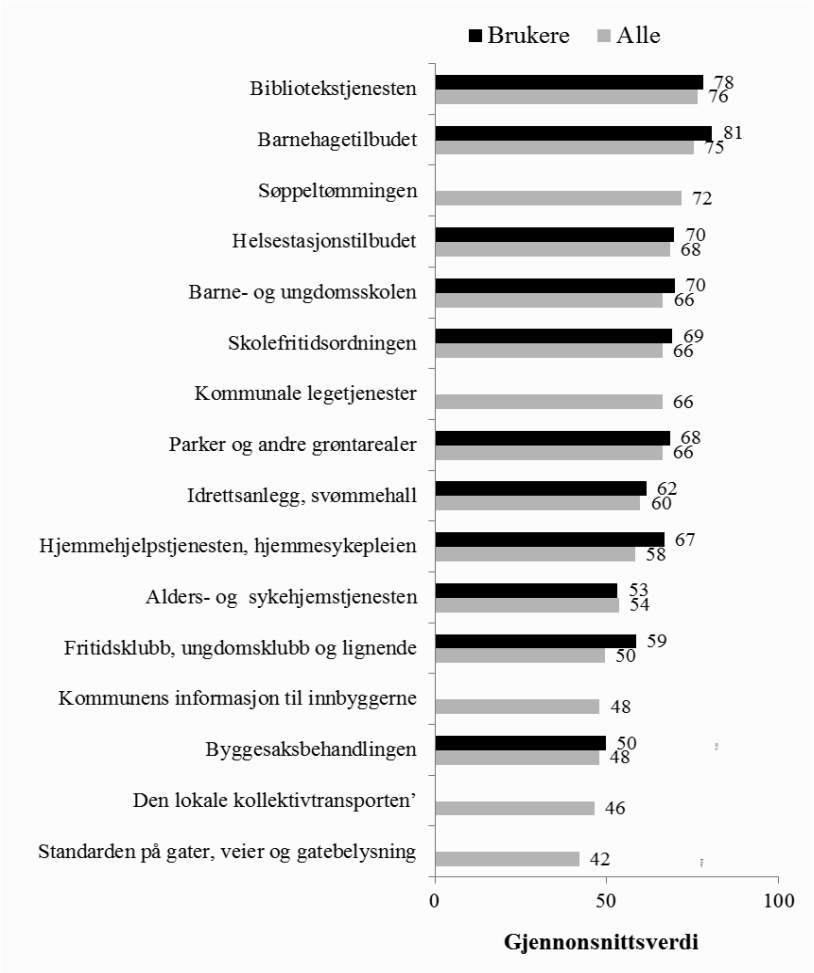
* Spørsmålets ordlyd: "Hvor tilfreds er du med følgende tjenester i din kommune? *Sett ett kryss for hver tjenestetype. Merk! Dersom du eller din husstand ikke har erfaring med tjenesten, ber vi deg likevel svare på spørsmålet om tilfredshet, men på bakgrunn av ditt inntrykk av tjenesten."*

Resultatene fra undersøkelsen i 2008 blir i tabell 3.2 sammenholdt med en tilsvarende undersøkelse fra 1996. Det har skjedd en del påfallende endringer i innbyggernes vurderinger i denne perioden. Områdene med de største endringene (på minst 10 prosentpoeng) er markert

med uthevet skrift i kolonnen for 2008. Størst er endringen når det gjelder barnehagetilbudet – her er det en økning med nesten 20 prosentpoeng i tilfredse innbyggere, til 84 prosent. Antakelig har barnehagesatsingen og maks-prislinjen i de senere år gitt utslag. De fleste kommuner melder nå om full barnehagedekning. Også i vurderingen av skolefritidsordningen er det en markant økning av tilfredse. Omsorgstjenestene vurderes også mer positivt i 2008 enn i 1996. Derimot er vurderingene blitt mer negative når det gjelder tilbudet av offentlige anlegg som parker, grøntarealer, idrettsanlegg og svømmehaller. Særlig dramatisk er nedgangen i tilfredsheten med standarden på veier og gater og den lokale kollektivtransporten.

Der det er mulig å skille mellom vurderinger fra brukerne av tjenestene og vurderinger fra innbyggerne allment, framkommer det noe forskjell i vurderinger i disse to gruppene (figur 3.2). Vurderingene fra brukernes side er konsistent mer positive enn allmennhetens vurderinger.[20] Dette er en forskjell som også er konstatert i tidligere forskning, og som innebærer at de kommunale tjenestene står overfor et image-problem. Tjenestene er (litt) bedre enn sitt rykte! Forskjellene mellom bruker- og allmennvurderinger er imidlertid mindre enn forventet. Med få unntak er brukernes vurderinger to-tre poeng over de allmenne vurderingene. Unntakene er omsorgstjenester (hjemmehjelp, hjemmesykepleie) og ungdomstilbud (fritids-/ungdomsklubb). Her ligger brukervurderingene 9 poeng over de allmenne.

[20] Dvs. brukere og ikke-brukere undet ett.

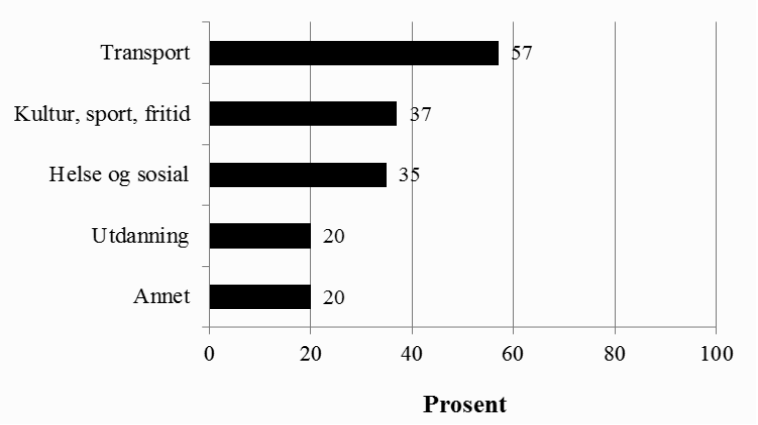


Figur 3.2. Tilfredshet med kommunale tjenester 2008. Gjennomsnittsverdier for brukere og alle. Skala 0-100.

Dersom "den krevende borger" er lik "den misfornøyde borger", så kan det konstateres at det i 2008 var en overvekt av misfornøyde borgere på områdene alders- og sykehjem, fritids- og ungdomsklubber, lokal kollektivtransport, byggesaksbehandling, tilstanden med gater og veier og kommunenes informasjonsvirksomhet, dvs. seks av seksten områder som ble dekket av undersøkelsen. Legges en negativ utvikling fra 1996 til 2008 til grunn, så er det i forhold til tilbudet av lokal kollektivtransport, standarden på gater og veger og idrettsanlegg og svømmehaller, idrettsanlegg, parker og friluftsområder at 'den krevende borger' gjør seg gjeldende. Det er altså alt i alt i forhold til vedlikehold og utvikling av allmenningtjenestene at skoen trykker, mens de personrettede tjenestene får bedre skussmål fra innbyggerne.

Finnes det udekkede behov blant innbyggerne?

For å få en dypere tilgang til den 'krevende borger' er det stilt et oppfølgingsspørsmål omkring eventuelle udekkede behov som innbyggerne måtte ha i forhold til det som kan sies å utgjøre det kommunale ansvarsområdet. Vel en tredjedel av de spurte (36 prosent) gir uttrykk for at de har ett eller flere slike udekkede behov. Innenfor gruppen med udekkede behov oppgir vel 50 prosent at de har udekkede behov når det gjelder kollektivtransport. 35 prosent av gruppen oppgir udekkede behov på helse- og sosialområdet og 37 prosent når det gjelder kultur, sport og fritid mens 20 prosent har udekkede utdanningsbehov (jf. figur 3.3), Det største problemområdet er altså kollektiv transport, noe som antakelig avspeiler den stadig pågående sentraliseringen av offentlig og privat service. Dette skaper et handicap for personer uten private transportmidler. Det er grunn til å merke seg at tilbudet av kollektivtransport er en av de to tjenestene som innbyggerne uttrykker mest misnøye med. Vi skal i senere analyser undersøke om dette er et særskilt utkantproblem, eller om det også forekommer i mer sentrale strøk.



Figur 3.3. Udekkede behov for kommunale tjenester. Fordeling av udekkede behov på tjenesteområder (gjelder respondenter som oppgir at de har ett eller flere udekkede behov) . Prosent (Minimum N = 448).

Møter med kommunen – hvordan oppleves de av innbyggerne? Klager de?

En ytterligere kilde til tilfredshet eller misnøye med kommunen er fysiske møter med kommunen. Mange kommunale tjenester kan benyttes uten at innbyggerne behøver ha noen direkte kontakt med kommunens tjenesteytere eller funksjonærer. Dette gjelder selvsagt de kollektive godene som veger og gater, parker og tilrettelagt frilufts- og idrettsliv. Det kan også gjelde noen individuelle goder som vannforsyning, avløp og renovasjon. Men i en del tilfeller

må innbyggerne ta personlig kontakt med noen på rådhuset eller i etatene for å få utført et ærend. Mange er nok de som har opplevd innlevering av tilsynelatende enkle byggesøknader som en uoversiktlig labyrint, selv om kommunen på sin side selvsagt må følge gjeldende lovgivning og nasjonale regelverk. En del historier om 'byråkratiet' overdrives sikkert på folkemunne, men det er de personlige erfaringene og muntlige overleveringene som er med på å farge kommunens omdømme.

Hvordan opplever innbyggerne møtene med kommunene? Hvem hevder å ha negative og positive erfaringer? Hvem klager? Og hvordan vurderes møtet med kommunen sammenliknet med møter med private service-bedrifter? I tabell 3.3a og tabell 3.3b gjengis data om innbyggernes opplevelser av slike møter. For det første: Hvor vanlig er det å ha kontakt med et kommunalt kontor? Når etter hvert mye opplysninger kan framskaffes via internett og søknader kan leveres online, så er kanskje behovet for direkte kontakt sterkt redusert og samkvemmet med kommunen friksjonsfri?[21] Omtrent to tredjedeler av innbyggerne (65 prosent) rapporterer å ha vært i kontakt med kommunen i løpet av de to siste årene, altså en nokså stor andel. Og som vi ser i tabell 3.3a opplever de fleste at hjelpen fra kommunens side i disse møtene er god; omtrent to tredjedeler synes faktisk at den var ganske eller meget tilfredsstillende.

Tabell 3.3a. Innbyggernes møter med kommunen, 2008. Prosentfordeling

Om vedkommende har kontaktet eller besøkt et kommunalt kontor i løpet av de siste to årene, hvor tilfreds har vedkommende vært med de ansattes service innstilling **	
Ikke tilfreds	5
Mindre tilfreds	8
Noe tilfreds	18
Ganske tilfreds	48
Meget tilfreds	21
Total	100
N =	(1140)

* Innledningsspørsmålet: "Har du i løpet av de siste to årene kontaktet eller besøkt et kommunalt kontor for å innhente informasjon eller utføre et ærend?" Hvis vedkommende svarte ja, var oppfølgingsspørsmålet: "Alt i alt, hvor tilfreds var du med de ansattes serviceinnstilling?"

[21] Spørsmålene som er stilt på dette punkt, skiller ikke mellom personlig kontakt med oppmøte på et kommunalt kontor og eventuelt telefonkontakt.

Er "den ny-liberale borgeren" på frammarsj – dvs. samfunnsborgere som mener at større valgfrihet med hensyn til tjenesteleverandører bør prege den kommunale praksis samtidig som kommunene bør lære mer av ledelse og organisering fra private bedrifter (Mydske m.fl. 2007)? Er det mange som mener at private tjenesteleverandører gjør en bedre jobb enn kommunale? I sammenlikning med behandlingen man opplever hos private tjenesteytere, synes et markert flertall (64 prosent) at man får omtrent samme behandling i kommunen, altså liten og ingen forskjell (jf. tabell 3.3b, øverste del). Det er likevel nærmere en tredjedel som mener at behandlingen hos private er bedre enn i kommunen, mens det bare er sju prosent som mener den er bedre i kommunen. På dette punktet er det mulig å sammenlikne med et tilsvarende spørsmål stilt i 1993. Svarmønsteret var i 1993 hovedsak det samme som femten år senere: Kommunale og private kommer omtrent likt ut etter flertallets vurdering på begge tidspunkt. Andelen som mente at private var best, var likevel noe mindre i 2008 enn i 1993.

På spørsmål om man har opplevd seg feilaktig eller urettferdig behandlet av kommunen, svarer opp mot tre fjerdedeler at så ikke er tilfelle (jf. tabell 3.3b, midterste del). Av de som har ment seg feilaktig eller urettferdig behandlet, er det litt over halvparten som har forsøkt å klage (jf. tabell 3.3b, nederste del). Om klagene er levert direkte til kommunen eller til overordnet klageinstans, for eksempel fylkesmannen, er det ikke spurt om. Også her er det mulig å sammenlikne med et tilsvarende spørsmål stilt femten år tidligere. For det første er det bortimot samme andel i 2008 som i 1993 som sier at de har aldri følt seg dårlig behandlet (hhv. 80 og 72 prosent). Men av de som følte seg urettferdig behandlet, var andelen som oppga at de hadde klagd på kommunale tjenester eller vedtak, vesentlig større i 1993, da tre fjerdedeler av denne gruppen hadde klagd mot litt over halvparten i 2008.

Tabell 3.3b. Innbyggernes møter med kommunen, 1993 og 2008. Prosentfordeling.

Sammenlignet med dine erfaringer med kjøp av tjenester fra private firmaer, hvilken behandling synes du at du får fra kommunen?

	1993	2008
Dårlige behandling	36	29
Omtrent samme behandling	58	64
Bedre behandling	6	7
Total	100	100
N =	(1819)	(1157)

Har du noen gang i løpet av de siste to årene følt at du eller noen i din husstand har blitt feilaktig eller urettferdig behandlet av noen kommunale instanser i din bostedskommune?

	1993	2008
Nei, aldri	80	72
Ja, en gang	12	19
Ja, flere ganger	8	10
Total	100	100
N =	(3014)	(1410)

Hvis ja, forsøkte du/dere å klage?

	1993	2008
Nei, aldri	80	72
Ja, en gang	12	19
Ja, en eller flere ganger *	8	10
Total	100	100
N =	(530)	(529)

1993: 'Ja' – uspesifisert antall

I det samlede bildet har altså et stort flertall rimelig positive erfaringer fra møtene med kommunen. Flertallet synes at hjelpen i kommunen er like god som fra private tjenesteytere, selv om en ikke ubetydelig andel er av motsatt oppfatning. Andelen som føler seg dårlig behandlet eller utsatt for feil, er relativt liten. Av disse er det i sin tur bare halvparten som faktisk leverer en klage. Det vi ikke kan uttale oss om på bakgrunn av foreliggende data, er om den lave andelen av klagere betyr at sakene til syvende og sist er såpass bagatellmessige at de berørte ikke bryr seg om å klage, eller om de finner det så komplisert å klage at de lar det være. Vi skal nedenfor prøve å finne fram til et nærmere 'signalement' på de som misfornøyd med den kommunale service, og på de som klager.

Hvem er fornøyd og misfornøyd med tjenester og oppgaveløsning?

Hvilke kjennetegn har den krevende borger, dvs. innbyggeren som er utilfreds med tjeneste-tilbudet i kommunene? Har den krevende borger særskilte individkjennetegn, er uoppfylte forventinger knyttet til spesielle livssituasjoner eller til særskilte kommunetyper? Er det de velutdannede som er mer kravstore enn de med mindre utdanning? Er det de velstående som er særlig utålmodige? Er det innbyggerne i utkantkommunene som føler at kommunene ikke kan levere gode nok tjenester?

Spørsmålsstillingene avspeiler, som nevnt ovenfor, en analysemodell som i tillegg til individers livssituasjoner vektlegger kontekstuelle forholds betydning for innbyggernes opplevelser av kontaktene med kommunens tjenester og forvaltningsapparat. Kommunene er del av og innvevd i sine lokalsamfunn, hver av dem med særegne tradisjoner og utfordringer. Denne bakgrunnen vil være med på å farge innbyggernes erfaringer i tillegg til kommunenes evne til å oppfylle de behov som springer ut av innbyggernes livssituasjon og ideologiske ståsted. I dette kapitlet sees det bort fra variable som måler den kommunale innsatsen, dvs. politiske og institusjonelle kjennetegn (se kapittel 8). Kommentarene konsentrerer seg først om interesser og kontekstuelle forhold. Interesser framkommer gjennom individ- og husholdskjennetegn (jf. tabell 3.4.).[22]

Individkjennetegnene som analyseres, er kjønn, alder, inntekt og utdanning. Kommentarene nedenfor konsentreres om de mest robuste sammenhengene som framkommer i tabell 3.4, dvs. sammenhenger med særlig sterk statistisk tyngde (markert med tre stjerner). Når det gjelder kjønn, er menn gjennomgående mer kritiske til de kommunale tjenestene enn kvinner er. De yngre er konsekvente mer kritiske enn de eldre; dette kan henge sammen med at yngre indikerer at de har flere udekkede tjenestebehov enn de eldre (se kolonnen 'udekkede behov').

[22] Analysene som gjennomføres i tabellen, kunne vært gjort som flernivå-analyse for å få et klarere bilde av forholdet mellom individegenskaper og kommunegenskaper. En enkel OLS-tilnærmingen er valgt da den gir et enklere bilde å forholde seg til for denne framstillingen der en lang rekke uavhengige variable trekkes inn i analysen. Det samme valget er gjort i de øvrige regresjonsanalysene i rapporten der både individ- og kontekstuelle egenskaper inngår. Det er likevel gjort kontrollanalyser med aggregerte data (på kommunenivå, dvs.data aggregert for hver av de 64 kommunene som befolkningsutvalget er bygd opp rundt). Analyser på aggregert nivå kan gi litt forskjellige resultater: I ett tilfelle slår for eksempel kommunaløkonomiske forhold ut på en måte som ikke forekommer i analysen på individnivå, nemlig mht. tilfredshet med tekniske tjenester, mens effekten av kommunestørrelse kommer enda sterkere fram i de aggregerte analysene. Men alt i alt gir analysene med aggregerte data omtrent de samme resultatene som analysene på individnivå som er rapportert i denne og de påfølgende tabellene.

*Tabell 3.4. Tilfredshet med kommunale tjenester: Effekter av individkjennetegn, husholdningstyper, lokal kontekst og kommunale inntekter. Regresjonsanalyser. Standardiserte koeffisienter.**

Uavhengige variabler	Avhengige variabler					
	Allment tilfreds med kommunal innsats	**Tilfreds med tjenester for barn, unge**	**Tilfreds med omsorgs-tjenester**	**Tilfreds med tekniske tjenester**	**Tilfreds med informa-sjonen fra kommunen**	**Udek-kede behov**
Kjønn (Kvinner)	-.111***	.065*	-.005	-.061*	-.002	.013
Alder	.219***	.068	.139***	.187***	.296***	-.110**
Inntekt [a]						
• Lav	.136***	-.061	.036	.041	.041	-.005
• Høy	-.023	-.070*	.009	-.007	.057*	-.053
Utdanning [b]						
• Videregående	069**	.000	.035	-.037	.102***	-.005
• Univ/høgskole	.194***	.007	.096**	.120***	.192***	-.047
Antall personer i husholdningen	-.003	.044	.014	.052	.081**	.126***
Antall personer i hushold over 67	-.005	.097**	.043	.051	-.050	-.006
Antall barn under 6 år	.046	.185***	.000	.057*	-.007	.062
Lever i parforhold (Ja)	-.046	.033	.070*	-.200***	-.107***	-.104***
Botid i kommunen	-.123***	-.002	.066*	-.015	-.062*	-.037
Slektninger i samme kommune (antall)	.025	-.008	-.025	.022	.057*	.043
Kommunestørrelse (antall innbyggere log)	-.141***	-.043	-.352***	-.157***	-.206***	.020
Tettstedstype (tettbygd)	.068**	.029	.018	.054*	.023	-.043
Kommunens sentralitet	.043	.006	.044	.100***	.116***	.004
Kommunal inntekt i % av landsgjennomsnitt [c]	-.016	.084**	.048	.015	.017	.058
Justert R^2	.101	.060	.155	.093	.114	.056
N =	(1694)	(1371)	(1193)	(1723)	(1642)	(1214)

* Mål på tilfredshet er additive indekser basert på spørsmål i postalskjemaet. Se appendiks for detaljer.

[a] Referansegruppen er middels inntekt

[b] Referansegruppen er grunnskole

[c] Kommunal inntekt i prosent av landsgjennomsnitt er korrigert for utgiftsbehov (inkl. eiendomsskatt og konsesjonsinntekter). Datakilde: St.prp. nr. 68 (2008-2009) Kommuneproposisjonen 2010: Tabell 2.5. Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008. Se vedlegg for flere detaljer.

Signifikansnivå: *.05-nivå, **.01-nivå, ***.001nivå.

Inntektssituasjonen til den enkelte slår bare i beskjeden grad ut på vurderingene av de kommunale tjenestene; de med lavere inntekter er allment mer tilfreds med tjenestetilbudet i egen kommune enn de med høyere inntekter, men denne sammenhengen slår ikke ut i vurderingene av spesifikke tjenesteområder. Utdanning er også ganske sterkt knyttet til opplevelse av tjenestetilbudet. Både de med høyere utdanning og de med middels lang utdanning er mer tilfreds med tilbudet enn de med lav utdanning (lav utdanning er referansegruppe i analysen), men tilfredsheten er nok aller størst blant det øvre sjikt av utdanningsgruppene.

Husholdssituasjonen har bare beskjeden innvirkning på vurderingen av tjenestene. Den tydeligste sammenhengen er at de som lever i hushold med flere småbarn, har en mer positiv vurdering av tilbudet til barn og unge. Dette er antakelig et utslag av at de som bruker tjenestene, tenderer til å vurdere disse mer positivt enn de som ikke er brukere. I noe utstrekning kan det også avleses en effekt av å leve i parforhold: De som er enslige, ser ut til å verdsette kommunens tekniske tjenester og informasjonsinnsats mer enn de som lever i parforhold. Det samme gjelder for allmenn vurdering av kommunens innsats. *Tilknytning til kommunen* gjennom lang botid eller mange slektninger har mindre å si, men overraskende nok er de med lang botid mindre tilfreds med kommunen allment.

Den aller tydeligste sammenhengen i tabellen er knyttet til *kommunestørrelse*. Innbyggerne i mindre kommuner er systematisk mer tilfreds med egen kommunes innsats og tjenester enn innbyggerne i større kommuner. Dette er den mest robuste sammenhengen i tabellen. Beslektede kommunekjennetegn som bosettingstype (spredt/tett) og sentralitet (sentrum/periferi) har mindre å si, selv om sistnevnte spiller en viss rolle for vurdering av tekniske tjenester og informasjonstilbudet; begge deler vurderes som bedre i sentralt beliggende kommuner.

Oppsummert er 'den krevende borger', i betydningen en person som er utilfreds med kommunale tjenester, en mann, ung, har lav utdanning, lav inntekt, lever i parforhold, har bodd relativt lenge i kommunen og finnes særlig i de større kommunene.

Med unntak for tjenester for barn og unge er det *ingen sammenheng mellom kommunale inntekter og tilfredshet* - det er altså ikke slik at innbyggerne er mer tilfreds når de frie

inntektene relativt til behov øker, slik det hevdes i andre studier (Monkerud og Sørensen 2010).[23]

Videre er det slik at verken små kommuner eller kommuner med lave inntekter skiller seg ut med særskilt mange innbyggere med udekkede behov. Dette er et fenomen som forekommer nokså likt på tvers av kommunetyper og uavhengig av kommunal-finansielle forhold.

I tabell 3.5 rettes fokus mot innbyggernes *erfaringer fra møter med kommunen*. Også her er spørsmålet som analyseres, *hvem* som gir uttrykk for hhv positive og negative erfaringer fra slike møter, og hvem som eventuelt følger opp negative erfaringer med å klage (jfr. tabell 3.3 for en beskrivelse av erfarings- og klagedata). Tilfredshet med service-innstilling i kommunen betinges først og fremst av husholdningstype; særlig er det småbarnsfamiliene som opplever møter med kommunen som negativt. Når kommunen sammenliknes med private, er menn mer negative til kommunen enn kvinner, yngre mer negative enn eldre, og høy inntekt trekker i samme retning.

Å ha opplevd feil eller urettferdig behandling er noe menn oppgir oftere enn kvinner og de med lav inntekt mer enn de med middels til høy inntekt. Innflyttere i kommunen (de med kort botid) har også mer negative erfaringer på dette punkt, mens de med mange slektninger i kommunen, sjeldnere opplever slik behandling (det gjelder kanskje å ha lokale nettverk?).

[23] Sammenhengen mellom kommunestørrelse og tilfredshet med tjenestene framtrer enda sterkere når data analyseres på aggregert nivå, dvs. når *forskjeller mellom kommuner* heller enn individer fokuseres. Kommunestørrelse er da den variabelen som systematisk forklarer forskjeller i tilfredshetsnivå mellom kommunene; dette gjelder også når det kontrolleres for kommunalt inntektsnivå. Forskjeller i kommunestørrelse forklarer konsekvent forskjeller i tilfredshetsnivå når det gjelder alle typer tjenester og også når det gjelder tilfredshet med den allmenne kommunale problemløsningsevne (se vedlegget for resultatene av denne analysen).

Tabell 3. 5. Erfaringer fra møter med kommunen, 2008. Effekter av individkjennetegn, husholdstyper og lokal kontekst. Standardiserte regresjonskoeffisienter.

Uavhengige variabler	**Avhengige variabler**			
	Fornøyd med service-innstilling	Sammenlignet med private firmaer	Opplevd feil behandling	Klaget til kommunen
Kjønn (kvinner)	-.049	.113***	-.101***	-.067
Alder	.079	.229***	-.074	-.209***
Inntekt [a]				
• Lav	-.032	.021	.151***	-.095
• Høy	-.068	-.143***	.028	-.132*
Utdanning [b]				
• Videregående	.071*	.019	.012	.118*
• Univ/høgskole	.041	-.077*	.012	.151**
Antall personer i husholdningen	.120**	.031	.055	.003
Antall personer i hushold over 67	.090*	-.091*	-.056	-.056
Antall barn under 6 år	-.122***	-.017	.034	-.155**
Lever i parforhold (Ja)	-.086*	.013	-.053	.011
Botid i kommunen	.027	-.017	-.101***	-.043
Slektninger i samme kommune (antall)	-.036	.004	.090***	.004
Kommunestørrelse (antall innbyggere log)	.047	-.042	-.088**	-.192***
Tettstedstype (tettbygd)	.004	.064*	.040	.092*
Kommunens sentralitet	.005	.042	-.007	.033
Justert R^2	.032	.065	.062	.079
N =	(1117)	(1106)	(1384)	(515)

[a] Referansegruppen er middels inntekt

[b] Referansegruppen er universitet/høyskole

Signifikansnivå: *.05-nivå, **.01-nivå, ***.001nivå.

Til slutt, klaging er særlig betinget av alder og utdanning. De yngre klager mer enn eldre og de med høyere utdanning mer enn de med middels eller lavere utdanning.

De kontekstuelle variable er av noe betydning, men ikke så mye som forbindelse med vurderingene av tjenestene. Særlig klaging avhenger av kommunetype – det klages mindre i små kommuner enn i store – og opplevelsen av feilbehandling er også sjeldnere i de mindre kommunene.

Alt i alt er det mye det samme bildet som avtegner seg ut fra analysene i tabellene 3.4 og 3.5: Menn er mer kritiske enn kvinner, yngre mer kritiske enn eldre, og forekomsten av kritiske og klagende borgere er hyppigere i store enn i små kommuner.

Vandrerhypotesen – betydningen av lokal integrasjon

I innledningskapitlet ble vandrerhypotesen introdusert. Hypotesen er en variant av en mer generell samfunnsteori om spredning av en tiltakende individualistisk livsstil, som fører til at livsløpet kan preges av en rekke oppbrudd – oppbrudd fra lokalsamfunn som ledd i utdanning og karriere, samlivsbrudd som konsekvens av et stressfylt liv i urbane samfunn og samtidig oppkopling mot en global horisont gjennom ny informasjonsteknologi og nye reisemuligheter (se kap. 1). Denne utviklingen kan innebære at stadig flere preges av en livsstil som Robert Merton allerede i 1949 identifiserte som "cosmopolitans", i motsetning til "locals" som var dypt integrert i lokalsamfunnet gjennom innveving i lokale nettverk og kontakter og mindre opptatt av forhold utenfor lokalsamfunnets grenser. Kosmopolittene derimot var gjerne innflyttere i kommunen og hadde gjerne ressurser som gjorde at de lett kunne forlate den igjen (jf. Merton 1949).

I dag er antakelig balanseforholdet mellom lokalister og kosmopolitter et annet, med relativt sett flere i sistnevnte gruppe. Vi forventer at kosmopolitter vil ha et mer avstandspreget forhold til kommunal politikk og vurderer kommunale tjenester og oppgaveløsning mer distansert og kritisk, både ut fra at de gjerne har bodde på flere steder og kan sammenlikne prestasjonene i den kommunen de bor i for øyeblikket med andre kommuner, og fordi de gjerne er bedre utdannet og dermed har mer informasjon om hva som regnes som gode standarder for kommunal innsats.

Vi ønsker på denne bakgrunnen å undersøke hva den enkeltes forankring i lokalsamfunnet har å si for vurdering av kommunale prestasjoner og for tilliten til lokalpolitikerne. Vår hoved-hypotese i denne sammenhengen at "den krevende borger" blant annet kjennetegnes som vandrer, dvs. en person som er svakt forankret i sitt lokalsamfunn. For å fange opp trekk ved vandreren har vi utviklet et sett av indikatorer. Disse indikatorene måler hvor sterkt den enkelte er integrert i lokalmiljøet i den kommunen hvor vedkommende bor. Vi skiller mellom fem sider ved lokal integrasjon: Eksistensiell, sosial, emosjonell, kognitiv og identitetsmessig.

- *Eksistensiell integrasjon* peker på hvor stor del av livet en person har bodd i den kommunen hvor vedkommende bor på intervjutidspunktet. Denne indikatoren kan dermed variere fra (nesten) 0 til 100. I utvalget er gjennomsnittlig botid i nåværende kommune 55 prosent av levd liv. Vel en tredjedel av de spurte har ikke noen gang bodd i noen annen kommune.
- *Sosial integrasjon* henviser til aktiviteter som innebærer involvering i lokale nettverk og kontakter. I praksis har vi spurt om vedkommende har slektninger i samme kommune. Vel tre fjerdedeler oppgir å ha slekt i kommunen de bor i.
- *Emosjonell integrasjon* går på den enkeltes subjektive opplevelse av hvor godt det er å leve i kommunen. Dette kommer fram gjennom et spørsmål om hvor godt en trives der en bor. Nesten 60 prosent sier de trives svært godt.
- *Kognitiv integrasjon* måles gjennom spørsmål om interessen for lokalpolitikk. De som sier de interesserer seg ganske eller svært mye for lokalpolitikk, anses å ha en intellektuell horisont der kommunen og lokalsamfunnet har en viktig plass. To tredjedeler av de spurte er såpass interessert at de kommer i denne kategorien. (En interesse for lokalpolitikk utelukker selvsagt ikke at de også samtidig kan interessere seg for nasjonal og internasjonal politikk.)
- *Identitetsmessig integrasjon* kommer fram gjennom spørsmål om følelsen av tilhørighet til forskjellige geografiske nivåer, fra bydelen eller bygda til Norden og Europa. Tilhørigheten blir uttrykt på en skala fra 0 til 10. Når det gjelder tilhørighet til kommunen, plasserer 56 prosent seg på verdien 6 eller høyere.

Alle fem indikatorer er gjort om til dikotome variabler med verdier 0 og 1 slik det fram-kommer i tabell 3.6. Disse fem indikatorene er så sammenfattet i en samlet (additiv) indeks der de fem forskjellige sidene ved integrasjon veier likt og er summert. Jo høyere verdi på indeksen, jo sterkere integrert anses en innbyggere å være i lokalsamfunnet (indeksen kan også leses som en "lokalist"-indeks, men resultatene kan ikke leses som en omvendt kosmopolittindeks).

Tabell 3.6. Indikatorer på lokal integrasjon ("lokalisme"). Innhold og betydning av kodingsverdier. N=1832 for alle indikatorer.

Indikator	Andel av utvalget med verdi 1	Gjennomsnittsverdi for utvalget
• Botid i kommunen i prosent av levetid (1=>54 %)	47	.47
• Slektninger i kommunen (1= ja)	77	.77
• Trivsel i kommunen (1= verdi 3 på en skala fra 0 til 3)	60	.60
• Tilhørighet til kommunen (1= verdi 6 eller mer på skala fra 0 til 10)	56	.55
• Interesse for lokalpolitikk (1= ganske eller svært interessert)	66	.66

I tabell 3.7 analyseres sammenhengen mellom indeksen for integrasjon i lokalsamfunnet og bedømming av kommunens oppgaveløsning samt tilliten til lokalpolitikerne. Sammenhengene som framkommer, er stort sett i samsvar med forventningene i vandrerhypotesen. Analysene er gjort for små og store kommune separat (skillet er satt ved 10 000 innbyggere) siden de tidligere analysene viser at kommunestørrelse spiller en stor rolle for innbyggernes vurdering av tjenester og lokalpolitikk.

Tabell 3.7. Korrelasjon mellom verdi på en indeks for lokalintegrasjon og tilfredshet med kommunal innsats og tillit til lokale politikere etter kommunestørrelse. (Pearsons r)

	Kommunestørrelse	
	Små kommuner (under 10 000 innbygg)	Store kommuner (over 10 000 innbygg)
Allment tilfredshet med kommunal innsats	.272*** (N=452)	.088*** (N=1305)
Tillit til lokale politikere	.260*** (N=441)	.234*** (N=1256)

Signifikansnivå: *** .001

Når det gjelder effekten av integrasjon, viser det seg at sammenhengene er mye de samme både for mindre og større kommuner. Både i små og store kommuner har de godt integrerte (lokalistene) større tillit til politikerne enn de svakt integrerte. Derimot er det sterkere utslag av lokalisme i de små kommunene enn i de store når det gjelder innbyggernes vurdering av kommunal oppgaveløsning, inkludert kvaliteten på tjenestene. Men i begge grupper av kommuner er sammenhengen mellom lokalisme og prestasjonsvurderinger positiv og statistisk signifikant.

Avslutning

Det ble innledningsvis presentert tre ulike forventinger til hvordan innbyggernes vurderinger av kommunenes prestasjoner ville utvikle seg i første tiår av 2000-tallet. Velstands- og fristillingsscenariet, kappløpet og det kontekstuelle perspektivet. I velstands- og fristilling-scenariet forventes det at kommunene på bakgrunn av økende ressurser og større frihet i egen organisering vil vurderes mer positivt enn tidligere og jevnt over stå overfor tilfredse innbyggere. Dette scenariet har ikke slått til. Innbyggerne er ikke mer tilfreds enn før, vurderingene er omtrent som for 12-15 år siden til tross for stigende tilførsel av ressurser. Det er dermed en viss støtte for kappløpsscenariet. Det er også indikasjoner på at kappløpet nå foregår på nye baner. Tjenesteområder som for vel et tiår siden ble dårlig vurdert, er det nå tilfredshet med (omsorg, barnehager) mens områder som folk var rimelig fornøyd med tidligere, nå er gjenstand for misnøye (veger, transport med mer). Kommunene må altså vri ressursbruken for å holde tritt med kravene. Vil de klare denne omprioriteringen?

Det er også klar støtte til det kontekstuelle perspektivet. Det er markante forskjeller mellom kommuner med hensyn til hvordan de vurderes av innbyggerne. Til dels kan disse forskjellene forklares med demografiske variable (eldre/yngre), dels med utdanning og dels i trekk ved husholdningene. Men mest er de knyttet til forskjeller i kommunestørrelse og i noen grad sentralitet. Mindre kommuner ser ut til å tilfredsstille innbyggerne i større grad enn de store gjør, mens det er liten eller ingen effekt av kommunal-finansielle forhold.

Referanser

Baldersheim, Harald, Tore Hansen, Per Arnt Pettersen og Lawrence E. Rose (1990). *Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester*. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. Rapport 90/2.

Bouckarert, Gert, and Steven van de Walle (2003). "Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators" *International Review of Administrative Sciences* 69:329-43.

Dahl, Robert A. og Edward R Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Det tekniske beregningsutvalg (2011). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Hagen Terje P. og Rune J. Sørensen (2006). *Kommunal organisering: Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Tore (1981): "Transforming Needs into Expenditure Decisions" i Kenneth Newton (red), *Urban Political Economy*. London: Frances Pinter.

Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge, MA.: Harvard Univesity Press.

Howard, Cosmo (2010). "Are We Being Served? A Critical Perspective on Canada's Citizens First Satisfaction Surveys," *International Review of Administrative Sciences,* 76:65-83

Jacobsen, Dag Ingvar (1999). *Hva mener brukerne? Brukerundersøkelser – en praktisk veiledning.* 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

James, Oliver (2009). "Evaluating the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services" *Journal of Public Administration Research and Theory* 19:107-23.

KS (Kommunesektorens interesseorganisasjon) (2008). *Forventningsgaper en realitet eller myte?* Oslo: KS. En undersøkelse utført for KS av PriceWaterhouseCoopers.

Listhaug, Ola (2007). "Oil Wealth Dissatisfaction and Political Trust in Norway: A Resource Curse?" i Øyvind Østerud (red), *Norway in Transition*. London: Routledge.

Merton, Robert K. (1949). *Social Theory and Social Structure: Toward the Codification of Theory and Research*. Glencoe, IL: Free Press.

Moe, R. C. (1994). "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences" *Public Administration Review* 54:111-22.

Monkerud, Lars Chr. og Rune J. Sørensen (2010). "Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 26:265-95.

Mouritzen, Poul Erik (1990). *Den politiske syklus*. Odense: Politica.

Mydske. Per Kristen, Dag Harald Claes og Amund Lie (red) (2007). *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet.* Oslo: Universitetsforlaget.

Narud, Hanne Marthe (2012). "The Impact of the Economy on Governments' Electoral Performance" i Harald Baldersheim og Jozef Batora (red), *The Governance of Small States in Turbulent Times. The Exemplary Cases of Norway and Slovakia*. Opladen: Barabara Budrich Publishers.

Nilsson, Lennart (2010). "Velfärd och service på lokal och reginal nivå" i Lennart Nilsson (red), *En region blir til: Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs Universitet.

Pegnato, Joseph A. (1997). "Is a Citizen a Customer?" *Public Productivity & Management Review* 20:397-404.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (2000). "Det lokale selvstyrets omdømme: Opphav og betydning" i Audun Offerdal og Jacob Aars (red), *Lokaldemokrati – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*, rev. utg. Oslo: Kommuneforlaget.

Poluha, Eva og Mona Rosendahl (red) (2002). *Contesting 'Good' Governance': Crosscultural Perspectives on Representation, Accountability and Public Space*. London: Routledge.

St.prp. nr. 67 (2006-2007). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

UNESCAP 2011. (http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp. Lest 20.8.11

Aasbrenn, Kristian (2010). *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg: Operasjonaliseringer m.m.

Kommunal prestasjonsevne måles gjennom følgende spørsmål:

a) Kommuner i Norge står ansvarlig for en rekke ulike tjenester, deriblant:
   - ytelser, omsorg og pleie for eldre
   - ytelser og annen hjelp for personer på sosial stønad
   - barnehager
   - innvilging av diverse tillatelser og løyver
   - tildeling av tilskudd til organisasjoner og andre aktiviteter
   - informasjon om lokale tjenester og regelverket

   Hvor fornøyd er du i alminnelighet med disse tjenestene i din kommune? Angi din mening på skalaen nedenfor som går fra 0 (”Svært misfornøyd”) til 10 (”Svært fornøyd”).

b) Kommuner sørger også for en rekke lokaler og fysiske anlegg, deriblant:
   - idrettsanlegg og lokaler til fritids- og kulturelle aktiviteter
   - parker og grøntarealer og deres vedlikehold
   - veier og vedlikehold av disse

   Hvor fornøyd er du i alminnelighet med slike forhold i din kommune? Angi din mening på skalaen nedenfor som går fra 0 (”Svært misfornøyd”) til 10 (”Svært fornøyd”).

c) Alt tatt i betraktning, hvor fornøyd er du med måten myndighetene i din kommune har håndtert ulike utfordringer kommunen står overfor? Igjen angi din mening på skalaen nedenfor som går fra 0 (”Svært misfornøyd”) til 10 (”Svært fornøyd”).

Svarene er summert i en additiv indeks som gir uttrykk for den samlede vurderingen av kommunens tjenesteytende og problemløsende evne (“allmenn tilfredshet med kommunal innsats”).

Videre er følgende spørsmål tatt med som indikator på prestasjonsevne (“udekkede behov”):

Når du tenker på behov som du og din husstand har for kommunale tjenester, er det noen behov som du/dere ikke får dekket?
Nei, ingen behov som er udekket
Ja, noen få udekkede behov
Ja, flere udekkede behov
Vet ikke / Ingen formening

Mål på bestemte typer tilfredshet brukt i tabell 3.4

Målene er additive indekser basert på følgende spørsmål:
- allment tilfreds med kommunal innsats p1, p2, p3 (jf. tabell 3.1)
- tilfreds med tilbud til barn p32_1_2_3 (jf. tabell3. 2)
- tilfreds med omsorgstjenester p32_4_5 (jf. tabell 3.2)
- tilfreds med tekniske tjenester p32_13_14_15 (jf. tabell 3. 2)

Datakilde for kommunenes inntekter

St.prp. nr. 68 (2008-2009) Kommuneproposisjonen 2010:

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

2 Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2008

2.1 Frie inntekter

I dette vedlegget vises kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter for 2008 (rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Det vises korrigerte frie inntekter i 2008 for kommuner gruppert etter landsdel (tabell 2.1), etter fylke (tabell 2.2) og etter ulike kommunegrupper (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens i tabell 2.5 presenteres tall for den enkelte kommune.

2.2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning og geografisk struktur og størrelse. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby dem vil variere mellom kommunene. Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. En ser dermed på utgifts- og inntektssiden samlet. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet.

I beregningen tas det utgangspunkt i sum frie inntekter. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen. Driftsutgifter til skole, pleie og omsorg, helse og sosial og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det er variasjonen i kostnadene til drift av disse tilbudene det blir korrigert for.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov ("billige" å drive) vil få justert opp sine inntekter. Kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov ("dyre" å drive) vil få justert ned sine inntekter.

Det er viktig å huske på at det er begrensninger ved å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenlikner inntektsnivået mellom kommuner. Grunnen er at viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer ikke er med i beregningene. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Nytt av i år er at man har inkludert tilbakeholdte skjønnsmidler som blir fordelt gjennom året i beregningene.

I 2008 utgjorde de frie inntektene 67 prosent av samlede inntekter i kommunesektoren.

2.2.1 Variasjon i inntekt for kommunene

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, har man regnet ut kommunenes korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet, hvor kommunene er gruppert etter landsdeler. Tabellen viser at i 2008 hadde kommunene i Nord-Norge, samt Oslo kommune, høyest nivå på de utgiftskorrigerte frie inntektene, både når man regner med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stprp/2008-2009/stprp-nr-68-2008-2009-/19.html?id=566174. Lest 5.4.11

Kapittel 4

Forventninger til kommunale prioriteringer: Hvem skal betale for tjenestene?

Innledning

Det er liten tvil om at det er et stigende forventningspress rettet mot kommunen. Dette gjelder både forventinger som kommer fra nasjonale myndigheter og forventninger fra kommunenes egne innbyggere (jf. Carlsson 2010; Difi 2010). I dette kapitlet undersøker to forhold. Vi begynner ved å se nærmere på hvilke forventninger innbyggerne har til kommunens tjenesteyting. Deretter følger vi disse analysene opp med undersøkelser av hvordan innbyggerne forventer at nye eller utvidede oppgaver skal finansieres. Dette innebærer at søkelyset her særlig rettes mot borgerne som «betalere».

Etterspørsel og "fiscal illusion"

Innen økonomi er etterspørsel et velkjent begrep og faglitteraturen er tilsvarende omfattende. I grove trekk kan man si at økonomer mener at etterspørsel er betinget av tre sentrale forhold: (1) den enkeltes preferanser for et gode – *smak*, (2) kostnadene som forbruk av godet innebærer – *pris*, og (3) en nyttefunksjon som sier noe om hvor mye glede eller tilfredsstillelse den enkeltes forbruk av godet medfører – *behag*. I tillegg er tilgjengeligheten av andre substituttbærere eller supplerende goder og prisen på disse samt den enkeltes inntekter eller ressursgrunnlag relevante betraktninger. Hvor sterkt etterspørselen vil bli forandret ved en endring i disse ulike faktorene, uttrykkes ved etterspørselskurver og beskrives med henvisninger til "etterspørselselastisiteter". Sammenhengen mellom etterspørsel og et godes pris kan som regel tegnes med en fallende etterspørselskurve: økende pris fører til avtagende etterspørsel.[24]

Denne generelle fremstillingen må imidlertid nyanseres ytterlig alt avhengig av om det er snakk om private eller offentlige goder. For private goder er prisen, i hvert fall i teorien,

[24] Denne sammenheng betraktes som en enkel lov – "*The law of demand*" eller etterspørselsloven. Med dette som utgangspunkt vil produsenten måtte velge mellom å produsere og selge færre varer til høyere pris eller flere varer til en lavere pris.

bestemt gjennom en prismekanisme der produksjons- og markedsføringskostnadene overføres uavkortet til konsumentene. For offentlige goder er derimot prisen i vesentlig grad bestemt gjennom politiske prosesser. Det er ikke konsumentene alene som betaler og dermed dekker produksjons- og markedsføringskostnadene; som regel dekkes en del av kostnadene for offentlige goder enten direkte eller indirekte av andre.

Det er bl.a. denne egenskap ved offentlige goder, og det faktum at publikum ikke alltid vil være kjent med de reelle produksjonskostnadene ved offentlige goder, som gir opphav til det som i faglitteraturen går under merkelappen "fiscal illusion", dvs. at de genuine kostnadene (og dermed nytteverdien) forbundet med forbruk er feilaktig oppfattet. Hovedtendensen er at kostnadene er undervurdert og som konsekvens av dette oppstår det større etterspørsel enn det som ellers hadde forekommet med riktig informasjon. Dessuten har politikere (grunnet politisk konkurranse) en tendens til å i møtekomme publikums etterspørsel og justere produksjonen av offentlige goder og tjenester deretter heller enn å innrette produksjon etter det som fellesskapet egentlig har godt av (les: et nivå der behov og nytteverdi står i et reelt forhold til kostnadene og aktuelle inntekter). Sluttresultatet kan dermed bli overproduksjon og ekstra utgifter.[25]

Tidligere funn og teoretiske forventinger

Forskningen omkring ulike typer og konsekvenser av "fiscal illusion" er omfattende, og resultatene er på ingen måte entydig. På grunnlag av resultater fra en undersøkelse av forhold i Norge omkring 1990 konkluderer for eksempel Sørensen (1992) at det er ingen støtte for en påstand om at publikum undervurderer kostnadene for offentlige goder og tjenester; som han sier: "Fiscal illusions *are* nothing but illusions" (1992:303). Men Sørensen erkjenner at det er flere eksempler på policy-beslutninger som gjør at aktuelle offentlige kostnader er usynlige for den jevne mann og kvinne.

Basert på en undersøkelse gjennomført i Odense, Danmark, der innbyggerne ble spurte om sine preferanser før og etter at de ble gitt informasjon om de reelle kostnadene for fram-

[25] Se Sørensen (1992:280) for en kortfattet formulering av resonnementet. Det grunnleggende argumentet om en feilaktig oppfatning av kostnadene og nytteverdien av offentlige goder kan, i følge Dollery og Worthington (1996:261), spores tilbake til McCulloch (1863) og Mill (1848). Både McCulloch og Mill var opptatt av skattebetalernes og beslutningstakernes forståelse av hvordan alternative skatteordninger fungerte, men i ettertiden er tankegangen blitt utvidet til å gjelde også andre finansielle implikasjoner vedrørende offentlige goder. Se f.eks. Buchanen (1960:59-64, 1967:126-43, 1968) for en oversikt over mye av den tidlige faglitteraturen innen området. Blant senere analyser og sentrale referanser vedrørende offentlige budsjetterings- og finansieringsstudier på et undernasjonalt nivå i USA er arbeidet til Goetz (1977), Peererehne og Schneider (1978) og Wagner (1976).

stilling av ulike offentlige goder og tjenester, finner derimot Winter og Mouritzen (2001) støtte for teorien om fiscal illusions. Deres resultater viser at innbyggernes holdninger er inkonsekvente og preget av manglende realisme. På den ene siden ønsker innbyggerne mer av det offentlige samtidig som de på den annen side ønsker reduserte skatter. Tilgang til informasjon om de faktiske kostnadene reduserte *omfanget* av inkonsekvente holdninger, men slike holdninger ble ikke fullstendig borte.[26] Dermed konkluderer forfatterne "They (skattebetalerne) do in fact want something for nothing" (2001:131). Denne konklusjon er i tråd med en rekke andre undersøkelser gjennomført under varierende omstendigheter (jf. Beck m.fl. 1987; Benton & Daly 1992; Citrin 1979; Kristensen 1982; Mouritzen 1987).

Datamaterialet som analyseres i dette kapitlet er ikke egnet til en mer dyptpløyende undersøkelse av nyansene tatt opp av Sørensen, Winter og Mouritzen eller andre som har forsket på disse forholdene tidligere. Hensikten her er å identifisere viktige utgifts- og finansieringspreferanser blant nordmenn for i grove trekk å kunne si hvilke personer som ønsker at kommunene skal bruke mer eller mindre penger på ulike oppgaver, og hvordan folk mener kommunene skal finansiere økte utgifter for å ta seg av disse oppgavene.

En del forventninger er i denne sammenheng nærliggende. Under omstendigheter der det eksisterer reelle behov, og at alt annet er likt (den berømte *ceteris parabis* forutsetning), er det rimelig å forvente at folk vil ønske at offentlige instanser skal tilby mer offentlige goder og tjenester.[27] Akkurat hvilke goder og tjenester vil naturligvis kunne variere alt avhengig av bl.a. den enkeltes livssituasjon og forhold til pårørende. Folk med småbarn vil sannsynligvis foretrekke mer i form av offentlige barnehager og fritidstilbud til ungdom, mens eldre og folk som er plaget med helseproblemer vil i større grad kunne ønske bedre tjenesteyting innen eldreomsorg og det offentlige helseapparatet. Hovedpoenget er imidlertid at folk vil være tilbøyelig til å ønske mer, eller i hvert fall like mye som før, heller enn mindre av diverse offentlige goder og tjenester.

[26] Manglende konsistens var størst blant produsentene og brukerne og offentlige goder og tjenester. Folk som ikke var brukere, hadde mer konsekvente holdninger.

[27] Alt annet er naturligvis ikke likt. Uavhengig av objektive behovhar for eksempel folk forskjellige ideologiske ståsteder hva angår den offentlige sektorens rolle – hvor mye staten og andre offentlige myndigheter skal ta seg av, og hvor mye som skal overlates til den enkelte. Men *ceteris parabis* forutsetningen sier ikke annet her enn at blant personer med de samme ideologiske perspektivene, vil folk langt på vei ha sammenfallende preferanser for et større offentlig pengerbruk og en bedre, mer omfattende tjenesteyting som dette tilsynelatende vil medføre.

Det samme kan sies med hensyn til et valg mellom finansieringsformer. Gitt muligheter for å velge mellom ulike alternativer i situasjoner hvor en viss rasjonell kostnad-nytte tankegang gjør seg gjeldende, er det rimelig å forvente at folk vil velge finansieringsformer som minimaliserer kostnader og maksimerer nytte – i hvert fall i synlig form.[28] Ut fra en slik tankegang er det ingenting som er bedre enn at andre tar seg av kostnadene, eller i hvert fall noen av dem. Omsider går det opp for de fleste at det ikke er noe som ligner en gratis offentlig lunsj ("There's no such thing as a free lunch!"). Men så langt som mulig kan folk likevel ønske at regningen taes av andre eller deles av flere enn bare brukerne.

Med disse forventninger in mente er det mulig å se nærmere på resultatene fra en del landomfattende undersøkelser gjennomført i Norge fra tidlig på 1990-tallet fram til 2008.

Skal kommunen bruker mer eller mindre penger til ulike formål?

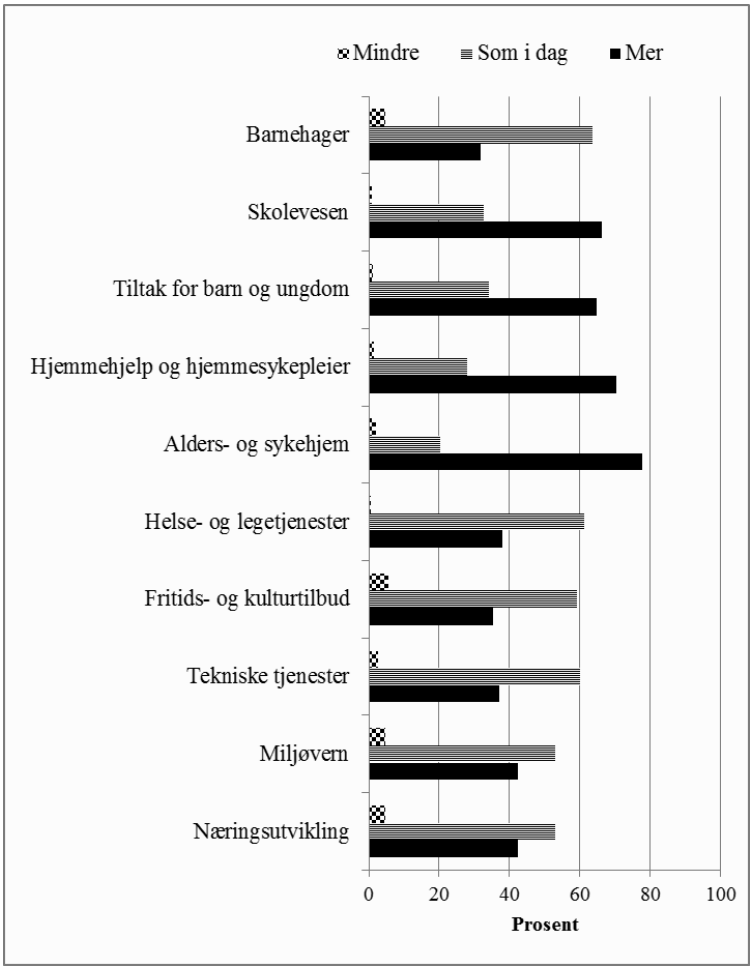
Som vi har sett i kapittel 3 er innbyggerne i norske kommuner i det store og hele ganske tilfreds med kommunenes tjenesteyting og øvrige aktiviteter. Slike resultater er i tråd med resultater fra flere andre undersøkelser. Denne tilfredsheten har dessuten vært nokså stabilt over lengre tid. Om det er tegn til endringer er det i en positiv retning – dvs. innbyggerne er enda mer tilfredse i de senere årene enn de var tidligere (jf. tabell 4.1).

*Tabell 4.1. Innbyggernes tilfredshet med kommunens tjenestetilbud, 1995-2007 **

Svarkategori	1995	1999	2003	2007
Ikke tilfreds	1.0	3.5	2.6	2.9
Lite tilfreds	14.1	18.6	18.9	15.9
Tilfreds	77.2	68.6	69.4	68.8
Meget tilfreds	7.7	9.3	9.0	12.4
Sum	100	100	100	100
N =	(3750)	(3800)	(2695)	(3800)

* Spørsmålets ordlyd: "I hvilken grad er du tilfreds med det samlede tjenestetilbudet i din kommune? Er du meget tilfreds, tilfreds, lite tilfreds eller ikke tilfreds?" Se Otterbeck m.fl. (2010) for nærmere opplysninger om de aktuelle undersøkelsene som tabellen trekker veksler på.

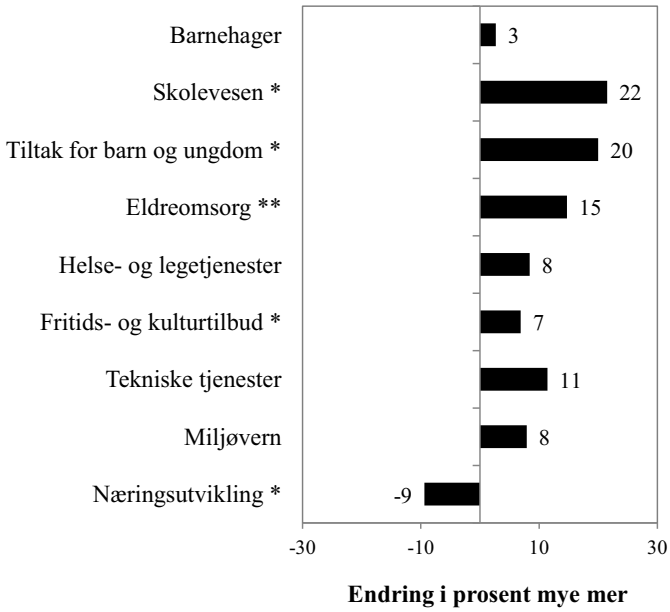
[28] Et sentralt tema i diskusjonenen om "fiscal illusion" i faglitteraturen er nettopp betydningen av hvor synlig ulike finansieringsalternativer er for konsumenten. For å redusere innslaget av fiskal illusjon i forhold til offentlige goder og tjenester er det mange som argumenterer for mest mulig synlige finansieringsformer – direkte i motsetning til indirekte eller skjulte beskatningsalternativer for eksempel.



Figur 4.1. Om folk mener at deres bostedskommune bør bruke mer penger, mindre penger, eller omtrent like mye som i dag på utvalgte formål, 2008. Prosent.

Innbyggernes tilfredshet er imidlertid ikke til hinder for at de kan ønske seg en enda sterkere kommunal satsing på bestemte tjenester eller aktiviteter. Som det framkommer av figur 4.1, er det faktisk tilfellet. Når folk blir spurt om deres bostedskommune bør bruke mer penger, mindre penger, eller omtrent like mye som i dag på virksomhet innen ulike satsingsområder, er det en betraktelig andel av befolkningen som ønsker at kommunen skal bruke *mer* – i noen tilfeller *betraktelig mer*. Det er derimot en forsvinnende liten andel av innbyggerne som mener at kommunen skal bruk *mindre* penger. Ikke flere enn om lag fem prosent ønsker at kommunen skal bruke mindre enn i dag, noe som gjelder for henholdsvis barnehager, fritids- og kulturtilbud, miljøvern og næringsutvikling. Ellers er andelen enda mindre. Det store

flertallet er heller innstilt på at kommunene skal bruke like mye eller mer på ulike kommunale aktiviteter. Aller mest gjelder dette for alders- og sykehjem samt tiltak for å hjelpe eldre hjemme hos seg selv. Skolevesenet og tiltak for barn og ungdom kommer deretter i tett rekkefølge.



Figur 4.2. Endring i andelen som mener at deres bostedskommune bør bruke mye mer penger på utvalgte formål fra 1993 til 2008.

* Mindre forskjeller i ordlyd
** Gjennomsnitt av alders- og sykehjem plus hjemmehjelp og hjemmesykepleier i 2008

For øvrig er det i forbifarten verdt å notere at andelen som ønsker at kommunen skal bruke *mye mer* penger på de omtalte aktivitetsområdene er – med bare ett unntak –større i 2008 enn den var 15 år tidligere (jf. figur 4.2). Unntaket gjelder næringsutvikling der andelen som mener at kommunen skal satse mye mer, har falt med nesten 10 prosent fra 1993 til 2008. For alle andre aktivitetsområder er andelen som mener at kommunen skal bruke mye mer, i gjennomsnitt nesten 12 prosent høyere i 2008 enn den var i 1993. Vi ser med andre ord klare tegn til store forventninger til kommunene.

Hvordan skal kommunen møte eventuelle økte utgifter til ulike formål?

Dersom kommunene skal bruke mer penger på diverse aktiviteter, forutsetter det at de på en eller annen måte får tilgang til nødvendige ressurser. I så fall er økt inntektsbeskatning et alternativ som kommunene i mange land har til disposisjon, i hvert fall i teorien. Men i Norge er satsene for inntekts- og formuebeskatning langt på vei bestemt av staten.[29] Dersom økte kommunale utgifter skal dekkes via skattesedelen, må derfor enten staten heve satsene for kommunal inntekts- og formuebeskatning, staten må gi kommunene større frihet til selv å bestemme skattesatsene for inntekts- og formuebeskatning, eller staten må gi kommunene anledning til å benytte andre beskatningsmuligheter. Så langt er det kun det siste som har vært aktuelt. I 2007 fikk alle kommuner rett til å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen innenfor rammene fastsatt i eiendomsskattsloven.[30] Før dette tidspunkt hadde kommunene kun adgang til å skrive ut eiendomsskatt på "verker og bruk" og i "bymessige strøk".

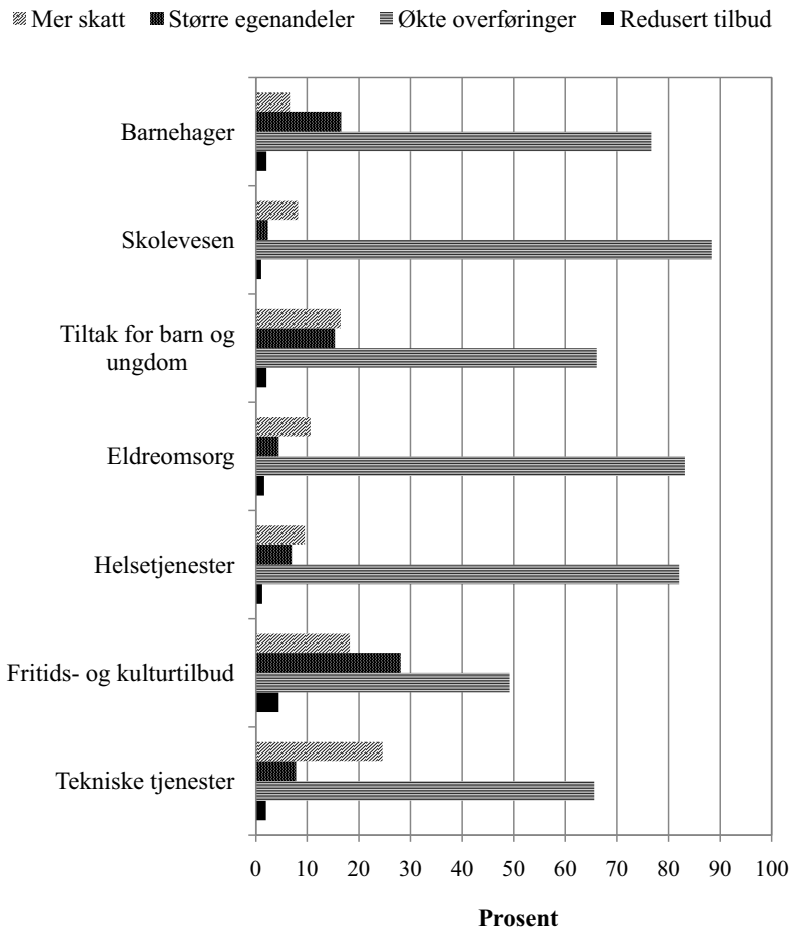
Mange kommuner – særlig kommuner med mange hytter og andre fritidseiendommer – har benyttet seg av retten til å ilegge folk eiendomsskatt,[31] noe som har forårsaket en god del debatt. Debatten er imidlertid ikke tuftet på en fullstendig avvisning av beskatning som en kilde til offentlige inntekter. Debatten er heller basert på måten beskatningsretten er blitt brukt og hvordan den slår forskjellig ut. At folk (i ulike grader) aksepterer å betale mer skatt, kommer til syne i flere undersøkelser, bl.a. i undersøkelsen gjennomført i 2008. I denne undersøkelsen fikk folk velge mellom alternativer for hvordan kommunen kunne møte eventuelle økte utgifter knyttet til forskjellige tjenesteområder – via henholdsvis mer kommunal skatt, større egenandeler blant brukerne, økte statlige overføringer eller et redusert tilbud – og spurt om å angi hvilket av disse alternativer de personlig ville foretrekke.[32] Figur 4.3 inneholder svarfordelingene for utvalgte tjenesteområder.

[29] Staten gir kommunene et svært begrenset spillerom med minimum- og maksimumssatser, og alle kommuner har lagt seg på maksimumsgrensen.

[30] Satsen for eiendomsskatten skal i følge denne loven være mellom 2 og 7 promille av takstgrunnlaget. Det er ikke anledning til å benytte ulik skattesats for boliger og fritidsboliger/hytter, og kommunene skal også følge de samme prinsippene ved verdsetting av boliger og fritidsboliger/hytter.

[31] I 2010 hadde 307 kommuner (av 430) innført eiendomsskatt i en eller annen form.

[32] Spørsmålet ble stilt i et postalt skjema og hadde følgende ordlyd: Utgiftene for endel kommunale tjenester øker vanligvis hvert år, og det oppstår spørsmål om hvordan de økte utgiftene skal dekkes. Hvilket av alternativene (1-4) nedenfor ville du foretrekke for å møte eventuelle økte utgifter knyttet til følgende tjenester?



Figur 4.3. Oppfatninger om hvordan økte utgifter knyttet til utvalgte tjenester skal finansieres, 2008. Prosent.

Det aller mest iøynefallende i figuren er at økte statlige overføringer er alternativet som blir foretrukket av et klart flertall, og dette gjelder uansett hvilket tjenesteområde det dreier seg om. I et land der utnyttelse av oljeressurser har bidratt til en av verdens største offentlige formuer, og hvor så godt som alle offentlige debatter har minst en deltaker som innleder ved å si "I verdens rikeste land … ", er slike holdninger til finansieringsalternativene ikke overraskende. Det er en utbredt oppfatning om at det offentlige burde ha råd til nærmest alt, og en

av de vanskeligste oppgavene for rikspolitikerne er å holde fast på den såkalte handlingsregelen.[33]

Men samtidig er det vesentlig å registrere at en betraktelig andel av befolkningen antyder både mer kommunal skatt og større egenandeler som aktuelle finansieringsmuligheter. Hele 25 prosent nevner mer kommunal skatt i forbindelse med tekniske tjenester, mens mellom 15 og 20 prosent foretrekker det samme når det gjelder fritids- og kulturtilbud og tiltak for barn og ungdom. Det er for kommunale aktiviteter innen disse to sistnevnte områdene og i tilknytning til barnehager at også større egenandeler for brukerne får en betraktelig tilslutning som måten kommunen skal møte økte utgifter på. Det er ikke helt overraskende at større egenandeler skulle fremtre som et foretrukket alternativ for nettopp disse tre aktivitetsområder. I en viss forstand er alle tre områder preget av et større innslag av valgfrihet enn de øvrige områdene. Dermed kan det for noen være nærliggende å mene at de som dra nytte av slike tjenester, like godt kan være med å betale gildet.

Ellers er det verdt å merke seg at det er en bestemt finansiell strategi som *ikke* ønskes av innbyggerne, nemlig å redusere tjenestetilbudet i kommunen. Denne strategien for å møte økte utgifter anses ikke som relevant for mer enn maksimalt fem prosent av innbyggerne, og dette gjelder nettopp for et tjenesteområde som er har et utpreget innslag av valgfrihet – nemlig for kommunal fritids- og kulturtilbud. På de andre aktivitetsområder er andelen som går inn for et redusert tjenestetilbud, nesten ikke registrerbar.

Den krevende borger – hvem er hun/han?

Med utgangspunkt i opplysningene presentert så langt er det mulig å tegne flere bilder av den krevende borger. Det er kanskje noen som vil ha mer av et begrenset utvalg av tjenester eller goder, og som er villig til å betale mer i form av skatter eller egenandeler for å møte de økte utgiftene dette medfører. Men samtidig kan det være andre som vil ha mer av flere tjenester og goder, og som mener utgiftene skal møtes via økte statlige overføringer til kommunene. Det er med andre ord forskjellige grader og sammensetninger av hva folk forventer av det

[33] Handlingsregelen er en regel for bruk av renteinntekter fra Statens pensjonsfond utland som ble innført av Stoltenberg-regjeringen i 2001. Fondet het frem til 1. januar 2006 Statens petroleumsfond eller «Oljefondet». Et bredt flertall i Stortinget var enig om en gradvis økt bruk av avkastningen fra fondet i årene framover, og dette er bakgrunnen for regelen. Dette ble begrunnet med at bruken av inntektene ikke skulle skje så raskt at det virker ødeleggende for den totale økonomien. Ifølge handlingsregelen skal statens årlige bruk av oljeinntekter tilsvare den forventede realavkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Forventet realavkastningsrate er satt til fire prosent. Dersom Stortinget holder seg til denne regelen, og avkastningen blir like høy som forventet, vil ikke det årlige forbruket spise av kapitalen i fondet, men realverdien av fondet vil holde seg. Så lenge det produseres olje på norsk sokkel, vil fondet øke (jf. http://no.wikipedia.org/wiki/Handlingsregelen).

offentlige – hvor kravstore forskjellige personer er. Den vaskeekte krevende borger er antagelig personer som gjerne vil ha mer (av alt), og som helst vil at staten tar regningen via økte overføringer til kommunen. Det er slike personer som tilsynelatende setter seg til kommunens bord og som Ole Brumm sier "Ja takk, begge deler" uten å tenke på sammenhengene og konsekvensene som dette innbærer.

For å granske fenomenet nærmere er det etablert to indekser, som begge er basert på en enkel opptelling på tvers av de kommunale aktivitetsområdene framstilt i figur 4.1 og 4.3 ovenfor. Den ene indeksen avspeiler hvor mange ganger en person svarer at kommunen skal bruke *mer penger* på de omtalte aktivitetene, mens den andre avspeiler hvor mange ganger en person svarer at økte utgifter til de aktuelle formålene skal finansieres via *økte overføringer fra staten.*[34] Fordelingsstatistikk for de to indeksene er gjengitt i tabell 4.2. Som vi ser, er gjennomsnittsverdien for antall kommunale aktivitetsområder der innbyggerne mener at deres bostedskommune bør bruke mer penger, fem av ti mulige. Fordelingen for denne indeks er faktisk nokså symmetrisk: mens litt i underkant av 15 prosent mener at kommunen bør bruke mer penge på åtte eller flere områder, er andelen som mener at kommunen bør bruke mer penger på to eller færre områder omtrent det samme.

Tabell 4.2. Fordelingsstatistikk for indekser vedrørende antall kommunale aktivitetsområder der innbyggerne mener at deres bostedskommune bør bruke mer penger og antall kommunale aktivitetsområder der innbyggerne mener at økte utgifter skal møtes med økte overføringer fra staten, 2008.

Indeks	Minimum	Maksimum	Gjennom-snitt	Standard-avvik	N
Bruk mer penger	0	10	5.0	2.14	1768
Økte overføringer	0	7	4.7	2.03	1729

Fordelingen for indeksen basert på folks preferanser for finansiering av økte kommunale utgifter er derimot ikke symmetrisk. Gjennomsnittsverdien er nesten fem av syv mulige, og over en fjerdedel mener at økte utgifter knyttet til alle syv aktivitetsområder skal dekkes via økte overføringer. Det er den gjennomgående preferansen for økte statlige overføringer som bidrar til denne skjeve fordelingen for denne finansieringsindeksen, og som gjør at sammenhengen mellom de to indeksene er forholdsvis svak (r = 0.13). Dette gjør det naturlig å

[34] En næremere redegjørelse om indekskontruksjonen er gitt i den metodologiske appendiksen til dette kapittel.

undersøke hver indeks for seg for å se om det er de samme personene som ønsker både at kommunene skal satse mer penger på kommunale aktiviteter, og at utgiftene til en slik satsing skal finansieres via økte statlige overføringer, eller om det er ulike grupper som gir uttrykk for slike holdninger.

Tabell 4.3 presenterer resultatene fra regresjonsanalyser der de to holdningsindeksene er avhengige variabler og et utvalg sosiodemografiske kjennetegn ved individet inngår som uavhengige variabler. I analysene av de to indeksene er det for det første noen fellestrekk som går igjen med hensyn til hva som kjennetegner de som ønsker en større kommunal satsing, og de som foretrekker økte statlige overføringer. Felles er at det er folk som mener at de selv eller medlemmer av husstanden har udekkede behov for kommunale tjenester, som også ønsker større kommunal innsats og mer statlige overføringer. Dette er ikke særlig uventet eller urimelig. Om det er et reelt behov kan folk med skjellig grunn etterlyse en større satsing og – i hvert fall i dagens Norge – mene at økte statlige overføringer er en grei måte å møte merutgiftene som følger med.

Et annet felles trekk er utdanning. For begge holdningsindekser er det folk med minst utdanning (grunnskolen) som inntar mer positive holdninger, mens de med mer utdanning (universitets- eller høyskoleutdanning) som er mer tilbakeholdne. Det er nærliggende å tro at dette avspeiler at utdanning bringer med seg større innsikt i og en viss "realisme" med hensyn til offentlig virksomhet. Folk med høyere utdanning er sannsynligvis mer mottakelig for informasjon om offentlig finanser, og er bedre rustet til å se konsekvensene av ulike alternativer og sette disse i sammenheng med hverandre. Slike antakelser er i hvert fall i tråd med resultatene rapportert av Winter og Mouritzen (2001:130-31) når de finner at personer med høyere utdanning hadde mer konsekvente holdninger til utgifts- og finansierings-alternativer enn tilfellet var for personer med mindre utdanning.

*Tabell 4.3. Holdninger til kommunenes pengebruk og preferanser for økte statlige overføringer som finansieringsalternativ, 2008. Resultater fra regresjonsanalyser med utvalgte kjennetegn ved individet som uavhengige variabler. Standardiserte regresjonskoeffisienter.**

Kjennetegn ved individet	Holdningsindekser	
	Bruk mer penger	**Økte overføringer**
Kjønn (kvinner)	.15***	.02
Alder (referansergruppen er personer under 30 år)		
• 31-45 år	.03	.06
• 46-60 år	-.05	.11**
• 61-80 år	-.12***	.01
Sivil status (gift/samboende)	.07*	-.07*
Utdanning (referansegruppen er videregående skole)		
• Grunnskole	.13***	.06*
• Universitet/Høyskole	-06*	-08**
Husholdningsinntekt (referansegruppen er den midterste 33 %)		
• Lavest 33 %	.08*	-.02
• Høyest 33 %	-.01	-.05
Sektor (kommunal ansatt)	.05	.01
Husstandens bruk av kommunale tjenester (antall)	.09**	.06
Udekkede behov for kommunale tjenester (ja)	.10***	.08**
Justert R^2	.11	.04
N	1 459	1 440

* Signifikansnivå: * = .05 ** = .01 *** = .001

Selv om resultatet med hensyn til indeksen for økte statlige overføringer ikke er statistisk signifikant, er det også en fellestendens for brukerne av kommunale tjenester å ha positive holdninger til begge indekser. Til dels er dette noe som kan henge sammen med grunnlaget for bruk av kommunale tjenester og fasiliteter – nemlig at det eksisterer et behov. Dermed kan en positiv holdning langs begge dimensjoner være noe beslektet. [35]

[35] Korrelasjonen mellom bruk og behov målt på et aggregert nivå er imidlertid ikke mer enn 0.09, så det er på ingen måte en og samme sak.

Når det gjelder det øvrige kjennetegnene som er tatt med i analysene, er det forskjellene som er mest framstående. Kjønn er for eksempel utslagsgivende med hensyn til ønsker om et større kommunalt pengeforbruk, men ikke med hensyn til preferanser for økte statlige overføringer. Kvinner vil i vesentlig større grad enn menn at deres bostedskommune skal bruke mer penger på ulike kommunale oppgaver, mens både menn og kvinner er like tilbøyelig til å foretrekke økte overføringer for måten merutgiftene skal dekkes inn på.

Forskjeller kan også registreres med hensyn til alder, sivilstatus og husholdningsinntekt. Ønsker om økt kommunalt pengebruk avtar med økende alder, mens de som er mest positive til økte statlige overføringer, er de som er mellom 46 og 60 år. Det siste virker nok litt paradoksalt. Folk i denne aldersgruppe har kommet i en livsfase der de fleste er rimelig veletablerte og burde derfor kunne tåle et finansieringsalternativ som stilte større direkte krav til den enkelte. Men den gang ei: de mener staten skal ta regningen. De eldste viser derimot ingen forventninger til et forsterket kommunalt pengeforbruk (i hvert fall ikke gjennomgående) og har heller ingen klar preferanser for å velte regningen for å møte økte kommunale utgifter over på staten. De eldre kan man andre ord betegnes som generasjonen med de sindige, nøkterne samfunnsborgere; de har opplevd harde tider og er mer tilbakeholdne når det gjelder å ha store forventninger eller stille store krav til det offentlige.

Sivilstatus slår også annerledes ut i forhold til de to dimensjonene. Litt uventet er det folk som lever i parforhold (enten som gifte eller samboere) som er mest positivt innstilt til større kommunalt pengeforbruk. Men samtidig forventer de ikke at staten skal betale gjennom økte overføringer. Merutgifter skal i følge slike personer dekkes gjennom andre finansieringstiltak. Det er de ugifte, separerte og enke(menn) som ser på statlige øverføringer som løsningen for økte kommunale utgifter. Husholdningens inntektsnivå synes til gjengjeld ikke å ha noe å si om finansieringspreferanser. Inntektsnivået er derimot vesentlig i forhold til ønsker om et økt kommunalt pengeforbruk i forbindelse med et bredt spektrum av kommunale tjenester og fasiliteter. De med lavest husholdningsinntekt er mer positivt innstilt i så henseende enn personer som lever i husstander med større inntekter.

Til sist er det bemerkelsesverdig å registrere at den enkeltes sektortilhørighet ikke har noe å si verken for spørsmålet om kommunen skal satse mer penge på ulike oppgaver, eller hvordan økte kommunale utgifter skal møtes. I utgangspunktet var det forventet at de som er sysselsatt i kommunesektoren, skulle være mer tilbøyelig til å etterlyse en større kommunal satsing –

hvis ikke på alle områder, i hvert fall med hensyn til nok aktivitetsområder at de ville skille seg ut fra personer med tilknytning til statlige institusjoner eller den private sektoren. I resultatene fra undersøkelsen gjennomført av Winter og Mouritzen (2001) ønsket individer sysselsatt i offentlig sektor, sammen med kvinner og brukere, større pengeforbruk og syntes å være blinde for de finansielle konsekvensene av slike preferanser. Men slik er det ikke. De er heller ikke mer innstilt på økte statlige overføringer til kommunene enn folk med andre sysselsetningsforhold.

Avsluttende kommentar

I analysene er søkelyset blitt rettet nettopp mot de "kravstore", dvs. de som mener kommunen bør bruke mer penger på flere satsingsområder, og de som mener at økte utgifter for å tilby mer og/eller bedre offentlige goder og tjenester stort sett skal dekkes av statlige overføringer. Resultatene presentert i tabell 4.3 viser at det ikke er helt sammenfallende befolkningsgrupper som er mest "krevende" i forhold til disse to indikatorene på den krevende borger. De som ønsker et større kommunalt pengebruk er kvinner, yngre folk med mindre utdanning og inntekter, og personer som lever i parforhold i husstander med et forholdsvis høyt forbruk av kommunale tjenester og fasiliteter men som likevel mener at det er udekkede behov blant husstandens medlemmer. De som foretrekker økte statlige overføringer for å dekke kommunenes økte utgifter, er derimot middelaldrende personer som er ugifte, separerte eller enke(menn), har mindre utdanning og mener at det er udekkede behov i husstanden.

Dette er nok et grovkornet bilde. Mer nyanserte analyser med flere detaljer vil muligens kunne avtegne et annet bilde. Realismen i innbyggernes forventninger kan dessuten diskuteres: økte statlige overføringer blir sett på som en nesten magisk løsning for å betale for gildet på kryss og tvers. At innbyggernes finansieringspreferanser er preget av ønsketenkning – en ønsketenkning som politikere i sin konkurranse om velgernes tilslutning kan være med på å hausse opp – synes å være opplagt. Kanskje ikke så rart "i verdens rikeste land"? Men i dette kan man likevel skimte spenningsmomenter som potensielt har vesentlige konsekvenser for lokaldemokratiets utvikling. I den grad forventningene blir innfridd, er det naturlig at statlige aktører vil sette rammebetingelser og stille krav til hvordan midlene skal brukes. Når reformer blir innført, er det ofte ved bruk av øremerkede midler, i hvert fall i en innføringsfase, og forskrifter blir vedtatt om standarder som skal gjøres gjeldende for alle kommuner. Dette er det flere eksempler på (jf. bl.a. Askim & Sivertsen 2011). I så fall kan innbyggerne, gjennom sine ønsker om forbedret kommunal tjenesteyting og holdninger til finansiering,

bidra til å undergrave det lokale selvstyret og uthule betydningen av lokaldemokratiet. I så fall står vi overfor et paradoks av dimensjoner: Innbyggernes demokratisk forankrede forventninger kan bidra til å svekke lokaldemokratiets innhold og mening.

Referanser

Askim, Jostein og Trygve Sivertsen (2011). "Hvem tar regningen? Finansiering av reformer som vedtas på statlig nivå og implementeres i kommunene?" i Harald Balderseim og Eivind Smith (red), *Lokaltdemokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.

Beck, Paul A., Hal G. Rainey, Keith Nicholls og Carol Traut (1987). "Citizen Views of Taxes and Services: A Tale of Three Cities" *Social Science Quarterly* 68:223-43.

Benton, J. Edwin og John L. Daly (1992). "The Paradox of Citizen Service Evaluations and Tax/Fee Preferences: The Case of Two Small Cities" *American Review of Public Administration* 22:271-87.

Buchanan, James M. (1960). *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Buchanan, James M. (1967). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Buchanan, James M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally.

Carlsson, Yngve. (2010). *Oppgaver uten grenser: Om kommunenes oppgavemangfold og konsekvenser av sterkere statlig styring av kommunene*. Problemnotat. Oslo: KS-BTV.

Citrin, Jack (1979). "Do People Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending" *National Tax Journal* 32:113-29.

Difi (2010): *Statlig styring av kommunene: Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. Rapport 2010:4.

Dollery, Brian E. og Andrew C. Worthington (1996). "The Empirical Analysis of Fiscal Illusion" *Journal of Economic Surveys* 10:261-97.

Goetz, Charles J. (1977). "Fiscal Illusion in State-Local Finance" i Thomas E. Borcherding (red), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, NC: Duke University Press.

Kristensen, Ole P. (1982). "Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship? *European Journal of Political Research* 10:35-52.

McCulloch, John Ramsay (1863). *A Treatise on the Practical Influence of Taxation and the Funding System*. Edinburgh: Adam and Charles Black.

Mill, John Stuart (1848). *Principles of Political Economy*. Boston: C.C. Little & J. Brown.

Mouritzen, Poul Erik (1987). "The Demanding Citizen: Driven by Policy, Self-Interest or Ideology" *European Journal of Political Research* 15:417-35.

Otterbekk, Stine, Lawrence E. Rose og Jo Saglie (2010). *Lokalvalgundersøkelsene 1995-2007: Dokumentasjonsrapport.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2010:8.

Pommerehne, Werner W. og Freidrich Schneider. (1978). "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending" *Kyklos* 31:381-408.

Sørensen, Rune (1992). "Fiscal Illusions: Nothing but Illusions?" *European Journal of Political Research* 22:279-305.

Wagner, Richard E. (1976). "Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice" *Public Choice* 25:45-61.

Winters, Søren og Poul Erik Mouritzen (2001). "Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions" *European Journal of Political Research* 39:109-43.

Vedlegg: Operasjonaliseringer m.m.

Bruk av mer eller mindre penger – indeks

Indeksen er basert på svar på følgende spørsmål som ble stilt i et telefonintervju:

Nå vil vi stille noen spørsmål om din kommunes bruk av penger på forskjellige oppgaver.

11a. La oss begynne med barnehager. Bør din bostedskommune bruke mer penger, mindre penger, eller omtrent like mye som i dag på barnehager?

HVIS MER: Mye mer eller noe mer penger? (OM NØDVENDIG: Bør din bostedskommune bruke mye mer penger eller noe mer penger sammenlignet med i dag på barnehager?)

HVIS MINDRE: Mye mindre eller noe mindre penger? (OM NØDVENDIG: Bør din bostedskommune bruke mye mindre penger eller noe mindre penger sammenlignet med i dag på barnehager?)

11b. Hva med tilrettelegging for næringslivet. Bør din bostedskommune bruke mer penger, mindre penger, eller omtrent like mye som i dag på tilrettelegging for næringslivet?

HVIS MER: Mye mer eller noe mer penger? (OM NØDVENDIG: Bør din .....)

HVIS MINDRE: Mye mindre eller noe mindre penger? (OM NØDVENDIG: Bør din .....)

Hva med penger til ..... (GJENTA FØLGENDE SPØRSMÅLENE MED ALTERNATIVENE ETTER BEHOV.)

11c. Alders- og sykehjem

11d. Miljøvern

11e. Fritidstilbud for barn og ungdom (HVIS IO SPØR: F.EKS. FRITIDSKLUBB, UNGDOMSKLUBB O.L.)

11f. Fritids- og kulturtilbudet for øvrig (HVIS IO SPØR: F.EKS. BIBLIOTEK, IDRETTSANLEGG O.L.)

11g. Hjemmehjelp og hjemmesykepleie

11h. Barne- og ungdomsskoler

11i. Kommunens informasjon til innbyggerne

11j. Økonomisk sosialhjelp (HVIS IO SPØR: GJELDER KONTANTUTBETALING / ØKONOMISK HJELP)

11k. Kommunale helse- og legetjenester

11l. Tekniske tjenester (HVIS IO SPØR: F.EKS. VEI, VANN, SØPPELTØMMING, GATEBELYSNING O.L.)

HVIS MER: Mye mer eller noe mer penger? (OM NØDVENDIG: Bør din .....)

Indeksen består av en opptelling av antall ganger respondenten svarer mer eller mye mer penger til spørsmål 11a til 11h, 11k og 11l. Respondenter som ikke hadde en formening om to eller flere av disse spørsmål ble kodet som "missing" på indeksen

Preferanser for økt statlige øveringer – indeks

Spørsmålet ble stilt i et postalt skjema og hadde følgende utforming:

33. Utgiftene for endel kommunale tjenester øker vanligvis hvert år, og det oppstår spørsmål om hvordan de økte utgiftene skal dekkes. Hvilket av alternativene (1-4) nedenfor ville du foretrekke for å møte eventuelle økte utgifter knyttet til følgende tjenester?
Sett kun ett kryss for hver tjenestetype.

	Alternative løsninger				
	Mer kommunal skatt 1	Større-egenandeler blant brukere 2	Økte statlige overføringer 3	Redusert tilbud 4	Vet ikke 8
a. Barnehager	☐	☐	☐	☐	☐
b. Skolevesen	☐	☐	☐	☐	☐
c. Andre tiltak for barn og ungdom	☐	☐	☐	☐	☐
d. Eldreomsorg	☐	☐	☐	☐	☐
e. Helsetjenester	☐	☐	☐	☐	☐
f. Fritids- og kulturtilbud	☐	☐	☐	☐	☐
g. Tekniske tjenester (f.eks. vei, vann og renovasjon)	☐	☐	☐	☐	☐

Indeksen består av en opptelling av antall ganger respondenten svarer økte statlige overføringer. "Vet ikke" svar blir betraktet som noe annet enn statlige overføringer.

Bruk av utvalgte kommunale tjenester

Variabelen er basert på hvor mange av i alt 16 forskjellige kommunale tjenester respondenten eller andre i respondentens husstand har brukt i løpet av de to siste årene.

Behov for kommunale tjenester

Variabelen er en dikotomi basert på et sett spørsmål om respondenten eller andre i respondentens husstanden hadde udekkende behov for bestemte kommunale tjenester

Kapittel 5

Tillit til politiske aktører og institusjoner: Hva er folkets dom?

Innledning

En vesentlig side ved innbyggernes krav til politikere og de politiske institusjonene er at de tiltak og vedtak som politikerne fatter skal være til gagn og nytte for befolkning og samfunn. Ikke minst gjelder dette lokalpolitikerne, der innbyggerne i kommunene nokså lett kan se hvilke vedtak og tiltak som settes i verk, og om de er til beste for innbyggerne og lokalsamfunnet. Dersom innbyggerne er tilfredse, vil dette som regel komme til uttrykk i tillit til politikere og de politiske institusjonene (se f.eks. Pettersen og Rose 2000; Rose og Pettersen 2000). Dette betegnes ofte som den politiske *legitimitet.*

Politisk legitimitet kan måles på ulike måter (jf. Dalton 2004, 2005; Easton 1965; Norris 1999; Pharr & Putnam 2000). Vi er her interessert i legitimiteten til de politiske aktorene og institusjonene i kommunene, som kommunestyret, partiene og representantene. Men for å unngå at vi skal ende i en situasjon der det blir vanskelig å bedømme hvilken legitimitet ulike lokalpolitiske aktorer og institusjoner har, skal vi bruke både nasjonale politiske institusjoner som Stortinget og rikspolitikere så vel som sentrale ikke-politiske institusjoner som domstoler og banker som referanseramme, eller kontekst, om en vil.[36] Først skal vi se på den tillit befolkningen har til de "sivile" politiske institusjoner: domstolene, banker og forsikringsselskaper, den lokale handelsstaden samt løssalgsavisene og lokalavisene. Dernest skal vi parvis sammenlikne politiske aktører på nasjonalt og lokalt nivå: tilliten til Stortinget versus kommunestyret, regjeringen versus ordføreren, rikspolitikere versus lokalpolitikere. Vi skal altså måle tilliten til sammenliknbare sivile og politiske institusjoner og aktører på lokalt og nasjonalt nivå for derved å kunne bedømme tillitsnivået med spesiell vekt på de lokalpolitiske aktørene og institusjonene: politikerne som aktører, de partier og institusjonene de inngår i, og tilfredsheten med vedtak som fattes.

[36] At tillitt kan varierer fra nasjonalt til lokalt nivå har vi sett i tidligere undersøkelser (jf. Rose & Pettersen 1999).

Til tross for at mange studier viser betydelig oppslutning om demokratiet som styringsform, er det ikke gitt at de ulike politiske aktørene og institusjonene nyter samme tilliten (jf. bl.a. Almond & Verba 1993; Dalton 2004; Klingemann & Fuchs 1995; Listhaug & Wiberg 1995; Norris 1999). Noen vil hevde at den utviklingen vi har sett de siste 20 årene med nye former for politisk styring og politiske beslutninger, har bidratt til å svekke de lokale politikernes posisjon, og dermed også tilliten.[37] Dersom dette er tilfelle vil det sannsynligvis også ramme institusjonene. De endringer i styringsformen som det er snakk om, gjelder det som i faglitteraturen kalles "new public management" – som kan oversettes til norsk med "nye offentlige styringsformer" (Andersen 2010; Røiseland 2010; Røiseland & Vabo 2008a, 2008b; Øgård 2005). Et sentralt prinsipp i de nye styringsformene er at den politiske styringen skal skje noe mer tilbaketrukket, gjennom resultatmåling og prestasjonsindikatorer, ikke gjennom den nære "hands-on"-styringen som gjerne har kjennetegnet den kommunale virkeligheten. Dette prinsippet innebærer bl.a. mer delegasjon av løpende beslutninger til forvaltningen og i viss utstrekning opprettelsen av selskaper eller selskapsliknende konstruksjoner for særskilte oppgaver, herunder interkommunale samarbeidsordninger (se kapittel 8 for mer om denne utviklingen).

Denne utviklingen kan ha medført at det er blitt vanskeligere for innbyggerne å holde oversikt over hvem som gjør hva og hvem som har ansvaret for ulike tiltak, sammenliknet med for noen tiår siden, da (nesten) alt lå innenfor den kommunale driftsorganisasjonen, og det var relativt enkelt å peke på de politiske ansvarsforhold (jf. Lyngstad 1997, 2010; Pierre 1998; Røiseland 2006).[38] Dersom innbyggerne finner at kommunene er blitt mindre oversiktlige, kan det ha tært på tilliten til politikerne.

På den andre siden har mange kommuner innført tiltak som letter flytten av informasjonen fra politikerne til innbyggerne. Det dreier seg om bruk av folkemøter i forbindelse kommunal planlegging, ulike former for utspørring av sentrale politikere, ide-dugnader hvor innbyggere og/eller ulike organisasjoner er inviterte, ulike former for befolknings- eller brukerundersøkelser og diverse tiltak for å stimulere til politisk deltakelse. Slike tiltak kan bidra til å øke tilliten til lokalpolitikere, og gi tiltro til deres vilje til å lytte til befolkningen og at de gjerne vil gjenspeile folkemeningen. Tiltakene gir inntrykk av at man forfølger kommunens allmenne interesser, og at de på en troverdig måte representerer innbyggernes interesser.

[37] Torcal og Montero (2006) omtaler mangelen på tillit som "disaffection".
[38] Dette er langt fra et særnorsk fenomen, og sannsynligvis ikke noe nytt (jf. Dahl 1961).

Å sammenlikne tilliten til politikere og politiske institusjoner har imidlertid noen teoretiske og metodiske implikasjoner. Teoretisk står en overfor det relativt kortsiktige og det langvarige. Politikere kommer og går, velgerne kan kvitte seg med de som betraktes som lite dyktige, uredelige, upålitelige, eller på andre måter ikke tilfredsstiller deres krav. I andre tilfeller vil naturen sørge for utskiftninger av politikerne. Institusjonene er på den annen side mer varige og endres svært langsomt (Denters m.fl. 2007; Listhaug 2006). De fleste vil være enige i at tilliten til institusjonene er viktigere enn personene, spesielt dersom tilliten til institusjonene er synkende. Personene kan skiftes ut; det kan ikke like lett gjøres med institusjonene.

Det metodiske problemet er spørsmålsformuleringen når det gjelder tillit til politikerne. I de aller fleste undersøkelser om politikertillit (eller politikerforakt), stilles spørsmålet generelt og allment. Hvilken tillit har innbyggerne til politikerne på Stortinget, i kommunestyret, i din kommune, eller lignende? Mange undersøkelser har vist en lav og til dels fallenede tillit (jf. bl.a. Dalton 1999; Holmberg 1999). Problemet er at vi ikke alltid vet hvilke politikere det er som blir vurdert. Er det andre politikere enn de en selv stemmer på? At det er politikerne til det partiet som står en nærmest, virker urimelig, og det er vanskelig å forestille seg en slags gjennomsnittspolitiker. I undersøkelsene som er lagt til grunn her, er spørsmålene stilt på to ulike måter; ett år – 1993 – er det den allmenne formuleringen for rikspolitikere og lokalpolitikere som brukes. Men ved de neste undersøkelsene er det først stilt et spørsmål om hvilken tillit den enkelte har til politikeren i det partiet "som stå en nærmest". Dernest stilles samme spørsmål, men med referanse til de "øvrige rikspolitikere" og "øvrige lokalpolitikere". Dette gir mulighet for å sammenlikne den generelle formuleringen fra 1993 med de mer nyanserte spørsmålene i de senere undersøkelsene.

Det vanlige bildet i tidligere studier av tillitsnivået til politiske og andre institusjoner er at *rettsstatsinstitusjonen* – domstolene og politiet – skårer meget høyt med hensyn til tillit. Dernest følger de permanente politiske institusjonene – i vårt tilfelle regjering, Storting og kommunestyre (se bl.a. Rose & Pettersen 2009:264-266).[39] Vi skal se om dette er tilfelle også for våre undersøkelser, og vi skal se om det er forskjeller på tillitsnivået mellom nasjonale og lokale aktører og institusjoner.

[39] Vi tar også med ordføreren, som skårer høyere enn de politiske aktørene, enkeltpolitikere og partiene (Rose & Pettersen 2009:265).

De sivile institusjonene

En av de viktigste offentlige institusjonene av ikke-politisk karakter er våre domstoler. Som samfunnsborgere forventer vi likebehandling for fattige og rike, at en ikke kan kjøpe seg til resultater, at domstolene er hevet over politikken, og kan oppheve lovgivning og vedtak som anses som i strid med lovverket, eventuelt Grunnloven (jf. høyesteretts opphevelse av Stortingets vedtak om innkreving av skatt fra de norske rederiene). Alt dette dreier som om en grunnleggende rettsikkerhet. Tabell 5.1 forteller historien om folks tillit til domstolene i perioden fra 1993 til 2008.

Tabell 5.1. Befolkningens tillit til domstolene i 1993, 1996 og 2008. Prosent.

	1993	**1996**	**2008**
Svært liten tillit	2.4	2.3	2.1
Liten tillit	4.9	7.0	8.0
Noe tillit	30.4	30.3	49.7
Stor tillit	51.8	48.0	37.8
Svært stor tillit	10.5	12.4	2.4
Sum	100	100	100
N =	(2747)	(2841)	(1714)

Vi ser at for samtlige år der det foreligger data, er det et grunnleggende godt tillitsforhold mellom befolkning og domstolene. Bare 10 prosent eller mindre uttrykker noen form for mistillit – dvs. svært lilten eller liten tillit. Ganske sikkert er det noen som føler, eller kjenner folk som føler seg urettferdig behandlet av en rettsinstans. Men det er altså omlag 90 prosent som gir uttrykk for en eller annen kategori av positiv tillit til domstolene. (Det samme gjelder politiet, som også nyter stor tillit.) Dette er i tråd med resultater fra en rekke undersøkelser i ulike land (Denters m.fl. 2007).

De neste institusjonene vi skal se på, er helt sentrale for markedsøkonomien som dominerer vestlige samfunn, nemlig banker og forsikringsselskaper (jf tabell 5.2). Vi er alle brukere av disse institusjonene, enten vi vil eller ikke.

Tabell 5.2. Befolkningens tillit til banker og forsikringsselskaper i 1993, 1996 og 2008. Prosent.

	1993	**1996**	**2008**
Svært liten tillit	12.4	4.8	24.8
Liten tillit	29.3	17.7	39.5
Noe tillit	45.5	55.4	31.3
Stor tillit	11.6	20.5	3.9
Svært stor tillit	1.2	1.6	0.5
Sum	100	100	100
N =	(2852)	(2891)	(1744)

Sammenliknet med domstolene er tilliten langt lavere, og spesielt i 2008. Den lave tilliten dette året er ganske sikkert situasjonsbestemt, i og med at den internasjonale finanskrisen nådde også Norge, sammen med en ganske utbredt irritasjon over store bonusutbetalinger som var blitt vanlig i finansverdenen. I 2008 er det så mye som omkring 65 prosent som uttrykker en eller annen form for mistillit til bank og forsikringsinstitusjonene. Denne mistilliten var mye laver 1993 (omkring 40 prosent), og i 1996 var det bare omkring 20 prosent som gav uttrykk for slik mistillit. Det vesentlige her er altså at mens en sentral sivil institusjon – domstolene – nyter meget stor tillit, er dette ikke tilfelle for de sentrale markeds-økonomiske institusjonene.

Går vi til det lokale nivå, og ser på folks tillit til den lokale handelsstand, endrer bildet seg dramatisk. Vi har bare opplysninger for 1996 og 2008, men vi ser at tendensen for begge år er den samme, og at tilliten er mye høyere enn for bank og forsikringsvesenet (jf. tabell 5.3). Begge år er det bare litt over 10 prosent som utrykker noen form for mistillit, altså et bilde som ligner på det vi fant for domstolene.

*Tabell 5.3. Befolkningens tillit til den lokale handelsstand i 1996 og 2008. Prosent.**

	1996	**2008**
Svært liten tillit	2.0	2.1
Liten tillit	11.3	8.0
Noe tillit	54.9	49.7
Stor tillit	29.4	37.8
Svært stor tillit	2.4	2.4
Sum	100	100
N =	(2832)	(1714)

Om vi ser på tilliten til massemedia – avisene – finner vi på nytt et variert bilde (jf. tabell 5.4). Tilliten til de nasjonale løssalgsavisene (Dagbladet og VG) minner i 1993 og 1996 om tilliten til banker og forsikringsinstitusjoner. Over 60 prosent uttrykker en eller annen for form mistillit. Igjen er det mulig å peke på situasjonsbetingede effekter. I 1993 sto det andre slaget om medlemskap i EEC/EU. De fleste avisene – inkludert løssalgsavisene – var positive til medlemskap mens folket sa et klart og tydelig nei til medlemskap (jf. Todal Jensen og Valen 1966). Denne tendens kan godt ha vart til 3 år senere, men sitasjonen har forbedret seg betydelig fram til 2008, da bare 17 prosent uttrykker denne type mistillit. Rett nok er det få som uttrykker svært stor tillit (3,5 prosent), men det betyr at i 2008 er det omkring 80 prosent som uttrykker noe eller stor tillit.

Tabell 5.4. Befolkningens tillit til løssalgsaviser (Dagbladet og VG) i 1993, 1996 og 2008. Prosent.

	1993	**1996**	**2008**
Svært liten tillit	24.1	21.7	3.6
Liten tillit	40.0	40.3	13.4
Noe tillit	32.6	34.7	47.5
Stor tillit	2.9	2.7	39.0
Svært stor tillit	0.4	0.6	3.5
Sum	100	100	100
N =	(2795)	(2866)	(1763)

Ser vi derimot på det lokale nivå, finner vi et ganske forskjellig bilde. Igjen har vi data kun for to år (jf. tabell 5.5). Men vi ser at i 1996 er tilliten til lokalavisene langt større enn for

løssalgsavisene. Bare 15 prosent uttrykker mistillit til lokalavisene, og selv om det er svær få som uttrykker svært stor tillit, er det over 80 prosent som gir uttrykk for noe eller stor tillit. I 2008 har bildet forandret seg noe, og ligner det vi fant for løssalgsavisene dette året. Omkring 20 prosent gir uttrykk for mistillit, og også fordeling på de ulike kategoriene av positiv tillit er omtrent som for løssalgsavisene.

Tabell 5.5. Befolkningens tillit til lokalaviser i 1996 og 2008. Prosent.

	1996	**2008**
Svært liten tillit	3.1	1.5
Liten tillit	11.6	18.0
Noe tillit	54.5	52.3
Stor tillit	28.2	25.7
Svært stor tillit	2.6	2.5
Sum	100	100
N =	(2878)	(1765)

Innenfor rammen av det mønsteret vi har sett i de foregående fem tabellene, kan vi nå gå over til å studere tilliten til politikere og politiske institusjoner.

De politiske aktørene

Politikerne som står en nærmest

Vi begynner med en sammenlikning av rikspolitikere og lokalpolitikere. I 1993 ble spørsmålet formulert på en annen måte enn ved de senere undersøkelsene Her ble spørsmålet formulert generelt: hvilken tillit har folk til rikspolitikerne? Vi ser at omlag 30 prosent har svært liten eller liten tillit, mens bare 12 prosent utrykker stor eller svært stor tillit til riks-politikerne (tabell 5.6). Når vi går til undersøkelsene i 1996 og 2008, gjelder spørsmålet tilliten til politikerne *i det partiet som står en nærmest*. Fordelingen av tillit er straks en annen. I 1996 var det bare 5 prosent som hadde liten eller svært liten tillit til rikspolitikerne i partiet en hadde størst sympati med, mens over 50 prosent hadde stor eller svært stor tillit. I 2008 er ikke bildet like positivt, men fortsatt forskjellig fra 1993. Nå er det 13 prosent som har liten eller svært liten tillit til politikerne som står en nærmest, mens omkring 40 prosent har stor eller svært stor tillit, sammenliknet med 12 prosent for det generelle spørsmålet i 1993. Dette illustrerer det sentrale metodiske poenget at formuleringen av spørsmålene kan påvirke resultatene, når tillit til ulike politiske aktører skal måles.

*Tabell 5.6. Befolkningens tillit til **riks**politikere i partiet som står deg nærmest i 1993, 1996 og 2008. Prosent.**

	1993	**1996**	**2008**
Svært liten tillit	7.1	0.9	2.6
Liten tillit	22.8	3.9	10.4
Noe tillit	54.4	44.5	46.4
Stor tillit	11.4	44.9	34.6
Svært stor tillit	0.3	5.8	6.0
Sum	100	100	100
N =	(2696)	(2769)	(1699)

* I 1993 gjelder dette alle rikspolitikere uten skille til politisk nærhet.

For kontrollens skyld kan vi se om samme mønsteret trer fram når vi ser på tilliten til lokalpolitikerne (tabell 5.7). I 1993 er altså spørsmålet om tillit til lokalpolitikerne i sin alminnelighet, og nesten 26 prosent viser liten eller svært liten tillit, mens under 15 prosent viser stor eller svært stor tillit. I 1996 er det derimot lokalpolitikerne i partiet som står en nærmest som står i fokus, og da synker mistilliten til kun 5 prosent, mens svært stor og stor tillit øker til nesten 48 prosent. På samme måte som for rikspolitikerne er tillitsnivået noe lavere i 2008. Mistilliten er på 9 prosent, og stor og svært stor tillit på 41 prosent. Samtidig kan vi merke oss at forskjellene i tillitsnivået når vi sammenlikner rikspolitikere og lokal politikere er svært små, og uten noen form for systematikk.

*Tabell 5.7. Befolkningens tillit til **lokal**politikere i partiet som står deg nærmest i 1993, 1996 og 2008. Prosent.**

	1993	**1996**	**2008**
Svært liten tillit	7.1	0.9	1.1
Liten tillit	18.5	4.3	8.0
Noe tillit	59.8	47.1	49.9
Stor tillit	14.0	42.4	36.3
Svært stor tillit	0.6	5.3	4.7
Sum	100	100	100
N =	(2794)	(2745)	(1670)

* I 1993 gjelder dette alle lokalpolitikere uten skille til politisk nærhet.

Hva med de andre politikerne

En ting er å ha tillit og sympati med politikere som en stort sett er enig med, men hva med tilliten til politikere som står for andre synspunkter enn de som en selv har? At en er uenig betyr ikke nødvendigvis at en ikke har respekt og aktelse for andres synspunkter og deres meninger. I et politisk system som det norske, der flertall varierer fra valg til valg, er det nokså opplagt at det er en fordel for systemet med tillit også til de partiene og politikerne som ikke står en nærmest. Vi tar først for oss rikspolitikerne (tabell 5.8).

Som en kan vente går mistilliten noe opp for rikspolitikerne for øvrig, altså de som ikke står en nærmest, men andelen med liten og svært liten tillit ligger bare så vidt over 20 prosent i 1996, og 27 prosent i 2008. Tar vi med alle tre kategorier av positive tillitsutsagn, ligger den positive tilliten på mellom 70 og 80 prosent. Dette kan vi tolke som at folk flest ikke ser voldsomt store avstander mellom partiene, og at vi lever i et samfunn der det i hovedsak hersker enighet om de store linjene i politikken.

*Tabell 5.8. Befolkningens tillit til **riks**politikere for øvrig i 1996 og 2008. Prosent.*

	1996	**2008**
Svært liten tillit	**3.0**	**4.8**
Liten tillit	17.9	22.1
Noe tillit	65.4	56.3
Stor tillit	13.1	15.1
Svært stor tillit	0.6	1.7
Sum	100	100
N =	(2729)	(1691)

Det samme mønstret finner vi for lokalpolitikerne (tabell 5.9). I 1996 er det bare 20 prosent som uttrykker mistillit til lokalpolitikerne som ikke står en nærmest og andelen som ikke har tillit til de øvrige lokalpolitikerne er bare steget til knappe 25 prosent i 2008.

*Tabell 5.9. Befolkningens tillit til **lokal**politikere for øvrig i 1996 og 2008. Prosent.*

	1996	**2008**
Svært liten tillit	2.3	2.9
Liten tillit	17.8	21.8
Noe tillit	67.4	59.3
Stor tillit	12.0	15.6
Svært stor tillit	0.5	0.4
Sum	100	100
N =	(2742)	(1675)

Innledningsvis antok vi at nye former for politisk styring – under fellesbetegnelsen "New Public Management" – kan ha bidratt til å svekke tilliten til de politiske aktørene fordi de bidrar til usynliggjøring og forflytting av ansvar for politikken på det lokale nivået. Og visst ser vi en endring fram til 2008, med mer mistillit og mindre positive tillitsforhold. Men disse tendensene er forholdsvis svake, og i tillegg nokså like for det nasjonale og lokale nivået.

De politiske institusjonene

Som nevnt er det grunn til å tro at tilliten er sterkere for institusjonene enn den er for aktørene. Dersom dette stemmer er det i og for seg godt for det politiske systemet, fordi institusjonene er relativt permanente, men politikerne er utskiftbare. I tillegg er det grunn til å tro at tilliten til de nasjonale institusjonene er større enn de lokale. Det er på det nasjonale nivået vi finner det politiske lederskap for partiene, og antakelig der folk oppfatter at den politiske kompetansen er størst. På den annen side var det ingen betydelig forskjell i tilliten til aktørene på nasjonalt og lokalt nivå.

Ser vi først på de representative institusjonene – Stortinget og kommunestyrene – ser vi at mistilliten er meget lav (jf. tabell 5.10 og 5.11). For Stortinget er det bare i 1993 at det finnes en antydning til mistillit, da nærmere 19 prosent mente å ha liten eller svært liten tillit til Stortinget. Men dette var altså året for EU-avstemningen, der et flertall på Stortinget var for medlemskap, mens en majoritet av befolkningen sa nei. I 1996 er andelen med mistillit til Stortinget sunket til 6 prosent og andelen med svært stor tillit til Stortinget er like stor. I 2008 er mistilliten steget noe igjen, til om lag 15 prosent. Kanskje gjenspeiler dette at finanskrisen hadde begynt å gjøre seg gjeldende, og at sentrale politiske aktører kunne gjøre lite direkte i

denne forbindelse – med unntak av vedtak om å etablere kriseløsninger for bankene. Den allmenne tendensen er imidlertid at Stortinget – som de representative institusjonene i alle etablerte demokratier – nyter betydelig tillit i befolkningen (jf. Denters m.fl. 2007).

*Tabell 5.10. Befolkningens tillit til **Stortinget** i 1993, 1996 og 2008. Prosent.*

	1993	**1996**	**2008**
Svært liten tillit	5.3	1.7	3.7
Liten tillit	13.2	4.4	11.2
Noe tillit	51.9	42.4	45.3
Stor tillit	28.1	45.6	34.4
Svært stor tillit	1.5	5.9	5.4
Sum	100	100	100
N =	(2843)	(2878)	(1757)

Sammenlikner vi med tilliten til våre kommunestyrer, ser vi at også her er mistilliten meget lav, bare 10 prosent i 1996 og 14 prosent i 2008. Det vil si at mistillit og tillit til kommunestyrene er omtrent den samme som for Stortinget, og det er bare tilliten til politikerne som står en nærmest som har samme nivå.

*Tabell 5.11. Befolkningens tillit til **kommunestyret** i 1996 og 2008. Prosent.*

	1996	**2008**
Svært liten tillit	2.0	2.0
Liten tillit	8.2	11.9
Noe tillit	57.9	53.9
Stor tillit	29.0	30.5
Svært stor tillit	2.9	1.7
Sum	100	100
N =	(2859)	(1716)

Betrakter vi tilliten til de utøvende organene – regjeringen på nasjonalt nivå og ordføreren på lokalt nivå – finner vi et tilsvarende bilde (jf. tabell 5.12 og tabell 5.13).[40]

[40] Noen vil men at den sammenliknbare institusjon på lokalt nivå må være formannskapene. Men tatt i betraktning at de aller fleste formannskap er satt sammen etter partienes styrke i kommunestyret, og ikke etter parlamentariske prinsipper, blir en slik sammenlikning haltende, spesielt siden det ofte er uklart hvem som har ansvaret for vedtak gjort i formannskapet.

*Tabell 5.12. Befolkningens tillit til **regjeringen** i 1993, 1996 og 2008. Prosent.*

	1993	**1996**	**2008**
Svært liten tillit	6.7	2.5	5.9
Liten tillit	16.6	8.2	16.9
Noe tillit	48.9	40.7	44.4
Stor tillit	26.3	42.2	30.0
Svært stor tillit	1.5	6.4	4.8
Sum	100	100	100
N =	(2843)	(2886)	(1762)

*Tabell 5.13. Befolkningens tillit til **ordføreren** i 1996 og 2008. Prosent.*

	1996	**2008**
Svært liten tillit	3.5	4.9
Liten tillit	10.6	15.6
Noe tillit	42.9	38.0
Stor tillit	35.3	33.6
Svært stor tillit	7.7	7.9
Sum	100	100
N =	(2820)	(1730)

Tilliten til regjeringen er lavest i1993 og 2008 – der omkring 23 prosent utrykker mistillit. I 1996 er volumet på mistilliten til regjeringen bare halvparten. I 1996 er mistilliten til ordføreren så vidt større enn for regjeringen (14 prosent), mens den er omtrent på regjeringens nivå i 2008. Et interessant trekk er det imidlertid at for de to årene vi har sammenliknbare tall for regjering og ordfører, er det flere som uttrykker stor tillit til ordføreren enn det er til regjeringen. Men på samme måte som for de representative institusjonene er det grunn til å legge vekt på at også de utøvende institusjonene i Norge – nasjonalt så vel som lokalt – nyter stor tillit. Tilliten er langt større for politikere og politiske institusjoner enn for det vi kan måle for de sentrale markedsinstitusjonene, banker og forsikringsselskaper, og for løssalgsavisene. Bare rettstatsinstitusjonene skårer høyere på mål for tillit. Og dette er en tendens som vi finner i alle etablerte demokratier (Denters m.fl. 2007)

Hvem sløser mest med skattepengene?

En noe annen tilnærming til mål av tillit til politikere er å gå mer indirekte tilverks, og undersøke hva folk mener politikerne gjør riktig og hva de gjør galt. Noe av det viktigste politikerne gjør er å håndtere innbyggernes skattepenger. Det investeres og fordeles, og alle gode tiltak kan ikke komme samtidig. Det betyr at politikerne må prioritere – ta en oppgave av gangen – og få tatt oppgavene i riktig rekkefølge. Dette gjelder de nasjonale politikerne så vel som de lokale. På nasjonalt nivå i Norge er det f.eks. klassiske prioriteringskonflikter innen samferdsel: veier, jernbaner eller flyplasser? Hvilke flytyper og fartøyer er best egnet for det norske forsvaret? Hvordan skal EL-nettet bygges ut?

Lokalt er det strid om skole eller institusjoner for eldre eller skal komme først. Skal rådhuset bygges ut, eller er det nytt kulturhus innbyggerne trenger? Hvordan bør lokale ressurser utnyttes, og hvordan legge til rette for næringslivet? I alle tilfeller er det snakk om formålstjenlig, besparende og effektiv bruk av skattepenger. I motsatt fall kan det oppfattes som sløsing med skattebetalernes penger. Spørsmålet som stilles her er i hvor stor grad de folkevalgte – på Stortinget og i kommunestyrene – oppfattes å sløse bort pengene.

Tabell 5.14. I hvor stor grad sløser de folkevalgte på Stortinget bort pengene. 1996 og 2008. Prosent.

	1996	**2008**
En stor del	30.7	31.6
Sløser noe	57.4	48.7
Sløser svært lite	10.4	16.6
Sløser ikke	1.5	3.1
Sum	100	100
N =	(3753)	(2422)

For Stortingets vedkommende er det omkring 31 prosent som mener at det sløses en stor del både i 1996 og 2008 (jf.tabell 5.14). Legger vi til andelen som mener Stortinget sløser noe, er vi i 1996 oppe i 88 prosent som ser sløsing fra stortingspolitikernes side. I 2008 er denne prosentandelen noe lavere, 80 prosent. Mens tilliten til politikerne på Stortinget og Stortinget som institusjon altså var høy, er tiltroen til måten de bruker pengene på langt lavere.

Som vi ser i tabell 5.15, er situasjonen noe bedre for kommunepolitikerne. Mens 14 prosent mente kommunepolitikerne sløste en stor del i 1996, er andelen gått ned til 10 prosent i 2008. Dersom en legger til andelen som mener kommunepolitikerne sløser noe, blir bildet også her at tiltroen til politikernes pengebruk er lav. Hele 71 prosent så i 1996 antydninger til sløsete pengebruk, mens andelen hadde sunket til 59 prosent i 2008. En trøst for lokalpolitikerne er det nok at henholdsvis 24 og 35 prosent de to årene mente at kommunepolitikerne sløser svært lite.

Tabell 5.15. I hvor stor grad sløser de folkevalgte i kommunen bort pengene. 1996 og 2008. Prosent.

	1996	**2008**
En stor del	14.1	10.5
Sløser noe	57.9	48.3
Sløser svært lite	24.2	35.2
Sløser ikke	3.8	6.0
Sum	100	100
N =	(3706)	(2433)

Oppsummering

Som i andre etablerte demokratier er det institusjonene som er knyttet til *rettsstaten* som har størst tillit i befolkningen. Særlig gjelder dette domstolene. Her er det nesten ikke mistillit å spore. Derimot er det nokså forbausende at våre sentrale markedsinstitusjoner, bankene og forsikringsselskapene, nyter så liten tillit. Noe av mangelen på tillit i 2008 kan nok tilskrives at finanskrisen var begynt å gjøre seg gjeldende. "Sikker som banken" er i alle fall i dag en nokså misvisende benevnelse. Det er neppe fullt så forbausende at løssalgsavisene ikke har særlig tillit i befolkningen. Store oppslag og overskrifter, med hang til det sensasjonelle, kan nok være en del av forklaringen. Det får være en trøst at tilliten til lokalavisene er betraktelig høyere.

Når det gjelder de politiske aktørene og institusjonene, skal vi først merke oss et metode-problem. Hvordan en stiller spørsmålene, påvirker resultatene. Dersom en stiller spørsmålet allment om tillit til politikere – enten det gjelder nasjonale eller lokale politikere – blir den langt lavere enn om en måler tilliten til de politikerne de politikerne som står en nærmest. Dersom en stiller spørsmålet om tillit til de øvrige politikerne, de politikerne en er mindre

enig med, blir tillitsnivået mer likt det allmenne spørsmålet om tillit til politikerne. Men til tross for mye negativ omtale, at mangler og feil og politikerforakt omtales langt oftere enn de gode løsninger politikerne finner, er tilliten for politikere langt høyere enn for avisene. Selv for "de andre politikerne" er tilliten bedre enn for markedsinstitusjonene og løssalgsavisene.

For øvrig er det for de politiske institusjonene lite som tyder på at de mangler tillit. Dette gjelder særlig for Stortinget og kommunestyret, men også regjeringen nyter tillit lang utover velgeroppslutningen til de(t) partiene som har inngått i regjeringen. Og det samme gjelder for ordføreren som institusjon. Tilliten er større enn velgeroppslutningen om ordførerpartiene.

En rimelig antakelse er at folk betrakter den politiske kompetansen som høyere på det nasjonale enn det lokale nivå; at stortingspolitikerne faktisk styrer faktisk politikken bedre enn lokalpolitikerne, rett og slett fordi seleksjonen til det nasjonale nivå er langt strengere og tøffere enn for det lokale politiske nivået. Men her finner man et paradoks når man stiller spørsmålet om sløsing med innbyggernes skattepenger. Her finner vi at innbyggerne har tiltro til at lokalpolitikerne sløser *mindre* enn stortingspolitikerne. Grunnene til dette kan være mange. Men det er grunn til å tro at *nærheten* til politikken lokalt, at den er synlig, oversiktlig og gjennomskuelig, bidrar til at en ser at skattepengene brukes fornuftig og hensiktsmessig. Distansen til det nasjonale nivået kan bidra til at dette ikke er like enkelt som for det lokale nivået. Alt i alt er bunnlinjen uansett at lokale institusjoner og politiske aktører nyter et rimelig høyt tillitsnivå blant innbyggerne, og dette har ikke endret seg vesentlig i løpet av de siste 15 år.

Referanser

Almond, Gabriel A. og Sidny Verba (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Andersen Ole Johan (2010). "Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke: Regional samstyring som mulighet og problem" *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift* 26:5-25.

Dahl, Robert (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an America City*. New Haven: Yale University Press.

Dalton, Russell J. (1999). "Political Support in Advanced Industrial Democracies" i Pippa Norris (red), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell J. (2005). "The Social Transformation of Trust in Government" *International Review of Sociology*, 15:133-154.

Denters, Bas, Oscar Gabriel og Mariano Torcal (2007). "Political Confidence in Representative Democracies: Socio-cultural vs. Political Explanations" i Jan W. van Deth m.fl. (red), *Citizenship and the Involvement in European Democracies – A Comparative Analysis*. London: Routledge.

Easton, David (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Holmberg, Søren (1999). "Down and Down We go: Political Trust in Sweden" i Pippa Norris (red), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Klingemann, Hans-Dieter og Dieter Fuchs (red) (1995). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Listhaug, Ola (2006). "Political Disaffection and Political Performance: Norway 1957 – 2001" i Mariano Torcal og José R. Montero (red), *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. London: Routledge.

Listhaug, Ola og Matti Wiberg (1995). "Confidence in Political and Private Institutions" i Hans-Dieter Klingeman og Dieter Fuchs (red), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Lyngstad, Rolf (1997). Den kommunale tenkemåte. Ein case-studie av makt og innverknad i ein norsk kommune – belyst gjennom ein prioriteringskonflikt mellom tre utbyggingsprosjekt. Dr. philos-avhandling. Tromsø: Institutt for statsvitenskap, Universitetet I Tromsø.

Lyngstad, Rolf (2010). "Reconsidering Rationales for Local Self-Government – Impacts of Contemporary Changes in Local Decision-making" *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 8:93-113.

Norris, Pippa (red) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Pettersen, Per Arnt og Rose, Lawrence E. (2000). "Det lokale selvstyrets omdømme: Opphav og betydning" i Audun Offerdal og Jacob Aars (red), *Lokaldemokrati – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*, rev. utg. Oslo: Kommuneforlaget.

Pharr, Susan J. og Robert D. Putnam (red) (2000). *Diasaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Democracies*. Princeton: Princeton University Press.

Pierre, Jon (red) (1998). *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*. Basingstoke: Macmillan.

Rose, Lawrence E. og Pettersen, Per Arnt (1999). "Confidence in Politicians and Institutions: Comparing National and Local Levels" i Hanne Marthe Narud og Toril Aalberg (red), *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence E. og Pettersen, Per Arnt (2000). "The Legitimacy of Local Government: What Makes a Difference? Evidence from Norway" i Keith Hoggart og Terry N. Clark (red), *Citizen Responsive Government*. Amsterdam: JAI/Elsevier. Research in Urban Policy, vol. 8.

Rose, Lawrence E. og Pettersen, Per Arnt (2009). "Lokaldemokratiets omdømme: Hvordan står det til?" i Jo Saglie (red), *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Røiseland, Asbjørn (2006). "Demokratiets infrastruktur i forfall?" *Tidskrift for samfunnsforskning*. 47:423-435.

Røiseland, Asbjørn (2010). "Local Self-Government or Local Co-governance," *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 8:135-145.

Røiseland, Asbjørn og Signy Vabo (2008a). "Governance på norsk. Samstyring som emporosl og analytisk fenomen," *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*, 24:86-103.

Røiseland, Asbøjørn og Signy Vabo (2008b). "Kommunalt selvstyre eller samstyring?" *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49:409-418.

Todal Jensen, Anders og Henry Valen (red) (1996). *Bryssel midt imot: Folkeavstemningen om EU*. Oslo: ad notam Gyldendal.

Torcal, Mariano og José R. Montero (red) (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. London: Routledge.

Øgård, Morten (2005). "New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?" i Harald Baldersheim of Lawrence E. Rose (red), *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kapittel 6

Forventninger til lokalpolitikerne: Hva krever borgerne?

Innledning

I vestlige demokratier er det vanlig at borgerne stiller visse forventninger, vi kan godt kalle det krav, til valgte politikere. De skal ikke forfølge personlige interesser. Fellesskapet, ikke begrensede deler av befolkningen, skal være i fokus. Politikerne skal være kompetente på sine områder, de skal kunne sitt politiske "fag". Et vesentlig poeng ved kompetansen er at de midler og ressurser som politikerne forvalter disponeres på en fornuftig måte, og uten sløsing. De skal mene det de sier og oppfylle sine løfter. De skal være troverdige og redelige. Samtidig skal de være lydhøre overfor befolkningen, og lytte til de krav og ønsker som velgerne har, og ta hensyn til befolkningen når de fatter sine beslutninger. Som gruppe og forsamling skal de være representative og gjenspeile befolkningen. De skal være representative og gjenspeile, både med hensyn til sosioøkonomisk sammensetning og befolkningens meninger.

På den annen side er begrepet politikerforakt blitt en del av dagligspråket. Begrepet inneholder minst to dimensjoner: politikerne er ikke til å stole på, de holder ikke de løftene de har gitt sine velgere, og heller ikke er de særlig dyktige og kompetente innen sine fagområder.

Hvordan forklare positive og negative oppfatninger av lokalpolitikerne?

Et åpenbart spørsmål som må stilles, er om de teoretiske holdepunktene for å forklare oppfatninger om politikere og institusjoner på nasjonalt nivå, er like velegnet til å forklare oppfatninger på lokalt nivå. Vårt utgangspunkt er at *politisk legitimitet* – nasjonalt og lokalt – har noen fellestrekk, de samme egenskapene bidrar til positive evalueringer. Men i tillegg kan det være slik at oppfatninger av politikere, de forventinger og krave en stiller til dem, og den tillit en har til dem, i noen grad formes og eksisterer uavhengig av hverandre. Oppfatninger av positive og negative egenskaper ved politikere og politiske institusjoner kan stige og synke samtidig på nasjonalt og lokalt nivå, men oppfatningene kan også bevege seg i motsatte retninger, og uavhengige av hverandre.

Vi skal starte med å gjengi forklaringer som er generert gjennom tidligere studier av forventninger, krav og støtte til politiske aktører og institusjoner. Vi skal utvide forklaringene og supplere dem når vi finner det nødvendig. Forslagene til forklaringer kan grovt deles i to hovedkategorier:

- Forklaringer knyttet til samfunnsnivået, eller makronivået, der man har sett en langsiktig tendens til at kravene til politikerne skjerpes, og en medfølgende tendens til synkende støtte og legitimitet for politiske aktører og institusjoner: i media ofte omtalt som en økende politikerforakt.
- Forklaringer knyttet til borgernivået, eller mikronivået, som antar at variasjoner i krav og støtte til poliske aktorer og institusjoner er av mer kortsiktig art; gjerne knyttet til spesielle og særskilte situasjonsbetingede begivenheter (Listhaug1995; Listhaug & Wiberg 1995).

Vi skal gi en kort gjennomgang av begge typer forklaringer.

Argumenter om politikk og samfunnsutviklingen

I det minste er det tre distinkte og adskilte argumenter om forholdet mellom politikk og samfunnsutvikling som kan antyde utviklingen av endringer i den politiske legitimitet og dermed oppfatninger omkring politiske aktører og institusjoner. Den første kan vi kalle "hypotesen om overbelastning" ("overload" er det vanlige utrykket på engelsk, og etter hvert også i norsk statsvitenskap). Dette argumentet hevder at politikerne og de lokalpolitiske institusjonene etter hvert er blitt pålagt, eller har tatt på seg så mange oppgaver, at de ikke lengre klarer å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Dette argumentet dukket opp i 1970-årene, etter en lang periode med vekst i offentlig sektor, spesielt i perioden etter 2. verdenskrig, og for Norges vedkommende 1960-årene. Spesielt ble det pekt på veksten i en lang rekke ulike offentlig tjenester og ytelser. I følge denne argumentasjonen bidro denne veksten til å generere krav og forventninger om kvalitet og kvantitet som det offentlige, nasjonalt så vel som lokalt, vanskelig kunne tilfredsstille. Ettersom offentlige myndigheter ble nødt til å tilpasse ytelser og tjenester til de tilgjengelige ressurser – så å si akseptere at virkeligheten ikke tillot den en kontinuerlig vekst – gav dette grunnlag for sviktende tillit til politikerne, og fallende tiltro til politiske aktører og institusjoner. Mens politikerne forsøkte å tilpasse politikken til de tilgjengelige ressursene, stilte folk krav basert på de opprinnelige forventningene. Spesielt utviklingen av moderne velferdsstater skapte slike forventninger (Walzer 1989; Eriksen & Weigard 1999; Hansen 1993). Særlig velferdsstatsprogrammer

basert på prinsippet om *universelle rettigheter* skulle i følge teorien bidra til å endre folks syn på seg selv i forhold til den offentlige sektor. Denne utviklingen bidro til at folk redefinerte sin rolle som innbyggere og borgere. Mens den viktigste borgerrollen tidligere hadde vært *borger-velger-rollen* – den politisk involverte borger – finner vi en endring i retning av at den enkelte borger i større grad legger vekt på å beskytte sine individuelle (og familiens) rettigheter knyttet til offentlige tjenester og ytelser. Borgerrollen beveger seg nå mot *borger-konsument-rollen,* der den enkelte primært ivaretar sine personlige interesser i forhold til de offentlige myndigheter (Pettersen & Rose 1997). I den grad slike endringer i borgerrollen har funnet sted, er det rimelig å forvente sterk irritasjon og frustrasjon blant innbyggerne med sterke konsument-orienteringer ved eventuelle nedbygginger og nedskjæringer av offentlige velferdsprogrammer. Det kan være tilstrekkelig til å skape forargelse at veksten i offentlige programmer er svakere enn krav og forventninger tilsier.

En annen og forskjellig argumentasjon gjelder "ny-politikken" ("new politics" på engelsk). Også her er det engelske begrepet brukt i norsk statsvitenskap, og begrepet er nært knyttet til forfatterskapene til Ronald Inglehart (1977, 1990) og Terry Clark (se Clark & Hoffmann-Martinot 1998). Her gjelder spørsmålet om det er betydelige forskjeller i de grunnleggende verdier til generasjonene som vokste opp før 2. verdenskrig, sammenliknet med generasjonene som vokste opp etter krigen. Argumentet er her at førkrigsgenerasjonen vokste opp under materielle kår som var vanskelige. Dette bidro til at et verdigrunnlag basert på materiell trygghet ble rådende. For generasjonen som vokste opp etter krigen ble de vesentlige materielle behov etter hvert tilfredsstilt, slik at materiell trygghet ikke lengre var et politisk krav (den gamle politikken). I stedet utviklet denne generasjonen et verdisett basert på *individualisme og selvrealisering.* De politiske temaene som etterkrigsgenerasjonen var opptatt av, var ganske forskjellige fra det politikerne tilhørende førkrigsgenerasjonen var opptatt av. I den grad det eksisterer en betydelig diskrepans mellom de tema en ny gruppe er opptatt av, er det rimelig å forvente betydelig misnøye og synkende støtte for politikere og institusjoner. I stedet kan vi vente krav om at nye politiske temaer skal dominere den politiske dagsorden, ikke minst fordi denne gruppen av velgere blir stadig større både relativt og absolutt.

Dette argumentet er spesielt relevant når det ses i sammenheng med koplingen ungdom og utdanning fordi en antar at utdanning bidrar til å forsterke tendensene til nye verdisett for etterkrigsgenerasjonen. Jo høyere utdanning jo mindre vekt på de materielle verdier, og mer

vekt på nye verdier. Tatt i betraktning at mindre enn 10 prosent hadde høyskole eller universitetsutdanning på 1950 tallet sammenliknet med omkring 40 prosent ved valget i 2005, skulle dette tilsi en betydelig dreining i retning av *post-materialistiske* krav, med vekt på nye stridsspørsmål som f.eks. miljø og natur. Samtidig forutsetter tesen om post-materialisme at høy utdanning gjør den enkelte mer kompetent, selvstendig og kritisk i forhold til politikerne og institusjonene. Skepsis, krav og mistillit følger. For eksempel antar teorien om utviklingen av post-materialisme, som nytt verdimønster, basert på økende utdanning, at det reduserer betydningen av de politiske partiene som informanter om politiske spørsmål.

Utdanning behøver selvsagt ikke føre til nye verdimønstre, og behøver ikke lede til mer skeptiske eller positive oppfatninger av politiske aktører og institusjoner, utdanning behøver ikke endre krav og forventninger. Men en rimelig antakelse er at økende utdannelse bidrar til en ”sunn” skepsis til ferdigpakkede synspunkter formulert av partier, massemedia eller andre opinionsledere. Dersom det er tilfelle, kan vi forutse en negativ utvikling med hensyn til oppfatninger av en rekke politiske aktører og institusjoner.

Det tredje argumentasjon basert på makro-teori er det vi kan kalle den *negative journalistikk.* I følge denne teoritradisjonen er massemedia blitt stadig mer opptatt av negative nyheter. Nyheter om at ting går bra, selger dårligere enn om det som går dårlig, og særlig hvis det går riktig ille, kan en selge nyhetene. En slik “negativ tendens” forsyner publikum med en informasjonsstrøm om politikkens elendighet. Det gjelder negativ omtale av begivenheter, situasjoner, prosesser, aktører og institusjoner (Citrin 1974; Listhaug 1995:264)

Teorier om individer og mikro-nivå

Et annet sett av teoretiske argumenter legger primært vekt på individuelle omstendigheter og egenskaper og måten vi erfarer den *politiske virkelighet.* Relevansen av slike argumenter er ganske åpenbar. Forskjellige personer kan erfare de samme politiske begivenheter på svært ulike måter og reagere deretter. Dette vil skape variasjon i krav og forventninger til politiske aktører og institusjoner. Når vi erkjenner at politiske erfaringer kan variere, vil en rekke egenskaper være av interesse. Det er bemerkelsesverdig hvor ofte studier av politisk støtte eller protest er studert i lys av individuelle egenskaper som kjønn, alder og sivil status, selv om sammenhengene har vist seg ganske svake og ganske tvetydige (Agger m.fl. 1961; Litt 1963; Lipset & Schneider 1983). Vi kan godt anta at erfaringer med politikken vil variere

mellom menn og kvinner, hvor en er i livssyklusen, eller om en bor i parforhold eller er enslig. For eksempel vil avhengigheten av offentlige tjenester kunne variere, og på denne bakgrunn kan det formes ulike oppfatninger om politiske løsninger, og de aktørene og institusjonene som står bak og er ansvarlige. Det er for eksempel ofte vist at kvinner er mer avhengige av offentlige tjenester enn menn, med særlig vekt på ugifte forsørgere. Eldre er mer avhengige av offentlige tjenester enn yngre mennesker, folk med lav utdanning mer enn velutdannede, og det sammen gjelder folk med lav inntekt i forhold til de mer velstående. Selv om dette er riktig, sier det i og for seg ingen ting om at kvinner eller andre som er avhengige av offentlige tjenester, vil være mer eller mindre kravstore, eller ha større eller mindre forventninger til politiske aktører. Avhengigheten kan skape hyper-kritiske og svært negative holdninger, men den kan like gjerne skape tilfredshet og positive holdninger dersom behovene for tjenester tilfredsstilles.

Sosio-demografiske egenskaper, som utdanning og inntekt, viser også til ulike funn og sammenhenger. Ofte finner en her klarere tendenser, funn som viser at tilliten og respekten for politikere øker med høyere utdanning. (Agger m.fl.1961; McDill & Ridley 1962) Forskning fra de senere årene viser imidlertid det motsatte (Listhaug & Wiberg 1995). Forklaringen på slike negative sammenhenger kan være at høyere utdanning øker den politiske kompetansen, og dermed en individuell skepsis, noe som kan utvikles til kritiske oppfatninger av politiske aktører og institusjoner. Mot dette argumentet er det foreslått at den kompetansen som utvikles gjennom utdanning, ikke nødvendigvis resulterer i kyniske og negative oppfatninger, men heller kan utvikles seg til *politisk realisme.* En slike politisk realisme kan, avhengig av omstendighetene, bidra til at den enkelte utvikler negative så vel som positive evalueringer av politiske beslutninger. Forståelsen for at det fra tid til annen er nødvendig å ta upopulære avgjørelser i situasjoner der begrensede ressurser står til rådighet, leder aldeles ikke automatisk til negative vurderinger og urealistiske krav til politiske aktører.

Et annet sosio-demografisk kjennetegn, som mer sjelden er blitt brukt i analyse av holdninger til politiske aktører, er den enkeltes y*rkestilhørighet.* Her er vi interessert i om den enkelte arbeider i offentlig eller privat sektor (Knutsen 1985, 1998; Lafferty 1988; Goul Andersen 1992). Den rimeligste antakelsen her er at de som er ansatt i offentlig sektor har en nærmere tilhørighet, og kanskje noen personlige interesser knyttet til den offentlige politikken. Dersom dette er tilfelle, kan vi vente mer positive evalueringer fra de som er ansatt av staten og i dette tilfelle spesielt de som er ansatt i kommunen, enn fra de som arbeider i privat sektor. Man

kan selvfølgelig innvende at nettopp fordi de jobber i offentlig sektor, og ofte er i kontakt med politikere og politiske institusjoner, vil de ha større innsikt i forhold til politikken, enn de som arbeider utenfor systemet. Innsikt kan gi negative orienteringer til politikere og institusjoner. Men som vi har argumentert for med hensyn til utdanning og realisme, vil vi også her anta at realisme kan virke både positivt og negativt, avhengig av situasjonen og begivenhetene. Likevel vil vi tro at en "rasjonell" egeninteresse i hovedsak leder til positive vurderinger, og at disse vurderingene særlig kommer til uttrykk på lokalt nivå

Andre individuelle egenskaper som har vært brukt i studiet av politisk tillit, politiske krav og forventninger, kan være av en kognitiv art. To kognitive egenskaper som ofte er brukt, er egen oppfatning av *politisk kompetanse og tillit til sine medborgere.* Argumentet her er at oppfatninger om politiske objekter i hovedsak er en forlengelse av en generell psykologisk tilbøyelighet til positive eller negative oppfatninger om egne sosiale omgivelser (Lane 1959:164). Dersom en i sin alminnelighet ikke stoler på folk flest, kan en helt sikkert ikke stole på folk med politisk makt, og som kan fristes til å misbruke den makt som følger med politiske posisjoner. Krav og forventinger til politikere er ifølge dette synet altså bare et spesielt tillitsforhold som følger av tilliten til folk i sin alminnelighet (Agger m.fl.1961; Almond & Verba 1963; McDill & Ridley 1962).]

På samme måte kan en hevde at de som oppfatter seg selv som politisk kunnskapsrike, er politisk interesserte, eller på andre måter er engasjert i politikk, vil være tilbøyelige til å vurdere politikk mer positivt enn de likegyldige og kunnskapsløse. Det samme gjelder for de som trives godt i sin bostedskommune.

Begrepet "politisk distanse" betegner avstanden fra ens eget politiske ståsted til de styrendes politiske ståsted. I bunn og grunn dreier dette seg om en stort sett er enig i den politikk som føres og dens ideologiske basis, eller om en er tilhenger av de partiene eller det partiet som er ved makten eller i opposisjon. Ettersom den rød-grønne trepartiregjeringen hadde makten da undersøkelsen ble gjennomført, kan det med dette utgangspunktet ventes at velgerne for disse partiene – DNA – SV og Sp - uttrykke større tilfredshet og større tillit enn velgerne til opposisjonspartiene. Ettersom styrken til partiene i kommunestyrene varier betydelig, er det et interessant spørsmål om regjeringens politiske sammensetning farger velgernes politiske evalueringer på det lokale politiske nivå.

Kontekstens betydning

De teoretiske perspektivene som er presentert så langt, er i hovedsak utviklet for studier av politiske aktører og institusjoner på nasjonalt nivå, selv om det selvsagt også kan brukes for studier av lokal politikk. Det siste teoretiske perspektivet vi skal ta for oss, er knyttet til det kommunale styringsnivået, og gjelder størrelsen på kommunen den enkelte er bosatt i, altså konteksten den enkelte opplever at den lokale politikken blir utformet i. Det er minst to grunner til at kommunestørrelse kan ha relevans for meningsdannelsen omkring lokale politiske aktører, og de institusjoner de arbeider innenfor. Den første grunnen er av sosial-psykologisk art. Argumentet er at i små politiske enheter vil de politiske aktørene bli oppfattet som mer positive enn i store kommuner. De er nære, og folk kan dermed lettere bli fortrolige med aktørene. De er mer personlige, kjente og vennligere i mindre kommuner enn i store. I store kommuner er aktørene observert kun på distanse, som upersonlige, og institusjonene av mer byråkratisk karakter. Institusjonene i små kommuner er det lettere å få kjennskap til, og lokal kjennskap kan lettere omsettes til fordel for aktørene. Dette resonnementet står i kontrast til tesen om at "kjennskap skaper forakt". Det er imidlertid god grunn til å tro at i Norge skaper småskalapolitikk tillit og tilfredshet (jf. Baldersheim m.fl. 2003, kap. 4). 50 prosent av kommunen i Norge har mindre enn 5 000 innbyggere, og i disse kommunene er sannsynligheten stor for at innbyggerne personlig kjenner en eller flere politikere. Dette kan være naboer, slektninger eller bekjente, hvor innbyggerne har mulighet for direkte kontakt med politikere. På godt og vondt er små kommuner mer gjennomsiktige enn store, og det gjelder også i politikken. Politikken er også mer gjenkjennbar, og borgerne opplever derfor kanskje større politisk kompetanse. Det er neppe noen lineær sammenheng, men det skulle være gode grunner til å kunne observere effekten av kommunestørrelse som kontekst i et lokalpolitisk system som det norske der omkring 25 prosent av de 430 kommunene har mindre enn 2500 innbyggere.

Vårt andre argument er knyttet til argumentet om "informasjonsflyt". Med hensyn til nasjonale politiske begivenheter formidles nyheter og flyten av politisk informasjon av sentrale nyhetskilder – nasjonale aviser, radio og TV-selskaper, og de nasjonale politiske partiene. Disse informasjonskildene er tilgjengelig for alle, er de samme for alle, og blir fort en "personlig eiendom" for alle politisk interesserte, uavhengig av hvor den enkelte bor.
Selv om ikke nyheten som presenteres, er identiske gjengitt av de ulike nyhetsformidlerne, så tenderer innholdet å være ganske uniformt, i alle fall uten geografisk variasjon. Til sammenlikning er nyheter og politisk informasjon angående lokal politikk mer geografisk

differensier. Jo mindre den politiske enheten er, jo større er muligheten for at politisk informasjon har en spesifikk og unik karakter som bare har gyldighet innenfor den enkelte kommune. Dette argumentet er spesielt tilpasset den norske situasjonen, i et land med en meget godt utbygd lokal presse.

Oppsummert kan vi si at i den grad nærhet og synlighet, sammen med tilgjengeligheten av differensiert informasjon om politiske aktører og institusjoner, innebærer følgende hypotese:

- forventningen til og tilliten til ulike politiske aktører og institusjoner på lokalt nivå er mer positive blant innbyggerne i små kommuner sammenliknet med store

Empirisk analyse av forventinger og krav til de politiske representantene

Den empiriske analysen skal ta for seg ulike forventinger og krav borgerne kan stille til politikerne som representanter, til partiene som formulerer og presenterer de politiske forslag og retningslinjer, og politikerne som kommer over ens om og tar de politiske beslutningene. En del spørsmål knyttet til de lokalpolitiske representantene kan betraktes som krav og forventninger til disse. Her komme spørsmålene som er de mest aktuelle for ulike tema.

De folkevalgtes representativitet

De folkevalgte forventes å være representative og lydhøre overfor innbyggerne i kommunen. Her er det konstruert en indeks basert på et spørsmål og en påstand. Spørsmålet er "Hvor godt gjenspeiler kommunestyret det folk mener i din kommune?" Svarmulighetene går fra meget godt til ikke i det hele tatt. Påstanden som respondentene skal ta stilling til er "De kommune-styrerepresentantene vi velger, mister fort kontakt med vanlige folk." Svaralternativene går fra helt enig til helt uenig på en femdelt skala.

Som representativt demokrati i kvantitativ forstand klarer det lokale demokratiet seg bra. Hele 62 prosent mener at kommunestyret meget godt eller godt gjenspeiler det folk flest mener og 57 prosent er uenige i at de mister kontakten med alminnelige folk etter at de er valgt. Flertallet er altså tilbøyelig til å mene at de demokratiske normene blir ivaretatt av lokalpolitikerne.[1] Indeksen er basert på de to variablene, og er konstruert slik at de som mener at kommunestyret representer folk på en god måte, har den høyeste verdien.

[1] De som er uenige i spørsmålet om gjenspeiling av folkemeningen utgjør 17 prosent og de som hevder at de mister kontakten med vanlige folk utgjør 38 prosent.

De folkevalgte og deres makt

Etter gjeldende normer skal politikerne se bort ifra sine egne personlige interesser når politikken utformes og ikke misbruke sin makt. Folks oppfatninger om disse forhold er registrert ved hjelp av to spørsmål. Først: "Når du tenker på situasjonen i din kommune, hvor mange av de folkevalgte tror du misbruker sin makt til personlig fordel". Svarkategoriene er ingen, kun et mindretall, nokså mange, de fleste og samtlige. Her er det svært få som fordømmer lokalpolitikerne for maktmisbruk. Hele 87 prosent mener at det er ingen eller kun et lite mindretall av de folkevalgte som misbruker sin makt, og kun 21 prosent er av motsatt oppfatning. Det andre spørsmålet lød: "Hvor ofte tilsidesetter folkevalgte sine personlige interesser?" Svarkategoriene her var aldri, sjelden, av og til, som regel, alltid. 40 prosent mener at de folkevalgte som regel eller alltid tilsidesetter sine personlige interesser. Også i dette tilfelle er det konstruert en indeks basert på disse to spørsmålene. Indeksen er konstruert slik at respondenter som mener politikerne *ikke* misbruker sin makt, får høyeste verdi.

Holder politikerne sine løfter?

Her tar vi utgangspunkt i moralske egenskaper ved politikerne: Politikere skal være sannferdige og holde sine løfter. Å gi løfter – spesielt i valgkampene, er en del av politikken. Spørsmålet her er om folk har tiltro til politikernes løfter. Utsagnet som er stilt er "Som regel kan man stole på løftene fra politikerne her i kommunen." I tillegg har folk blitt bedt om å ta stilling til følgende påstand: "I min kommune blir politikernes løfter sjelden omsatt i praksis." Svarkategoriene er beskrivelsen passer svært dårlig eller svært godt. Med begrensede ressurser og ulike prioriteringer kan ikke politikere alltid innfri alle løfter alltid og i alle fall ikke alle løfter samtidig. Likevel er det ikke mer enn 44 prosent som har mistillit (helt eller nokså uenig i at en kan stole på politikernes løfter i kommunen der en bor) og bare 30 prosent mener at politikernes løfter sjelden blir omsatt i praksis. I dette tilfellet er indeksen laget slik at de som mener at politikerne *ikke* holder sine løfter, har de høyeste verdiene

***Er politikerne kompetente*?**

Ellers sier det seg selv at folk forventer at politikerne skal ha en viss styringskompetanse og makte å holde kontroll med den kommunale pengebruken. Igjen er det to spørsmål som ble stilt. Det første var: "I hvor stor grad sløser de folkevalgte i din kommune bort pengene?" Svarkategoriene er lokalpolitikerne sløser ikke med pengene, de sløser svært lite, de sløser noe eller en stor del. Her er det 50 prosent som mener at politikerne ikke sløser. Det andre spørsmålet satt to alternativer opp mot hverandre: "De fleste folkevalgte er dyktige versus de

fleste folkevalgte vet ikke hva de gjør." Hovedtendensen er klar. Over 70 prosent mener politikerne er dyktige og vet hva de gjør. Med utgangspunkt i disse to spørsmål er indeksen lagd slik at de som mener at politikerne mangler kompetanse er gitt de høyeste verdiene.

Hvem er så de positive og hvem er skeptikerne

Representasjon og lydhørhet

Vi starter de multivariate regresjonsanalysene med spørsmålene om oppfatningene av de folkevalgtes representativitet og lydhørhet (kolonene 1 og 2 i tabell 6.1). Som vi ser spiller det ingen rolle om man er kvinne eller mann. Mens det er de eldste som mener at lokal-politikerne representerer befolkningen godt, er tendensen at de yngste velgerne er mest tilbøyelige til å mene at de er lydhøre. Hvilken sivil status den enkelte har, er uten betydning, mens økende utdanning ganske kraftig øker både troen på representativitet og lydhørhet. Stigende inntekt er bare av betydning for troen på representativitet. Om folk arbeider i offentlig eller privat sektor er uten betydning. Derimot er konteksten – kommunestørrelse – viktig. Folk i små kommuner er tilbøyelige til både å oppfatte representativiteten og lydhørheten som bedre enn i større kommuner.

*Tabell 6.1. Forventninger til lokalpolitikerne etter individuelle kjennetegn samt kommune-størrelse. Standardiserte regresjonskoeffisienter med T-verdier i parentes.**

Uavhengige variabler	**Avhengige variabler**				
	Represen-tativitet	Lydhørhet	Ikke maktmisbruk	Holder ikke sine løfter	Mangler kompetanse
Kjønn (kvinner)	.017	.035	.000	-.040	-.050
	(0.64)	(1.28)	(0.00)	(1.37)	(1.74)
Alder	.073	-.060	.139	.036	-.106
	(3.11)	(2.36)	(5.32)	(1.32)	(4.04)
Sivil status (gift/samboende)	.015	-.012	-.005	-.004	.028
	(0.62)	(0.45)	(0.189)	(0.13)	(1.06)
Utdanning	.163	.192	.164	-.115	.179
	(6.49)	(7.20)	(5.88)	(4.03)	(6.42)
Inntekt	.063	-.027	-.005	.001	-.004
	(2.39)	(0.97)	(0.16)	(0.03)	(0.14)
Yrkessektor (offentlig)	-.000	.023	.005	.005	.021
	(0.01)	(0.84)	(0.17)	(0.10)	(0.76)
Kommunens befolkningsstørrelse	-.178	-.010	-.078	.052	.122
	(6.88)	(3.83)	(2.88)	(1.86)	(4.45)
Justert R^2	.065	.041	.045	.011	.050
N =	(1713)	(1549)	(1464)	(1404)	(1425)

* Når T-verdier er lik eller større enn 1,96 er koeffisientene statistisk signifikant på minst 0,05 nivået.

Makt og maktmisbruk

Ser vi på hvem som har tillit til at lokalpolitikerne ikke misbruker sin makt, ser vi igjen at kjønn er uten betydning, og at eldre er mer tillitsfulle enn yngre når det gjelder å stole på at lokalpolitikerne ikke misbruker sin makt. Sivil status er igjen uten betydning, mens utdanning bidrar til at tillitsforholdet til politikerne styrkes. Inntekt betyr nå ingen ting, og det samme gjelder arbeid i offentlig eller privat sektor. Igjen er det en klar sammenheng med kommune-størrelse: folk i små kommuners ser mindre maktmisbruk enn i de store.

Hvem stoler på politikernes løfter?

Når det gjelder tilliten til at politikerne holder sine løfter, er sammenhengene svakere enn for de foregående egenskapene. Verken kjønn, alder eller sivil status er av betydning. Økende utdanning derimot, svekker troen på at politikerne *ikke holder sine løfter.* Inntekt og sektor-tilhørighet er ikke av betydning, men det er en svak tilbøyelighet til å mene at politikerne ikke holder sine løfter når kommunestørrelsen øker.

Hvem mener lokalpolitikerne mangler kompetanse?

Den siste egenskapen fra tabell 6.1 som skal kommenteres, er den som kanskje gir klarest uttrykk for politikerforakt: politikernes sløsing med skattepengene og deres manglende kunnskap om hva de driver med. Menn er litt mer tilbøyelig enn kvinner til å ha slike synspunkter, og de er mer framtredende hos de yngre i forhold til eldre velgere. Sivil status er fortsatt uten betydning, mens utdanning svekker tilliten til politisk kompetanse. Inntekt og sektortilhørighet er uten betydning. Men også her er det en klar sammenheng med kommune-størrelse: Det er i de store kommunene at mistanken om manglende kompetanse er størst.

Trivsel og politisk interesse

De neste uavhengige variablene vi skal studere, er av psykologisk art (jf. tabell 6.2). Det dreier seg om trivsel i den kommunen der en bor, og politisk interesse. I begge tilfeller er det klare og signifikante sammenhenger, men tydeligst og sterkest for trivsel, etter at vi har kontrollert for basismodellen i tabell 6.1. De som trives i kommunen der de bor, har en mer positiv oppfatning av de folkevalgtes representativitet og lydhørhet. Det samme gjelder for synet på lokalpolitikernes integritet (fravær av maktmisbruk til personlig fordel). Trivsel virker også positivt inn på synet på politikernes overholdelse av løfter og deres evne til å forvalte skattepengene.

*Tabell 6.2. Forventninger til lokalpolitikerne etter trivsel i kommunen og politisk interesse med kontroll for variablene i grunnmodellen i tabell 6.1. Standardiserte regresjonskoeffisienter med T-verdier i parentes.**

Uavhengige variabler	**Avhengige variabler**				
	Represen-tativitet	Lydhørhet	Ikke maktmisbruk	Holder ikke sine løfter	Mangler kompetanse
Trives godt i kommunen	.190	.163	.199	-.196	-.182
	(8.04)	(6.49	(7.69)	(7.64)	(6.89)
Er politisk interessert	.116	.071	.001	-.081	-.107
	(4.67)	(2.73)	(0.02)	(3.06)	(4.01)
Justert R^2	.077	.045	.044	.028	.060
N =	(1713)	(1549)	(1464)	(1404)	(1425)

* Når T-verdier er lik eller større enn 1,96 er koeffisientene statistisk signifikant på minst 0,05 nivået.

Når det gjelder politisk interesse, er sammenhengene noe svakere, men med ett unntak er de alle statistisk signifikante. Også blant de politisk interesserte er det god tro på representativitet og lydhørhet. Og det er klare negative sammenhenger med forestillingen om at politikerne ikke holder sine løfter og mangler kompetanse. Unntaket gjelder maktmisbruk. Her er det ingen signifikante sammenhenger, verken i den ene eller den andre retningen.

Politisk tilhørighet

Den siste, og kanskje for mange mest interessante uavhengige variabelen, er hvordan oppfatningen av lokalpolitikerne varierer etter politisk tilhørighet (jf. tabell 6.3). Er det slik at tillit og troverdighet er omtrent den samme for tilhengerne av ulike parti, eller finner vi betydelige variasjoner? Vi skal ta for oss de ulike partigrupperinger enkeltvis. To partigrupper må slås sammen for å få tilstrekkelig antall respondenter. Det gjelder RV og SV og Venstre og KrF. Når det gjelder de venstreradikale (RV og SV), finner vi ingen statistisk signifikante sammenhenger. Bare når det gjelder troen på at politikerne ikke misbruker sin politiske makt, er vi i nærheten av signifikans.

Tabell 6.3. Forventninger til lokalpolitikerne etter partitilknytning med kontroll for variablene i grunnmodellen i tabell 6.1. Standardiserte regresjonskoeffisienter med T-verdier i parentes. (Minimum N = 1404).*

Uavhengige variable	**Avhengige variabler**				
	Represen-tativitet	Lydhørhet	Ikke maktmisbruk	Holder ikke sine løfter	Mangler kompetanse
SV-RV	.001	-.001	.046	.029	.014
	(0.04)	(0.05)	(1.69)	(1.10)	(0.52)
DNA	.135	.082	.104	-.063	-.103
	(5.54)	(3.11)	(3.85)	2.35	(3.80)
SP	.050	.032	.003	-.021	-.081
	(2.01)	(1.21)	(0.09)	(.078)	(2.98)
KrF-V	.056	.025	.003	.006	-.032
	(2.26)	(1.01)	(0.11)	(0.22)	(1.81)
H	.052	.112	.006	-.044	-.022
	(2.09)	(4.22)	(0.22)	(1.60)	(0.77)
Frp	-.164	-.176	-.128	.089	.156
	(6.67)	(6.71	4.27	(3.28)	(5.68)

* Når T-verdier er lik eller større enn 1,96 er koeffisientene statistisk signifikant på minst 0,05 nivået. Minimum N = 1404. Antall som oppgir en partitiltilkytning er følgende: SV-RV (162), DNA (690), SP (187), KrF-V (189), H (320), Frp (350).

For Arbeiderpartiets tilhengere er det imidlertid signifikans hele veien. AP-sympatisørene mener at medlemmene av kommunestyret er representative og lydhøre, de misbruker ikke sin makt, de holder sine løfter, og de er kompetente. For tilhengerne av Senterpartiet er sammenhengene noe svakere og ujevne. De mener at politikerne er representative, men er mer usikre når det gjelder lydhørhet og at politikerne holder sine løfter. Men de mener ikke at lokalpolitikerne mangler kompetanse.

For tilhengerne av Høyre og FRP er mønsteret ganske ulikt. Blant Høyres tilhengere er det god tro på representativitet og lydhørhet, men dette er også de to eneste klart signifikante sammenhengene. Ellers er det bare troen på at politikerne holder sine løfter som nærmer seg en signifikant sammenheng. For tilhengerne av FRP er mønsteret ganske annerledes, både i forhold til Høyre og andre partigrupperinger vi har analysert. Blant FRP-velgerne ser en

politikerne som verken representative eller lydhøre, og er tilbøyelig til å se tendenser til maktmisbruk. Og tilhengerne av FRP mener bestemt at politikerne ikke holder sine løfter, og er enige i at de mangler kompetanse. Vi finner altså her en partiprofil i forhold til lokal-politikerne som er ganske forskjellig fra tilhengerne av andre partier.

Oppsummering

Denne analysen har dreiet seg om folks oppfatninger av sine lokalpolitikere. Er de representative i betydningen at de gjenspeiler befolkningen, og er de lydhøre overfor befolkningen synspunkter og ønsker? Dernest lokalbefolkningens synspunkter på om politikerne misbruker sin makt. Holder de sin politiske løfter, og er de politisk kompetente, og gjør en god jobb?

Vi startet analysen med en grunnmodell for å undersøke om det er forskjell i vurderingene mellom menn og kvinner, mellom aldersgrupper, mellom folk som er enslig i forhold til folk i parforhold, mellom folk med ulik utdanning og inntekt, og mellom folk som arbeider i offentlig versus privat sektor. Samtidig ble det undersøkt om vurderingene varierer med kommunestørrelse. I denne grunnmodellen er resultatet at kjønn er uten betydning, mens eldre er langt mer tilfredse med sine politikere enn eldre velgere. På samme måte som kjønn er sivil status, samboer eller gifte i forhold til enslige, uten betydning. Derimot er økende utdanning – for noen kanskje uventet – stimulerende i forhold til tillit til lokalpolitikerne, mens variasjon i inntekt er uten betydning. Det samme gjelder om folk arbeider i privat eller offentlig sektor. Derimot er kommunestørrelse av betydning. Innbyggerne i små kommuner har betydelig større tillit til sine politikere enn innbyggerne i store kommuner.

Neste steg var spørsmålet om tilfredsheten er koplet til trivsel på bostedet og politisk interesse. I begge tilfellene er svaret positivt. Folk som trives i den kommunen de bor er tilbøyelige til å vise tillit til lokalpolitikerne, og det samme gjelder folk som oppfatter seg som politisk interesserte.

Til sist har vi sette til variasjon mellom tilhengerne av ulike partier. Det mest slående trekk her er at tilhengerne av Arbeiderpartiet og Høyre viser større tillit enn tilhengerne av andre partier, mens tilhengerne av Fremskrittspartiet er mest skeptiske. For venstresosialistene og tilhengerne av sentrumspartiene er forskjellene ubetydelige

Referanser

Agger, Robert E., Marshall N. Goldstein og Stanley A. Pearl (1961). "Political Cynicism: Meassurement and Meaning" *Journal of Politics* 23:477-506.

Almond, Gabriel og Sidney Verba (1993). *The Civic Culture: Politcal Attitudes and Democracy in Four Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003). *Er smått godt? Er stort så flott?* Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Citrin, Jack (1974). "Comment: The Political Relevance of Trust in Government" *American Political Science Review* 68:973-88.

Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1999). *Kommunikativ handling og deliberative demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.

Clark, Terry N. og Vincent Hoffmann-Martinot (red) (1998). *The New Political Culture*. Boulder: Westview Press.

Goul Andersen, Jørgen (1992). "Årsager til mistillid" i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red), *Vi og vore politikere: en kortlegning av forholdet mellom befolkningen og politikerne i dagens Danmark*. Viborg: Spektrum.

Hansen, Tore (1993). "Intermediate-Level Reform and the Development of the Norwegian Welfare State" i J.L. Sharp (red), *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage.

Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among the Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Ingelhart, Ronald (1990). *Cultural Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

Knutsen, Oddbjørn (1985). *Politiske verdier, konfliktinjer og ideologi*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo. Doktorgradsavhandling.

Knutsen, Oddbjørn (1988). "Politiske skillelinjer i avanserte industrisamfunn" *Tidsskrift for samfunnsforskning* 29:155-75.

Lafferty, William (1988). "Offentlig-sektorklasse: I støpeskjeen mellom de private og kollektive verdier," i Hanne Bogen og Ove Langeland (red), *Offentlig eller privat: Om privatisering og grensen for offentlig ansvar*. Oslo FAFO. FAFO rapport 078.

Lane, Robert E. (1959). *Political Life: Why and How People Get Involved in Politics*. New York: Free Press.

Lipset, Seymour Martin og William Schneider (1983). *The Confidence Gap: Business, Labor and Government in the Public Mind*. New York: Free Press.

Listhaug, Ola (1995). "The Dynamics of Trust in Politicians" i Hans-Dieter Klingemann og Dieter Fuchs (red), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Listhaug, Ola og Matti Wiberg (1995). "Confidence in Political and Private Institutions" i Hans-Dieter Klingeman og Dieter Fuchs (red), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Litt, Edgar (1963). "Political Cynicism and Political Futility" *Journal of Politics* 25:312-23.

McDill, Edward L. og James C. Ridley (1962). "Status, Anomie, Political Participation" *American Journal of Sociology* 86:205-17.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (1997). "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?" i Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano forlag.

Walzer Michal (1989). “Civility and Virtue in Contemporarty America” i Michal Walzer, *Radical Principles: Reflection of an Unconstruted Democrat*. New York: Basic Books.

Kapittel 7

Politisk deltakelse: Spredning eller opphopning?

Innledning

Den mest synlig konvensjonelle formen for politisk deltakelse er å avgi stemme ved valg. Ved norske kommunevalg har denne deltakelsen vært sterkt synkende de siste 25 årene, fra over 70 prosents deltakelse i perioden fra 1947 til 1983, synkende til omkring 60 ved kommunevalgene i 2003 og 2007 (Wormdal Paulsen 2008:44). Det første spørsmålet vi her skal analysere, er om denne fallende deltakelsen i kommunevalg (og nedgangen i andelen som er partimedlemmer) følges av tilsvarende nedgang i andre former for konvensjonell politisk deltakelse som å ta opp saker i parti, fagforeninger eller andre organisasjoner. Har det vært nedgang i andelen som tar kontakt med politikere? Er det færre som gir penger til de politiske partiene? Er det færre som skriver leserinnlegg i avisene om politiske saker? Dersom vi finner en nedgang i slike former for politisk deltakelse, er neste spørsmål om dette kompenseres gjennom at borgerne i større grad utnytter mer ukonvensjonelle former for politisk deltakelse. Er det andre måter enn de konvensjonelle borgerne bruker for å *stille sine krav* til politikerne? Er det blitt mer vanlig å stille krav gjennom å skrive under opprop, elle delta i underskriftskampanjer? Deltar folk mer i protestmøter, demonstrasjoner og direkte aksjoner?

Norge er en enhetsstat, selv om vi har tre styringsnivåer: – staten, fylkene og kommunene. Helt siden formannskapsloven ble vedtatt i 1837 har kommune hatt en dobbel funksjon: på den ene siden er kommunene politiske institusjoner med folkevalgte kommunestyrer som har sin spesifiserte beslutningsmyndighet. På den annen side er kommunene også et administrativt system som er pålagt å gjennomføre ulike typer offentlig politikk, også politikk der beslutningen er tatt på nasjonalt nivå (Pettersen & Rose 1996). Hovedargumentet for et slikt system er at de når politikk gjennomføres på lokalt nivå, er den direkte og/eller indirekte kontrollerbar for lokalbefolkningen, som har adgang til å støtte eller mislike og stå i opposisjon til politikken. Vårt spørsmål er altså hvilke kanaler borgerne bruker i sin politiske deltakelse, enten det gjelder å uttrykke støtte til den rådende politikken eller å stille krav om

justeringer eller nye politiske tiltak. Borgerne kan gjennom valg gi sin støtte til de partier de mener klarer å løse oppgavene best. Dette er den generelle politiske sympati som borgerne uttrykker i kommunale valg. Men de kan selvfølgelig også gi uttrykk for sine politiske synspunkter mellom valgene på ulike andre måter. Forskjellen mellom valgdeltakelse og andre former for politiske deltakelse er at valgdeltakelsen gir uttrykk for en generell politisk og ideologisk preferanse, mens andre former for deltakelse er langt mer saksspesifikk med hensyn til preferanser. Det fins altså mange former for politisk deltakelse: – involvering i organisasjonslivet, (partiorganisasjon eller andre organisasjoner) – påvirkning av den offentlige opinion gjennom politiske diskusjoner, innlegg i (lokal)avisen, underskrifts-kampanjer og demonstrasjoner, eller mer direkte forsøk på å påvirke beslutninger gjennom kontakt med politiske partier eller deres representanter.

For den politiske deltakelsen mellom valg kan vi skille mellom på den ene siden de *tradisjonelle og konvensjonelle* kanalene for politisk innflytelse gjennom partiaktivitet, deltakelse i organisasjoner og kontakt med de folkevalgte. På den annen side kan en gå utenom de tradisjonelle institusjonene, og forsøke å påvirke opinion og beslutninger gjennom ulike mer *ukonvensjonelle* deltakelsesformer, som organiserte aksjonsformer, demonstra-sjoner og underskriftskampanjer og lignende.

Det sentrale spørsmål blir da om ulike former for deltakelse har variert over tid. Og er det slik at det fins en gruppe politisk aktive som benytter flere ulike deltakelsesformer, eller er det heller slik at noen benytter de konvensjonelle deltakelsesformene, mens andre igjen er tilbøyelige til å bruke de mer ukonvensjonelle formene for deltakelse? Med andre ord, stiller ulike grupper krav til sine politikere på ulike måter, eller er det stort sett de samme som stiller krav til politikerne både gjennom de konvensjonelle og ukonvensjonelle deltakelsesformene? Spørsmålet er altså om den politiske deltakelsen er relativt spredt på ulike befolkningsgrupper, eller om den er konsentrert om få og små grupper. Er det mange som stiller krav til politikerne, eller er det få og en selvutvalgt gruppe?

Studier av politisk deltakelse

I sitt banebrytende arbeid om politisk deltakelse la Angus Campbell og Stein Rokkan (1960) stor vekt på å skille ut de vesentlige og viktige politiske institusjonene for å forstå mønsteret i borgernes politiske involvering. I USA (og mange andre nasjoner) kunne politisk aktivitet, ikke minst deltakelse i valg, i vesentlig grad knyttes til individuelle sosio-økonomiske

kjennetegn, som kjønn, alder, inntekt og utdanning. Slike kjennetegn, med unntak for alder, var mindre vesentlig for politisk deltakelse i Norge. Forklaringen fant man i den sterke mobiliseringseffekten som ulike organisasjoner – med sterke bånd til de ulike partiene – hadde for den politiske deltakelsen. Spesielt gjaldt det mobiliseringen av kvinner, folk med lav utdanning og inntekt. Fagbevegelsen mobiliserte for sosialistene, bondeorganisasjonene for Bondepartiet/Senterpartiet, de lavkirkelige miljøene for Kristelig Folkeparti og arbeidsgiverorganisasjonen for Høyre. Senere har en rekke studier innen politisk sosiologi og statsvitenskap rundt om i verden konsentrert sin analyse om den politiske deltakelsen, primært valgdeltakelse, men senere er også andre former for politisk deltakelse blitt av interesse.

Arbeidene til Sidney Verba og hans medarbeider (Verba & Nie 1972; Verba et al. 1971, 1978) tok for seg ulike former for politisk deltakelse, i tillegg til valgdeltakelse. Studier av enkeltnasjoner, og komparative studier mellom nasjoner har også blitt langt mer vanlig. Spesielt Barnes og Kaase (1979) og Jennings og van Deth (1990), som studerer den politiske deltakelse i flere europeiske nasjoner og USA, er sentrale innenfor de komparative studiene. Vi har også sett studier av endringer over tid, så vel som den betydningen ulike former for politisk deltakelse har. Av de ukonvensjonelle deltakelsesformer er det en dominanse av unge kvinner mens eldre meen dominerer de mer konvensjonelle deltakelsesformene.

Omfanget av ulike deltakelsesformer

Vi begynner med deltakelsesformer av konvensjonell art, dvs. der folk tar opp saker de er opptatt av, gjennom etablerte kanaler. Folk kan henvende seg til et parti de er medlemmer av, eller til andre organisasjoner der det kan være aktuelt å behandle en politisk sak eller et politisk spørsmål. Dessuten kan man henvende seg direkte til en politiker om en sak, og for de fleste vil det være mest aktuelt å henvende seg til en lokalpolitiker. Noen er dessuten så aktive at de skriver i avisen, eller det kan være mer passive former, som å støtte et parti eller en sak med penger.

Tar vi først for oss de som tar opp en sak (jf. tabell 7.1), finner vi et bilde som viser at det er relativt få som deltar på denne måten. Vi finner også et metodefenomen der nivået endrer seg etter formuleringen på spørsmålet om *hvor* de eventuelt tar opp politiske spørsmål. For de første to undersøkelsene (1993 og 1996) er det spurt om de tar opp saker i parti, fagforeninger

eller andre organisasjoner, og da ligger nivået på omkring 20 prosent, henholdsvis 19.0 for 1993 og 23.6 for 1996.

Tabell 7.1. Andelen som sier at de har foretatt ulike politiske aktiviteter i 1993, 1996, 2001 og 2008. Prosent ja.

Aktiviteter	1993	1996	2001	2008
• Tatt opp en sak i parti, fagforening eller andre organisasjoner [a]	19.0	23.6	6.0	9.7
• Henvendt seg til en kommunestyre-representant om en sak	15.6	18.7	16.7	14.9
• Skrevet i avisen om en politisk sak [b]	5.2	6.3	8.3	7.9
• Gitt penger til et politisk parti [b]	11.6	4.3	41.1	34.1
• Skrevet under på et opprop eller en underskriftskampanje [c]	38.8	48.4	36.6	35.3
• Deltatt i protestmøter, demonstrasjoner eller aksjoner [d]	11.3	15.3	16.1	7.5
• Sendt en skriftlig klage til offentlige instanser	18.3	22.4	9.6	6.6
Minimum N =	(2866)	(2915)	(1559)	(1739)

[a] Spørsmålsformuleringen i 2001 og 2008 gjelder bare parti.
[b] Lokal sak i 2001 og 2008.
[c] Vedrørende en lokal sak i 2001 og 2008.
[d] Angående et lokalt spørsmål i 2001 og 2008.

For de to siste undersøkelsene (2001 og 2008) er spørsmålet innsnevret til kun å gjelde parti, og vi ser at deltakelsen med hensyn til å ta opp en sak faller nokså dramatisk, til under halvparten – 6.0 prosent i 201 og 9.7 prosent i 2008. Dette illustrerer den fallende interessen for partiene som politiske kanaler for saksinnflytelse, og at "andre" organisasjoner kan være minst like viktig for de krav som rettes mot politikerne. Jamfør fallet i interessen for partimedlemskap, som ved valgene i 2001 og 2005 lå på bare 8 prosent av velgerne, mens de var på omkring 17 prosent fra valget i 1965 til 1981 (Berglund & Aardal 2009:306).

En annen måte å stille krav til politikerne på, er direkte henvendelser politikerne, i vårt tilfelle altså representantene i kommunestyret. Her er andelen relativt stabil for våre fire undersøkelser, omkring 15 prosent, høyest i 1996 med nesten 19 prosent. Dette viser klart at en ikke behøver å være partimedlem for å ta kontakt med kommunestyrerepresentanter, og at denne type kontakt kan kompensere for manglende partimedlemskap. Denne type kontakt forekommer omtrent like hyppig som det å ta opp saker i parti eller organisasjoner.

En tredje form for forsøk på påvirkning – både på politikere og den offentlige opinion - er å bruke den (lokale) pressen. At andelen som har selvtillit nok til å skrive leserinnlegg, er ganske liten, er neppe noen overraskelse, bare noe over 5 prosent hevder at de har skrevet i avisen. Og presiseringen i 2001 og 2008 om at det skal dreie seg om en lokal sak øker andelen ganske ubetydelig, fra omkring 6 til omkring 8 prosent.

For 2001 og 2008 har vi også spørsmål om folk har tatt kontakt med et politisk parti, eller har deltatt i en lokal partiorganisasjon. De som har tatt kontakt med et politisk parti, utgjør omkring 10 prosent, og de som har tatt opp en sak i en partiorganisasjon, utgjør omtrent samme andelen som andelen med partimedlemskap, noe under 8 prosent.

En siste tradisjonell form for politisk deltakelse som vi skal ta for oss, er pengestøtte. Dette kan neppe karakteriseres som krav til politikerne, helst uttrykker den sympati. I dette tilfelle har vi to ulike objekter for pengestøtte. I de to første undersøkelsene er det eksplisitt de politiske partiene som er objektene, i de to siste er spørsmålet om en har gitt penger til en lokal sak. Vi ser at nivåene for penger gitt til politikerne (1993 og 1996) og penger gitt til en lokal sak (2001 og 2008) er dramatisk forskjellig, men vi ser også interessante tidsvariasjoner for begge former for deltakelse. Ved "EU-valget" i 1993 er det nesten 12 prosent som har gitt penger til partiene – en større andel enn de som er partimedlemmer. Men andelen faller til 4 prosent i 1996 – en mindre andel enn er partimedlemmer. Straks vi går over til pengestøtte til en lokal sak, går andelen i 2001 opp til over 40 prosent. Selv om den synker litt fram til 2008 er det fortsatt over en tredjedel av velgerne som har gitt slik støtte til en lokal sak.

Når det stilles krav til politikerne utenom de tradisjonelle partikanalene, er det ofte gjennom ulike former for opprop eller underskriftskampanjer. I begge tilfeller er det både et forsøk på å påvirke politikerne direkte, men også indirekte gjennom påvirkning av den offentlige opinion. Vanligvis er det krav som stilles, samtidig et uttrykk for misnøye. Langt sjeldnere er det støtte til politikerne som framføres gjennom opprop og underskriftskampanjer. Kravene kan dreie seg om hva som helst som innbyggerne ikke er fornøyde med.

Av tabell 7.1 ser vi at underskrift på opprop eller underskriftskampanjer er ganske vanlig. I 1993 var det nesten 40 prosent som hadde deltatt i slik aktivitet, og i 1996 over halvparten av velgerne. Disse to årene er det stilt et helt generelt spørsmål om opprop og underskrifts-

kampanjer. I 2001 og 2008 er det presisert at det skal dreie seg om et lokalt spørsmål. Deltakelsen faller da til omkring 35 prosent, hvilket antyder at i alle fall noen av oppropene og kampanjene har dreid seg om nasjonale eller regionale saker. Men selv når det er presisert at det skal dreie seg om lokale spørsmål, er det tydelig at opprop og kampanjer er relativt vanlige deltakelsesformer.

Mens opprop og underskriftskampanjer bare forutsetter at den som skriver under, har en mening i saken, forutsetter deltakelse på protestmøter sannsynligvis noe større engasjement. Man må ikke bare mene noe om saken, men være villig til å møte opp og synliggjøre sin tilstedeværelse. På mange måter går vi fra den individuelle mening med en underskrift, til mer kollektive uttrykk for meninger.

Vi ser også at andelen som har deltatt i protestmøter, er betydelig lavere enn for underskrifter. Men vi ser også tendenser til variasjon fra det ene året til det andre, uten at dette lett lar seg forklar. I 1993 var det 11 prosent som hadde deltatt i protestmøter. Denne andelen stiger til litt over 15 prosent i 1996 og 2001, men synker så til bare noe over 7 prosent i 2008.

Å klage til offentlige myndigheter utgjøre sjelden en politisk handling, men innebærer vanligvis at man er misfornøyd med en forvaltningsavgjørelse, og at man er villig til å bruke tid og ressurser på å fremme en personlig sak overfor forvaltningen. Det er rimelig å tro at det nesten alltid gjelder den lokale forvaltningen og klagen kan betraktes som krav til forvaltningen mer enn til politikerne.

Vi ser et betydelig fall i klageadferden. Mens det i 1993 og 1996 var henholdsvis 18 og 22 prosent som hadde sendt en skriftlig klage, var ”klageandelen” falt til under 10 prosent i 2001 og var bare noe over 6 prosent i 2008. Om dette skyldes større tilfredshet med forvaltningen eller endret sinnelag i befolkningen, er det selvsagt umulig å si noe om.

Spredning av deltakelse eller opphopning?

Tabell 7.2 til 7.5 dreier seg om sammenhengene mellom ulike former for politisk deltakelse i de ulike årene. Som nevnt tidligere er formuleringene noe ulik i de ulike undersøkelsene, men grunnpilaren i ulike former for deltakelse er den samme:

- Har en *tatt opp en sak* i parti eler andre organisasjoner
- Har en *henvendt seg til en politisk representant*
- Har en *skrevet i en avis*
- Har en *gitt penger til et politisk formål*
- Har en *skrevet under på et opprop eller i en underskriftkampanje*
- Har en *deltatt i protestmøter eller demonstrasjoner*
- Har en *klaget til det offentlige om en sak.*

Fra undersøkelsen i 1993 (jf. tabell 7.2) ser en et spesielt mønster, og det er at alle korrelasjonene mellom de ulike deltakelsesformer er positive. Det betyr at dersom en først er politisk aktiv, så deltar en i svært ulike typer av politisk deltakelse. Det er de samme individene som er deltakere i de ulike formene, noe som antyder at vi i større grad står overfor *opphopning av krav* mer enn fordeling av ulike typer av krav. Sterkest er sammenhengen mellom aktiviteten å ha tatt opp en sak i parti eller organisasjoner, og det å ha henvendt seg til en representant i kommunestyret (r = 0.35), altså relativt konvensjonelle former for deltakelse. Nest sterkest finner vi sammenheng mellom å ha deltatt i protestmøter eller demonstrasjoner, og ha skrevet under på opprop eller underskriftskampanjer (r = 0.31), altså det som betraktes som ukonvensjonelle former for deltakelse. Men det er altså ingen motsetning mellom den konvensjonelle deltakelse og den ukonvensjonelle deltakelsen. Korrelasjonen ligger omkring 0.20 i alle tilfellene, lavest for sammenhengen mellom det å ha henvendt seg til en representant og de to formene for ukonvensjonelle former (r = 0.17 og r = 0.15). Noe merkelig er det at den laveste sammenhengen – dog som nevnt positiv – er mellom å protestere og klage (r = 0.14). På omtrent samme nivå er sammenhengene mellom protester og demonstrasjoner og henholdsvis henvendelser til representanter og å gi pengestøtte (r = 0.15) på den ene side, og underskriftskampanjer og avisskriving på den annen side (r = 0.15).

Tabell 7.2. Korrelasjoner mellom ulike deltakelsesformer i 1993. Pearsons R, N=2802.

Deltakelsesform	Tatt opp en sak	Henv. seg	Skrevet i en avis	Gitt penger	Opprop/ underskr	Protest
• Tatt opp en sak	.					
• Henvendt seg til en representant	.35					
• Skrevet i en avis	.24	.27				
• Gitt penger	.22	.22	.19			
• Opprop/underskrift	.23	.17	.15	.09		
• Protestmøte/ demonstrasjon	.23	.15	.23	.15	.31	
• Klage på en sak	.24	.25	.19	.07	.18	.14

Går vi tre år fram i tid til undersøkelsen i 1996, er det første som slår en to identiske korrelasjoner fra 1993. Sammenhengene mellom å ha tatt opp en sak og henvendt seg til en representant i kommunestyret har fortsatt en r = 0.35, og sammenhengen mellom protester og underskriftskampanjer er fortsatt r = 031. Ellers merker en seg at sammenhengen er noe svakere i 1996, sammenliknet med 1993, noe som antakelig kan tilskrives EU-kampen i 1993. Vi merker oss også at noen sammenhenger nærmer seg null i 1996. Det gjelder pengestøtte og underskriftskampanjer og demonstrasjoner, men som i 1993 er alle sammenhengene positive, og en god del av sammenhengene elles er på omtrent same nivå som i 1993.

*Tabell 7.3. Korrelasjoner mellom ulike deltakelsesformer i 1996. Pearsons R, N=2513.**

Deltakelsesform	Tatt opp en sak	Henv. seg	Skrevet i en avis	Gitt penger	Opprop/ underskr	Protest
• Tatt opp en sak	.					
• Henvendt seg til en representant	.35					
• Skrevet i en avis	.19	.24				
• Gitt penger	.13	.18				
• Opprop/underskrift	.19	.14	.10	.02		
• Protestmøte/ demonstrasjon	.17	.15	.16	.06	.31	
• Klage på en sak	NA	NA	NA	NA	NA	NA

* NA = Ikke aktuelt (mangler data)

Går vi over til undersøkelsen i 2001, er det spurt om langt færre former for deltakelse, men fortsatt er det bare positive sammenhenger. Sterkest er nå sammenhengen mellom avisskriving og henvendelser til representanter i kommunestyrer (r = 0.31), svakest mellom pengegaver og klager til offentlig institusjoner (r = 0.05), og pengegaver og henvendelser til representanter (r = 0.06).

*Tabell 7.4. Korrelasjoner mellom ulike deltakelsesformer i 2001. Pearsons R, N=1415.**

Deltakelsesform	**Tatt opp en sak**	**Henv. seg**	**Skrevet i en avis**	**Gitt penger**	**Opprop/ underskr**	**Protest**
• Tatt opp en sak	.					
• Henvendt seg til en representant	NA					
• Skrevet i en avis	NA	.31				
• Gitt penger	NA	.06				
• Opprop/underskrift	NA	.11	.10	.17		
• Protestmøte/ demonstrasjon	NA	NA	NA	NA	NA	NA
• Klage på en sak	NA	.14	.15	.05	NA	.20

* NA = Ikke aktuelt (mangler data)

Den siste undersøkelsen der vi har sammenliknbare spørsmål ble som nevnt gjennomført i 2008. Nå kan vi imidlertid oppsummere et vesentlig funn: for alle de fire undersøkelsene er det bare positive sammenhenger mellom ulike former for politisk deltakelse. I 2008 er den sterkeste sammenhengen knyttet til de konvensjonelle former for deltakelse. Deltakelse i protestmøter og demonstrasjoner korrelerer som på 1990-tallet høyt med underskrifter på opprop og underskriftskampanjer (r = 0.23). Men forunderlig nok – i forhold til tidligere undersøkelser – korrelerer nå deltakelse i protester med avisskriving (r = 0.20) og pengegaver (r = 0.24) som faktisk den sterkeste sammenhengen dette året. Svakest er som tidligere sammenhengen mellom pengegaver og klager til offentlig myndigheter (r = 0.04)

*Tabell 7.5. Korrelasjoner mellom ulike deltakelsesformer i 2008. Pearsons R, N=1558.**

Deltakelsesform	Tatt opp en sak	Henv. seg	Skrevet i en avis	Gitt penger	Opprop/ underskr	Protest
• Tatt opp en sak	.					
• Henvendt seg til en representant	NA					
• Skrevet i en avis	NA	.19				
• Gitt penger	NA	.17	.10			
• Opprop/underskrift	NA	.13	.09	.14		
• Protestmøte/ demonstrasjon	NA	.15	.20	.24	23	
• Klage på en sak	NA	.19	.17	.04	.11	.11

* NA = Ikke aktuelt (mangler data)

Oppsummering

Det ene sentrale spørsmålet i dette kapitlet har vært om nedgangen i valgdeltakelsen ved kommunevalg de siste 25 årene er blitt fulgt av en nedgang i andre former for konvensjonell politisk deltakelse. Tydeligste er denne nedgangen i partimedlemskap, der vi hadde over 15 prosents medlemskap mellom 1965 og 1985, synkende til 8 prosent etter årtusenskiftet (ved stortingsvalgene i 2001 og senere). Det neste spørsmålet er om denne nedgangen i konvensjonelle former for politisk deltakelse kompenseres ved at norske borgere er begynt å bruke andre kanaler i sine krav til politikerne; altså mer ukonvensjonelle former for politisk deltakelse. Det tredje spørsmålet vi har tatt opp, er om folk bruker ulike former og kanaler for politisk deltakelse. Er noen tilbøyelig til å bruke de konvensjonelle former og kanaler for politisk deltakelse – som parti, organisasjoner og innlegg i aviser – mens andre er mer tilbøyelige til å nytte ukonvensjonelle former og kanaler for deltakelse – som deltakelse i underskriftskampanjer, opprop og demonstrasjoner?

Folk som er saksengasjerte, er relativt få. Men det er tydelig at når organisasjoner og foreninger i sin alminnelighet er opptatt av et stridsspørsmål, er engasjementet blant folk flest betydelig større enn når vi innsnevrer spørsmålet til aktivitet i partiene. Samtidig er det altså klart at den konvensjonelle deltakelse, som partimedlemskap, har falt betraktelig fra 1960 og 1970-årene til det nye årtusen fra omkring 17 prosent av velgerne til bare halvparten i 2001 og 2005.

Når det gjelder kontakt med politikerne, har den vært relativ stabil i den perioden vi undersøker. Noe over 15 prosent av velgerne som tar slik kontakt, hvilket illustrerer at en ikke trenger å være partimedlem for å delta i denne formen. Andelen som skriver i avisene, er også ganske stabil, noe over 5 prosent, som antyder at dette er en form for "elite-deltakelse".

Spørsmålet om folk bidrar med penger til politiske formål, viser et interessant mønster. Når spørsmålet knyttes til de politiske partiene, er andelen som bidrar mye lavere (mellom 5 og 10 prosent) enn når spørsmålet knyttes til lokalpolitiske spørsmål rent generelt (mellom 35 og 40 prosent)

Går vi over til å se på mer ukonvensjonelle former for deltakelse, som underskriftskampanjer og opprop, går deltakelsen betydelig opp, fra mellom noen og tretti prosent til hele 50 prosent på det høyeste i 1996. Betydelig lavere er deltakelsen i protestmøter og demonstrasjoner, men likevel så høy som mellom 10 og 15 prosent av velgerne. Til sist merker vi oss at andelen som klager til offentlige institusjoner har vært synkende – fra omkring 20 prosent på 1990-tallet til under 10 prosent etter årtusenskiftet. Om dette skyldes større tilfredshet, er det umulig å si noe om ut fra våre data.

Det siste spørsmålet som ble tatt opp, er om ulike grupper benytter ulike kanaler i den politiske deltakelsen, eller om det er de samme velgerne som utnytter flere kanaler for sin politiske innflytelse. For alle fire årene der vi har gjennomført undersøkelsene er det utelukkende positive korrelasjoner mellom de ulike formene for politisk deltakelse. Korrelasjonene er imidlertid moderate til svake. Dette indikerer en viss tendens til at de politisk aktive velgere deltar på ulike måter, alt etter saken det gjelder, og at dette bidrar til en viss opphopning av politiske krav fra de samme personene snarere enn at ulike velgergrupper benytter ulike kanaler og former for å stille sine politiske krav. Men tendensen utgjør langt ifra et kumulativt mønster der innbyggernes politiske deltakelse er preget av en klar lagdeling mellom noen få politiske "gladiatorer" på den ene siden og de øvrige som enten er passive tilskuere eller fullstendig fraværende fra den politiske arenaen på den andre.[42] Det samlede deltakelsesmønsteret har derfor mer preg av pluralisme enn av utpregete monopoltendenser der innflytelse samles hos bestemte velgergrupper.

[42] Ideen om at folks politiske deltakelse gjorde at de var lagdelte i tre slike grupper ble fremmet av Milbrath (1965:16-22), men har senere blitt tilbakevist av flere (jf. bl.a. Kim et al. 1974; Rose & Waldahl 1982).

Referanser

Barnes, Samuel H. og Max Kaase (red) (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Berverly Hills, CA: Sage Publications.

Berglund, Frode og Bernt Aardal (2009). "Politisk deltakelse – håp for nye generasjoner" i Bernt Aardal (red), *Norske velgere: En studie av stortingsvalget i 2005*. Oslo: Damm & Sønn.

Campbell, Angus og Stein Rokkan (1960). "Citizen Participation in Political Life: A Comparison of Data for Norway and the United States" *International Social Science Journal* 12:69-99. Også trykt i Stein Rokkan (1970). *Citizens, Elections, Parties*. New York: David McKay Co.

Jennings M. Kent og Jan van W. Deth (red) (1990). *Continuities in Political Action: A Longtitude Study of Political Orientation in Three Western Democracies*. New York: Walter de Gruyter & Co.

Kim, Jae-on, Norman H. Nie og Sidney Verba (1974). "The Amount and Concentration of Political Participation" *Political Methodology* 1:105-132.

Milbrath, Lester W. (1965). *Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally & Co.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence E Rose (1996). "Political Participation in Local Politics in Norway: Some do, some don't, some will. Some, won't" *Political Behaviour* 18:51-97.

Rose, Lawrence E. og Ragnar Waldahl (1982). "The Distribution of Political Participation in Norway: Alternative Perspectives on a Problem of Democratic Theory" *Scandinavian Political Studies* 5:285-314.

Verba, Sidney og Norman H. Nie (1972). *Participation in America*. NewYork: Harper & Row, Publishers.

Verba, Sidney, Norman H. Nie og Jae-on Kim (1971). *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*. Beverly Hills, CA: Sage Publications. Sage professional papers in comparative politics. No 01-013.

Verba, Sidney, Norman H. Nie og Jae-On Kim (1978). *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wormdal Paulsen, Hege Maarie (2008). *Hjemmesitterkommunene: En studie av norske kommuner med svært lav valgdeltakelse i perioden 1945 – 2005*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Masteroppgave.

Vedlegg: Andre former for deltakelse – omfanget i 2008

Formålet med dette vedlegget er å beskrive befolkningens engasjement i andre deltakelsesformer basert på svar på flere spørsmål stilt i forbindelse med 2008 undersøkelsen. Spesielt dreier det seg om deltakelse i kommunale verv og involvering i frivillig arbeid og frivillige organisasjoner, altså den tredje sektor, i lokalsamfunnet.

Som det framgår av tabell 7.A1 er innbyggerne noe tilbakeholdne med å involvere seg i formelle kommunale verv, kun 10-12 prosent sier at de har stått på en valgliste eller vært medlem eller varamedlem til et offentlig oppnevnt styre eller hatt tillitsverv i kommunen. Potensialet for rekruttering til kommunepolitikken er likevel noe større enn disse tallene tyder på. Omtrent en femtedel sier de kunne tenke seg å stå på valgliste eller ta på seg verv om de ble spurt om det. Her ligger det tydelivis en utfordring i å lage bedre rekrutteringskanaler enn dagens inn i kommunepolitikken.

Tabell 7.A1. Andelen som sier at de har deltatt i eller kunne tenke å påta seg kommunale verv i 2008. Prosent ja.

Deltakelsesform	**2008**
• Stått på en valgliste ved kommunevalget	11
• Noen gang vært eller er medlem eller varamedlem av et offentlig oppnevnt styre eller råd	12
• Noen gang tidligere hatt eller har nå noe annet offentlig tillitsverv i bostedskommune	9
• Kunne du tenke deg å stå på en valgliste til neste kommunevalg, dersom du ble spurt? (kanskje 8 %; ja 11 %)	20
• Kunne tenke seg å tjenestegjøre som medlem av et offentlig oppnevnt styre eller råd i din kommune i fremtiden, dersom du ble spurt?	21
Minimum N =	(1783)

Involvering i lokalsamfunnet gjennom verv og innsats er likevel en god del større. Nesten halvparten oppgir at de har bidratt med frivillig innsats til beste for lokalsamfunnet i løpet av det siste året. Av disse oppgir 70 prosent at de har bidratt månedlig eller hyppigere. Gjennom tabell 7.A2 framgår det hvilke former for frivillig innsats det kan dreie seg om.

Tabell 7.A2. Deltakelse i ulike former for frivillig arbeid i 2008. Prosent ja.

Deltakelsesform	**2008**
• Bidratt med frivillig ulønnet innsats eller tjenester i ditt lokalsamfunn? Herav andel bidratt minst månedlig 70 % (N=812)	46
• Bidratt med frivillig arbeid det siste året innenfor idrett, kultur og andre fritidsformål	54
• Bidratt med annet ulønnet frivillig arbeid det siste året	54
• Bidratt med frivillig arbeid det siste året innenfor velferdsaktiviteter, f.eks. Røde Kors, omsorg for syke, eldre, fattige, o.l.	38
• Bidratt med frivillig arbeid det siste året innenfor samfunnspolitiske aktiviteter, arbeid for politiske partier, miljøbevegelser o.l.	19
• Bidratt med frivillig arbeid det siste året innenfor religiøse organisasjoner eller grupperinger	16
Minimum N=	(1781)

* Spørsmålet.: "Hvor ofte har du i løpet av det siste året bidratt med slikt frivillig arbeid på noen av følgende områder". Prosentandelen angir summen av de som har svart "svært ofte", "ofte", "av og til" og "sjelden".

Innsats for idrett, kultur og andre fritidsformål er den hyppigst forekommende formen for frivillig arbeid. Deretter kommer foreskjellige former for humanitært arbeid, mens omkring en femtedel oppgir engasjement av samfunnspolitisk art.

Mye av den frivillige innsatsen foregår antakelig innenfor rammen av frivillige organisasjoner. I tabell 7.A3 oppgis det hvilke foreninger som de spurte er medlemmer av. Nesten halvparten oppgir at de er medlemmer i arbeidstakerorganisasjoner. Deretter kommer idretts- og friluftsforeninger og velforeninger/grendelag med omtrent en tredjedel av de spurte. Omtrent en fjerdedel er aktive gjennom humanitære organisasjoner slik som f eks Røde Kors. Kun tolv prosent er medlemmer av et politisk parti, og omtrent samme andel er medlemmer av en religiøs organisasjon.

*Tabell 7.A3. Medlemskap og deltakelse i frivillige organisasjoner i 2008. Prosent**

Organisasjonstype	Ja, medlem	Aktivt medlem, inkludert verv
• Arbeidstakerorganisasjon	44	17
• Idretts- eller friluftsorganisasjon	37	20
• Velforening/grendelag	31	14
• Humanitær hjelpeorganisasjon, f. eks. Røde Kors, Redd Barna	25	5
• Kulturforening, f. eks. musikk, dans, teater, hobby?	18	12
• Politisk parti?	12	4
• Religiøs organisasjon	11	6
• Jordbruks- eller fiskeriorganisasjon	6	3
• Miljøvernorganisasjon	4	0.3
• Mållag, riksmålsbevegelsen e.l.	2	0.3
• Avholdsorganisasjon	1	0.4

* Minimum N = 1763

Innbyggerne er altså samfunnsmessig engasjert i ganske utstrakt grad, og mye av engasjementet foregår på det lokale plan, gjennom lokale foreninger eller frivillig dugnadsarbeid. Formelt politisk arbeid gjennom kommunale verv og politiske parti har appell kun til en minoritet. Det ser likevel ut til å være et uutnyttet potensial på omkring ti prosent av innbyggerne som er villige, men som ikke fanges opp av de eksisterende kanaler inn i kommunepolitikken.

Kapittel 8

Modernisering av organisasjon og forvaltningspraksis: Påvirkes innbyggernes holdninger til kommunen?

Moderniseringshypotesen retter søkelyset mot organiseringen av kommunal politikk og tjenesteyting. Grunnantakelsen er at 'moderne' kommuner har en organisering av tjenesteytingen og kontakten med innbyggerne som bedre møter behov og interesser hos innbyggerne enn tilfellet er i 'tradisjonelle' kommuner. Moderne kommuner har en 'post-fordistisk' struktur (Stoker 1999; Painter & Goodwin 2000). Det vil si at moderne kommuner preges av fleksibel og desentral organisasjonsstruktur, vektlegging av medarbeiderutvikling og bred kommunikasjon med innbyggerne. Antakelsen er at i slike kommuner vil innbyggernes møter med kommunen oppleves som en positiv erfaring, noe som vil prege holdningene tilsvarende. Hovedspørsmålet i denne artikkelen er om det er slik at innbyggerne er mer tilfreds med tjenestene og har mer tillit til styringsorganene i kommuner preget av en moderne organisasjonsstruktur og –praksis sammenliknet med kommuner med mer tradisjonell struktur.

Hva menes med en mer 'moderne' organisasjonsstruktur og –praksis? Arbeidet med organisasjonsutvikling i norske kommuner har mange fellestrekk med tilsvarende arbeid i andre europeiske land. Fire fellestrekk går igjen: Vektlegging av mål- og resultatorientert styring, økende brukerfokus i produksjonen av tjenester, styrking av kommunikasjonen med samfunnet omkring (særlig gjennom internett) og inndragning av samfunnsborgerne i beslutningsprosessene. Samtidig som det kan spores en del innslag av tankegang fra New Public Management i disse trendene, inngår det også tydelige bestrebelser på å utdype det lokale demokratiet (Kersting & Vetter 2003; Denters & Rose 2005; Øgård 2005; Baldersheim & Øgård 2011).

Det skal likevel ikke sees bort fra at moderniseringstiltak kan være upopulære både blant kommuneansatte og innbyggerne. Blant kommuneansatte har modernisering vært assosiert med upassende markedstenking på områder som bør preges av varm omsorg og gjensidig tillit

mellom brukere og tjenesteytere (jfr. uttrykket 'bestemor på anbud'). I Norge har deler av fagbevegelsen stått for slike holdninger (Hagen 2006). Innbyggerne opplever kanskje modernisering som ensbetydende med innsparing, nedskjæringer og sentralisering av tjenestetilbudet, slik at det blir vanskelige tilgjengelig. Det kan derfor tenkes at motsatt effekt av det som var tilsiktet oppnås (Moland & Bogen 2001).

Vi er videre åpne for den muligheten at det til tross for tilsynelatende omfattende moderniseringsinnsats ikke kan spores noen effekter i innbyggernes holdninger til og erfaringer med kommunene. En slik ikke-sammenheng kan tenkes å komme av at kommunenes innsats ikke er iherdig og omfattende nok til at den etterlater seg spor. Norsk offentlig sektor har vært relativt tilbakeholden når det gjelder moderniseringsiver (Mydske m.fl. 2007; Trygstad m.fl. 2006). En ikke-sammenheng kan også tenkes å skrive seg fra det at innbyggerne utsettes for myriader av påvirkninger som forstyrrer effekten av kommunenes egen innsats. Innbyggernes oppfatninger kan formes av medieoppslag som kommunene har liten kontroll med. Det kan også være at kommunenes moderniseringstiltak ikke 'treffer' den virkelighet som innbyggerne i stigende grad lever i – den postmoderne borger.

Datagrunnlaget for analysene av kommunal modernisering

Analyser som belyser denne problemstillingen krever data om kommunale organisasjons-løsninger og kommunikasjonstiltak. Slike data finnes i Organisasjonsdatabasen opparbeidet av NIBR etter oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (jf. Hovik & Stigen 2004, 2008) og i egne databaser. I Organisasjonsdatabasen ligger det data som kommunene selv har rapportert inn om organisasjonsutviklingstiltak i siste kommunestyreperiode. Databasen var sist oppdatert våren 2008. I de tilfellene der det var mangelfulle data fra de 64 kommunene som omfattes av Den krevende borger-prosjektet, ble det innhentet supplerende opplysninger våren 2009. Med grunnlag i disse dataene er det laget indekser som dekker ulike typer av organisasjonsutviklingstiltak som er angitt i tabell 8.1.

Som vi ser fra tabellen er elementer av mål- og resultatstyring den typen av moderniserings-tiltak som er vanligst i kommunene. Kommunene har i gjennomsnitt innført tre fjerdedeler av disse tiltakene. Vektlegging av nye metoder for å hente inn informasjon og synspunkter fra innbyggerne er også vanlig. Det samme gjelder informasjon og kommunikasjon via internett. Derimot er kommunene tilbakeholdne med å sette ut oppgaver til andre, selv om talsmenn for slike tiltak hevder at dette kan gi effektivitetsgevinster. Kommunene har heller ikke i særlig

stor bredde tatt i bruk tilgjengelige teknikker for å styrke brukerorienteringen, slik som tjenesteerklæringer, brukergarantier, brukerundersøkelser eller brukermøter. Et hovedinntrykk fra tabellen er likevel at det er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvor langt de har gått med å gjennomføre slike moderniseringstiltak som er oppgitt i tabellen.

*Tabell 8.1 Gjennomsnitt, minimum- og maksimumverdier for indekser for kommunenes organisasjonsutvikling og moderniseringstiltak. Skalaverdier 0-100. N=64 kommuner.**

Indekser	**Gjennom -snitt**	**Min**	**Maks**
• Er elementer av mål- og resultatstyring innført? (9 indikatorer)	74	0	100
• Internett-tiltak (15 indikatorer)	65	20	87
• Innhenting av informasjon fra innbyggerne: Høring, medvirkning, innbyggerundersøkelser mv. (11 indikatorer)	61	10	91
• Direkte demokrati	61	9	91
• Former for konkurranseutsetting (8 indikatorer)	49	0	100
• Tiltak for eksternt rettet informasjon (7 indikatorer)	46	0	100
• Organisasjonsstruktur (3 nivå, blanding, 2 nivå =100)	44	0	100
• Er utføring av oppgaver satt ut til andre utenfor den kommunale organisasjon (34 indikatorer)	35	15	71
• Tiltak for styrket brukerorientering (24 indikatorer)	35	0	71
• Samlet moderniserings-indeks (0-100)	56	14	86

* Kilde: Organisasjonsdatabasen 2008 (jf. Hovik & Stigen 2008). Se tabell A8.1 i vedlegget for hvilke tiltak som inngår i indeksene. Skalaverdien angir hvor stor prosentandel av de aktuelle tiltakene som er innført i en kommune. Indekskonstruksjonen utført av Peter Holme. Standardisering av indeksverdiene ved Harald Baldersheim.

I den videre analysen reduseres antallet indikatorer for moderniseringsinnsats til tre hovedgrupper. Disse indikatorene er framkommet gjennom faktoranalyser som viser hvilke typer av tiltak som kommunene vanligvis gjennomfører i sammenheng, dvs. hva moderniseringsprosjektene i de enkelte kommuner dreier seg om. Det viser seg at disse prosjektene gjerne faller i tre typer:

Type 1 er utviklingsinnsats der det satses på brede målstyrings- og borgerorienterte prosjekter. Disse prosjektene omfatter mål- og resultatstyring og forbedret kommunikasjon med innbyggerne, både når det gjelder informasjonsutsending ut til innbyggerne og tiltak for å 'høre' innbyggernes synspunkter bedre. Også demokrati-orienterte tiltak hører inn her.

Type 2 er prosjekter som i utstrakt grad setter ut oppgaver til andre gjennom outsourcing eller kjøp av tjenester.

Type 3 er prosjekter som konsentreres om å utvikle en såkalt «to-nivå-organisasjon» der hensikten er å redusere antallet beslutningsnivåer mellom toppledelsen og de tjeneste-ytende ledd i kommunen.[43]

Det er selvsagt ingen nødvendig motsetning mellom disse typene av moderniseringsinnsats. Men i praksis viser det seg at kommunene har noe forskjellige tyngdepunkter i sin innsats. Hvordan tiltakstypene som er oppført i tabell 8.1, innordnes mer presist i disse tre gruppene, framgår av faktoranalysen som rapporteres i tabell A8.2 i vedlegget. Faktorscorene fra denne analysen benyttes som indikatorer på kommunenes moderniseringsinnssats i den videre analysen.

Avhengige variable: Lokalpolitisk tillit og tilfredshet med kommunale prestasjoner

Hvordan lokalpolitiske tillit og tilfredshet med kommunale prestasjoner måles, er det gjort rede for i hhv. kapittel 3 og 5 i rapporten. Det framgår også hvordan disse forholdene har utviklet seg over tid. I analysene i dette kapitlet benyttes et begrenset utvalg av indikatorer for lokalpolitisk tillit: Tillit til kommunestyret, ordføreren og til folkevalgte fra hhv. respondentens 'eget' parti og fra andre partier. Disse indikatorene slås sammen til en indeks (alpha=.817). Tilliten til alle lokalpolitiske organ er rimelig høy og ligger på den positive siden av skalaen (fra 1 til 5) for alle fire instanser. Som det framgår av kapittel 5, er tilliten til de lokalpolitiske organene høyere enn til de nasjonale. Rimeligvis har respondentene mest tillit til lokalpolitikerne fra det partiet som står respondenten nærmest og lavest for de øvrige lokalpolitikerne. Men også i sistnevnte tilfelle ligger tillitsverdien som nevnt på den positive siden.

[43] Se Moland & Bogen (2001), Øgård (2005) og Hovik & Stigen (2008) for en nærmere beskrivelse av disse tre typene av utviklingsprosjekter.

Indikatorene vedrørende kommunenes prestasjonsevne omfatter fem indekser som er basert på respondentenes vurderinger av kommunale enkelttjenester samt en allmenn vurdering av den kommunale innsatsen (jf. kapittel 3). Ikke alle tjenester som er presentert i kapittel 3, tas med i analysene her. De fem indeksene omfatter følgende tjenester: Allmenn innsats, tjenester for barn og unge, omsorgstjenester, tekniske tjenester og kommunal informasjon. Som vist i kapittel 3, varierer den samlede vurderingen av disse tjenestene sterkt. Tjenestene for barn og unge (barnehager, skoler, fritidsordning) vurderes meget positivt. Omsorgstjenestene får en overveiende positiv vurdering men lavere enn tjenestene for barn og unge. De tekniske tjenestene, slik som standardene på gater og veier, vurderes ganske negativt. Det samme gjelder den kommunale informasjonen.

Analyse

Er det så noen sammenheng mellom kommunenes moderniseringsiver og innbyggernes vurdering av tjenestene og styre og stell ellers i kommunene? Dette spørsmålet analyseres nærmere i tabell 8.2. Analysene konsentreres om effekter av kontekstuelle forhold, dvs. faktorer på kommunenivå som kan tenkes å påvirke tillit og grad av tilfredshet med tjenester og informasjon. De sammenhengene som først og fremst har interesse i tabell 8.2 er de som framkommer i tilknyting til de tre typene av moderniseringstiltak som er indikert i de nederste radene av tabellen. I den øverste raden er kommunestørrelse tatt med som kontrollvariabel. Det ble konstatert i kapittel 3 at kommunestørrelse har en selvstendig effekt på innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester. Det samme gjelder tillit til lokalpolitikerne. Disse sammenhengene er også kjent fra tidligere undersøkelser (Baldersheim m.fl. 2003).

Tabell 8.2 Effekter av kommunal modernisering for innbyggernes lokalpolitisk tillit og tilfredshet med tjenester. Regresjonsanalyse. Standardiserte koeffisienter.

Uavhengige variabler	**Mål på tillit og tilfredshet**					
	Lokal-politisk tillit	Allmenn tilfredshet med kommunal innsats	Tilfredshet med tjenester for barn, unge	Tilfredshet med omsorgs-tjenester	Tilfredshet med tekniske tjenester	Tilfredshet med informa-sjonen fra kommunen
Kommune-størrelse[a]	-.273***	-.285***	.034	-.396***	-.164***	-.308***
Mål- og borgerorientering (Faktor 1)	.119***	.222***	-.097**	.111**	.079*	.209***
Outsourcing (Faktor 2)	.151***	.097***	-.089**	-.087**	.071**	.069*
To-nivå-organisering (Faktor 3)	-.048	.007	.061*	-.029	-.055*	-.064*
R^2	.055	.050	.015	.129	.018	.055
N =	(1180)	(1341)	(1137)	(993)	(1356)	(1300)

[a] Log 10 av antall innbyggere i IOs bokommune pr 1. jan. 2008
Signifikansnivå: *** = 0,001 ** = 0,01 * = 0,05

Den samlede forklaringskraften i modellen (R^2) er relativt svak.[44] Størst er den i tilknyting til tilfredshetsnivået i omsorgssektoren og tilfredshetsnivået angående kommunal informasjon. Det er likevel signifikante sammenhenger det er verdt å framheve på alle områder. Mange av sammenhengene er som forventet, for eksempel positive sammenhenger mellom *mål- og borger*-orientert utviklingsinnsats på den ene siden og på den andre siden tilfredshet med tjenester og allmenn kommunal innsats samt lokalpolitisk tillit. Unntaket er tilfredshet med tjenester for barn og unge, der sammenhengen er negativ.

Kommuner som praktiserer utstrakt *outsourcing* av oppgaver, blir også positivt vurdert når det gjelder politisk tillit og tilfredshet når det gjelder tekniske tjenester og informasjonen som sendes ut, mens tilfredsheten i disse tilfellene er lav når det gjelder omsorgstjenester og tjenester for barn og unge.

[44] Angående valg av analysetilnærming, se fotnote 8 i kapittel 3. Det er også her utført tilleggsanalyser på aggregerte data (kommunenivå). Sammenhengene som vises i tabell 8.2 består også for det meste når analysene konsentreres om forskjeller mellom kommuner på basis av gjennomsnittsverdier for kommunene. Samtidig blir effekten av forskjeller i kommune-størrelse mer dominerende.

Valg av to-nivå-modell for kommunens organisering har nokså begrenset og blandet betydning for innbyggernes vurdering av kommunen. I vurderingen av tjenester for barn og unge er effekten positiv, mens den er negativ for tilfredsheten med tekniske tjenester og kommunens informasjonsvirksomhet.

Konklusjon

Hovedtendensen i materialet som presenteres i tabell 8.2, viser, med noen unntak, positive sammenhenger mellom moderniseringsinnsats og innbyggernes vurderinger av kommunale tjenester og de ansvarlige styringsorganene. Det nytter altså for kommunene å søke å forbedre sin organisasjon og måten man møter innbyggerne på. Samtidig antyder materialet også at disse effektene er svake i borgernes bevissthet. Kommunenes anstrengelser konkurrerer med mange andre forhold som er med på å forme innbyggernes oppfatninger av kommunene. Vi vil likevel framheve som et hovedfunn at modernisering av den kommunale organisasjon påvirker folks opplevelse av kommunen og de ansvarlige politikerne, selv når vi har tatt hensyn til den faktoren som aller sterkest påvirker opplevelsen av kommunen, nemlig kommunestørrelse.

Referanser

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Baldersheim, Harald og Morten Øgård (2011). "Transforming Governance in Cities and Regions in the Nordic Countries: Adapting to «the New Citizen»"? i Harald Baldersheim, Are Vegard Haug og Morten Øgård (red), *The Rise of the Networking Region: The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*. Farnham, Surry: Ashgate.

Denters, Bas og Lawrence E. Rose (red) (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hagen, Unni (2006). Farvel til New Public Management (NPM)? *Nyhetsbrev 11.12.06* . Oslo: Fagforbundet http://www.fagforbundet.no/sykehusutgatt/Nyhetsbrev/sykehusutgatt/Nyhetsbrev/?article_id=15580. Lest 23.8.11

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004). *Kommunal organisering 2008: Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.* Oslo: NIBR. Rapport 2008:20.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008). *Kommunal organisering 2004: Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: NIBR. Notat 2004:124.

Kersting, Norbert og Angelika Vetter (red) (2003). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency.* Opladen: Leske + Budrich.

Moland, Leif E. og Hanne Bogen (2001). *Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner – muligheter og begrensninger*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport nr. 351.

Mydske, Per, Dag Harald Claes og Amund Lie (red) (2007). *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet.* Oslo: Universitetsforlaget.

Painter, Joe og Mark Goodwin (2000). "Local Government after Fordism: A Regulationist Perspective" i Gerry Stoker (red), *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan.

Stoker, Gerry (1999). "Introduction: The Uninteded Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government" i Gerry Stoker (red), *The New Management of British Local Governance.* London: Macmillan.

Trygstad, Sissel, Thomas Lorentzen, Espen Løken, Leif Moland og Nina Skalle (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004*. Oslo: Fafo, Fafo-rapport 530.

Øgård, Morten (2005). "New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?" i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red), *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg: Operasjonaliseringer m.m.

*Tabell A8.1. Indekser for moderniseringstiltak. Fordelingsstatistikk.**

Indeks	**Mini-mum**	**Maxi-mum**	**Gjennom-snitt (N=64)[a]**	**Gjennom-snitt (N=328-259)[b]**	**Std. avvik (N=64)[a]**
Mål- og resultatstyring Spm 16[c] (indeks fra 0 – 9)	0	9	6.64	5.0	2.36
Organisasjonsnivåer Spm 22c (nivåindikator fra 0 – 2)	0	2	1.12	1.0	.912
Utskilling av oppgaver i alt Spm 25 (indeks 0 – 34)	5	24	11.92	10.5	4.13
Brukerorientering Spm 3237 (indeks 0 – 24)	0	17	8.41	5.1	4.89
Ekstern informasjon Spm 35a (indeks 0 – 7)	0	7	3.27	2.1	2.13
SpmTiltak for direkte demokrati Spm 35b (0 – 11)	1	10	6.74	5.2	2.58
Internett-utvikling Spm 35c (indeks 0-15)	3	13	9.78	8.8	1.78
Konkurranseorientering Spm 41 (indeks 0 – 8)	0	8	3.91	2.1	2.38

* Kilde: Organisasjonsdatabasen 2008 (jf. Hovik & Stigen 2008).
[a] Gjelder de 64 kommunene som omfattes av denne undersøkelsen
[b] Gjelder de kommunene som omfattes av organisasjonsdatabasen 2008. Antallet varierer fordi det varierer med hensyn til hvor mange som har svart på de ulike spørsmålene i undersøkelsen.
[c] Dette og påfølgende spørsmålsnummer henviser til spørsmål i organisasjonsdatabasen 2008 (jf. Hovik & Stigen 2008).

*Tabell A8.2. Faktoranalyse av indekser for forskjellige moderniseringstiltak: Rotated component matrix **

Moderniseringsindekser	**Component**		
	Mål- og borgerorientering	Utskilling	To-nivå-organisering
Mål- og resultatstyring	.677	.321	-.075
To-nivåorganisering	-.080	.000	.980
Utskillling av oppgaver	.067	.958	-.019
Brukerorientering	.796	.172	-.242
Ekstern informasjon	.891	-.228	-.030
Direkte demokrati	.878	.090	.347
Internett	.660	.489	.106
Konkurranseutsetting	.821	.148	-.204

* Extraction Method: Principal Component Analysis.
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Rotation converged in 4 iterations.

Kapittel 9

Stedskvaliteter: Hvor vil den krevende borger bo? Byens vrimmel eller landets ro?

Stedets betydning

Hvilke kvaliteter mener folk at et godt bosted bør ha? Hvor krevende er forventningene til det gode bosted som utgjør rammene rundt folks liv? I dette kapittel søker vi svar på to spørsmål: Hva ser folk flest som kjennetegn ved *det gode sted*? Og hvilken betydning har forskjellige stedsegenskaper for folks *livskvalitet* og *flytteplaner*? På bakgrunn av vedvarende flyttestrømmer fra land til by og fra perifere til sentrale strøk (SSB 2010) er det i de senere årene skapt et bilde av et nytt forventningspress med hensyn til hvilke stedskvaliteter som foretrekkes av innbyggerne. Ideen om "det gode liv på landet" er gått av moten. I stedet søker folk mot stimulerende bymiljøer med kulturtilbud og møteplasser (St. meld. nr. 31 (2002-2003)). Stemmer det?

Stedskvaliteter er tillagt stigende vekt i nasjonal regionalpolitikk så vel som i den enkelte kommunes og fylkeskommunes utviklingspolitikk i de siste 10-15 år. Denne vektforskyvningen signaliserer også et paradigmeskifte i den delen av samfunnsforskningen som i særlig grad har vært premissleverandør for "den nye regionalpolitikken", nemlig nettverkssosiologi, samfunnsgeografi, regionaløkonomi og visse grener av statsvitenskapen. Begreper som "nettverkssamfunnet", "endogen utvikling", "informasjonsøkonomi", "lærende regioner", "sosial kapital" og "governance" er bærebjelker i det nye paradigmet (Baldersheim 2011). Den nye regionalpolitikken antar at stedskvaliteter er (i alle falle i noen utstrekning) formbare; og de er viktige faktorer i folks flyttemotiver og bedrifters lokaliseringskalkyler. Her skal det undersøkes nærmere hvilke stedskvaliteter som tillegges vekt av innbyggerne i ulike kommuner, og hvilken betydning de har som flyttemotiv og som allmenne trivselsfaktorer.

På bakgrunn av det dominerende moderniseringsparadigmet i samfunnsforskningen kan gjennomslaget for det stedsfokuserte paradigmet synes paradoksal. Klassisk moderniseringsteori i industrialiseringens og urbaniseringens kjølvann framhevet oppkomsten av steds-

uavhengige individer og rotløse kapitalister. Nasjonen ble ansett som den viktigste rammen rundt politiske og økonomiske prosesser og dermed rundt folks levekår og livsprosjekter.

I teoretiseringen omkring en (antatt) akselererende globalisering på 1990-tallet kom igjen betydningen av stedskvaliteter i forgrunnen (Sassen 2001, 2006; Clarke & Gaile 1998; Hambleton & Gross 2007). Globaliseringen ble antatt å redusere nasjonens betydning som rammefaktor for næringslivets utvikling og folks livssjanser (Castells 1996; Delmaide 1994). Den digitale informasjonsrevolusjonen på 1990-tallet forsterket globaliseringen og betydde samtidig en radikal utvidelse av folks livsverden gjennom kommunikasjon uavhengig av tid og sted. Særlig samfunnsgeografer understreket stedets betydning i den nye informasjons-økonomien gjennom begreper som for eksempel *lærende regioner* (Lundevall 1992; Boekema m.fl. 2000) og *Triple Helix* (Etzkowitz 2008). Videre har statsvitenskapelig forskning vist at varierende forekomst av sosial kapital kan føre til store forskjeller mellom steder og regioner med hensyn til politisk utvikling. Putnams analyse av forskjeller mellom sør- og nord-italienske regioner var skjellsettende i så måte (Putnam 1993).

Hvor sterkt er folk i dag bundet til sine lokalsamfunn? Hva er det som binder folk til lokalsamfunnet de bor i? Spiller i det hele tatt lokale kvaliteter eller tilknytninger noen rolle for folks beslutninger om å bli eller flytte? Eller for deres opplevelse av tilfredshet med sine livsprosjekter? Kan kommunene gjøre noe særlig fra eller til for å holde på eller trekke til seg innbyggere? De fleste kommunale lederer vil si at de har som mål å bygge det gode lokalsamfunn for sine innbyggere. Mange kommuner har formulert slagord som demonstrerer dette tydelig. Noen eksempler: Larvik – "Her leves det gode liv". Asker – "Mulighetenes kommune". osv.

Kommunene konkurrerer med andre ord om å trekke til seg innbyggere og investeringer. Men de dager er forbi da det var tilstrekkelig å tilrettelegge industritomter for å skape arbeidsplasser. Industrien er flyttet til f. eks. Latvia eller Kina. Hvordan kan det gode lokalsamfunn i så fall skapes i kunnskapssamfunnet? Den mest innflytelsesrike teorien om plassfortrinn i kunnskapssamfunnet er trolig Richard Floridas teori om "den kreative klassen" (Florida 2002, 2005). Denne klassen består av avantgarden av kunnskaps-arbeiderne. Den kreative klassen er opptatt av selvrealisering og livsstilsgoder (kunst, kultur og kaffebarer). Denne teorien har fått et raskt gjennomslag i praktisk planlegging og stedsutvikling. Kommunene (særlig byene) kappes om å bygge kulturhus, gallerier og

fotgjengervennlige bykjerner. Teorien framhever at investeringer og arbeidsplasser følger etter den nye klassens bostedspreferanser, og ikke omvendt, slik klassisk lokaliseringsteori forutsetter (Clark 2004a).

Denne teorien er svært byfokusert. Den nye klassens bostedspreferanser er utpreget urbane, med vekt på kulturkonsum, et mangfoldig bybilde og avslappede møtesteder på hvert gatehjørne, eller som tittelen på en av Terry Clarks artikler om temaet indikerer: "*Urban amenities: lakes, opera, and juice bars. Do they drive development?*" (Clark 2004b). Forfatteren mener så avgjort at svaret på spørsmålet i undertittelen er 'ja'.

Men hva med utkanten? Utkantkommunene har gjerne satset på å markedsføre seg som steder med fin natur, friluftsliv og nære og trygge sosiale relasjoner. Tilgang til rimelige tomter og dermed en god bolig framheves også. Hvilken appell har slike kvaliteter i det post-moderne samfunn? Appell til hvem? Ligger det noen framtid for utkantkommuner med slike kvaliteter? Har en distriktspolitikk med mål om at det skal være "ljos i alle glas" noe for seg? "Bygdedyret" er et uttrykk som har dukket opp i senere år for riktig å understreke utkantens manglende attraktivitet og utviklingsdynamikk. Uttrykket er ment å skulle karakterisere holdninger som motarbeider initiativ og nyskaping og holder potensielle entreprenører tilbake gjennom misunnelse og baksnakking[45].

Det kan på denne bakgrunnen formuleres fem hypoteser om verdsetting av stedskvaliteter:

1) *Urbanismehypotesen*: På bakgrunn av et stadig mer urbant bosettingsmønster og et arbeidsliv som preges av kunnskapsyrker vil de bostedskvaliteter som verdsettes eller savnes, domineres av urbane verdier, slik som et bredt kulturtilbud, uteliv, spennende sosiale møteplasser og lignende. Dette mønsteret vil være tydeligst i den mest flytteberedte delen av befolkningen, dvs. blant yngre og høyt utdannede mennesker med god inntekt og få lokale bindinger og bosatt i større byer, altså grupper som kan beskrives med begrepet *cosmopolitans* (Merton 1949/1968).
2) *Arbeidshypotesen*: Det er først og fremst tilgang på arbeidsplasser som verdsettes, og mangel på slike som savnes. Flyttesosiologien framhever at det stadig er arbeids-plasser som er den fremste drivkraft i flyttemønstrene (Sørlie 2010:464).

[45] Omgrepet er skapt av forfatteren Tor Jonsson (jf. Kolloen 2000). Et søk i A-tekst viser at uttrykket nesten ikke er brukt i pressen før år 2000, men tiltar i bruk utover på 2000-tallet, med en forreløpig topp i 2010.

3) *Tilhørighetshypotesen*: Det er nærhet til familie, slekt og venner og andre former for lokal tilhørighet som verdsettes eller som savnes.

4) *Naturhypotesen*: Det er typisk norsk å være glad i naturen og sette pris på turmuligheter i skog og mark.

5) *Tilpassingshypotesen*: Folk tilpasser sin verdsetting av stedskvaliteter etter egenskaper ved det stedet der man faktisk bor, slik at i bygdene verdsettes typisk landlige egenskaper og i byene typisk urbane egenskaper.

Framgangsmåte og funn

Gjennom spørreundersøkelsen som ligger til grunn for prosjektet "Den krevende borger", ble et utvalg norske velgere spurt om deres preferanser når det gjelder bostedskvaliteter. Følgende spørsmål ble stilt: "Hva er det du setter pris på ved stedet der du bor nå, og hva er det du savner?" Respondentene fikk seg forelagt en liste av mulige bostedskvaliteter (se tabell 9.1) og ble bedt om å krysse av for hva de hhv. satte pris på eller savnet, og hvilke av kvalitetene på listen som eventuelt ikke betydde noe for dem. Listen over stedskvaliteter er dels inspirert av tidligere norske flyttemotivundersøkelser (Sørlie 2006; SSB 2008) og dels av Clarks og Floridas studier (se over).

Stedskvaliteter som verdsettes og savnes

Tabell 9.1 viser det samlede svarmønsteret med hensyn til hva respondentene setter pris på eller savner eller eventuelt ikke bryr seg så mye om når det gjelder det stedet der man bor. Svarmønsteret viser at klassiske utkantkvaliteter som fin natur og frisk luft kommer høyt opp på listen over stedskvaliteter. Det samme gjør god bolig, som også er lettere å realisere i utkanten enn i sentrale strøk. Kommunal service kommer nokså langt ned på listen (på tiende plass), mens de "spennende" storbykvalitetene som utelivstilbud, anledning til å treffe nye mennesker eller variert kulturtilbud kommer nederst på listen. Utkantens kvaliteter verdsettes av flere enn storbyens. Det er altså en liten andel av respondentene som har et svarmønster som harmonerer med Floridas teori. Men det må understekes at Floridas teori gjelder preferansene til en liten elite – den kreative klassen. Denne klassens preferanser drukner kanskje i det store bildet av massens preferanser.

*Tabell 9.1. Verdsetting av kvaliteter ved eget bosted. Prosenter. Minimum N = 1691.**

Stedskvaliteter	Setter pris på	Savner	Ikke av betydning	Total
• Gode natur- og friluftsmuligheter	93	4	4	101
• Gode bolig	92	6	2	100
• Ren luft, vann osv.	89	9	1	99
• Gode venner	88	10	2	100
• Godt, interessant arbeid	78	13	10	101
• Muligheter for å dyrke hobbyer, fritidsinteresser	72	18	11	101
• Nærhet til familie, slekt	71	25	5	101
• Det sosiale miljøet, lokalkulturen	68	20	13	101
• Kort vei til jobb	63	18	19	100
• God kommunal service	62	31	7	100
• Det er her jeg hører til - lokale røtter	62	19	19	100
• Muligheter for å treffe nye mennesker	57	20	24	101
• Godt kulturtilbud	55	27	18	100
• Godt utdanningstilbud	53	27	20	100
• Gode offentlige kommunikasjoner	49	41	10	100
• Spennende uteliv (kafeer, restauranter, klubber, o.l.)	35	34	31	100

* Spørsmålets ordlyd: "Hva er det du setter pris på ved stedet der du bor nå, og hva er det du savner?"

Men alt i alt indikerer svarmønsteret høy verdsetting av kvaliteter som finnes i særlig rikt mon på bygdene og i utkantstrøk. Men dette mønsteret betyr ikke nødvendigvis at utkanten dermed har et potensial til å holde på innbyggerne og til å trekke til seg nye. For andelen som setter pris på natur og friluftsmuligheter, ren luft og rent vann og bod bolig, osv. er så høy (opp mot 90 prosent), at den tyder på at dette er stedskvaliteter som nordmenn flest har tilgang til nesten uansett hvor de bor, og dermed også i byene.

For å få et utfyllende bilde har vi også, som nevnt, stilt spørsmål om hva folk *savner* ved det stedet der de bor. Svarene på dette spørsmålet framgår også av tabell 9.1. I dette svarmønsteret framkommer det en atskillig mer urban profil. Blant forhold som savnes, ligger de urbane stedskvalitetene blant de mest etterspurte (spennende uteliv, godt utdannings- og kulturtilbud og mulighet til å treffe nye mennesker). I den grad dette er kvaliteter som etterspørres av folk som faktisk bor i mer utkantpregede strøk, indikerer mønsteret et visst flyttepotensial fra utkant mot sentrum.

Men samtidig må det understrekes at de mer bygdepregede kvalitetene har atskillige flere tilhengere enn de mer urbane. Dette framkommer både når vi ser på rangeringen av stedsegenskaper som verdsettes, og når vi ser på andelen som framhever (bypregede) egenskaper som savnes. Når det gjelder den siste typen av egenskaper, er respondentene også mye mer delte i sine syn, dvs. at de deler seg i tre nesten like store grupper – de som verdsetter slike egenskaper, de som savner dem, og de som er likegyldige. Det må også nevnes at de tre stedsegenskapene som savnes aller mest – gode offentlige kommunikasjoner, god kommunal service og nærhet til familie – er det vanskelig å knytte entydig til by eller land.

Alt i alt samsvarer vurderingene av stedskvaliteter mest med "naturhypotesen". Nordmenn setter pris på omgivelser med tilgang til naturen og ren luft og friskt vann. Men mønsteret er ikke helt entydig.

Typer av stedskvaliteter – faktoranalyse

Faller vurderingene av stedskvaliteter i noen mer generelle kategorier som kan være grunnlag for videre analyser? Dette er undersøkt gjennom faktoranalyser. Faktoranalysen av svarmønsteret angående stedskvaliteter som verdsettes, gir fire faktorer (se tabell A9.1 i vedlegget):

- *Omgivelser* – natur, frisk luft, bolig, det sosiale miljø, kommunal service
- *Spenning* – uteliv, kultur, utdanning
- *Røtter* – familie, venner, tilhørighet
- *Arbeid* – godt arbeid, kort veg til jobb.

Faktoranalysen av kvaliteter som *savnes* ved stedet, gir nesten de samme faktorene (se tabell A9.2 i vedlegget): Spenning, røtter, natur, bolig & miljø og arbeid. I sistnevnte analyse dukker det altså opp fem faktorer, dvs. at de variablene som til sammen utgjorde "omgivelser" i forrige analyse (natur, bolig og miljø), skilles ut som to faktorer i den siste analysen. Men alt i alt må det sies at fellesskapet mellom de to analysene er slående: Både når det spørres etter forhold som verdsettes, og når det spørres etter forhold som savnes, kommer omtrent de samme hovedfaktorene opp: Omgivelser (med natur som sentral komponent), røtter, spenning og arbeid. Resultatene av faktoranalysene indikerer at det finnes fire til fem forskjellige klynger av kvaliteter som blir etterspurt.

Hvem ønsker hvilke stedskvaliteter? Regresjonsanalyse

Hvem verdsetter de forskjellige kvaliteter, og hvor finnes de? Disse spørsmålene besvares gjennom en regresjonsanalyse med stedsfaktorene som avhengige variable (tabell 9.2). Respondentene beskrives gjennom personkjennetegn, husholdskjennetegn og bostedskjennetegn:

- *Personkjennetegn*: kjønn, alder, utdanning, inntekt, lokal tilknytning (slekt i kommunen, botid i kommunen)
- *Husholdskjennetegn*: omsorgsansvar (antall personer i husholdningen, personer over 67 år, under 6 år), lever i parforhold
- *Bostedskjennetegn*: kommunestørrelse, sentralitet og bosettingsstruktur (tettstedsstørrelse og tett/spredtbygd).

Tabell 9.2. Hvem setter pris på eller savner bestemte stedskvaliteter? Regresjonsanalyse med faktorscorer som avhengige variable. Standardiserte koeffisienter. Minimum N = 1771.

Uavhengig variabel	Spenningsfaktorer		Omgivelsesfaktorer		Arbeidsfaktorer	
	Setter pris på	Savner	Setter pris på	Savner	Setter pris på	Savner
• Kjønn (kvinner)	.030	.035	-.042	.013	-.011	-.005
• Alder	-.046	-.211***	.265***	-.386***	-.188***	.005
• Samlet inntekt	.003	.049*	.003	-.061*.	.064**	-.037
• Høyeste fullførte utdanning	.027	-.048*	.141***	.028	-.066**	.131***
• Slektninger i samme kommune (antall)	-.026	.058*	.002	-.070*	-.082**	.022
• Botid i kommunen (% av levetid)	.033	-.044	-.097**	.233***	.030	-.127***
• Antall personer i husholdningen	-.036	.030	.014	-.131***	.043	.042
• Antall personer over 67	.038	-.045	-.032	.097***	-.092**	-.033
• Antall barn under 6 år	.045	-.097***	.060*	-.031	-.059*	.010
• Lever i parforhold (Ja)	.018	.033	.068**	.152***	.055*	-.002
• Kommunestørrelse (log)	.367***	-.293***	-.139***	-.032	.156***	-.190***
• Stedsype (tettbygd)	.035	-.036	.043	.023	.000	-.016
• Tettstedets størrelse	.010	-.007	-.102*	.008	-.029	-.012
• Kommunens sentralitet	-.042	-.026	-.003	.011	-.121***	.053 (*)
Justert R^2	.139	.155	.102	.068	.075	.064

Signifikansnivå: *** = 0,001 ** = 0,01 * = 0,05

Oversikten i boks 9.1 er en oppsummering av tendensene i tabell 9.2 og viser hvilke kjennetegn ved respondentene som har betydning for verdsetting eller savn av de forskjellige typene av stedskvaliteter.

Boks 9.1. Hovedtendenser i tabell 9.2 (statistisk signifikante sammenhenger)

Hvem…	***Jo, de som er….***
Verdsetter spenning	Bosatt i større kommuner
Savner spenning	Yngre, med høyere inntekt, med lavere utdanning, bosatt i mindre kommuner, uten småbarn
Verdsetter omgivelser	Eldre, med høyere utdanning, med kortere botid, i mindre kommuner, mindre tettsteder, lever i parforhold, med små barn
Savner omgivelser	Yngre, med lavere inntekt, i større kommuner, små husholdninger, i parforhold
Verdsetter arbeid	Yngre, med god inntekt, lavere utdanning, i større kommuner, i mindre sentrale kommuner, hushold med lite omsorgsansvar, i parforhold
Savner arbeid	Med høyere utdanning, med kort botid, i mindre kommuner,

De spenningsrelaterte stedskvaliteten verdsettes først og fremst av innbyggere som er bosatt i de større kommunene. Mønsteret blir enda tydeligere når vi analyserer hvem det er som *savner* slike kvaliteter: Disse ligger nær opp til den klassiske beskrivelsen av *cosmopolitans,* med unntak av utdanningsnivået, siden det ser ut til at de med lavere utdanning savner spenningsrelaterte stedsegenskaper mer enn de med høyere utdanning. Det passer imidlertid godt inn i bildet at de spenningssøkende særlig befinner seg i mindre kommuner. Antakelig er de beredt til å flytte til mer urbane områder for å finne det de søker.

De som særlig verdsetter de ytre omgivelsene på bostedet, hører til de noe eldre, har høyere utdanning og befinner seg i mindre kommuner med små tettsteder. De lever i parforhold og har små barn. Antakelig er disse lite flytteberedte. De som savner gode ytre omgivelser, har til dels motsatte kjennetegn, med unntak av kommunestørrelse. Interessant nok er det vanskelig å knytte denne gruppen til noen av de bostedskjennetegn som inngår i tabellen – de er altså spredt på alle kommunetyper.

Hva betyr stedskvaliteter for flytteplaner og tilfredshet med livet?

Har folks opplevelse av stedskvaliteter noen ytterligere konsekvenser, for eksempel for flytteplaner og den generelle tilfredshet med eget liv? Dersom stedskvaliteter har slike konsekvenser, er det en viktig grunn til å ta høyde for slike i offentlig politikk og plan-legging. Og hvilke kvaliteter er det i så fall som har konsekvenser?

Disse spørsmålene analyseres i tabell 9.3. I tabellen rettes fokus mot flytteplaner og allmenn trivsel. Respondentene er spurt om de har vurdert å flytte fra kommunen de bor i nå og videre om de er tilfreds med sitt liv slik det arter seg akkurat nå. Omtrent en fjerdedel av de spurte sier de tror de kommer til å flytte i løpet av de nærmeste tre-fire årene. Mindre enn en prosent sier seg sterkt misfornøyd med det livet de lever i øyeblikket, mens hele 37 prosent er svært fornøyd med tilværelsen (se tabell A93 og tabell A9.4 i vedlegget). Fordelingen er altså utpreget skjev i retning av positiv opplevelse av egen situasjon, noe som også er i samsvar med andre nordiske undersøkelser om "lykke" (Holmberg & Weibull 2005:30; Hellevik 2008:28-29).

I begge tilfellene analyseres svarmønstrene ut fra en modell A og en modell B. Modell A tar med svarene på spørsmålet om hvilke stedskvaliteter som *verdsettes*. Modell B tar med svarene på spørsmålet om kvaliteter som *savnes*. De øvrige uavhengige variablene er de samme som benyttes i tabell 9.2; disse er med som kontrollvariabler.

Mønsteret i tabell 9.3 viser tydelig at både flytteplaner og trivsel påvirkes av stedskvaliteter. Når analysen av flytteplaner gjøres ut fra modell A, viser det seg at de som verdsetter bostedet ut fra omgivelser og røtter, ikke har planer om å flytte, mens de som er verdsetter stedet på grunn av jobben, likevel kan tenke seg å flytte. Forhold som savnes ved stedet (modell B), driver flytteplaner i enda sterkere grad, særlig røtter (familie, venner, tilhørighet). Det er interessant å merke seg at spenningsrelaterte (urbane) faktorer, ikke påvirker flytteplaner, verken når de verdsettes eller når de savnes.

Tabell 9. 3. Stedskvaliteters betydning for flytteplaner og allmenn tilfredshet. Standardiserte regresjonskoeffisienter. Minimum N = 1771.

Uavhengig variabel	Planer om å flytte (nei, kanskje, ja)		Fornøyd med livet (skala 1-4)	
	A	B	A	B
• Kjønn (kvinner)	-.043	-.059**	.094***	.100***
• Alder	-.379***	-.347***	.008	-.102**
• Samlet inntekt	-.075***	-.069**	.098***	.115***
• Høyeste fullførte utdanning	.069**	.049**	-.017	-.037
• Slektninger i samme kommune (antall)	-.017	-.001	.012	-.001
• Botid i kommunen (i pst av levealder)	-.099***	-.091**	.062	.053
• Antall personer i husholdningen	-.043	.037	-.082*	.064*
• Antall personer over 67	-.072	.138***	.016	.053
• Antall barn under 6 år	.086	-.140***	.036	-.034
• Lever i parforhold (Ja)	.016	-.186***	.054	.150***
• Kommunestørrelse (log)	.009	-.034	.066*	-.097*
• Stedstype (tettbygd)	.163***	-.072	.048	.017
• Tettstedets størrelse	-.147***	.093*	-.022	.019
• Sentralitet	-.178***	.009	.112***	.040
Verdsetter stedet for §				
• omgivelser	-.190***		.216***	
• spenning	.006		.169***	
• røtter	-.173***		.058*	
• arbeid	.085***		.102***	
Savner på stedet §				
• spenning		.035		-.176***
• røtter		.252***		-.050*
• omgivelser		.121***		-.194***
• bolig		.157***		-.183***
• arbeid		.001		-.207***
Justert R^2	.337	.359	.133	.176

Signifikansnivå: *** = 0,001 ** = 0,01 * = 0,05

§ Faktorscorer

Trivsel i livet er knyttet til en verdsetting av alle de fire kvalitetstypene, og aller sterkest til omgivelsesfaktoren, men spenning er også knyttet til trivsel. Folk som opplever stedet som preget av spennende urbane muligheter, trives bedre enn de som ikke opplever slike muligheter. Og omvendt, på steder der slike muligheter savnes, trives folk mindre. Men vi ser også at utilfredsstillende jobbtilbud også fører til mistrivsel.

Konklusjoner

Forventningene til mønstre i materialet ble utmyntet i fem hypoteser alt etter hvilke stedskvaliteter folk kunne tenkes å verdsette eller savne. Det framkommer med tydelighet at nordmenn er et naturelskende folk – det er naturomgivelser som i særlig grad verdsettes ved det stedet der en bor.

Tilsynelatende får ikke urbanismehypotesen støtte: kvaliteter knyttet til byens vrimmel kommer ikke høyt opp på listen over verdsatte stedskvaliteter. Det er likevel ikke slik at typiske urbane kvaliteter ikke etterspørres. En tredjedel av de spurte verdsetter eller savner slike stedskvaliteter som er knyttet til "spennende uteliv", og godt over halvparten verdsetter sitt bosted på bakgrunn av godt kulturtilbud eller mulighetene for å treffe nye mennesker. Når omkring 90 prosent av de spurte framhever natur- og friluftsmuligheter og ren luft og vann som egenskaper de verdsetter ved stedet der de bor, må det bety at dette er forhold som er tilgjengelig de fleste steder i Norge, også for de som bor i større byer. I den norske geografien har også de som bor i storbyer relativt lett tilgang til slike goder. Spørsmålet skiller derfor antakelig ikke så godt mellom egenskaper ved steder i Norge. Det avslører likevel hva som er dominerende verdier i den norske bostedsmentaliteten.

Tilpassingshypotesen får også i noen grad støtte. Det innebærer at folk setter pris på kvalitetene ved det stedet der de faktisk bor. I små kommuner verdsettes omgivelses-faktorene mer enn i store og omvendt: I store kommuner verdsettes spenning mer enn i små kommuner.

Noe av denne tilpassingen skjer gjennom flytting: Folk flytter til steder som har de egenskapene som verdsettes. Det dominerende flyttemotivet er savnet av røtter, dvs. nærhet til familie, venner og lokal tilhørighet. I noe utstrekning spiller også omgivelser og bolig inn som flyttemotiv, mens urbane kvaliteter (oppsummert i "spenningsfaktoren") ikke har noen betydning for flytteplaner. Det siste er kanskje er godt nytt for utkantkommuner som ikke kan by på slike kvaliteter. Derimot er det kanskje ikke så godt nytt for disse kommunene at selv om gode naturomgivelser er så viktig for nordmenn flest, så gir ikke dette noe konkurransefortrinn for utkantkommuner siden dette er kvaliteter som de fleste synes at de finner på det stedet der de bor, nesten uansett hvor det er.

Alt i alt har opplevelsen av stedskvaliteter stor betydning for om den enkelte er fornøyd med sitt liv slik det arter seg på stedet der hun bor. De som er fornøyd med stedskvalitetene, trives; de som er misfornøyd, mistrives. Av aller størst betydning er omgivelsesfaktoren og tilgang på godt arbeid, men også tilgang til et spennende miljø med urbane kvaliteter virker trivselsskapende for de med slike preferanser og omvendt: De som savner slike kvaliteter på stedet der de bor, de mistrives med livet sitt. For kommuner som ønsker at innbyggerne skal trives på stedet, er det ikke nok med å skape arbeidsplasser. For mellom en tredjedel og halvparten av innbyggerne er urbane kvaliteter også avgjørende for å leve det gode liv.

Referanser

Baldersheim, Harald (2011). "Knowledge Brokerage and Institutional Retooling: Policy Preferences for Regional Development in a Competitive World" i Harald Baldersheim, Are Vegard Haug og Morten Øgård (red), *The Rise of the Networking Region:The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World.* Farnham, Surrey: Ashgate

Boekema, Frans, Kevin Morgan, Silvia Bakkers og Roel Ruttenred. (2000). *Knowledge, Innovation and Economic Growth.* Cheltenham: Edward Elgar.

Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture,* vol. 1. Oxford: Blackwell.

Clark, Terry N. (2004a). "Introduction: Taking Entertainment Seriously" i Terry. N. Clark (red), *The City as an Entertainment Machine*. Oxford: Elsevier Ltd.

Clark, Terry N. (2004b). "Urban Amenities: Lakes, Opera, and Juice Bars. Do they Drive Development?" i Terry N. Clark (red), *The City as an Entertainment Machine*. Oxford: Elsevier Ltd.

Clarke, Susan og Gary L. Gaile (1998). *The Work of Cities.* Minneapolis: University of Minneapolis Press.

Delmaide, Darrel (1994). *The New Superregions of Europe*. New York: Dutton.

Etzkowitz, Henry (2008). *The Triple Helix: University – Industry – Government Innovation in Action*. New York: Routledge.

Florida, Robert (2002). *The Rise of the Creative Class: and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life.* New York: Basic Books.

Florida, Robert (2005). *The Flight of the Creative Class: the New Global Competition for Talent.* New York: HarperBusiness.

Hambleton, Robin og Jill Simone Gross (red) (2007). *Governing Cities in a Global Era: Urban Innovation, Competition, and Democratic Reform.* New York: Palgrave.

Hellevik, Ottar (2008). *Jakten på den norske lykken*. Oslo: Universitetsforlaget.

Holmberg, Søren og Lennart Weibull (2005). "Lyckan kommer, lyckan går" i Søren Holmberg og Lennart Weibull (red), *Lyckan kommer, lyckan går*. Göteborg: SOM-instituttet, Göteborgs Universitet.

Kolloen, Ingar Sletten (2000). *Tor Jonsson: Blant bygdedyr og vestkantkrokodiller. Prosa i utval*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Lundvall, Bengt-Åke (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* London: Pinter.

Merton, Robert (1949). "Patterns of Influence: A Study of Interpersonal Influence and Communication Behavior in a Local Community" i Paul Lazarsfeld og Frank Stanton (red), *Communications in Research, 1948-49.* New York: Harper and Brothers. Nyutgitt under tittelen "Patterns of Influence: Local and Cosmopolitan Influentials", i Robert Merton (1968), *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Sassen, Saskia (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*, 2. utg. Princeton: Princeton University Press.

Sassen, Saskia (2006). *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Statistisk Sentralbyrå (2008). "Mindre jobbflytting." http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2008-12-18-01.html. Lest 08.11.11.

Statistisk Sentralbyrå (2010). “Tettstedsveksten fortsetter.” http://www.ssb.no/emner/02/01/10/beftett/. Lest 26.8.11.

Stortingsmelding nr 31 (2002-2003). *Storbymeldingen.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Sørlie, Kjetil (2006). Flyttehistoriske hovedtrekk for 20 årskull. Sammendrag for fem soner etter sentralitet. *Regionale trender 1*. Oslo: NIBR.

Sørlie, Kjetil (2010). ”Bosetting, flytting og regional utvikling” i Ivar Frønes og Lise Kjølsrød (red), *Det norske samfunnet*. Oslo: Gyldendal (6. utgave).

Vedlegg: Operasjonaliseringer m.m.

*Tabell A9.1. Faktoranalyse av hva folk setter pris på ved stedet der de bor. Rotated component matrix **

Kvaliteter	Component			
	1	2	3	4
	'Om-givelser'	'Spenning'	'Røtter'	"Arbeid"
• Nærhet til familie, slekt	.126	-.001	.834	-.042
• Gode venner	.264	.056	.571	.386
• God bolig	.672	-.045	.151	.176
• Godt, interessant arbeid	.177	.188	-.017	.741
• Gode natur- og friluftsmuligheter	.637	.022	.145	.245
• Det sosiale miljøet, lokalkulturen	.628	.307	.050	-.041
• Ren luft, vann osv.	.674	-.172	.290	.017
• God kommunal service	.517	.290	.151	-.220
• Godt kulturtilbud	.397	.626	-.025	-.118
• Spennende uteliv (kafeer, restauranter, klubber, o.l.)	-.132	.758	-.042	.119
• Godt utdanningstilbud	.008	.699	.050	.228
• Kort vei til jobb	.017	.146	.058	.776
• Muligheter for å dyrke hobbyer, fritidsinteresser	.483	.322	.048	.234
• Det er her jeg hører til - lokale røtter	.204	.019	.782	-.022
• Muligheter for å treffe nye mennesker	.136	.583	.238	.160
• Gode offentlige kommunikasjoner	.104	.564	-.089	.049

* Extraction Method: Principal Component Analysis.
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Rotation converged in 7 iterations.

*Tabell A9.2. Faktoranalyse av hva folk savner ved stedet der de bor. Rotated component matrix **

Kvaliteter	Component				
	1	2	3	4	5
	Spenning	Røtter	Natur	Bolig, miljø	Arbeid
• Nærhet til familie, slekt	-.037	.812	.136	-.005	.025
• Gode venner	-.122	.369	.464	-.027	.466
• God bolig	-.065	.136	-.021	.747	-.083
• Godt, interessant arbeid	.135	-.038	.014	-.017	.553
• Gode natur- og friluftsmuligheter	.003	.101	.818	-.074	-.129
• Det sosiale miljøet, lokalkulturen	.164	.053	.107	.714	.184
• Ren luft, vann osv.	-.080	.422	.421	.353	-.225
• God kommunal service	.444	.369	.178	.251	-.214
• Godt kulturtilbud	.657	.140	-.092	.336	-.027
• Spennende uteliv (kafeer, restauranter, klubber, o.l.)	.784	-.043	.035	-.053	.104
• Godt utdanningstilbud	.742	.034	-.032	-.086	.171
• Kort vei til jobb	.079	.169	-.136	.021	.688
• Muligheter for å dyrke hobbyer, fritidsinteresser	.480	-.147	.141	.019	.276
• Det er her jeg hører til - lokale røtter	.258	-.120	.591	.294	.225
• Muligheter for å treffe nye mennesker	.073	.766	-.091	.184	.165
• Gode offentlige kommunikasjoner	.383	-.064	.199	.250	.463

* Extraction Method: Principal Component Analysis.
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Rotation converged in 7 iterations.

Tabell A9.3. Om vedkommende har planner om å flytte ut av kommunen de nærmeste 3-4 årene? Prosentfordeling. (N = 1670)

Nei, har ingen flytteplaner	74.2
Ja, har vurdert det loslig	19.3
Ja, kommer ganske sikkert til å flytte	6.5
Total	100.0

Tabell A9.4. Alt i alt, hvor fornøyd er du med det livet du lever? Prosentfordeling. (N = 1765)

Ikke fornoyd i det hele tatt	.5
Ikke helt fornoyd	8.4
Ganske fornoyd	54.6
Svaert fornoyd	36.6
Total	100.0

Kapittel 10

Den krevende borger – en oppsummering

Siktemålet med prosjektet: Analysere innbyggernes forventninger til kommunene
Siktemålet med dette prosjektet er å belyse utviklingstrekk i innbyggernes krav og forventninger til kommunene. Dette gjøres med grunnlag i en omfattende utvalgsundersøkelse som knytter an til tidligere databaser som går tilbake til begynnelsen av 1990-tallet. Prosjektet analyserer innbyggernes forventninger til kommunene både som tjenesteytende organisasjoner og som demokratiske institusjoner. I et 15-20-års perspektiv er det flere utviklingslinjer som kan tenkes å prege samfunnsborgernes forhold til kommunene.

Offentlig velstand og privat kjøpekraft skaper et bilde av en offentlig sektor som kan eller bør oppfylle alle krav "her og nå" i "verdens rikeste land". Er det en tilsvarende vekst i kravene som innbyggerne stiller til kommunene? Fører forventningspresset til stigende misnøye med kommunene tjenester og oppgaveløsning?

Parallelt skjer det demografiske og geografiske endringer som stiller store krav til kommunenes omstillingsevne og prioriteringskraft: Eldrebølge og sentralisering er stikkord i denne sammenhengen. Er innbyggerne innstilt på tydelige (om)prioriteringer og "å sette tæring etter næring"? Hvor oppleves presset størst: I store sentrale kommuner eller i små utkantkommuner?

Paradoksalt nok har deltakelsen i lokalvalgene falt i denne perioden: Har det svekket kommunenes demokratiske legitimitet? Er deltakelse og involvering i lokalpolitikken svekket også på andre måter? Eller finnes det et uforløst deltakelsespotensial?

Samtidig har offentlig sektor gjennomgått omfattende moderniseringsprogrammer. Dette gjelder også kommunene, bl.a. i form av større fokus på mål og resultater, klarere ansvarsrelasjoner og mer profesjonell kommunikasjon ut mot innbyggerne. Har slike programmer hatt konsekvenser for innbyggernes oppfatning av kommunene?

Er de omfattende flyttestrømmene mot mer sentrale strøk uttrykk for at forventningene til det gode lokalsamfunn har forandret seg? Fra "det gode liv på landet" til "det spennende liv i byen"? Er tanken om "ljos i alle glas" gått ut på dato? Må regionalpolitikken legges om i mer urban retning?

Disse og andre spørsmål er behandlet i analysene som kortfattet oppsummeres nedenfor.

Utviklingstrekk i borgernes forventninger til lokaldemokrati og borgerdyder: Mot kommunalt service-maskineri og lokalt distansedemokrati

Tilfredsstiller hovedtrekkene ved lokaldemokratiet i Norge innbyggernes forventninger til hvordan et godt lokaldemokrati skal fungere? Har det vært noen vesentlige forandringer i innbyggernes forventninger til lokaldemokratiet i løpet av de siste ti-tolv årene? Og hvilke borgerroller og borgerdyder anser innbyggerne det som viktig å leve opp til?

Det store flertallet sier seg nokså fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på, dvs. at på en skala fra en til fire velger omtrent tre fjerdedeler karakteren tre ('nokså fornøyd'). Dette mønsteret har holdt seg omtrent uforandret fra 1999 til 2007. Innbyggerne er også omtrent like interessert i lokalpolitikk som i rikspolitiske spørsmål. Slike resultater kan leses som en god forankring av lokaldemokratiet blant samfunnsborgerne.

Dypere analyser viser imidlertid at dersom borgerne må velge mellom vedlikehold av demokratiske kanaler og innflytelsesmuligheter på den ene siden og opprettholdelse av tjenestetilbudet på den andre siden, så prioriteres tjenestesiden. Det er først og fremst brukerrollen borgerne er opptatt av i sitt forhold til kommunene. Velgerrollen kommer på tredjeplass, etter betaler- eller skattyterrollen.

Dette mønster avspeiles også i innbyggernes vektlegging av borgerdyder. Aktivt engasjement i politikken gjennom offentlige verv eller medlemskap i politiske partier prioriteres lavt. Men borgerne frikopler seg ikke fullstendig fra politikken – de fleste anser det fortsatt som en borgerplikt å stemme ved valg. Og den offentlig-moralske fane holdes høyt – det store flertall anser skattesnyteri som ugreitt og vil legge vekt på å overholde lover og andre rettsregler i samfunnet. Og igjen ser vi en sterk stabilitet i holdningene over tid, fra 1996 til 2008. Så selv

om borgernes holdninger preges av et noe distansert forhold til lokaldemokratiet, står viktige sider ved den offentlige samfunnsmoralen sterkt i borgernes bevissthet.

Hvor tilfreds er innbyggerne med kommunenes tjenester og handlekraft? Kappløpet med forventningene og småkommunenes fortrinn

Analysene tar utgangspunkt i tre ulike scenarier med hensyn til hvordan til hvordan innbyggernes vurderinger av kommunenes prestasjoner ville utvikle i første tiår av 2000-tallet: Velstands- og fristillingsscenariet, kappløpet og det kontekstuelle perspektivet. I velstands- og fristillingscenariet forventes det at kommunene på bakgrunn av økende ressurser og større frihet i egen organisering vil vurderes mer positivt enn tidligere og jevnt over stå overfor tilfredse innbyggere. Dette scenariet har ikke slått til. Innbyggerne er ikke mer tilfreds enn før; vurderingene er omtrent som for 12-15 år siden til tross for stigende tilførsel av ressurser. Det er dermed en viss støtte for kappløpsscenariet. Men det er også indikasjoner på at kappløpet nå foregår på nye baner. Tjenesteområder som for vel et tiår siden ble dårlig vurdert (omsorg, barnehager), er det nå tilfredshet med, mens områder som folk var rimelig fornøyd med tidligere (veger, transport m.m.), nå er gjenstand for misnøye. Kommunene må altså vri ressursbruken for å holde tritt med kravene. Vil de klare denne omprioriteringen?

Det er også klar støtte til det kontekstuelle perspektivet. Det er markante forskjeller mellom kommuner med hensyn til hvordan de vurderes av innbyggerne. Til dels kan disse forskjellene forklares med demografiske variable (eldre/yngre), dels med utdanning og dels i trekk ved husholdningene. Men mest er de knyttet til forskjeller i kommunestørrelse og i noen grad sentralitet. Mindre kommuner ser ut til å tilfredsstille innbyggerne i større grad enn de store gjør, mens det er lite eller ingen effekt av kommunal-finansielle forhold.

Hvem skal betale for tjenestene? Fiskale illusjoner – staten som Sareptas krukke

Hvor realistiske forestillinger har innbyggerne om finansieringen av de kommunale tjenestene? Vi har ovenfor påpekt at innbyggernes forventninger til kommunene er først og fremst knyttet til tjenesteytingen. Betalerrollen er av sekundær betydning, selv om en stor andel av de spurte er opptatt av å få "valuta for pengene" når det gjelder kommunenes virksomhet. Det er ikke uvanlig at samfunnsborgerne preges av såkalte "fiskale illusjoner", dvs. et lavt bevissthetsnivå om sammenhengen mellom servicenivå og finansieringsbehov. I Norge preges det kommunale inntektssystemet av omfattende omfordeling mellom kommuner samt statlige overføringer. Mange kommuner har lav egenfinansiering av sine tjenester;

mange er avhengig av overføringer heller enn skatter og gebyrer betalt av innbyggerne for å finansiere tjenestene. Finansieringssystemet er antakelig lite gjennomskuelig. Disse trekkene ved det norske systemet gir grunn til å tro at innbyggerne i de fleste kommuner lett vil bli offer for fiskale illusjoner sammenliknet med land der kommunene i større grad finansieres gjennom egne inntekter.

Innbyggernes forventninger til kommunenes ressursbruk er at det skal brukes omtrent som i dag *eller mer* på alle områder. Ikke på noe område utgjør de som vil skjære ned, så mye som fem prosent av de spurte. Men hvordan skal så den kommunale ekspansjonen finansieres: Gjennom høyere skatter, mer egenandeler eller økte overføringer fra staten? Det entydige svaret fra innbyggerne er at statlige overføringer bør økes. Viljen til å betale mer skatt eller høyre egenandeler er meget liten (selv om det finnes enkelte unntak, slik som for kulturtilbud og tekniske tjenester).

Bildet av forventningene preges altså av ønsker om ekspansjon i den kommunale virksomheten på de fleste områder, og gjennomgående skal ekspansjonen finansieres av staten. Dette er antakeligvis urealistiske forventninger drevet av fiskale illusjoner. Men kanskje ikke så rart "i verdens rikeste land"?

Hvem er de "kravstore" – dvs. de som mener kommunen bør bruke mer penger på flere satsingsområder, og de som mener at økte utgifter for å tilby mer og/eller bedre offentlige goder og tjenester stort sett skal dekkes av statlige overføringer? Resultatene viser at det ikke er helt sammenfallende befolkningsgrupper som er mest "krevende" i forhold til disse to indikatorene på den krevende borger. De som ønsker større kommunal pengebruk, er kvinner, yngre folk med mindre utdanning og inntekter, og personer som lever i parforhold i husstander med et forholdsvis høy forbruk av kommunale tjenester og fasiliteter men som likevel mener at det er udekkede behov blant husstandens medlemmer. De som foretrekker økte statlige overføringer for å dekke kommunenes økte utgifter, er derimot middelaldrende personer som er ugifte, separerte eller enke(menn), har mindre utdanning og mener at det er udekkede behov i husstanden.

Har innbyggerne tillit til lokalpolitikerne og de lokale institusjonene?

For at en institusjon skal være bærekraftig over tid, må den ha legitimitet i samfunnsborgernes øyne. Legitimitet er en forutsetning for at beslutninger fattet av lokalpolitiske organer skal

godtas av dem de angår. Med sviktende legitimitet vil oppgaver og ressurser kunne bli gradvis fratt kommunene, kontrollen med deres beslutninger kan bli skjerpet eller beslutningsrommet innsnevret. Overføringen av sykehusene fra fylkeskommunene til staten i 2002 eller statliggjøringen av skatteinnkrevingen fra 2005 kan være forvarsler om en slik utvikling.

Hvordan står det til med innbyggernes tillit til lokalpolitikerne? Tæres tilliten bort av for eksempel medias stadig mer kritiske søkelys på lokalpolitikken eller av innbyggernes stigende og kanskje urealistiske krav, som lokalpolitikerne kan ha vansker med å innfri? Og er tilliten til lokalpolitikken og lokalpolitikerne større eller mindre enn tilliten til andre offentlige og private institusjoner?

I det samlede bildet må innbyggernes sies fortsatt å ha stor tillit til lokalpolitikerne og de lokaldemokratiske institusjonene som kommunestyre og ordfører. Tillitsnivået har også holdt seg noenlunde stabilt fra 1993 til 2008. Tilliten til lokalpolitikerne og kommunestyret er omtrent på nivå med tilliten til stortingsrepresentantene og Stortinget og noen ganger litt høyere. Bare rettsapparatet nyter høyere tillit enn kommunenes folkevalgte og deres institusjoner.

Når spørsmålet om tillit stilles spissere, som et spørsmål om tillit til forvaltningen av samfunnsborgernes skattepenger, kommer kommunene noe bedre ut enn Stortinget. Et flertall av spurte mener i begge tilfeller at det sløses noe eller en god del med skattepengene, men "sløseriet" er størst i Stortinget. At kommunene vurderes noe mer positivt, kan tenkes å skrive seg fra den småkommuneprofilen Norge har, som gir en stor del av innbyggerne nærhet til beslutningstakerne og anledning til ved selvsyn å konstatere at de lokale folkevalgte kanskje ikke gjør en så verst jobb. En slik tolkning underbygges av at bedømmelsen av Stortinget er svært jevn på tvers av alle kommunestørrelser, mens vurderingene av lokalpolitikerne varierer med kommunestørrelse og er mest positiv i de minste kommunene der innbyggerne kan antas å ha lettest for selv å følge med i hva de lokale organene foretar seg.

Hvordan skjøtter lokalpolitikerne sine verv? Forventninger til den lokaldemokratiske prosessen

Legitimitet knyttes ikke bare til folkevalgtes evne til å imøtekomme innbyggernes behov for materielle tjenester eller deres forventninger om forsvarlig ressursforvaltning. Legitimitet springer også ut av måten den demokratiske prosessen fungerer på, for eksempel i hvilken

grad normer for godt samspill med innbyggerne eller forsvarlige beslutningsprosesser ivaretas. Tre sett av normer angående ivaretakelse av folkevalgte verv er analysert: (1) de folkevalgtes representativitet og lydhørhet; (2) de folkevalgtes integritet (tilsidesettelse av personlige interesser og overholdelse av løfter); og (3) de folkevalgtes personlige kompetanse for vervet.

Innbyggerne gir kommunestyrerepresentantene overveiende positive attester ut fra disse tre målestokkene for god skjøtsel av folkevalgte ombud. Et klart flertall oppfatter sine folkevalgte som både representative og lydhøre. Integritet i betydningen fravær av maktmisbruk kjennetegner også innbyggernes syn på de folkevalgte, mens det er noe mer skepsis til politiske løfter. Innbyggerne er også overveiende positive i synet på de folkevalgtes kompetanse; omtrent tre fjerdedeler mener at deres folkevalgte har god forstand på de oppgaver de er satt til å ivareta.

Neste ledd i analysen var å undersøke hvilke kjennetegn ved de spurte (deres bakgrunn og livssituasjon) som påvirket vurderingene av de folkevalgtes skjøtsel av vervene. Av de undersøkte personegenskapene er kjønn uten betydning, mens eldre er langt mer tilfredse med sine politikere enn yngre velgere. På samme måte som kjønn er sivil status, samboer eller gifte i forhold til enslige, uten betydning. Derimot er økende utdanning – for noen kanskje uventet – stimulerende i forhold til tillit til lokalpolitikerne, mens variasjon i inntekt er uten betydning. Det samme gjelder om man arbeider i privat eller offentlig sektor. Derimot er kommunestørrelse av betydning. Innbyggerne i små kommuner har betydelig større tillit til sine politikere enn innbyggerne i store kommuner.

Videre var spørsmålet om tilfredsheten er koplet til trivsel på bostedet og politisk interesse. I begge tilfellene er svaret positivt. Folk som trives i den kommunen de bor i, er tilbøyelige til å vise tillit til lokalpolitikerne, og det samme gjelder folk som oppfatter seg som politisk interesserte.

Til sist har vi analysert variasjon mellom tilhengerne av ulike partier. Det mest slående trekk her er at tilhengerne av Arbeiderpartiet og Høyre viser større tillit enn tilhengeren av andre partier, mens tilhengerne av Fremskrittspartiet er mest skeptiske. For venstresosialistene og tilhengerne av sentrumspartiene er forskjellene ubetydelige

Politisk deltakelse: Spredning eller opphopning?

Deltakelsen i lokalvalgene har falt betydelig de siste tjuefem år. Har denne nedgangen blitt fulgt av en nedgang i andre former for konvensjonell politisk deltakelse? For eksempel har det vært et sterkt fall i partimedlemskap i samme periode – fra over 15 prosent med medlemskap mellom 1965 og 1985, til 8 prosent etter årtusenskiftet (ved stortingsvalgene i 2001 og senere). Og har nedgangen i konvensjonelle former for politisk deltakelse blitt kompensert ved at norske borgere er begynt å bruke andre kanaler for å formidle sine krav til politikerne – altså mer ukonvensjonelle former for politisk deltakelse? Et tredje spørsmål gjelder spredningen i folks valg av former og kanaler for politisk deltakelse. Er noen tilbøyelig til å bruke de konvensjonelle former for politisk deltakelse – som parti, organisasjoner og innlegg i aviser – mens andre er tilbøyelige til å nytte mer ukonvensjonelle former for deltakelse – som deltakelse i underskriftskampanjer, opprop og demonstrasjoner? Og er det tendenser til opphopning i deltakelse, dvs. at de samme personene går igjen i alle kanaler, eller er det forskjellige personer og grupper i de forskjellige kanalene? Hvis det siste er tilfelle, kan deltakelsesmønsteret karakteriseres som pluralistisk. Hvis ikke, er det fare for at mønsteret gir de folkevalgte et skjevt bilde av innbyggernes behov og interesser.

Våre resultater viser at folk som er saksengasjerte, er relativt få. Men det er tydelig at når organisasjoner og foreninger i sin alminnelighet er opptatt av et stridsspørsmål, er engasjementet blant folk flest betydelig større enn når vi innsnevrer spørsmålet til aktivitet i partiene. Samtidig er det altså klart at den konvensjonelle deltakelse, som partimedlemskap, har falt betraktelig fra 1960 og 1970-åren til det nye årtusen.

Når det gjelder kontakt med politikerne, har den vært relativ stabil i perioden vi undersøker. Noe over 15 prosent av velgerne tar slik kontakt, hvilket illustrerer at en ikke trenger å være partimedlem for å delta i denne formen. Andelen som skriver i avisene, er også ganske stabil – noe over 5 prosent, som antyder at dette er en form for "elite-deltakelse".

Spørsmålet om folk bidrar med penger til politiske formål, viser et interessant mønster. Når spørsmålet knyttes til de politiske partiene, er andelen som bidrar mye lavere (mellom 5 og 10 prosent) enn når spørsmålet knyttes til lokalpolitiske spørsmål rent generelt (mellom 35 og 40 prosent).

Når det gjelder mer ukonvensjonelle former for deltakelse, som underskriftskampanjer og opprop, går deltakelsen betydelig opp fra 1993 til 1996, fra mellom noen og tretti prosent til nesten 50 prosent i 1996. Men i 2008 er nivået tilbake på nivået fra 1993. Betydelig lavere er deltakelsen i protestmøter og demonstrasjoner, men likevel så høy som mellom 10 og 15 prosent av velgerne. Til sist merker vi oss at andelen som klager til offentlige institusjoner, har vært synkende – fra omkring 20 prosent på 1990-tallet til under 10 prosent etter årtusenskiftet.

Med hensyn til det siste spørsmålet som ble tatt opp – om ulike grupper benytter ulike kanaler i den politiske deltakelsen, eller om det er de samme velgerne som utnytter flere kanaler for sin politiske innflytelse – observerer vi utelukkende positive korrelasjoner mellom de ulike formene for politisk deltakelse for alle fire årene der vi har gjennomført undersøkelsene. Dette indikerer at politisk aktive velgere gjerne deltar på ulike måter, alt etter saken det gjelder, og at dette kan bidra til at det i noen grad er gjengangere i de ulike kanalene. Tendensen er likevel ikke så sterk at den innebærer noen uniformering av deltakelses- og kravmønster.

Modernisering av organisasjon og forvaltningspraksis: Påvirkes innbyggernes holdninger til kommunene?

Moderniseringshypotesen retter søkelyset mot organiseringen av kommunal politikk og tjenesteyting. Grunnantakelsen er at "moderne" kommuner har en organisering av tjenesteytingen og kontakten med innbyggerne som bedre møter behov og interesser hos innbyggerne enn tilfellet er i "tradisjonelle" kommuner. Moderne kommuner har en "post-fordistisk" struktur. Det vil si at moderne kommuner preges av fleksibel og desentral organisasjonsstruktur, vektlegging av medarbeiderutvikling og bred kommunikasjon med innbyggerne. Antakelsen er at i slike kommuner vil innbyggernes møter med kommunen oppleves som en positiv erfaring, noe som vil prege holdningene tilsvarende. Hovedspørsmålet er om det er slik at innbyggerne er mer tilfreds med tjenestene og har mer tillit til styringsorganene i kommuner preget av en moderne organisasjonsstruktur og -praksis sammenliknet med kommuner med mer tradisjonell struktur?

Hva menes med en mer "moderne" organisasjonsstruktur og -praksis? Arbeidet med organisasjonsutvikling i norske kommuner har mange fellestrekk med tilsvarende arbeid i andre europeiske land. Fire fellestrekk går igjen: (1) vektlegging av mål- og resultatorientert styring, (2) økende brukerfokus i produksjonen av tjenester, (3) styrking av kommunikasjonen

med samfunnet omkring (særlig gjennom internett) og (4) involvering av samfunnsborgerne i beslutningsprosessene. Samtidig som det kan spores en del innslag av tankegang fra New Public Management i disse trendene, inngår det også tydelige bestrebelser på å utdype det lokale demokratiet.

Hovedtendensen viser, med noen unntak, positive sammenhenger mellom moderniserings-innsats og innbyggernes vurderinger av kommunale tjenester og de ansvarlige styrings-organene. Det nytter altså for kommunene å søke å forbedre sin organisasjon og måten man møter innbyggerne på. Samtidig antyder materialet også at disse effektene er svake i borgernes bevissthet. Kommunenes anstrengelser konkurrerer med mange andre forhold som er med på å forme innbyggernes oppfatninger av kommunene. Vi vil likevel framheve som et hovedfunn at modernisering av den kommunale organisasjon påvirker folks opplevelse av kommunen og de ansvarlige politikerne, selv når vi har tatt hensyn til den faktoren som aller sterkest påvirker opplevelsen av kommunen, nemlig kommunestørrelse.

Stedskvaliteter – hvor vil den krevende borger bo? Byens vrimmel eller landets ro?
Hvilke kvaliteter mener folk at et godt bosted bør ha? Hvor krevende er forventningene til det gode bosted som utgjør rammene rundt folks liv? Våre analyser søker svar på to spørsmål: Hva ser folk flest som kjennetegn ved *det gode bosted*? Og hvilken betydning har forskjellige stedsegenskaper for folks *livskvalitet* og *flytteplaner*? På bakgrunn av vedvarende flytte-strømmer fra land til by og fra perifere til sentrale strøk er det i de senere årene skapt et bilde av et nytt forventningspress med hensyn til hvilke stedskvaliteter som foretrekkes av innbyggerne: Ideen om "det gode liv på landet" er gått av moten. I stedet søker folk mot stimulerende bymiljøer med kulturtilbud og møteplasser. Stemmer det?

For å undersøke dette ble det formulert fem hypoteser om verdsetting av stedskvaliteter:

1) *Urbanismehypotesen*: På bakgrunn av et stadig mer urbant bosettingsmønster og et arbeidsliv som preges av kunnskapsyrker, vil de bostedskvaliteter som verdsettes/savnes, domineres av urbane verdier, slik som et bredt kulturtilbud, uteliv, spennende sosiale møteplasser og lignende. Dette mønsteret vil være tydeligst i den mest flytteberedte delen av befolkningen, dvs. blant yngre og høyt utdannede mennesker med god inntekt og få lokale bindinger og bosatt i større byer, altså grupper som kan beskrives med begrepet *cosmopolitans*.

2) *Arbeidshypotesen*: Det er først og fremst tilgang på arbeidsplasser som verdsettes, og mangel på slike som savnes.

3) *Tilhørighetshypotesen*: Det er nærhet til familie, slekt og venner og andre former for lokal tilhørighet som verdsettes eller som savnes.

4) *Naturhypotesen*: Det er typisk norsk å være glad i naturen og sette pris på turmuligheter i skog og mark.

5) *Tilpassingshypotesen*: Folk tilpasser sin verdsetting av stedskvaliteter etter egenskaper ved det stedet der man faktisk bor, slik at i bygdene verdsettes typisk landlige egenskaper og i byene typisk urbane egenskaper.

I analysene framkommer det med tydelighet at nordmenn er et naturelskende folk – det er naturomgivelser som i særlig grad verdsettes ved det stedet der en bor. Tilsynelatende får dermed ikke urbanismehypotesen klar støtte; kvaliteter knyttet til byens vrimmel kommer ikke høyt opp på listen over verdsatte stedskvaliteter. Det er likevel ikke slik at typiske urbane kvaliteter ikke etterspørres: En tredjedel av de spurte verdsetter eller savner slike stedskvaliteter som er knyttet til "spennende uteliv", og godt over halvparten verdsetter sitt bosted på bakgrunn av godt kulturtilbud eller mulighetene for å treffe nye mennesker. Når omkring 90 prosent av de spurte framhever natur- og friluftsmuligheter og ren luft og vann som egenskaper de verdsetter ved stedet der de bor, må det bety at dette er forhold som er tilgjengelig de fleste steder i Norge, også for de som bor i større byer. I den norske geografien har også de som bor i storbyer relativt lett tilgang til slike goder. Spørsmålet skiller derfor antakelig ikke så godt mellom egenskaper ved steder i Norge. Det avslører likevel hva som er dominerende verdier i den norske bostedsmentaliteten.

Tilpassingshypotesen får også i noen grad støtte. Det innebærer at folk setter pris på kvalitetene ved det stedet der de faktisk bor. I små kommuner verdsettes omgivelsesfaktorene mer enn i store og omvendt: I store kommuner verdsettes spenning mer enn i små kommuner. Noe av denne tilpassingen skjer gjennom flytting, dvs. at folk flytter til steder som har de egenskapene som verdsettes. Det dominerende flyttemotivet er savnet av røtter – nærhet til familie, venner og lokal tilhørighet. I noe utstrekning spiller også omgivelser og bolig inn som flyttemotiv, mens urbane kvaliteter (oppsummert i "spenningsfaktoren") ikke har noen betydning for flytteplaner. Det siste er kanskje er godt nytt for utkantkommuner som ikke kan by på slike kvaliteter. Derimot er det kanskje ikke så godt nytt for disse kommunene at selv

om gode naturomgivelser er så viktig for nordmenn flest, så gir ikke dette noe konkurranse-fortrinn for utkantkommuner siden dette er kvaliteter som de fleste synes at de finner på det stedet der de bor, nesten uansett hvor det er.

Alt i alt har opplevelsen av stedskvaliteter stor betydning for allmenn trivsel og om den enkelte er fornøyd med sitt liv slik det arter seg på stedet der hun bor. De som er fornøyd med stedskvalitetene, trives; de som er misfornøyd, mistrives. Av aller størst betydning er omgivelsesfaktoren og tilgang på godt arbeid, men også tilgang til et spennende miljø med urbane kvaliteter virker trivselsskapende for de med slike preferanser og omvendt: de som savner slike kvaliteter på stedet der de bor, de mistrives med livet sitt.

For kommuner som ønsker at innbyggerne skal trives på stedet, er det derfor ikke nok med å skape arbeidsplasser. For mellom en tredjedel og halvparten av innbyggerne er urbane kvaliteter også avgjørende for å leve det gode liv.

Avslutning

I innledningskapitlet trekkes det opp tre analyseperspektiver, omtalt som vandrerhypotesen, moderniseringshypotesen og bærekrafthypotesen. Disse tre hypotesene er basert på tre typer av utfordringer som kommunene kan tenkes å stå overfor. *Vandrerhypotesen* framhever stigende individualisering og den medfølgende løsere samfunnstilknytning som en utfordring for kommunepolitikk og tjenesteyting. Det blir vanskeligere å skape interesse for lokale spørsmål når folk er mer på vandring enn før, og individualistiske samfunnsborgere venter mer skreddersøm og mindre standardiserte tjenester fra kommunene; de anvender gjerne målestokker fra markedet på kommuneforvaltningen; derfor kan de også tenkes å være mer kritisk innstilt. Analysene i kapittel 3, som viser betydningen av lokal forankring for og tilfredshet med kommunal oppgaveløsning, underbygger denne hypotesen.

Moderniseringshypotesen legger vekt på kommunenes evne til å omstille organisasjon, forvaltningspraksis og tjenesteyting. Undersøkelsene i kapittel 8 av effekter av organisering og kommunseringspraksis overfor innbyggerne, viser at kommuner med moderne trekk i oppbygging og virkemåte, har de mest fornøyde brukerne, noe som gir støtte til moderniseringshypotesen og samtidig en rettesnor for kommunalt utviklingsarbeid.

Bærekrafthypotesen tar utgangspunkt i debatter om kommuneøkonomi og kommunestruktur. Hypotesen antar at adekvat finansiering av kommunene er vesentlig for at kommunene skal kunne levere tilfredsstillende tjenester til innbyggerne. Dessuten er det en antakelse om at mange kommuner er for små til å løse oppgaver og levere tjenester på en måte innbyggerne er tilfreds med. I analysene av innbyggernes tilfredshet med de kommunale tjenestene i kapittel 8 er det tatt høyde for forskjeller i disponible inntekter i forhold til behov. Hovedfunnet på dette punktet er at inntektsforskjeller har nesten ingen betydning for innbyggernes tilfredshet med tjenester når det kontrolleres for en rekke andre faktorer som også er av antatt betydning. Dette betyr selvsagt ikke at det er likegyldig hvor godt kommunene er finansiert, men slik dagens inntektsordning fungerer, får eventuelle inntektsforskjeller ingen markert effekt på innbyggernes vurdering av kommunenes innsats.

For øvrig er betydningen av forskjeller i kommunestørrelse undersøkt i flere av kapitlene. Med utgangspunkt i skepsisen til de små kommunenes bærekraft, som ofte kommer til uttrykk i debatten om kommunestruktur, kunne det ventes at innbyggerne i de minste kommunene ville være minst tilfreds med kommunale tjenester og mest kritisk til de folkevalgte og til lokaldemokratiet. Vi finner imidlertid gjennomgående at innbyggerne i de mindre kommunene er *mer* tilfreds med tjenestene enn de som bor i større kommuner, har *mer* tillit til de folkevalgte og er *mer* involvert i lokal politikk. Både fra en effektivitetssynsvinkel og ut fra lokaldemokratiske kriterier fungerer små kommuner godt – de er bærekraftige.