

Discussion Paper
3/2003

Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003

En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet
- samt noen hovedtendenser

Lars Chr. Monkerud
Institutt for offentlige styringsformer
e-post: lars.monkerud@bi.no

Sammendrag

Rapporten dokumenterer spørreskjemaundersøkelsene som ble gjennomført av Handelshøyskolen BI i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionforskning under prosjektet "Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003" (finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet og Norges Forskningsråd). Undersøkelsene omfatter svar på spørreskjemaer sendt til kommunestyre-representanter, ordførere, varaordførere og rådmenn i kommunene, og til fylkestingsrepresentanter i fylkene. Spørsmålene i undersøkelsene kartlegger i hovedsak respondentenes holdninger til ulike økonomiske virkemidler, til ulike rammebetingelser og (fylkes)kommunens forhold til staten, samt (fylkes)kommunens forhold til innbyggerne.

Det fokuseres på undersøkelsene av kommunestyre-representanter, rådmenn og fylkestings-representanter, og datakvalitet diskuteres og undersøkes med hensyn til representativitet, reliabilitet og validitet generelt. Datakvaliteten vurderes som altoverveiende god.

Rapporten presenterer dernest noen hovedtendenser i materialet. Det presenteres resultater for store (over 5000 innbyggere) og små kommuner (under 5000 innbyggere) og fylker hver for seg, og variasjonen i holdninger diskuteres i lys av typiske institusjonelle trekk ved små eller store kommuner (eller fylker) og i lys av respondentens formelle posisjon (om han/hun er folkevalgt representant eller rådmann).

1) Innledning

Høsten 2002/våren 2003 utførte Handelshøyskolen BI i samarbeid med Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR) fire delundersøkelser av elitenivået i norsk lokalpolitikk, og NIBR sto også for den praktiske gjennomføringen med utsendelse av spørreskjema, purringer og registrering av data. Undersøkelsene ble finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet og Norges forskningsråd. Det ble gjennomført en undersøkelse med spørreskjema utsendt til alle kommunestyrerepresentanter i et utvalg av alle norske kommuner, en tilsvarende av alle ordførere og varaordførere, en til fylkestingsrepresentanter i alle fylkene utenom Oslo, og en til alle rådmennene i alle kommunene. Rapporten tar for seg disse undersøkelsene på følgende måte: I del 2 redegjøres kort for den videre forskningskontekst de nevnte undersøkelser går inn i – med spesiell henvisning til tilsvarende tidligere undersøkelser og til prosjekter der data fra undersøkelsene vil komme til å bli benyttet. I del 3 redegjøres for undersøkelsesopplegget og datakvaliteten i 2003-undersøkelsen. Del 4 presenterer noen hovedtendenser i datamaterialet, og del 5 oppsummerer.¹

2) Holdninger hos den lokalpolitiske elite gjennom tre valgperioder

Undersøkelsene som ble gjennomført i 2002/2003 viderefører et allerede opparbeidet arkiv ved Handelshøyskolen BI som inneholder tilsvarende data fra tre tidligere valgperioder. Tabell 2.1 nedenfor gir en oversikt over de ulike undersøkelsene med hensyn til undersøkelsestidspunkt/valgperiode og undersøkelsesobjekt der undersøkelser er gjennomført.

Tabell 2.1: Underøkelser av den lokalpolitiske elite over tid

	Valgperiode ¹			
	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003
Kommunestyrerepresentanter	KR1	KR2	KR3	KR4
Ordførere	-	-	-	KO4
Varaordførere	-	-	-	KVO4
Rådmenn	KA1	-	KA3	KA4
Fylkestingsrepresentanter	FR1	FR2	FR3	FR4
Fylkesrådmenn	FA1	-	-	-

1) Spørreskjema ble ved hvert tilfelle sendt ut mot slutten av valgperioden

For alle undersøkelsesobjekter gjelder at undersøkelsen fra 1987-1991-perioden (med suffiks 1) kun til en viss grad er sammenlignbar med de påfølgende undersøkelser, mens de resterende undersøkelser (med suffiks 2, 3 og 4) generelt behandler mange av de samme temaer på samme måte (dvs. med samme spørsmålsformulering). I tillegg er det generelt slik at for alle undersøkelsestidspunkter er undersøkelsene i stor grad sammenlignbare over undersøkelsesobjekter – for eksempel svarer rådmenn mye på de samme spørsmålene som kommunestyrerepresentantene, og disse igjen på noen av de samme (ikke nivåspesifikke) spørsmålene som fylkestingsrepresentantene.

¹ Takk til Signy Vabo (NIBR) og Rune Sørensen (Handelshøyskolen BI) for nyttige kommentarer. Eventuelle feil og mangler ved rapporten skal selvsagt lastes undertegnende.

Undersøkelsene som retter seg mot kommunestyrerepresentantene (KR-undersøkelsene i tabellen) gikk 1991-1995-perioden til representantene i 78 kommuner. I de påfølgende undersøkelser (KR3 og KR4) ble spørreskjemaer sendt til 41 andre i tillegg (43 andre for KR4), slik at vi har et generelt holdningspanel for 78 kommuner over tre valgperioder og et for 119 kommuner over to.²

Noen endringer fra det ene undersøkelsestidspunkt til det andre i det som skal være et “overkommelig” spørreskjema har selvsagt ikke vært til å unngå, ettersom noen temaer har måttet vike for andre med stigende aktualitet over tid. Med forbehold om datakvalitet (som behandles mer inngående i kapittel 3) gir materialet uansett et godt utgangspunkt for å studere endringer i et bredt spekter av holdninger hos den lokalpolitiske elite over tid, samt å studere holdningsforskjeller mellom ulike deler av den. Spørsmålene i undersøkelsene favner over et vidt område. Eksempler er holdninger til bruk av ulike virkemidler som anbudskonkurranser, bestiller-utfører-modeller og fritt brukervalg på ulike tjenesteområder, synet på bruken av ulike skatter og gebyrer, synet på kommunesammenslåing, og holdningene til forskjellige former for alternative deltakelsesformer. For et inntrykk av bredden i undersøkelsene (variabelutvalget) henvises til vedlegg A1-A3, der spørreskjemaene er gjengitt. Data fra de nevnte undersøkelser er benyttet i en rekke prosjekter og publikasjoner, og som eksempler på interessante felt der data fra undersøkelsene naturlig finner sin plass nevnes her to løpende prosjekter – begge finansiert av Norges forskningsråd :

i) Prosjektet “Tillitsforholdet mellom forvaltningsnivåene” tar for seg utviklingen i lokalpolitikernes og rådmennenes syn på statlig styring, oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og kommunal handlefrihet i perioden 1987-2003. Lokalpolitikernes vurderinger vil også sammenlignes med rådmennenes synspunkter. Videre ser en på forskjeller mellom kommuner i synet på statlig styring, oppgavefordeling og handlefrihet, særlig med vekt på to sentrale dimensjoner: For det første kan det spørres om inntektsnivå og/eller –utvikling kan forklare forskjeller mellom kommunene. For det andre kan ulike vurderinger i store og små kommuner være av betydning, og en søker her å avdekke hvordan kommunenes befolkningsgrunnlag, administrative kapasitet og politiske ambisjoner påvirker ønskeligheten av å få tildelt flere oppgaver.

ii) Prosjektet “Nye modeller for organisering av kommunal og statlig sektor” spør hvordan nåværende reformer virker. Spørsmålet kan nettopp belyses ved hjelp av datamateriale samlet inn blant lokalpolitikere og rådmenn over flere perioder koblet med offisielle data (for eksempel fra SSB og KOSTRA). Videre ser en på hvilke alternativer som peker seg ut: På bakgrunn av undersøkelser av nevnte type data og under forventningen om at flere alternativer kan peke seg ut, trekkes opp idealtypiske styringsmodeller. Det trekkes her på komparative perspektiver og internasjonal forskning (slik ulike alternativer er kjent fra ulike land).

² I 1998 ble opprinnelig 120 kommuner valgt ut, men en feil i utsendelsesprosessen førte til at en av dem ble utelatt. I 2002 ble spørreskjemaer sendt ut til de samme 120 kommunene, og i tillegg kom det inn svar fra kommunestyrerepresentantene i én liten kommune som hadde mangfoldiggjort spørreskjemaet sendt til ordføreren (som alle kommuner fikk). Vi har valgt å beholde alle svarene fra denne kommunen.

3) Representativitet og datakvalitet i 2002/2003-undersøkelsen

Spørreskjema til alle kommunestyrerepresentanter i 121 kommuner, til ordførerne og varaordførerne i alle kommuner og til alle fylkestingsrepresentanter i fylkene utenom Oslo ble sendt ut høsten 2002 med svarfrist oppgitt til 18. oktober samme år. Spørreskjema til rådmennene i alle kommuner ble sendt ut tidlig nyttår 2003, med svarfrist 14. februar. Etter tre purringer og etter første grovbearbeiding av data fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) side var politikerundersøkelsene klare til analysebruk 18. februar 2003 mens rådmannsdata var klare 23. april. Tabell 3.1 viser svarprosenten for de ulike undersøkelsene etter at uidentifiserbare/ellers ugyldige skjemaer ble forkastet.

Tabell 3.1: Svarprosent i de ulike undersøkelser 2002/2003

	Svarprosent	N
Kommunestyrerepresentanter (KR4)	58	4137
Ordførere (KO4)	71	434
Varaordførere (KVO4)	62	434
Rådmenn (KA4)	80	434
Fylkestingsrepresentanter (FR4)	63	877

For det første ser en at svarprosenten for rådmannsundersøkelsen er ganske høy (80 prosent), mens den i undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter er tilfredstillende, men relativt lavere (58 prosent). Hvor stort problem en lavere svarprosent er avhenger av hvilke typer problemstillinger som søkes belyst. Skal en for eksempel si noe samlet om norske kommuner (på kommunenivå) kan det tenkes at responsen vil variere etter kommunetype og at man derfor bør overveie å vekte responsen etter typens representativitet i undersøkelsen. For de undersøkelsene som retter seg mot politikere er det allikevel rimelig å anta at partitilhørighet er blant de sterkeste holdningsprediktorene, og at skjevheter her er spesielt viktige å kartlegge. Tabell 3.2 viser fordelingen på et utvalg variabler³ i uvalget og i universet, samt forskyvningen for de ulike gruppene når det gjelder undersøkelsen som retter seg mot kommunestyrerepresentanter.

³ Dette er variabler det finnes registeropplysninger om hos Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og som det er mulig å legge til grunn i en frafallsanalyse. En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

Tabell 3.2: Representativitet i undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter 2002/2003

	I	II		III	
	Andel i undersøkelsen N=2150	Andel i 121-kommunersutvalg N=4137	(diff.)	Andel i hele kommune sektoren ¹ N=12175	(diff.)
Over 5000 innbyggere	80	80	(0)	59	(22)
Under 5000 innbyggere	20	20	(0)	41	(-22)
	100	100		100	
Formannskapsmedlemmer	32	25	(7)	26	(6)
Vanlige medlemmer	68	75	(-7)	74	(-6)
	100	100		100	
Kvinner	33	35	(-2)	34	(-1)
Menn	67	65	(2)	66	(1)
	100	100		100	
Høyrepartier (H,Frp)	28	30	(-2)	25	(3)
Mellompartier (KrF,V,Sp)	29	26	(3)	29	(0)
Sosialistiske partier (RV,SV,DNA)	39	38	(1)	37	(2)
Andre partier	4	6	(-2)	9	(-5)
	100	100		100	

1) Utenom Oslo

Dersom vi er ute etter å kartlegge årsakene til frafall spesielt må fordelingen i vårt utvalg (kolonne I) sammenlignes med fordelingen i utvalget av 121 kommuner (kolonne II). I undersøkelsen er det ikke gjort noe forsøk på å registrere frafallsgrunn, så resultatene må tolkes med forsiktighet. Men selv om variablene vi kan dra nytte av ikke er ideelle for formålet, kan vi spore noen interessante tendenser som tør være kjent fra spørreundersøkelser generelt. Menn svarer i større grad enn kvinner (en forskyvning på 2 prosent), og dette kan muligens tilskrives et vanlig mønster: Kvinnerekutteringen faller mot toppen av karrierestigen (merk 34-66-kjønnsfordelingen for alle representanter) – og det er ikke utenkelig at også de kvinner som er representert i noe større grad må prioritere vekk et spørreskjema blant andre gjøremål. At formannskapsmedlemmer i større grad enn andre kommunestyrerepresentanter svarer (en forskyvning på 6-7 prosent) kan også skjule en romsligere tidskonto for representanter som stort sett vil befinne seg i en roligere livsfase, og er også i tråd med en vanlig tendens til at de mest erfarne svarer.⁴ Dette siste kan ses som en fordel på i alle fall tre måter: For det første kan det være substansielt mer interessant å undersøke de “mer enn gjennomsnittlig innflytelsesrike” representanter. For det andre er det rimelig å anta at formannskapsmedlemmer ligger nærmere partilinjen i de fleste viktige spørsmål, slik at størrelsen på de tilfeldige utvalgsfeil i partigruppene

⁴ Begge tendenser – at menn og formannskapsmedlemmer oftere svarer – finner vi også for 1998-undersøkelsen til kommunestyrerepresentanter. Tendensene er signifikante og av samme størrelsesorden (dvs. svake til moderate) på begge undersøkelsestidspunkter når det kontrolleres innbyrdes og det også kontrolleres for partitilhørighet. Den kontrollerte effekten av partitilhørighet endres heller ikke nevneverdig fra det bivariate tilfellet.

nok blir mindre der det i stor grad er formannskapsmedlemmer som er undersøkt. For det tredje, dersom formannskapsmedlemmer også er de med lengst erfaring, er det også dem som lettest kan fylle et hypotetisk spørsmål med konkret erfaringsbakgrunn og dermed gi et mer stabilt svar. For partitilhørighet kan en tolkning muligens være at de som knytter størst politisk interesse til temaet i spørreundersøkelsen (økonomisk-organisatoriske forhold) også er de som i størst grad svarer. For samlevariabelen kommunestørrelse (mer om denne nedenfor) finner vi ingen effekt når det sammenlignes med bruttoutvalget.

Hva har dette å si for den skjevhet frafallet kan tenkes å skape? For det første er de forskyvninger vi hittil har sett på moderate, og undersøkelser viser at kjønn og formannskapsmedlemskap sjelden har markant stor forklaringskraft for de holdninger vi studerer når det også kontrolleres for partitilhørighet. Det er i tillegg slik at fordelingen på de sterkeste prediktorer når det gjelder holdninger – altså på partitilhørighet – også er moderat forskjøvet (4-5 prosent). For det andre, holder dette mønsteret seg når vi sammenligner de aktuelle fordelingene i vårt utvalg (kolonne I) med fordelingene for alle kommunestyrerepresentanter (kolonne III) – altså med det universet vi helst ser at vi kan generalisere til. Unntaket er kommunestørrelse: I vårt utvalg er rundt 80 prosent av representantene fra kommuner med over 5000 innbyggere, mens det tilsvarende tallet i hele kommunesektoren er 59 prosent. Dette er et bevisst trekk ved undersøkelsesdesignet: Når et utvalg kommuner og representanter først skulle trekkes, ble det ansett som viktig at *mandatet fra befolkningen* ble godt kartlagt og representert. Utenom Oslo bor halvparten av befolkningen i de 46 største kommunene, alle med over 18900 innbyggere, og vårt utvalg på 121 kommuner omfatter også 49 prosent av befolkningen utenom Oslo. Utvalget reflekterer på denne måten representantene i den kommunetypen folk flest bor i. For undersøkelsen av fylkestingsrepresentantene er det også moderate forskyvninger i partiblokkfordelingen: 31 prosent av fylkestingsrepresentantene kommer fra høyrepartier, mens dette gjelder for 28 prosent av de undersøkte representantene. De tilsvarende tall for mellompartier er henholdsvis 26 og 29 prosent, for sosialistiske partier 39 og 43 prosent, og for samlekategorien andre partier 3 og 1 prosent.

Tabell 3.3 nedenfor gir en oversikt over typiske kjennetegn i tre undersøkelser som retter seg mot kommunene.

Tabell 3.3: Utvalgte kommunekjennetegn i tre undersøkelser 2002/2003. Gjennomsnitt (standardavvik)

	Alle kommuner ¹	Rådmannsundersøkelsen	Ordførerundersøkelsen	Politikerundersøkelsen
Antall kommuner:	432	347	306	120
Sentralitet (SSB, 1991)	3.61 (2.50)	3.61 (2.52)	3.67 (2.51)	4.39 (2.37)
Folketall (2002)	10446 (30017)	10754 (32935)	8528 (16554)	16292 (28883)
Nord-Norge/Trøndelag (=1)	0.32 (0.47)	0.32 (0.47)	0.33 (0.47)	0.27 (0.44)
Vestlandet (=1)	0.28 (0.45)	0.27 (0.45)	0.26 (0.44)	0.31 (0.46)
Østlandet (=1)	0.39 (0.49)	0.41 (0.49)	0.40 (0.49)	0.43 (0.50)
Frie inntekter per innbygger (1000 NOK, 2000)	25.47 (7.12)	25.47 (7.02)	25.48 (7.26)	22.40 (4.77)

1) Med regnskapstall fra 2000 som de mest komplette og med folketall fra 2002 som de ferskeste utelates nå sammenslåtte Våle og Ramnes fra analysen. For enkelhets skyld utelates også Ølen, som har skiftet fylke og kommunenummer. Politikerundersøkelsen omfatter ikke Oslo.

En legger merke til at rådmanns- og ordførerundersøkelsen avspeiler disse kommunekjennetegnene ganske godt. En konklusjon så langt er at frafallet i undersøkelsene ikke ser ut til å volde store problemer: I undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter er forskyvningen i partitilhørighet (som den antatt sterkeste holdningsprediktor) svak til moderat (tabell 3.2), mens rådmanns- og ordførerundersøkelsene er representative så langt vi kan undersøke. Mikroresultatene for undersøkelsen av kommunestyrerepresentantene bør allikevel kunne si noe om den generelle frafallstendensen i de undersøkelsene der frafallet vanskeligere (fylkestingsrepresentant- og rådmannsundersøkelsen) lar seg analysere. Vi har i undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter også muligheten til å undersøke svargivingen på de enkelte spørsmål. Dersom vi ser på fordelingen som kan dannes på bakgrunn av partiblokk, kjønn, formannskapsmedlemskap og kommunestørrelse for gyldige svar på de 99 spørsmål alle respondenter kan svare på, så forskyves ikke denne for noe spørsmål med mer enn 1,6 prosent fra den som kan dannes for alle med gyldige svar på bakgrunnsspørsmålene. Det er altså ikke spesielle hull i datamatriksen for spesielt viktige grupper av respondenter.

Men, vi ser altså at undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter skiller seg vesentlig fra universet når det gjelder visse kommunekjennetegn (både i tabell 3.2 og 3.3). Og selv om partitilhørighet generelt sett kanskje er den viktigste forklaringsvariabelen når det gjelder holdninger, kan vi for eksempel ikke avfeie kommunestørrelse og kommuneøkonomi som viktige

for enkelte spørsmål. På den ene side er det høy korrelasjon mellom kommunestørrelse og frie inntekter per innbygger, og kommunens økonomiske situasjon sier ofte noe om de økonomiske disposisjoner man foretrekker. På den annen side er kommunestørrelse for eksempel blitt trukket frem som en viktig faktor i spørsmålet om kommunesammenslåinger, der det hevdes at mindre kommuner fører med seg større deltagelse og nærhet enn store kommuner. Dermed kan det tenkes at representanter fra mindre kommuner i større grad føler at det er mer å tape ved sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Tabell 3.4 nedenfor viser statistikk for representanter som er med i undersøkelsen og for alle kommunestyrerepresentanter etter kommunestørrelse.

Tabell 3.4: Representativitet i undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter 2002/2003. Etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt (standardavvik)

	Alle ¹	Utvalg
Under 5000 innbyggere (2000):	N=5092	N ∈ [415,438]
Frie inntekter per innbygger (1000 NOK, 2000)	28.21 (6.18)	26.77 (4.07)
Sosialistiske partier (RV,SV,DNA) (=1)	0.34	0.36
Mellompartier (KrF,V,Sp) (=1)	0.35	0.37
Høyrepartier (H,Frp) (=1)	0.17	0.17
Andre partier (=1)	0.14	0.09
Over 5000 innbyggere (2000):	N=7102	N ∈ [1910,1971]
Frie inntekter per innbygger (1000 NOK, 2000)	20.36 (1.94)	20.24 (1.83)
Sosialistiske partier (RV,SV,DNA) (=1)	0.39	0.40
Mellompartier (KrF,V,Sp) (=1)	0.25	0.27
Høyrepartier (H,Frp) (=1)	0.31	0.30
Andre partier (=1)	0.05	0.03

1) Utenom Oslo, men omfatter tidligere Våle og Ramnes kommune.

Vi ser at småkommunene i gjennomsnitt er rikere enn de store kommunene, men også at det er store forskjeller småkommunene imellom.⁵ Tabellen viser at dette mønsteret holder seg i vårt utvalg og også at partifordelingen ikke forskyves nevneverdig fra univers til utvalg. I all enkelhet presenterer vi derfor i del 4 resultater for store (over 5000 innbyggere) og små kommuner (under 5000 innbyggere) separat. Slik kan vi på en enkel måte unngå at utvalgsskjevhet volder for store problemer, samtidig som vi på grovt vis kan kaste lys over noen aktuelle problemstillinger. Når det gjelder fylkene – som er mer homogene enn kommunene – presenterer vi for fylkestingsrepresentanter et rent aggregat.

Vi har hittil konsentrert oss om representativitet, og ikke vært inne på problemer med validitet og reliabilitet. Validitet er et spørsmål om vi har målt det vi er på jakt etter å måle, og i forlengelsen av dette om ulike respondenter har samme forståelse av de begreper som brukes. For det første skulle det være uproblematisk å hevde at de spørsmål som tas opp i undersøkelsen *prima facie* er enkle og rettfrem og at temaet som tas opp er sentralt for kommunestyrerepresentanter som sådan. Selv om det kan det hevdes at hovedtemaet (økonomisk-organisatoriske forhold) er blant de mer politiserte generelt sett, kan det først og fremst være representanter fra landsdekkende partier med uttalte posisjoner på dette feltet som vil ha størst interesse av og eventuelt forutsetninger for å uttrykke sine holdninger. I tabell 3.2 så vi også at representanter for “andre partier” er den partigruppen som har desidert lavest tilbøyelighet til å svare (andelen i utvalget desimeres med 1/3 i forhold til andelen i universet mot generelt mye mindre effekter for andre grupper). Men vi finner som sagt ingen tendens til at spesielle grupper har større eller annerledes hull i svar-givingen enn andre og heller ikke store hull for noen av gruppene, noe som generelt vil være tilfelle dersom spesielle grupper finner særskilte begreper tvetydige eller problematiske. Resultatet kan trolig tilskrives at kommunestyrerepresentanter utgjør en spesielt ressurssterk gruppe i forhold til opinionen generelt. For det andre skulle det borge for kvalitet at spørre-skjemaene er utviklet over tid. Fra de første undersøkelser ble gjennomført i 1987/88 har erfaringene med ulike spørsmål og formuleringer bidratt til å skjerpe måleinstrumentene.

Når det gjelder reliabilitet har vi få muligheter til å sjekke dette (for eksempel svarkonsistens). Noen holdepunkter finnes allikevel, og vi nøyer oss med et par eksempler. I skjemaet til kommunestyrerepresentanter spørres det om kommunen har eiendomsskatt. Svaret på dette spørsmålet er det nærmeste vi kommer et faktaspørsmål i våre undersøkelser, og et avvik fra “fasiten” kan tolkes som en (tilfeldig) unøyaktighet i svargivingen. Dersom vi kobler svaret på dette spørsmålet med opplysninger i KOSTRA om hvorvidt den aktuelle kommunen hadde eiendomsskatt i 2002 er korrelasjonen 0,83 (N=2323). Vi kan i noen grad også sjekke nøyaktigheten i svargivingen ved å se de ulike undersøkelsene i sammenheng. Man kan for eksempel anta at de ulike deler av kommuneinstitusjonen stort sett må ligge på linje med hverandre – ellers forstyrres den institusjonelle arbeidsro i uakseptabel grad. I størst grad vil dette gjelde når de ulike deler er sterkt avhengige av hverandre, og der saken det gjelder er av overgripende og dagsaktuell karakter. Det er i tillegg også rimelig å forvente en større *målt* enighet der saken gjelder et konkret forhold. Vi ser på spørsmålet om kommunesammenslåinger (spm. 12) som eksempel. Generelt kan man forutsette at ordfører og flertallet av kommunestyret - alt annet likt - må dele syn i større grad enn for eksempel ordfører og rådmann. Og mens man kan anta at uenighet kan eksistere omkring politikken overfor en institusjon eller et område når det gjelder for eksempel konkurransepolitikk, så må det overgripende “synet på konkurranse-utsetting” i større grad deles av flertall og ordfører. En (mer eller mindre hypotetisk) kommune-

⁵ Tabellen viser først og fremst at representantutvalget avspeiler representantuniverset når det gjelder frie inntekter. På kommunenivå (N=121 og 435) avviker uansett gjennomsnittet og standardavviket ikke nevneverdig fra tallene i tabellen.

sammenslåing innebærer også en overgripende endring av kommunens rammer, og er som “synet på konkurranseutsetting” en generelt dagsaktuell sak. Men, mens målt uenighet i et samlemål for sistnevnte like gjerne kan reflektere uklarheter i et komplisert begrep (altså et validitetsproblem), er det rimelig å forutsette at sammenslåingsspørsmålet tar opp en nokså rett frem og klar sak, slik at man dermed i større grad kan tolke manglende samsvar her som et tegn på lav reliabilitet. Vi må også ta høyde for at spørsmålets dagsaktualitet (i den enkelte kommune) varierer mellom kommuner: Det er først og fremst blant småkommunene man forventer sammenslåinger, og det er der de største gevinstene (for eksempel realiserbare stordriftsfordeler) og tapene (for eksempel en dramatisk folketallsøkning med tilsvarende tap av velger-politiker-nærhet) ventes. I tabell 3.5 presenterer vi en oversikt over kommuner der det er henholdsvis uenighet og enighet mellom ordfører og flertallet i kommunestyret slik vi måler det i våre undersøkelser.

Tabell 3.5: Enighet mellom ordfører og kommunestyre i spørsmålet om kommunesammenslåing. Etter kommunestørrelse. Absolutte tall

	Under 5000 innbyggere		Over 5000 innbyggere	
	Kommunestyre mot sammenslåing	Kommunestyre for sammenslåing	Kommunestyre mot sammenslåing	Kommunestyre for sammenslåing
Ordfører mot sammenslåing	18	1	24	6
Ordfører for sammenslåing	1	7	5	19
	Kappa=0,82		Kappa=0,59	

Mønsteret i tabellen bekrefter forventningene vi var inne på: I de mindre kommunene fanges det opp at ordfører og flertallet av kommunestyret ligger på linje (kappa=0,82), mens det er større rom for uenighet i store kommuner der spørsmålet er mer hypotetisk og uten dramatisk store konsekvenser (kappa=0,59).

Vi avrunder denne delen av rapporten med følgende konklusjon: Blant våre undersøkelser i 2002/2003 har undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter forholdsvis lavest svarprosent (58 prosent). Men, vi finner ingen tegn til at våre data ikke er representative for holdningene til massen av kommunestyrerepresentanter. Vårt utvalg er skjevt med hensyn til kommunestørrelse og kommuneøkonomi, men dette kan håndteres gjennom separatanalyser. Også for fylkestingsrepresentantene er data jevnt over representative med hensyn til partitilhørighet. Disse resultatene kan tyde på at det relevante frafallet stort sett fordeler seg tilfeldig også i undersøkelsene av ordfører-, varaordfører- og rådmannsundersøkelsen (der sistnevnte ikke kan analyseres like inngående for frafall), og disse undersøkelsene har også til dels betydelig høyere svarprosent. Vår vurdering er at våre data har høy validitet: Spørsmålene vurderes som lettfattelige i seg selv, og de går til en ressurssterk gruppe respondenter. Vi har ingen spesielle måleproblemer når det gjelder forskjellige grupper holdninger. Data synes å være reliable på et nivå som er akseptabelt for denne typen undersøkelser.

4) Noen hovedtendenser

På de følgende sider rapporteres hovedtendensene i materialet. Vårt materiale er rikt på data som kan kobles opp mot finere økonomiske og andre indikatorer i mer analytiske opplegg. Av plasshensyn kan vi i denne oversiktsrapporten ikke gå videre inn på slike skarpere problemstillinger, så vi konsentrerer oss hovedsakelig om de empiriske hovedfunn. Vi presenterer som sagt resultater for kommunestyrerepresentanter og rådmenn fra små (under 5000 innbyggere) og store kommuner (over 5000 innbyggere) hver for seg i tabell 4.1 Av plasshensyn konsentrerer vi også selve diskusjonen til holdninger på det organisatorisk-økonomiske området, dvs. kommunens bruk av ulike økonomiske virkemidler mv., om kommunenes rammebetingelser og deres forhold til staten, og om forholdet mellom kommunen og dens innbyggere. Tilsvarende resultater for fylkestingsrepresentanter presenteres i den påfølgende tabell 4.2.

Hovedfokus ligger her på å se variasjonen i holdninger i lys av kontekstuelle forhold gitt enten ved respondentens formelle forhold til institusjonen (om man er rådmann eller politiker) eller ved institusjonsspesifikke forhold (for eksempel folketall og økonomi). Det kan argumenteres for at individuelle kjennetegn ved respondentene kan være vel så betydningsfulle. For undersøkelsen av kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter rapporterer vi derfor typiske verdier for et utvalg bakgrunnsvariabler i et eget vedlegg (vedlegg B). Oversikten der viser at fordelingen på de fleste bakgrunnsvariabler ikke er dramatisk forskjellig i små og store kommuner, og dette styrker dermed våre tolkninger overfor i alle fall de enkleste alternative betraktninger som trekker inn individuelle egenskaper.

Oversikten i vedlegg B viser også statistikk for noen betraktninger og rapporteringer omkring ens *eget forhold* til lokalpolitikken – hvordan respondenten vurderer sannsynligheten for å stille til valg på nytt og hvor mange perioder man typisk sitter. Vi peker på følgende interessante funn (se vedlegg B): Representanter i små kommuner har mindre tro på at de kommer til å stille til valg for en ny periode enn sine kolleger i store kommuner (25 prosent vs. 40 prosent tror på en ny periode), og førstnevnte gruppe sitter i snitt færre perioder i kommunestyret (1,15 vs. 1,26). Inngående analyser av hvorfor og hvordan dette fremkommer ligger utenfor denne rapportens rekkevidde, men det kan uansett synes som at politikerrollen er temmelig forskjellig fra små til store kommuner.

Tabell 4.1: Deskriptiv statistikk for undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter og rådmenn. Etter kommunestørrelse.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn			
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.	Over 5000 innb.	Under 5000 innb.	Over 5000 innb.		
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)
<i>I) Kommunens bruk av ulike økonomiske virkemidler:</i>									
Fritt valg mellom tjenesteprodusenter? K: spm. 1, R: spm. 6. Mål: Andel for fritt valg .	Barnehage	0.55	(445)	0.71	(1859)	0.62	(190)	0.73	(146)
	Grunnskoler	0.27	(450)	0.36	(1863)	0.42	(190)	0.49	(146)
	Sykehjem	0.42	(448)	0.53	(1858)	0.46	(190)	0.50	(146)
Lovfestet rett til tjenesten? K: spm. 2. Mål: Andel for lovfestet rett.	Barnehage	0.52	(449)	0.50	(1855)				
	Sykehjem	0.58	(449)	0.62	(1860)				
	Pleie og omsorgstjenester i hjemmet	0.52	(447)	0.57	(1859)				
Gjennomføring av anbudskonkurranser før tjenesteprodusent velges? K: spm. 3, R: spm. 7. Mål: Andel for gjennomføring av anbudskonkurranser.	Grunnskole	0.07	(452)	0.13	(1869)	0.05	(197)	0.09	(146)
	Barnehager	0.31	(450)	0.45	(1868)	0.32	(197)	0.49	(145)

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
Gjennomføring av anbudskonkurranser før tjenesteproducent velges? K: spm. 3, R: spm. 7. Mål: Andel for gjennomføring av anbudskonkurranser.	Musikkskoler	0.47	(442)	0.51	(1853)	0.29	(197)	0.32	(146)		
	Leger	0.32	(437)	0.48	(1828)						
	Sykehjem, bo- og behandlingssentre el.	0.25	(449)	0.36	(1864)						
	Alders- og sykehjem					0.18	(197)	0.32	(143)		
	Barnevern	0.07	(449)	0.10	(1855)	0.03	(195)	0.10	(145)		
	Pleie- og omsorgstjenester i hjemmet	0.28	(448)	0.37	(1854)						
	Elderomsorg					0.16	(197)	0.28	(144)		
	Kino	0.84	(448)	0.81	(1859)	0.86	(194)	0.88	(144)		
	Renovasjon	0.88	(452)	0.86	(1868)	0.94	(196)	0.96	(145)		
	Samferdselstiltak	0.82	(449)	0.81	(1868)	0.92	(197)	0.91	(145)		
	Renhold	0.77	(448)	0.80	(1861)	0.83	(195)	0.90	(145)		

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
	Grunnskole	0.19	(454)	0.33	(1867)						
	Barnehager	0.58	(451)	0.75	(1870)						
	Musikkskoler	0.68	(451)	0.73	(1859)						
	Leger	0.47	(443)	0.65	(1835)						
Øke innslaget av/gi tilskudd til private/frivillige organisasjoner eller fullstendig kommunal drift? K: spm. 4. Mål: Andel for tilskudd til private/frivillige.	Sykehjem, bo- og behandlingssentre el.	0.33	(449)	0.46	(1866)						
	Barnevern	0.12	(451)	0.19	(1862)						
	Pleie- og omsorgstjenester i hjemmet	0.40	(446)	0.48	(1861)						
	Kino	0.90	(445)	0.86	(1848)						
	Renovasjon	0.83	(452)	0.85	(1839)						
	Samferdselstiltak	0.81	(451)	0.82	(1847)						

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
II) Kommunens rammebetingelser/forholdet mellom stat og kommune:											
Endre sattesatsen? K: spm. 9.	Mål: Andel som ikke vil endre skattesats.	0.71	(453)	0.58	(1879)						
	Mål: Gjennomsnittlig ønsket endring.	0.37	(453)	0.36	(1879)						
Syn på eiendomsskatt. K: spm. 10, R: spm. 8.	Mål: Andel som oppgir at kommunen har eiendomsskatt.	0.47	(451)	0.53	(1882)	0.52	(199)	0.50	(147)		
	Mål: Andel som mener at eiendomsskatt bør innføres.	0.19	(233)	0.25	(886)	0.43	(93)	0.61	(71)		
	Mål: Andel som mener eiendomssakten bør fjernes.	0.22	(212)	0.31	(988)	0.01	(102)	0.07	(73)		
	Mål: Andel som mener at eiendomsskatt bør reduseres.	0.11	(212)	0.13	(988)	0.02	(102)	0.04	(73)		
	Mål: Andel som mener at eiendomsskatt bør beholdes på samme nivå som i dag.	0.55	(212)	0.41	(988)	0.60	(102)	0.40	(73)		
	Mål: Andel som mener at eiendomssakten bør økes.	0.12	(212)	0.16	(988)	0.37	(102)	0.49	(73)		

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn			
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.	Over 5000 innb.	Under 5000 innb.	Over 5000 innb.	Under 5000 innb.	Over 5000 innb.
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)
I hvilken grad benytte avgifter og gebyrer? K: spm. 11, R: spm. 9. Mål: Gjennomsnitt på skala fra 1="Svært høy grad" til 0="Ikke i det hele tatt".	Barnehager	0.40	(459)	0.42	(1868)	0.64	(197)	0.68	(146)
	Eldreomsorg	0.34	(457)	0.32	(1870)	0.55	(197)	0.55	(146)
	Vann, avløp og renovasjon	0.63	(456)	0.65	(1870)	0.87	(196)	0.90	(146)
	Byggesaksbehandling	0.55	(458)	0.60	(1870)	0.81	(196)	0.89	(146)
Syn på kommunesammenslåing. K: spm. 12, R: spm. 4 og 5.	Mål: Andel for sammenslåing med en eller flere av nabokommunene?	0.35	(453)	0.48	(1888)	0.33	(195)	0.53	(148)
	Mål: Andel som oppgir demokratihensyn som viktigste argument mot sammenslåing					0.13	(92)	0.13	(53)
	Mål: Andel som oppgir økonomiske hensyn som viktigste argument mot sammenslåing					0.25	(92)	0.38	(53)
	Mål: Andel som oppgir interkommunalt samarbeid som alternativ som viktigste argument mot sammenslåing					0.46	(92)	0.38	(53)
	Mål: Andel som oppgir behovstilpasning som viktigste argument mot sammenslåing					0.08	(92)	0.08	(53)
	Mål: Andel som oppgir svekket tilhørighet som viktigste argument mot sammenslåing					0.09	(92)	0.04	(53)
Parlamentarisme- vs. formannskap? K: spm. 13.	Mål: Andel for innføring av kommunal parlamentarisme	0.09	(454)	0.21	(1877)				

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
	Fylkespolitikere	1.62	(443)	1.72	(1783)	1.54	(180)	1.25	(132)		
	Fylkeskommunens administrasjonen	0.74	(421)	0.59	(1714)	2.15	(176)	1.69	(134)		
Kontaktet følgende instanser? K: spm. 14, R: spm. 1. Mål: Gjennomsnittlig antall kontakter etter omkodning av opprinnelig variabel der svarkode 1=8 kontakter, 2=4,5 kontakter, 3=2 kontakter og 4=0 kontakter.	Fylkesmannen eller andre statlig etater på fylkesnivå	0.78	(420)	0.57	(1701)	3.05	(193)	2.66	(140)		
	Stortingspolitikere	1.69	(438)	2.07	(1811)	1.15	(179)	1.45	(132)		
	Kommunal- og regionaldepartementet	0.43	(414)	0.36	(1700)	0.99	(174)	1.29	(133)		
	Andre departementer	0.49	(414)	0.48	(1691)	0.63	(162)	0.79	(125)		
	Andre	0.27	(304)	0.24	(1218)	0.74	(86)	0.94	(75)		
Hvordan oppleves den statlige styringen? K: spm 15, R: spm. 2. Mål: Gjennomsnittlig skåre på indeks der "Styringen er for sterk..."=1, "Styringen passe sterk..."=0 og "Styringen bør bli sterkere..."=-1.	Grunnskole	0.14	(445)	0.20	(1834)	0.71	(194)	0.84	(147)		
	Barnehager- og parker	0.20	(437)	0.21	(1820)	0.51	(193)	0.65	(147)		
	Musikk og kulturskoler	0.15	(436)	0.15	(1798)	0.22	(192)	0.35	(144)		
	Forebyggende arbeid, helse- og sosial	0.10	(427)	0.12	(1774)	0.25	(189)	0.32	(143)		

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
	Diagnose, behandling og rehabilitering - kommunehelsetjenesten	0.05	(433)	0.12	(1793)	0.21	(193)	0.32	(147)		
	Økonomisk sosialhjelp	0.09	(432)	0.11	(1799)	0.21	(194)	0.39	(146)		
	Barneverntjeneste og -tiltak	0.03	(427)	0.02	(1783)	0.23	(194)	0.43	(145)		
Hvordan oppleves den statlige styringen? K: spm 15, R: spm. 2. Mål: Gjennomsnittlig skåre på indeks der "Styringen er for sterk..."=1, "Styringen passe sterk..."=0 og "Styringen bør bli sterkere..."=-1.	Pleie, omsorg og hjelp i institusjon	0.13	(435)	0.13	(1808)	0.45	(195)	0.52	(147)		
	Pleie, omsorg og hjelp i hjemmet	0.08	(430)	0.09	(1790)	0.35	(193)	0.41	(147)		
	Kommunal næringsvirksomhet	0.19	(426)	0.19	(1773)	0.09	(194)	0.03	(142)		
	Naturforvaltning og friluftsliv	0.39	(433)	0.24	(1783)	0.40	(194)	0.36	(146)		
	Kulturformål (bibliotek, kino, idrett etc.)	0.10	(429)	0.13	(1776)	0.06	(195)	0.10	(145)		
	Tekniske formål (vann, avløp, renovasjon)	0.20	(430)	0.20	(1798)	0.22	(195)	0.22	(146)		

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:				Rådmenn			
		Kommunestyrerepresentanter		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Barnehager- og parker.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar					0.04	(196)	0.01	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar					0.00	(196)	0.00	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar					0.96	(196)	0.99	(148)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Musikk og kulturskoler.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar					0.05	(194)	0.01	(147)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar					0.03	(194)	0.01	(147)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar					0.92	(194)	0.98	(147)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Forebyggende arbeid, helse- og sosial.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar					0.05	(189)	0.05	(147)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar					0.04	(189)	0.02	(147)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar					0.91	(189)	0.93	(147)

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Rådmenn			
		Kommunestyrerepresentanter		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Diagnose, behandling og rehabilitering -kommunehelsetjenesten.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar			0.12	(192)	0.10	(143)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar			0.06	(192)	0.05	(143)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar			0.82	(192)	0.85	(143)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Økonomisk sosialhjelp.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar			0.46	(193)	0.42	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar			0.01	(193)	0.03	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar			0.53	(193)	0.55	(148)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Barneverntjeneste og -tiltak.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar			0.28	(196)	0.22	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar			0.18	(196)	0.07	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar			0.54	(196)	0.71	(148)

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:				Rådmenn			
		Kommunestyrerepresentanter		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Pleie, omsorg og hjelp i institusjon.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar					0.07	(196)	0.07	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar					0.01	(196)	0.01	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar					0.92	(196)	0.93	(148)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Pleie, omsorg og hjelp i hjemmet.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar					0.04	(195)	0.01	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar					0.01	(195)	0.00	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar					0.96	(195)	0.99	(148)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Kommunal næringsvirksomhet.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar					0.01	(194)	0.02	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar					0.03	(194)	0.05	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar					0.96	(194)	0.93	(148)

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Rådmenn			
		Kommunestyrerepresentanter		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Naturforvaltning og friluftsliv.	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar			0.03	(195)	0.04	(145)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar			0.13	(195)	0.07	(145)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar			0.84	(195)	0.89	(145)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Kulturformål (bibliotek, kino, idrett etc.).	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar			0.00	(195)	0.01	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar			0.05	(195)	0.03	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar			0.95	(195)	0.96	(148)
Hvilket nivå bør ha ansvaret? R: spm. 3. Område: Tekniske formål (vann, avløp, renovasjon).	Mål: Andel som mener området bør være et statlig ansvar			0.01	(195)	0.00	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et fylkeskommunalt ansvar			0.02	(195)	0.01	(148)
	Mål: Andel som mener området bør være et kommunalt ansvar			0.97	(195)	0.99	(148)

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
III) Politiske forhold/forholdet til innbyggerne :											
Har ditt parti forsøkt å vinne økt oppslutning blant spesielle yrkesgrupper. K: spm.17.	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos ansatte i privat sektor/selvstendig næringsdrivende	0.08	(452)	0.11	(1854)						
	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos ansatte i offentlig sektor	0.01	(452)	0.06	(1854)						
	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos trygdede/pensjonister	0.00	(452)	0.03	(1854)						
	Mål: Andel som oppgir at alle yrkesgrupper er like viktige	0.91	(452)	0.81	(1854)						
Har ditt parti forsøkt å vinne økt oppslutning blant spesielle aldersgrupper. K: spm.17.	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos yngre velgere	0.29	(454)	0.30	(1861)						
	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos middelaldrende velgere	0.01	(454)	0.02	(1861)						
	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos eldre velgere	0.00	(454)	0.02	(1861)						
	Mål: Andel som oppgir at alle aldersgrupper er like viktige	0.69	(454)	0.66	(1861)						

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
Har ditt parti forsøkt å vinne økt oppslutning blant spesielle inntektsgrupper. K: spm.17.	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos velgere med lav inntekt	0.03	(454)	0.07	(1849)						
	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos velgere med middels inntekt	0.02	(454)	0.03	(1849)						
	Mål: Andel som oppgir fremstøt hos velgere med høy inntekt	0.00	(454)	0.01	(1849)						
	Mål: Andel som oppgir at alle inntektsgrupper er like viktige	0.95	(454)	0.89	(1849)						
Hvordan oppfatter du din oppgave som folkevalgt representant? K: spm. 18.	Mål: Andel som oppgir at deres oppgave er "...å lytte til folkemeningen...".	0.66	(457)	0.55	(1860)						
Tilgang til internett og e-post? K: spm. 19.	Mål: Andel som oppgir tilgang.	0.85	(456)	0.88	(1876)						

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
Hvor ofte bruker du internett og e-post til følgende politiske aktiviteter? K: spm. 19. Mål: Gjennomsnittlig antall ganger pr. mnd. etter omkodning av opprinnelig variabel der svarkode 1=4 ganger, 2=1 gang, 3=0,5 ganger og 4=0 ganger.	Kommunikasjon med innbyggere	0.97	(376)	1.10	(1584)						
	Kommunikasjon med andre politikere i kommunen	1.15	(381)	1.50	(1609)						
	Kommunikasjon med partifeller i andre kommuner	0.79	(383)	1.07	(1608)						
	Kommunikasjon med partifeller på nasjonalt nivå	0.66	(383)	0.97	(1601)						
	Kommunikasjon med kommunens administrasjon	1.25	(381)	1.23	(1615)						
Holdning til følgende alternative deltakelsesformer. K: spm. 20, R: spm. 11. Mål: Gjennomsnitt på skala fra 1="Svært positiv" til -1="Svært negativ".	Folkeavstemming i kommunen	0.36	(455)	0.27	(1858)	0.08	(198)	-0.03	(147)		
	Diskusjonsgrupper -organisert for eksempel via Internett	0.19	(446)	0.26	(1833)	0.35	(196)	0.46	(147)		
	Faste ressurs- eller referansegrupper, sammensatt av menige innbyggere	0.30	(450)	0.31	(1848)	0.21	(196)	0.30	(147)		
	Folkemøter, konferanser el. i forbindelse planer eller andre saker	0.69	(460)	0.71	(1867)	0.76	(199)	0.72	(147)		
	Brukerstyring knyttet til skoler, institusjoner for eldre el.	0.42	(453)	0.51	(1861)	0.44	(199)	0.51	(147)		

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn					
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.		Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)		
Holdning til følgende alternative deltakelsesformer. K: spm. 20, R: spm. 11. Mål: Gjennomsnitt på skala fra 1="Svært positiv" til -1="Svært negativ".	Lokale utvalg med noe beslutningsmyndighet	0.28	(454)	0.26	(1850)	0.02	(198)	-0.02	(147)		
	Barn og unges kommunestyre el.	0.49	(453)	0.53	(1846)	0.40	(199)	0.57	(146)		
	Befolkningsundersøkelser (ikke om spesifikke tjenester)	0.36	(456)	0.46	(1849)	0.52	(197)	0.62	(146)		
	Brukerundersøkelser (altså knyttet til spesifikke tjenester)	0.56	(460)	0.66	(1861)	0.81	(199)	0.90	(147)		
Holdning til innbyggernes bidrag til den politiske beslutningsprosess målt ved følgende påstander. K: spm. 21, R: spm. 12. Mål: Gjennomsnitt på skala fra 1="Helt enig" til -1="Helt uenig".	"Folk flest har tilstrekkelig blikk for hva som er i allmennhetens interesse"	0.11	(450)	0.07	(1843)	0.10	(196)	0.17	(145)		
	"Folk flest stiller for høye krav til kommunen"	0.23	(457)	0.22	(1850)	0.19	(197)	0.22	(146)		
	"Folk flest er tilstrekkelig klar over kompleksiteten i de virksomheter og/eller saker de engasjerer seg i"	-0.23	(442)	-0.22	(1826)	-0.35	(196)	-0.27	(145)		

Tabell 4.1 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Respondenter:		Kommunestyrerepresentanter		Rådmenn			
		Kommunestørrelse:		Under 5000 innb.	Over 5000 innb.	Under 5000 innb.		Over 5000 innb.	
		Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)	Mål	(N)
	Sentraladministrasjonen					1.77	(196)	1.43	(137)
	Skole					2.99	(195)	4.14	(142)
Har blitt kontaktet av lokale organisasjoner, aksjons- eller interessegrupper som har hatt som mål å påvirke på følgende områder. R: spm. 13. Mål: Gjennomsnittlig antall kontakter etter omkoding av opprinnelig variabel der svarkode 1=8 kontakter, 2=4,5 kontakter, 3=2 kontakter og 4=0 kontakter.	Helse					2.33	(195)	3.09	(140)
	Pleie- og omsorg/eldre					2.81	(196)	3.73	(142)
	Sosial					1.17	(192)	1.98	(142)
	Teknisk					2.66	(194)	3.13	(142)
	Næringsliv/sysselsetting					3.31	(196)	3.69	(142)
	Kultur					2.38	(195)	2.93	(142)

Tabell 4.2: Deskriptiv statistikk for undersøkelsen av fylkestingsrepresentanter.

Spørsmål	Delspørsmål	Mål	(N)
<i>I) Fylkeskommunens bruk av ulike økonomiske virkemidler:</i>			
Fritt valg mellom tjenesteprodusenter? F: spm. 7.	Videregående skole. Mål: Andel for fritt valg	0.47	(538)
	Videregående opplæring	0.20	(537)
	Barnevern	0.15	(531)
Gjennomføring av anbudskonkurranser før tjenesteprodusent velges? F: spm. 8. Mål: Andel for gjennomføring av anbudskonkurranser.	Tannleger	0.46	(534)
	Museumsdrift	0.28	(531)
	Vedlikehold av veier	0.74	(537)
	Bussruter	0.76	(537)
	Renhold	0.69	(537)

Tabell 4.2 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Mål	(N)
Øke innslaget av/gi tilskudd til private/frivillige organisasjoner eller fullstendig kommunal drift? F: spm. 9. Mål: Andel for tilskudd til private/frivillige.	Videregående skoler	0.41	(522)
	Tannleger	0.65	(530)
	Barneverninstitusjoner	0.42	(537)
	Kulturinstitusjoner (f.eks. museer)	0.75	(539)
	Bussruter	0.83	(533)
Bestiller-utfører modell (klart skille mellom utfører og fylke som bestiller) eller integrasjon mellom fylke og tjenesteutfører (dagens normalmodell). F: spm. 10. Mål: Andel for sterk integrasjon (dagens normalmodell).	Videregående skoler	0.72	(528)
	Tannleger	0.45	(518)
	Barneverninstitusjoner	0.72	(524)
	Kulturinstitusjoner (f.eks. museer)	0.53	(523)
	Bussruter	0.23	(520)

Tabell 4.2 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Mål	(N)
<i>II) Fylkeskommunens rammebetingelser/forholdet mellom stat og kommune/fylkeskommunens videre eksistens:</i>			
Endre sattesatsen? F: spm. 19.	Mål: Andel som ikke vil endre skattesats.	0.47	(522)
	Mål: Gjennomsnittlig ønsket endring.	0.41	(522)
Syn på fylkessammenslåing. F: spm. 23.	Mål: Andel for sammenslåing med et eller flere av nabofylkene	0.46	(535)
Parlamentarisme vs. fylkesutvalg? F: spm. 25.	Mål: Andel for innføring av fylkeskommunal parlamentarisme	0.39	(540)
Kontaktet følgende instanser? F: spm. 20. Mål: Gjennomsnittlig antall kontakter etter omkodning av opprinnelig variabel der svarkode 1=6 kontakter, 2=4 kontakter, 3=2 kontakter og 4=0 kontakter.	Fylkesmannen eller andre statlig etater på fylkesnivå	0.72	(428)
	Stortingspolitikere	2.97	(518)
	Kommunal- og regionaldepartementet	0.83	(433)
	Andre departementer	1.04	(437)
	Andre	0.78	(322)

Tabell 4.2 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Mål	(N)
Hvordan oppleves den statlige styringen? F: spm 18. Mål: Gjennomsnittlig skåre på indeks der "Styringen er for sterk..."=1, "Styringen passe sterk..."=0 og "Styringen bør bli sterkere..."=-1.	Videregående skole	0.34	(514)
	Tannhelsetjenesten	0.06	(504)
	Omsorg for/behandling av rusmiddelbrukere	0.08	(503)
	Barneverntjeneste, -tiltak og institusjoner	0.12	(504)
	Næringsformål	0.38	(497)
	Friluftsliv og miljø	0.34	(494)
	Kulturformål (bibliotek, museer, idrett etc.)	0.27	(495)
	Energisektoren	0.23	(481)
	Fylkesveier	0.25	(502)
	Bussruter	0.19	(489)

Tabell 4.2 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Mål	(N)
Alternativer for fylkeskommunens fremtid? F: spm. 21. Mål: Andeler for de ulike alternativer.	Fylkeskommunen opprettholdes med dagens arbeidsoppgaver	0.03	(537)
	Fylkeskommunen opprettholdes. Oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og den regionale satsforvaltning justeres.	0.55	(537)
	Fylkestinget opprettholdes. Fylkeskommunens og fylkesmannens administrasjoner slås sammen under ledelse av fylkesmannen (enhetsfylket)	0.13	(537)
	Fylkeskommunen avvikles og oppgavene fordeles på stat og kommuner	0.29	(537)
Direkte eller indirekte valg til fylkestinget? F: spm. 22.	Mål: Andel som mener fylkestingsvalg bør skje direkte	0.91	(539)
Hvilket nivå bør ha ansvaret dersom fylkeskommunen avvikles? F: spm. 24. Mål: Andel som mener kommunen fremfor staten bør ha ansvaret.	Videregående opplæring	0.53	(526)
	Folkehøgskolene	0.34	(518)
	Tannhelsetjenesten	0.48	(525)
	Barne- og ungdomsvernet	0.59	(525)
	Familievernet	0.68	(523)
	Næringspolitikken	0.80	(523)

Tabell 4.2 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Mål	(N)
Hvilket nivå bør ha ansvaret dersom fylkeskommunen avvikles? F: spm. 24. Mål: Andel som mener kommunen fremfor staten bør ha ansvaret	Miljø- og naturvernaktivitetene	0.64	(521)
	Kulturaktivitetene (bibliotek, museer m.v.)	0.78	(525)
	Energiselskaper m.v.	0.65	(519)
	Veivedlikehold	0.32	(526)
	Samferdselsbedrifter (kollektivtransport)	0.37	(519)

III) Politiske forhold/forholdet til innbyggerne :

Hvordan oppfatter du din oppgave som folkevalgt representant? F: spm. 27.	Mål: Andel som oppgir at deres oppgave er "...å lytte til folkemeningen...".	0.52	(527)
Tilgang til internett og e-post? F: spm. 28.	Mål: Andel som oppgir tilgang.	0.93	(527)

Tabell 4.2 forts.

Spørsmål	Delspørsmål	Mål	(N)
Hvor ofte bruker du internett og e-post til følgende politiske aktiviteter? F: spm. 28. Mål: Gjennomsnittlig antall ganger pr. mnd. etter omkoding av opprinnelig variabel der svarkode 1=4 ganger, 2=1 gang, 3=0,5 ganger og 4=0 ganger.	Kommunikasjon med innbyggere	1.34	(470)
	Kommunikasjon med andre politikere i fylkeskommunen	1.65	(478)
	Kommunikasjon med partifeller i andre fylkeskommuner	1.33	(479)
	Kommunikasjon med partifeller på nasjonalt nivå	1.39	(479)
	Kommunikasjon med fylkeskommunens administrasjon	1.50	(480)

Vi tar i det følgende for oss resultatene for både for kommunene og for fylkeskommunene slik de presenteres i tabellene, altså i undergrupper av *I) Bruk av ulike økonomiske virkemidler*, *II) Rammebetingelser/forholdet til staten* og *III) Politiske forhold/forholdet til innbyggerne*.

I) Bruk av ulike økonomiske virkemidler

En første observasjon i denne delen av tabell 4.1 er forskjellene i holdninger i hhv. små og store kommuner. Representanter i store kommuner er gjennomgående mer positive til de fleste typer reformer – både fritt brukervalg, gjennomføring av anbudskonkurranser og økte tilskudd til private/frivillige organisasjoner. Tendensen er sterkest for de områder der det er minst innslag av denne typen virkemidler: For eksempel en prosentdifferanse på 14 prosentpoeng for anbudskonkurransespørsmålet på barnehageområdet og 14 prosentpoeng for tilskuddsspørsmålet på grunnskoleområdet. På de sektorer hvor de aktuelle virkemidlene har vært benyttet en stund (renovasjon, kino, samferdsel og renhold) er det generelt stor enighet om de ulike virkemidlers (anbudskonkurranser, tilskudd til private) egnethet (80-90 prosent hos alle representanter). At småkommuner gjennomgående er rikere enn sine store motparter, og at de derfor ikke i like stor grad trenger å gjennomføre presumtivt kostnadsbesparende reformer på områder der det fortsatt er potensiale, er en mulig forklaring her.

Når det gjelder lovfesting av rett til tjenesten finner vi ingen større forskjeller mellom små og store kommuner – 50-60 prosent av representantene både fra store og små kommuner mener at rett til de aktuelle tjenester (barnehage, sykehjem og pleie/omsorg) bør lovfestes.

For fylkeskommunene (tabell 4.2) er mønsteret noe av det samme: De rettighetsbaserte tjenestene (videregående opplæring og barnevern) ses som mindre egnet for konkurranseutsetting og privatisering, mens de mer tekniske tjenester (bussruter og veivedlikehold) og museumsdrift ses som mer egnede. Det kan allikevel - og kanskje nettopp fordi andre virkemidler ses som lite egnede - synes som det er spesielt behov for klarere ansvarsforhold i de rettighetsbaserte tjenestene: 72 prosent av fylkestingsrepresentantene mener at videregående opplæring og barnevern bør organiseres med et klarere skille mellom bestiller og utfører av tjenesten, mot generelt lavere andeler når spørsmålet gjelder andre sektorer.

II) Rammebetingelser/forholdet til staten

Et flertall av kommunestyrerepresentantene ønsker å beholde dagens skattøre. Igjen ser vi forskjeller mellom store kommuner, der 42 prosent ønsker å endre skattesatsen, og små kommuner, der kun 29 prosent helst ser at skattesatsen endres. Den gjennomsnittlige ønskede endringen (i prosentpoeng) er også positiv (0,36-0,37): Den typiske kommunestyrerepresentant ønsker altså å øke skatten ut over dagens maksimalsats – og tendensen er altså klarere i store og generelt mer økonomisk pressede kommuner. Tendensen kommer også til uttrykk i fylkeskommunene, som i større grad enn kommunene er bundet av lavere skattesatser: 53 prosent av fylkestingsrepresentantene ønsker å endre skattesatsen.

Blant kommunestyrerepresentanter som oppgir at egen kommune ikke har eiendomsskatt ønsker 20-25 prosent at slik skatt innføres. En noe større andel i store kommuner enn i småkommuner ønsker at eiendomsskatt innføres (25 vs. 19 prosent). Blant småkommunerepresentantene som oppgir at kommunen har eiendomsskatt ønsker de aller fleste å beholde dagens skattesats (55 prosent). I store kommuner ses en tendens til større polarisering: 44 prosent ønsker at den fjernes eller reduseres, mens 16 prosent ønsker økt eiendomsskatt. De tilsvarende tall for småkommuner er 33 og 12 prosent. Selv om det ordinære skattegrunnlaget (dvs. personlig eiendom) er mindre i

små kommuner, krever flere småkommuner inn eiendomsskatt fra en lokal kraftsektor av betydelig størrelse, og man har ofte større ressurser til rådighet gjennom inntektssystemet generelt. Eiendomsskatt kan altså være et mer betydningsfullt og velgersensitivt spørsmål for ulike grupper i store kommuner, og dermed også et skarpere valgtema for politikerne. Tendensen til polarisering ser vi også blant rådmennene, men den største forskjellen fra lokalpolitikere er allikevel at rådmennene generelt sett er mer positivt innstilt til eiendomsskatt: I kommuner som ikke har eiendomsskatt vil hele 43-61 prosent av rådmennene innføre den. I kommuner med eiendomsskatt ønsker 37-49 prosent å øke den, 60-40 prosent ønsker å beholde den på dagens nivå, mens under 10 prosent ønsker å redusere eller fjerne den helt. Dette understreker selvsagt at eiendomsskatt for rådmennene mer ses som et rent finansielt instrument uten de politiske implikasjoner som lokalpolitikeren må ta inn over seg.

Forskjellene i holdninger til gebyrfinansiering varierer som ventet sterkt mellom de ulike tjenestoområder, med 32-34 prosent som ser gebyrer som egnet på eldreomsorgområdet og 63-65 prosent for vann, avløp og renovasjon. Men også her er det forskjellen mellom den politiske og den administrative elite som er fremtredende: Rådmennene er gjennomgående mer positive til gebyrfinansiering på alle områder (fra 10 til 30 prosentpoeng). Det er ingen større forskjeller i holdninger her mellom representanter i store og små kommuner.

I synet på kommunesammenslåing er det en markant forskjell mellom representantene i store og små kommuner, med 35 prosent i småkommuner som mener at egen kommune bør slås sammen med nabokommunen(e) mot 48 prosent i store kommuner. Mønsteret er noenlunde det samme for rådmennene.

Blant rådmennene som går imot sammenslåing ble det også spurt om det viktigste motargumentet. For nærmere halvparten av rådmennene fra små kommuner ble interkommunalt samarbeid som alternativ nevnt som det viktigste, og dette ble også nevnt av 38 prosent av rådmennene i store kommuner. Det ser altså ut til at i alle fall rådmennene ser for seg reelle alternativer til kommunesammenslåinger, men det kan også spores en viss tendens til at det hegnes om andre "småkommuneverdier": Andelen som oppgir svekket tilhørighet synker fra 9 til 4 prosent når vi spør rådmenn fra store heller enn fra små kommuner. Også økonomiske hensyn ser ut til å være viktige. Ikke ubetydelige 25 prosent av rådmennene i småkommuner oppgir økonomiske hensyn som viktigste motargument. Denne andelen stiger til 38 prosent i store kommuner, men andelen som oppgir interkommunalt samarbeid synker noenlunde tilsvarende. Det er nok rimelig å se også argumentet om interkommunalt samarbeid som økonomisk av natur og som en mer spesifikk kategori. Samtidig er interkommunalt samarbeid mindre økonomisk attraktivt for store kommuner fordi stordriftsgevinster for dem i større grad allerede er hentet ut. Slik trenger ikke andelen på 38 prosent indikere at de store kommunene som går mot sammenslåing får større økonomiske problemer ved en sammenslåing enn tilsvarende små kommuner. Dette indikeres også av den lavere motstanden mot sammenslåinger i de store kommunene. Effekten er trolig en kategorieffekt av selve spørsmålsformuleringen. Allokeringseffektivitet (behovstilpasning) er også nevnt som eget argument i spørsmålet, og argumentet ses som det viktigste kun blant 8 prosent av rådmennene (likt i store og små kommuner). Det kan dermed se ut til at økonomiske forhold (for eksempel tap når kommunen må dele sine inntekter med sine naboer, størrelsen på eventuelle stordriftsgevinster, engangskostnader mv.) spiller en stor rolle når motstanden mot kommunesammenslåinger skal forklares, men at demokratihensyn (som oppgis av 13 prosent) og tilhørighet og identitet også spiller inn. Blant fylkestingsrepresentanter mener hele 46 prosent at eget fylke bør slås sammen med nabofylket eller -fylkene, noe som er rimelig sett opp mot tendensen i de store kommunene.

Det store flertall av kommunestyrerepresentantene ønsker å beholde dagens hovedordning med formannskap. Kun 9 prosent i småkommuner og 21 prosent i store kommuner ønsker å innføre kommunal parlamentarisme. Forskjellen mellom store og små kommuner er ikke ubetydelig, og kan uttrykke at ønsket om klarere politisk ansvarlighet tiltar ettersom den økonomiske situasjon forverres. Men, det kan også ligge andre hensyn bak: For at parlamentarisme skal være et egnet virkemiddel krever det i utgangspunktet klare grupperinger i kommunestyret, og dette er vanskeligere å få til i mindre kommuner med mindre kommunestyre og mindre partiorganisasjoner. Begge forhold kan bidra til å forklare at hele 39 prosent av fylkestingsrepresentantene ønsker parlamentarisme i fylkestinget.

Når det gjelder kommunestyrerepresentantenes kontaktmønster med instanser på andre politiske nivåer, ser man at hovedtyngden av kontaktene den siste perioden (anslagsvis oppunder 2 kontakter i gjennomsnitt) rettet seg mot stortingspolitikere, mens kontakten med politikere på fylkesnivå følger hakk i hel. Det er også interessante forskjeller mellom små og store kommuner: Småkommunene ser ut til å konsentrere sine kontakter mer mot administrative instanser, mens de store i større grad retter sine mot det politiske nivå. Flere årsaker kan ligge til grunn: Småkommunene kan av kapasitets- og kompetansegrunner for eksempel være mer prisgitt sentral assistanse i tolkningen av regler og forskrifter enn store kommuner; store og mer pressede kommuner kan muligens ha større behov for å endre de sentrale rammebetingelser enn små og rikere kommuner; den større kontakten med det sentrale politiske nivå i de store kommuner kan gjenspeile en bedre kapasitet til å stable på beina et velrettet fremstøt overfor det øverste politiske nivå. Begge de siste aspekter kan bidra til å kaste lys over kontaktmønsteret til (de enda mer pressede) fylkestingsrepresentantene, som også i stor grad konsentrerer sin kontakt mot stortingspolitikere (anslagsvis 3 kontakter i snitt), og som generelt har et mye tettere kontaktmønster enn kommunestyrerepresentantene.

Spørsmålet om hvordan den statlige styringen oppleves kan ses i sammenheng med det forrige punktet. Generelt er det ingen store forskjeller mellom store og små kommuners syn her, og i snitt synes representantene stort sett at styringen er noe sterkere enn passe sterk: Indeksen som måler oppfatningen på en skala fra -1 for "for lite statlig styring" til 1 for "for sterk styring" er positiv for alle tjenesteområder, men tipper sjelden over 0,20. En interessant observasjon er allikevel at man for naturforvaltning og friluftsliv – som fra de fleste synsvinkler kan ses som en uproblematisk lokal oppgave – opplever den statlige styringen som nokså sterk (0,39 og 0,24 for hhv. små og store kommuner). Bak den markante forskjellen mellom representanter fra små og store kommuner kan det ligge at småkommunene har spesielt store ressurser på dette området, slik at statlig inngripen her nok føles annerledes enn i store kommuner. For de tunge "velferdsoppgavene" som grunnskole og (kommune)helsetjeneste er det mer kontroversielt at disse skal være en uregulert lokal oppgave, og oppfatningen her tenderer mer i retning av at den statlige styringen er passe sterk. Men her finner vi også forskjeller mellom store og små kommuner: Indeksverdien øker fra 0,14 i småkommuner til 0,20 i store kommuner for grunnskoleområdet og fra 0,05 til 0,12 for helsetjenesteområdet. Dette kan skyldes at de store kommuner opplever at midlene ikke strekker til på disse ressurskrevende områdene, men kan også signalisere at de store kommuner med større kapasitet og kompetanse både ønsker og kan ta mer ansvar på disse områdene. For rådmennene er dette mønsteret sterkere. For fylkestingsrepresentantene er mønsteret mye av det samme som for politikere i store kommuner, om ikke mer ekstreme: Indeksverdien for opplevet styrke i den statlige styringen kommer opp i 0,34 for videregående skoler, 0,38 for næringsformål og 0,34 for friluftsliv og miljø.

Både spørsmålet om kommunestruktur og spørsmålet om et hensiktsmessig styringsforhold mellom forvaltningsnivåene må ses i sammenheng med oppgavefordelingen mellom nivåene. Til sammen er dette et komplekst spørsmål. Et grunnleggende første spørsmål i den forbindelse blir: Hvilke nivåer skal man satse på og hvordan skal de se ut? Både når det gjelder primær- og fylkeskommuner er det fremkommet ulike forslag til organisering (for eksempel bestiller-utfører-modeller, basiskommuner med ansvar for tekniske tjenester og lokal infrastruktur mv.), men det kanskje aller mest dramatiske tema i tiden er fylkeskommunens videre eksistens. I siste undersøkelse har vi også spurt fylkestingsrepresentantene om ulike alternativer for den fremtidige fylkeskommunen. På mange måter bekrefter svargivingen den kompleksiteten vi var inne på – dette er ikke et utvetydig spørsmål om å justere oppgavefordelingen alene, gitt dagens organisering av forvaltningsnivåene: Mens kun tre prosent ser dagens fylkeskommune som den beste, ser 55 prosent for seg at en annen oppgavefordeling kan løse problemene, og hele 29 prosent ser for seg at fylkeskommunen forsvinner helt. Det kan altså synes som at fylkeskommunen som lokalpolitisk og lokaldemokratisk nivå ikke nyter større legitimitet blant institusjonens egne talsmenn.

Vi har også spurt fylkestingsrepresentantene om hvordan oppgavene skulle fordeles dersom fylkeskommunen forsvant. For mange av fylkeskommunens oppgaver ser fylkestingsrepresentantene for seg at kommunene får ansvaret (med næringspolitikk og kultur på topp med hhv. 80 og 78 prosent for kommunalt ansvar), mens det på områder som veivedlikehold og fylkeskommunal samferdsel foretrekkes (rundt 65 prosent) at staten overtar ansvaret. På sistnevnte områder er ligger muligens behovet for regional koordinering bak svargivingen, og holder vi disse områdene utenfor er hovedinntrykket at betydelige andeler er for at dagens fylkeskommunale oppgaver bør løses lokalt. Også rådmennene er spurt om deres syn på oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene for en rekke tjenesteområder. Inntrykket her er nokså entydig: For alle områder så nær som for økonomisk sosialhjelp og barnevern er det store flertall (over 80 prosent) for at den aktuelle tjenesten bør være et kommunalt ansvar. Andre interessante trekk kan også fremheves: Generelt gjelder at blant store kommuner er det færre som mener at fylkeskommunen bør ha ansvaret enn i små kommuner; på grunnskoleområdet er det en større andel rådmenn i store kommuner enn i småkommuner som mener at kommunen bør ha ansvaret (93 vs. 85 prosent), og likeså for barneverntjeneste og –tiltak (71 vs. 54 prosent); på sistnevnte område og på økonomisk sosialhjelp (altså typiske individuelle “velferdsoppgaver”) er det betydelige andeler som mener at staten bør ha ansvaret i begge grupper av kommuner.

Oppsummeringsvis er inntrykket at det lokalpolitiske potensialet og engasjementet er stort. Blant våre intervjuobjekter finner vi holdninger som støtter opp om at en lang rekke oppgaver bør løses lokalt. Også spørsmålet om direkte eller indirekte valg til fylkestinget kan understreke det lokaldemokratiske engasjement: Forutsatt at fylkeskommunen opprettholdes svarer 91 prosent av fylkestingsrepresentantene at valget bør skje direkte, og ikke ved at kommunene velger representantene. Dette kan tolkes som at et klart demokratisk fundament ses som meget viktig blant lokalpolitikere. Men vi finner også at flere oppgaver synes problematiske i et lokalpolitisk perspektiv, og at en god oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og en hensiktsmessig organisering av antall og type nivåer på langt nær oppfattes som oppnådd.

III) Politiske forhold/forholdet til innbyggerne

På spørsmålet om kommunestyrerepresentantenes i perioden hadde forsøkt å vinne oppslutning blant spesielle sosio-økonomiske grupper er hovedtendensen at de aller fleste partier i store trekk forsøker å gjøre alle til lags. Det kan spores en liten forskjell mellom representanter fra små og

store kommuner når det gjelder politikk overfor spesielle yrkesgrupper, der fordelingen mellom fremstøt blant offentlige ansatte, privat ansatte og trygdede blir jevnere fordelt og kraftigere i sistnevnte kommunetype. Tendensen er svak, men kan tyde på at forutsetningene for interessepolitikk er sterkere til stede i store kommuner. Et annet interessant trekk er at relativt mange (rundt 30 prosent) oppgir at deres parti har gjort spesielle fremstøt overfor unge velgere. Tidligere undersøkelser har vist at yngre skifter parti langt lettere enn eldre, mer partiløse velgere, slik at det ikke er overraskende at akkurat denne aldersgruppen står mest i fokus i partikonkurransen.

I småkommunene oppgir 66 prosent at deres oppgave som folkevalgt er “å lytte til folkemeningen, og ta avgjørelser som er i tråd med det folk flest mener”, mens 34 prosent altså mener at deres oppgave er “å ta avgjørelser etter eget skjønn, og la velgerne vurdere resultatene etterpå”. I store kommuner er den tilsvarende fordelingen 55 mot 45 prosent. På den ene siden kan dette uttrykke en større sosial nærhet mellom velger og representant i små kommuner, slik at politikeren av den grunn blir nødt til å være mer lydhør der. På den andre siden – og sett i sammenheng med poenget i forrige avsnitt – “folkemeningen” kan være forskjellig i små og store kommuner: Mens mer kompliserte men allikevel stabile sosio-økonomiske interessemotsetninger med usikre og mer langsiktige løsninger står i fokus i de større kommuner, kan slike motsetninger i større grad blegges i mindre kommuner med romsligere økonomi. Dermed kan det i større grad bli saker som bestemmes av mer tilfeldige flertall og som umiddelbart og utvetydig berører større andeler av velgermassen som kommer til å stå i fokus i mindre kommuner. Blant fylkestingsrepresentantene er det 52 prosent som oppgir at deres oppgave er “å lytte til folkemeningen...”.

På spørsmålet om alternative deltakelsesformer avtegnes også et interessant mønster. Representanter fra småkommuner er i større grad enn sine kolleger fra store kommuner positivt innstilt til folkeavstemninger (en gjennomsnittlig indeksverdi på 0,36 vs. 0,27 på en skala fra 1 til -1, der 1 er positiv innstilling). På den annen side er det gjennomgående større skepsis til andre alternative deltakelsesformer i de små kommunene. Dette kan ses i sammenheng med poenget om ulike “folkemening” i forrige avsnitt: Dersom saker som egner seg godt for folkeavstemninger kan stå mer i fokus i små kommuner kan dette bidra til å forklare forskjellen i synet på folkeavstemninger. De andre deltakelsesformene varierer med hensyn til hvor mye beslutningsmakt man gir til folket direkte og knytter seg også i større eller mindre grad opp mot kommunal tjenesteproduksjon – og her kan det altså argumenteres for at store og små kommuner jobber under ulike forutsetninger. For eksempel finner vi en gjennomsnittlig indeksverdi på 0,46 for befolkningsundersøkelser og 0,56 for brukerundersøkelser på spesifikke tjenesteområder i store kommuner og tilsvarende indeksverdier på 0,36 og 0,46 i små kommuner. Mulige forklaringer er at små kommuner ser det som administrativt krevende å organisere alternative deltakelsesformer på siden av den ordinære politiske prosess, eller at det rett og slett ikke vil være det samme behov for slike tiltak der tilfredsheten med kommunale tjenester generelt er høy. Et hovedmønster er også at politikerne generelt er mer skeptiske til deltakelsesformer som på bredt grunnlag gir større formell eller uformell beslutningsmakt direkte til folket (“lokale utvalg med noe beslutningsmyndighet” og “faste ressurs- eller referansegrupper” oppnår de nest laveste indeksverdier på hhv. rundt 0,30 og 0,27). Rådmennenes syn gjenspeiler stort sett politikernes, men mønsteret er mye mer markant.

Et interessant funn: Det man kan anta er løsere “diskusjonsgrupper – organisert for eksempel via Internet” oppnår ikke høyere indeksverdi enn 0,19 i små kommuner og 0,26 i store. Våre data gir oss intet grunnlag for å fastslå om den relativt lave indeksskåren og også forskjellen mellom store

og små kommuner skyldes fortroligheten med det mediet som eksplisitt nevnes eller nytten av det. Et rimelig utgangspunkt er at informasjonsteknologi nå er såpass utbredt og brukervennlig – og i særdeleshet blant elitegrupper - at det er det siste som i størst grad kan forklare variasjonen i bruken av den. De aller fleste lokalpolitikere har i følge våre tall nå tilgang til Internett og e-post (oppunder 90 prosent av kommunestyrerepresentantene og 93 prosent av fylkestingsrepresentantene). For rådmennene bryter også indeksverdien på dette spørsmålet med hovedmønsteret som ble referert ovenfor – sistnevnte er mer positivt innstilt overfor diskusjonsgrupper på Internett. Noe av forklaring kan være at politikere på en helt annen måte enn administratorer knytter sin rolle ikke bare til formell beslutningsmakt, men også til ledelse i en mobiliserende politisk prosess. Og det siste aspektet vil nok nedtones i den mer egalitære kommunikasjonsformen som diskusjonsgrupper via Internett legger opp til. Forskjellen mellom synet hos lokalpolitikere (og rådmenn) i små og store kommuner kan selvsagt skyldes ulik vurdering av nytten av alternative deltakelsesformer generelt, slik som ble antydnet i forrige avsnitt. Men, i tillegg kan forutsetningene for mer personlige kontaktformer være forskjellige i små og store kommuner: Lengre og mer kronglete avstander i store kommuner kan gjøre de mest personlige kontaktformer (for eksempel folkemøter) vanskeligere, slik at alle andre ikke-fysiske kommunikasjonsformer (telefon, e-post, internettpunkter) ses som et viktig supplement. Den rapporterte bruken av Internett og e-post i store og små kommuner understøtter denne tolkningen: Kommunestyrerepresentanter i store kommuner benytter i snitt Internett og e-post flere ganger per måned enn sine kolleger i småkommuner (anslagsvis 20 prosent mer til sammen på de områder som er dekket), og hos fylkestingsrepresentantene brukes denne teknologien enda noe hyppigere overfor sammenlignbare grupper av mottakere.

Vi har også spurt kommunestyrerepresentantene og rådmennene om deres holdning til innbyggernes bidrag i den politiske beslutningsprosessen. På en skala fra -1 til 1 der -1 er "helt uenig" og 1 er "helt enig" måles dette synet langs tre påstander: 1) "Folk flest har tilstrekkelig blick for hva som er i allmennhetens interesse", 2) "Folk flest stiller for høye krav til kommunen" og 3) "Folk flest er tilstrekkelig klar over kompleksiteten i de virksomheter og/eller saker de engasjerer seg i". For kommunestyrerepresentantenes del registrerer vi en meget svak tiltro til "folk flests" blick for det allmenntilgode i både små og store kommuner (hhv. skåre på 0,11 og 0,07), en større skepsis til folks evne til å stille rimelige krav (hhv. 0,23 og 0,22) og en like sterk skepsis til folks evne til å forstå kompleksiteten i de saker de engasjerer seg i. Variasjonen i rådmennenes svargiving varierer sterkere mellom små og store kommuner, og korresponderer ikke med politikernes syn: Rådmenn har større tiltro til folks følelse for det allmenntilgode, og mer i store enn små kommuner (en skåre på hhv. 0,17 vs. 0,19). I store kommuner har man samtidig en mindre skepsis overfor folks evne til å se kompleksitetene (en skåre på -0,27 vs. -0,35). I sum har man imidlertid større problemer med kravmentaliteten i større kommuner (en skåre på 0,22 vs. 0,19 i små kommuner)! Mønsteret kan muligens ha med ulike forventninger og ressurser i ulike deler av befolkningen å gjøre: I de store kommuner med større privat rikdom kan det tenkes at man både har høyere forventninger og større ressurser til rådighet for å gjøre dem hørt (se punktet nedenfor). Det er imidlertid vanskelig her å tolke forskjellen mellom store og små kommuner og kanskje særlig den mellom rådmenn og politikere på en enkel intuitiv måte. Til det er spørsmålene for abstrakte – ulike respondenter i ulike omgivelser vil legge ulike ting til grunn, ikke bare når det gjelder de saker eller tjenesteområder som står som de viktigste, men også når det gjelder hvem man tenker på som "folk flest". I dette spørsmålet er det svært lite langs disse linjer som "guider" respondenten, og vi nøyer oss i denne omgang med å presentere resultatene heller enn å tolke dem.

Helt til slutt har vi også spurt rådmennene om hvor ofte de er blitt kontaktet av organiserte interessegrupper på ulike sektorer. Hovedmønsteret her bekrefter tidligere forskning som viser at organisert folkelig deltagelse utenom de formelle kanaler øker med økende kommunestørrelse: På alle områder utenom sentraladministrasjon opplever rådmenn i store kommuner at kontakten fra organiserte interesser er sterkere. For små kommuner ligger kontakter innenfor næringsliv/sysselsetting og innenfor skolesektoren på topp med hhv. 3,3 og 3,0 kontakter i snitt, mens man i store kommuner i snitt har 4,4 og 3,7 kontakter fra organiserte interesser på hhv. skoleområdet og teknisk sektor.

5) Oppsummering

Etter innledningsvis å ha funnet tilfredstillende kvalitet i dataene fra våre undersøkelser av folkevalgte og administratorer i norsk lokalpolitikk, har vi hovedsakelig søkt å diskutere resultatene i lys av den kontekst respondentene befinner seg i – dvs. om man er rådmann i kommunen, kommunestyrerepresentant eller fylkestingsrepresentant, eller om man altså virker i en liten eller stor kommune. Begrunnelsen for dette siste er som antydning både metodologisk og substansiell, og kommer tydeligst til uttrykk i undersøkelsen av kommunestyrerepresentanter: Vårt utvalg av kommunestyrerepresentanter er skjevt i forhold til kommunestørrelse og dermed andre kommunekjennetegn som vi vet samvarierer med kommunestørrelse, og vi har også vært inne på at disse kjennetegnene kan påvirke den enkeltes oppfatning. Vi har også vist at våre substansielle resultater kan tolkes meningsfullt langs disse linjer.

Oppsummeringsvis kan følgende substansielle resultater nevnes spesielt:

- Politikere og rådmenn i små kommuner er gjennomgående mindre positivt innstilt til konkurranseutsetting gjennom fritt brukervalg og bruk av anbudskonkurranser og til å øke innslaget av private/frivillige organisasjoner i tjenesteproduksjonen.
- Politikere i store kommuner vil i noe større grad øke både inntekts- og eiendomsskatten. I store kommuner finner vi dessuten at holdningene til økt/senket skatt er noe mer varierte.
- Mens et flertall av politikere er skeptiske til sammenslåing med nabokommunen(e), er politikere og rådmenn i små kommuner relativt mest skeptiske. Økonomiske forhold ser ut til å være blant de viktigste grunner til denne skepsisen.
- Generelt er de fleste politikere i små og store kommuner fornøyd med den statlige styringen. For tunge områder som grunnskole og kommunehelsetjenesten kan dog spores at den statlige styringen oppleves sterkere i store kommuner.
- En ikke ubetydelig andel av fylkestingsrepresentantene (29 prosent) mener at fylkeskommunen bør avvikles, mens et knapt flertall (55 prosent) ser for seg en fremtidig fylkeskommune med en annen oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene.
- De aller fleste respondenter (fylkespolitikere og rådmenn) mener at de fleste av dagens lokale oppgaver løses best på lokalnivå også i fremtiden. Betydelige andeler blant rådmennene ser imidlertid for seg at barnevern og økonomisk sosialhjelp best løses på statlig nivå (hhv. rundt 45 og 24 prosent).
- Når det gjelder alternative deltakelsesformer er politikerne middels positivt innstilt til folkeavstemninger, og mer i små kommuner enn i store kommuner. Man er i både små og store kommuner langt mer positivt innstilt til folkemøter. Minst positive er man til “diskusjonsgrupper – organisert for eksempel via Internet” og dette kommer sterkest til uttrykk i små kommuner.