

**INSTITUTT  
FOR SAMFUNNS-  
FORSKNING**

Rapport 2020:10

# Det norske lokaldemokratiets legitimitet

Tillit, deltakelse og ulikhet

Signe Bock Seggaard (red.)

© Institutt for samfunnsforskning 2020  
Rapport 2020:10

**Institutt for samfunnsforskning**

Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo

ISBN (trykk): 978-82-7763-682-5

ISBN (digital): 978-82-7763-683-2

ISSN (trykk): 0333-3671

ISSN (digital): 1891-4314

[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

# Innhold

<b>Forord</b> .....	5
<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>English summary</b> .....	8
<b>1 Innledning</b> .....	9
<i>Signe Bock Seggaard</i>	
<b>Lokalpolitisk tillit i dagens Norge</b> .....	12
<b>Rapportens struktur</b> .....	14
<b>Litteratur</b> .....	17
<b>2 Demokratisk legitimitet – betydning av representasjon og prosess</b> .....	19
<i>Sveinung Arnesen</i>	
<b>Innledning</b> .....	19
<b>Hva er legitimitet?</b> .....	19
Eksperimentelle studier om demokratiske beslutningsprosessers legitimitet	20
<b>Folkeavstemninger</b> .....	22
Utfall, flertallsstørrelse og valgdeltakelse .....	22
<b>Politisk representasjon</b> .....	24
Deskriptiv representasjon .....	25
Velgere foretrekker politikere med en bestemt sosial bakgrunn .....	27
Hvorfor gjør de det? .....	27
Ikke alt kan forklares med politisk ståsted .....	28
Høystatuskandidater foretrekkes .....	29
<b>Oppsummering og diskusjon</b> .....	29
<b>Litteratur</b> .....	32
<b>3 Lokalpolitikeres politiske tillit</b> .....	36
<i>Marte Winsvold</i>	
<b>Innledning</b> .....	36
<b>Ulike former for tillit hos politikere: bakgrunn og teoretiske forventninger</b> .....	37
Politisk systemtillit .....	38
Politisk handlingstillit .....	38
Tillit til innbyggerne .....	39
Hva påvirker politikernes tillit? .....	39
<b>Medvirkningstiltak og tiltak for å styrke politisk lederskap</b> .....	42
<b>Data og metode</b> .....	44
KS Lokaldemokratiundersøkelse .....	45
Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase (ODB)	46

Administrasjonssurvey gjennomført i prosjektet «Politisk lederskap i kommunestyret» (POLECO) . . . . .	46
Local Government Dataset (LGD). . . . .	46
<b>Analyse: Tillit hos politikere</b> . . . . .	47
Politisk systemtillit . . . . .	47
Administrasjonstillit . . . . .	50
Tillit til innbyggere . . . . .	51
Medvirkningstiltak og tillit . . . . .	52
Tiltak for å styrke politisk lederskap og tillit til administrasjonen (handlingstillit) . . . . .	59
<b>Avslutning og oppsummering</b> . . . . .	61
<b>Litteratur</b> . . . . .	63
<b>4 Hva betyr kommunale medvirkningsordninger for innbyggernes politiske tillit?</b> . . . . .	64
<i>Marte Winsvold</i>	
<b>Innledning</b> . . . . .	64
<b>Politisk tillit, deltakelse og medvirkningstiltak</b> . . . . .	65
<b>Datakilder</b> . . . . .	67
<b>Analyse: tillit, deltakelse og medvirkningstiltak</b> . . . . .	68
Politisk selvtillit . . . . .	68
Politisk systemtillit . . . . .	70
Deltakelse . . . . .	73
Sammenheng mellom tiltak og tillit . . . . .	74
<b>Avslutning og oppsummering</b> . . . . .	78
<b>Litteratur</b> . . . . .	79
<b>5 Ulikhet i innvandrernes valgdeltakelse i Norge</b> . . . . .	81
<i>Johannes Bergh og Dag Arne Christensen</i>	
<b>Innledning</b> . . . . .	81
<b>Bakgrunn</b> . . . . .	82
<b>Datagrunnlaget</b> . . . . .	85
<b>Forventninger til analysene</b> . . . . .	86
<b>Resultater</b> . . . . .	87
<b>Konklusjon</b> . . . . .	92
<b>Litteratur</b> . . . . .	93
<b>6 Lokaldemokratiets legitimitet – tillit, deltakelse og ulikhet.</b>	
<b>Avsluttende drøftelse</b> . . . . .	96
<i>Jo Saglie og Signe Bock Segard</i>	
<b>Innledning</b> . . . . .	96
<b>Refleksjoner over sentrale funn og resultater</b> . . . . .	98
<b>Kommunestørrelsens betydning for folks tillit</b> . . . . .	102
<b>Demokratiets handlingsrom i krisen: mellom sunn skepsis og politisk tillit</b> . . . . .	105
<b>Litteratur</b> . . . . .	111
<b>Appendiks</b> . . . . .	113

# Forord

I desember 2018 fikk Institutt for samfunnsforskning, med Signe Bock Seggaard som prosjektleder, i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å lede prosjektet *Forskning på demokrati og tillit og politisk ulikhet*. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom forskere fra NORCE Norwegian Research Centre AS i Bergen og Institutt for samfunnsforskning i Oslo. Prosjektet belyser en rekke problemstillinger under temaet demokrati, tillit og politisk ulikhet gjennom ulike metodiske grep og problemstillinger. Den overordnede hensikten er å belyse sammenhengene mellom politisk og sosial ulikhet i politisk deltakelse og tillit. På denne måten handler prosjektet om grunnlaget for lokalpolitisk legitimitet og tillit. Dette grunnlaget ligger ikke bare i sosial og politisk likhet i deltakelse og representasjon, men også i de systemer, medvirkningsstrukturer og prosesser som eksisterer i demokratiet, særlig på lokalt nivå.

Prosjektet er organisert i sju arbeidspakker: 1) en forskningsbasert kunnskapsoversikt over forskning på politisk tillit, 2) en deskriptiv analyse av ulike gruppers tillit til lokaldemokratiet i Norge, 3) ordninger for deltakelse mellom valg og innbyggernes politisk tillit, 4) forholdet mellom representasjon, legitimitet og politisk ulikhet i deltakelse, 5) politisk deltakelse og sosial ulikhet blant innvandrere, 6) lokalpolitikeres politiske tillit og 7) en drøfting av lokaldemokratiets legitimitet i lys av politisk tillit og ulikhet.

Resultatene fra de to første arbeidspakkene er publisert i en tidligere rapport, *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk* (Haugsgjerd og Seggaard 2020). Her gis det en teoretisk og empirisk forståelse av hva politisk tillit er, hva som betinger politisk tillit, og hvordan politisk tillit er fordelt mellom ulike befolkningsgrupper i Norge. Den første rapporten fungerer slik som et overordnet bakteppe for denne rapporten, som presenterer resultatene fra de resterende arbeidspakkene (3–7). I denne sluttrapporten undersøkes mer spesifikke problemstillinger knyttet til politisk og sosial (u)likhet i deltakelse og politisk tillit. Dette gjøres blant annet gjennom empiriske analyser ut fra ulike perspektiver: innbyggerperspektiv, politikerperspektiv, systemperspektiv og prosessperspektiv. Avslutningsvis samles trådene i en drøftelse av legitimiteten til det norske demokrati anno 2020 – lokaldemokratiet spesielt.

Jeg ønsker å takke prosjektgruppen for et godt og interessant samarbeid og for alle bidrag og konstruktive innspill underveis. Prosjektgruppen har bestått av forskerne Sveinung Arnesen og Dag Arne Christensen fra NORCE i tillegg til Jo Saglie, Johannes Bergh, Atle Haugsgjerd, Marte Winsvold og undertegnede fra Institutt for samfunnsforskning. Takk også til forskningsleder Kari Steen-Johnsen, som har nærlest utkast til denne rapporten. Videre sendes en takk til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved Anne-Karin Ødegård og Siri Dolven for godt samarbeid.

Oslo, september 2020

Signe Bock Seggaard

# Sammendrag

<b>Forfattere</b>	Signe Bock Seggaard (red.)
<b>Tittel</b>	Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet
<b>Sammendrag</b>	<p>Hvor mye «goodwill» i form av legitimitet og folkets tillit har lokaldemokratiet, dets aktører og institusjoner egentlig å gå på? I denne rapporten belyser vi ved hjelp av forskjellige perspektiver og et omfattende datamateriale ulike aspekter ved politisk tillit og demokratisk legitimitet. Premisset vårt er at hvis demokratiet – og det lokale selvstyret mer spesifikt – skal fungere i praksis, må det ha oppslutning i befolkningen. På denne måten handler rapporten om grunnlaget for lokalpolitisk legitimitet og tillit, slik det ligger ikke bare i sosial og politisk (u)likhet i deltakelse og representasjon, men også i de systemer, medvirkningsstrukturer og prosesser som eksisterer i demokratiet, særlig på lokalt nivå. Rapporten ser på spesifikke problemstillinger knyttet til politisk og sosial (u)likhet i deltakelse og politisk tillit, som så belyses gjennom empiriske analyser ut fra ulike perspektiver: innbyggerperspektiv, politikerperspektiv, systemperspektiv og prosessperspektiv. Hensikten er å forsøke å forstå generelle mønstre i utviklingen og statusen for den lokalpolitiske legitimiteten og tilliten: Hva skyldes disse mønstrene, og hvilke konsekvenser har de? Det er ikke mulig å gi entydige svar og ei heller å belyse alle årsaker og konsekvenser, men i denne rapporten vil noen av disse bli undersøkt og drøftet nærmere. Avslutningsvis samles trådene, og legitimiteten til det norske demokrati anno 2020 – og lokaldemokrati spesielt – drøftes.</p>
<b>Emneord</b>	Lokaldemokrati, legitimitet, politisk tillit, deltakelse, ulikhet

# English summary

<b>Authors</b>	Signe Bock Seggaard (ed.)
<b>Title</b>	The Legitimacy of the Norwegian Local Democracy. Trust, participation and inequality
<b>Summary</b>	<p>How much goodwill in the sense of legitimacy and trust do Norwegian local democracy, its actors and institutions actually have? Using diverse approaches and comprehensive empirical data, this report highlights different aspects of political trust and democratic legitimacy. The point of departure is that a well-functioning democracy – and local government in particular – depends on the support of the people. The report is thus about the foundations of local political legitimacy and trust, not just concerning social and political (in)equality in participation and representation, but also the democratic systems, structures of involvement and procedures at the local level. In the report, specific questions on political and social (in)equality in participation and political trust are empirically analysed using different perspectives: the citizens, the politicians, the system and a process perspective. The aim is to understand general patterns in the development and status of political legitimacy and trust: what causes these patterns and what are the consequences? While it is not possible to highlight all possible causes and consequences, the report will investigate and discuss some of these. Finally, the report sums up and discusses the legitimacy of Norwegian democracy today.</p>
<b>Index terms</b>	Local democracy, legitimacy, political trust, participation, inequality



# 1 Innledning

*Signe Bock Seggaard*

I denne rapporten vil vi ved hjelp av forskjellige perspektiver, spørsmål og data belyse ulike aspekter ved forholdet mellom politisk tillit og sosial (u)likhet, og hvordan dette påvirker legitimiteten til lokaldemokratiet. Vi gjør dette dels gjennom empiriske analyser, dels gjennom diskusjon av hvilke følger de empiriske funnene har for demokratiets legitimitet. Rapporten handler på denne måten om grunnlaget for lokalpolitisk tillit og legitimitet. Dette grunnlaget ligger ikke bare i sosial og politisk likhet i deltakelse og representasjon, men også i de systemer, medvirkningsstrukturer og prosesser som eksisterer i demokratiet.

At lokaldemokratiet har legitimitet, betyr imidlertid ikke at det skal være en blind tiltro til lokaldemokratiet. Tvert imot, sunn skepsis og evnen til å stille de riktige spørsmålene er også en viktig del av grunnlaget for et velfungerende demokrati. Demokratiet er kanskje ikke perfekt, men det er uten tvil det beste styringssystemet til å håndtere kritikk, misnøye og mistillit innen rammer som ivaretar grunnleggende menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper (Smith 2000).

Av denne og flere andre grunner betraktes lokaldemokratiet av mange som en hjørnestein i den måten vårt samfunn er bygget opp på. Det lokale synes å representere det nære, det gode og det som best og mest effektivt er tilpasset de behovene vi som innbyggere har. Et slikt syn knyttes i faglitteraturen mer overordnet til tre typer av argumenter for lokalt selvstyre: et demokratiargument, et effektivitetsargument og et frihetsargument (Rose 2014:20).

Demokratiargumentet peker på kommunen som en arena for demokratisk dannelse og møteplass for forskjellige interesser. Det lokale selvstyret er i så måte forankret i en demokrati-verdi som legger vekt på å gi borgerne en arena for innflytelse på hverdagspolitikken, og dessuten at det lokale nivået skal være en skole i demokrati som fremmer en forståelse av fellesskapets beste. Videre er kommunalt selvstyre forankret i en såkalt effektivitetsverdi og en frihetsverdi. Effektivitetsverdien går ut på at kunnskap om det lokale er en forutsetning for lokal tilpasning og effektivitet. Frihetsverdien er knyttet til både et negativt

frihetsideal og et positivt frihetsideal. Det negative idealet refererer til lokalsamfunnets frihet fra sentrale myndigheter, mens det positive gjelder friheten til å ta lokale initiativer. Frihetsbegrunnelser angår dermed kommunenes handlingsrom og autonomi.

Det politiske styringssystemet er i stor utstrekning basert på delegering av ansvar og myndighet til det lokale nivået, begrunnet med slike verdibaserte argumenter for lokalt selvstyre. Lokalt selvstyre synes da også å ha høy legitimitet: Tenk bare på hvordan begrepet «sentralisering» er blitt brukt som en kritikk av de mange reformene sentrale myndigheter har vedtatt de siste tiårene. Da Stortinget vedtok kommunalt selvstyre som en ny bestemmelse i Grunnloven den 31. mars 2016, ble det betegnet som en «historisk begivenhet» av den ansvarlige ministeren. Videre ble kommunalt selvstyre begrunnet med ønsket om levende lokalsamfunn:

Vi ønsker levende lokalsamfunn over hele landet. Da må disse utvikles av og for dem som bor der og kjenner lokale muligheter og utfordringer. Derfor er det lokale selvstyre viktig.

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner  
(Regjeringen 2016)

Parallelt med et slikt positivt syn på lokaldemokratiet som en grunnleggende verdi i det norske samfunnet finnes det også andre oppfatninger av det lokale. Ikke alle lovpriser det lokale selvstyret. Det finnes en diskurs ute i befolkningen som formidles gjennom mediene og dokumenteres i forskningen (se for eksempel Bergh og Rose 2013, Vagle 2019), der kommunen og lokalpolitikere blir forbundet med løftebrudd, uærlighet, korrupsjon, inhabilitet, kameraderi, sløseri, udugelighet osv. Denne negative oppfatningen av det lokale styringsnivået er jo ikke alltid helt ubegrunnet og tilfører et korrektiv til de vakre ordene.

Likevel, dersom demokratiet – og det lokale selvstyret mer spesifikt – skal fungere i praksis, må det ha oppslutning i befolkningen. Lokaldemokratiet og dets institusjoner og aktører må med andre ord ha legitimitet. Demokratisk legitimitet kan i den sammenheng forstås som muligheten for politikkgjennomføring og demokratisk styring på lokalt nivå (Weber 2009, Tyler 2006). Det handler videre om at folk må kunne engasjere seg lokalt og ha en tillit til at lokaldemokratiet faktisk fungerer på en måte som ivaretar ikke bare deres egne, men også lokalsamfunnets generelle interesser.

Legitimiteten til demokratiet hviler derfor på at det legges til rette for deltakelse, og at folk har en tillit til at deres og alle andres stemme teller med og blir hørt.

Derfor er politisk tillit, deltakelse og (u)likhet tre viktige forhold å ta i betraktning når lokaldemokratiets legitimitet skal vurderes. Det er nettopp det denne rapporten vil gjøre.

De empiriske analysene som presenteres, er knyttet tett opp til tidligere og pågående forskningsprosjekter og datakilder. Dette gjør oss i stand til å dra nytte av et omfattende datamateriale som omfatter både helt nye data og historiske data. Datakildene som brukes og kort presenteres i etterfølgende kapitler, inkluderer KMDs organisasjonsdatabase og store representative surveyundersøkelser, som blant annet lokalvalgundersøkelsene, stortingsvalgundersøkelsene, KS Lokaldemokratiundersøkelse, Difis innbyggerundersøkelser og Norsk medborgerpanel. Samlet sett er hensikten å presentere et flersidig bilde av politisk tillit, ulikhet og lokaldemokratiets legitimitet basert på empiriske data som muliggjør ulike perspektiver: innbyggerperspektiv, politikerperspektiv, systemperspektiv og prosessperspektiv.

Som bakteppe for denne rapportens empiriske analyser oppsummerer neste underkapittel noen av hovedfunnene fra prosjektets første rapport. Her ser vi på utviklingen i og statusen for den norske befolkningens tillit til ulike politiske institusjoner og aktører på både nasjonalt og lokalt nivå (Haugsgjerd og Seggaard 2020). Deretter følger en kort presentasjon av rapportens struktur. I de etterfølgende kapitlene ser vi på mer spesifikke problemstillinger knyttet til politisk og sosial (u)likhet i deltakelse, politisk tillit og demokratisk legitimitet: Hvilken betydning har folkevalgtes sosiodemografiske bakgrunn for demokratisk legitimitet? Hvordan påvirker valgdeltakelsens størrelse folkets syn på resultatet av en folkeavstemning? Har de folkevalgte egentlig tiltro til velgernes evne til å bruke stemmeseddelen, og hvordan påvirker lokale medvirkningsordninger politikernes systemtillit? Motsatt er spørsmålet om slike medvirkningsordninger har noen betydning for velgernes tillit til politikere og lokaldemokratiet og dessuten for deres tiltro til egne politiske evner. Når det gjelder deltakelse, belyses spørsmålet: Hva forklarer den lave valgdeltakelsen og variasjonen mellom grupper av innvandrere? I rapportens siste kapittel samles trådene. Legitimiteten til det norske demokrati anno 2020 – og lokaldemokratiet spesielt – drøftes og settes her blant annet i en kontekst preget av krise og uforutsigbarhet som følge av koronasituasjonen.

## Lokalpolitisk tillit i dagens Norge<sup>1</sup>

I den første rapporten fra dette prosjektet presenteres det flere deskriptive analyser av politisk tillit i Norge, altså av befolkningens tillit til ulike politiske og demokratiske institusjoner og aktører på nasjonalt og lokalt nivå. Dette gjøres med den hensikten å gi en nærmere teoretisk og empirisk forståelse av hva politisk tillit er, hva som betinger politisk tillit, og hvordan politisk tillit er fordelt mellom ulike befolkningsgrupper i Norge. Mer konkret gir rapporten en oversikt over den kunnskapen som allerede finnes om politisk tillit, basert på eksisterende internasjonal og norsk forskning. Deretter gjennomføres det en omfattende empirisk deskriptiv analyse av status og utviklingen over tid i den norske befolkningens politiske tillit til lokaldemokratiet, dets institusjoner og aktører. At analysene har et deskriptivt mål, innebærer en vektlegging av generelle mønstre framfor identifisering av årsakssammenhenger. Dataene som brukes, strekker seg fra 1997 til 2019 og er hentet fra Stortingsvalgundersøkelsene, Lokalvalgsundersøkelsene og Difis innbyggerundersøkelser.

Den overordnede konklusjonen fra disse analysene er at befolkningens tillit til det norske demokratiet er solid og har vært det i flere tiår. Det hører samtidig med til det generelle bildet at det fra 2013 til 2017 har vært en reell nedgang i andelen av befolkningen som sier at de er fornøyd med den måten demokratiet virker på i Norge. Videre viser analysene at folks tillit til ulike politiske og demokratiske institusjoner og aktører i 2019 er på sitt laveste nivå siden 2007. Samtidig er det viktig å ha in mente at nivået på den gjennomsnittlige tilliten til disse institusjoner og aktører likevel ikke uten videre kan beskrives som lav i 2019. Generelt sett er de gjennomsnittlige tillitsskårene rundt eller litt over midtkategorien på den anvendte skalaen, noe som er et høyt nivå i en internasjonal sammenheng. Tillitsnivåene i 2019 er tilbake til slik de var før det spesielle året, 2011, da terroren rammet det norske samfunnet. At folks tillit til politiske institusjoner og aktører på lokalt nivå i 2019 er lavere enn i 2011 – og ser ut til å være på omtrent samme nivå som i 2007 – er verdt å merke seg. Fram til 2011–2013 var den generelle trenden at tilliten til lokaldemokratiet økte over tid. Denne økningen og den relativt høye politiske tilliten i perioden 2011–2013 bør trolig ses i sammenheng med hendelsene 22. juli 2011 og de etterfølgende reaksjonene i befolkningen og på politisk nivå (Bergh og Christensen 2013, Bergh og Rose 2013:266–267).

De deskriptive analysene indikerer altså at det i årene 2011–2013 var en topp for det norske folks tillit til politiske og demokratiske institusjoner og aktører på nasjonalt nivå, mens utviklingen siden da har vært kjennetegnet av en nedgang i

---

1 For detaljer vises det til Haugsgjerd og Seggaard (2020).

tilliten. Denne nedgangen i politisk tillit har vært større på nasjonalt nivå enn på lokalt nivå. Status anno 2019, slik det også var i 2007, er at politiske institusjoner og aktører på lokalt nivå nyter noe høyere tillit enn sine motstykker på nasjonalt nivå. Rikspolitikere og regjering får sammen med de politiske partiene lavest tillitsskår i 2019, med 5,0 på en skala fra 0 til 10, mens ordfører og kommunestyre får høyeste skårer, med henholdsvis 5,8 og 5,7. Med andre ord, det lokale demokratiet og dets institusjoner og aktører synes å stå relativt sterkt når det gjelder folks tillit sett fra et overordnet perspektiv. Det samme kan også sies å være tilfellet når man betrakter politisk tillit i et sosialt lagdelingsperspektiv; det vil si når man undersøker om folks politiske tillit har sammenheng med deres sosiale bakgrunnskjenne tegn. Men her er det noen nyanser å notere seg.

For det første er det i 2019 en generell reduksjon i tillitsnivået i alle befolkningsgrupper når man sammenligner med 2011, og i noen grad også i forhold til 2007-nivået. Samtidig er tillitsnivået i 2019 ikke så lavt som i 2003. Analysene indikerer videre at befolkningsgrupper som ofte kategoriseres som politisk ressurssterke (middelaldrende, yrkesaktive, høyt utdannede), i gjennomsnitt har høyere lokalpolitisk tillit enn grupper som gjerne betraktes som mindre politisk ressurssterke. Ikke overraskende er det også en tydelig positiv sammenheng mellom lokalpolitisk tillit og deltakelse i lokalvalg.

Det er videre verdt å merke seg at den negative endringen i tillit i størst grad har funnet sted blant grupper som hadde relativt lav tillit i utgangspunktet – blant annet gjelder dette for folk med lavere utdanning. Vi finner derimot ingen nedgang i tillit blant folk med høyere utdanning. Dette innebærer at forskjellene i tillit mellom folk med lav og høy utdanning har økt noe over tid. Samtidig er det viktig å understreke at selv i de befolkningsgruppene som tradisjonelt oppfattes som mindre politisk ressurssterke, er tilliten relativt høy i en internasjonal sammenheng.

To andre grupper som i de deskriptive analysene skiller seg noe ut ved generelt å uttrykke lavere lokalpolitisk tillit, er *arbeidsledige og personer på annen trygd* (ikke alderspensjon) og *gruppen som ikke stemte*. Når det gjelder innvandrere og deres etterkommere, viser tidligere forskning at disse gruppene ofte har høyere tillit enn majoritetsbefolkningen (McLaren 2017). Dette var også hovedbildet i Norge fram til 2017. De deskriptive analysene i den første rapporten indikerer imidlertid at landbakgrunn har mindre betydning for lokalpolitisk tillit i 2019 enn tidligere: I 2019 er det ingen signifikante forskjeller i tilliten mellom personer hvor begge foreldre er født i Norge, én forelder er født i Norge eller ingen forelder er født i Norge. Og videre, når man operasjonaliserer innvand-

ringsbakgrunn med utgangspunkt i respondentens fødeland, er forskjellene i 2019 mindre enn tidligere.

Det overordnede bildet som tegnes opp i den første rapportens empiriske analyser, er altså at politikere og institusjoner i det norske lokaldemokratiet generelt nyter stor grad av tillit i befolkningen. Samtidig identifiseres det også en viss nedgang i tilliten i befolkningen som helhet over tid. Videre viser analysene at tilliten til en viss grad er skjevt sosial fordelt i befolkningen, og at enkelte befolkningsgrupper skiller seg ut med systematisk lavere tillit enn befolkningen ellers.

Det er viktig å ha disse generelle mønstrene in mente når man vil forstå grunnlaget for den lokalpolitiske legitimiteten og tilliten, men spørsmålene som gjenstår og som krever et svar er: Hva skyldes disse mønstrene, og hvilke konsekvenser har de? Det er ikke mulig å gi entydige svar og ei heller å belyse *alle* årsaker og konsekvenser, men i de resterende kapitler i denne rapporten vil noen av disse bli undersøkt og drøftet nærmere. Hensikten er å legge på plass noen av bitene i puslespillet som viser legitimiteten til det norske lokaldemokrati.

## Rapportens struktur

I rapportens fire neste kapitler presenteres det mer nyanserte empiriske analyser av politisk tillit, demokratisk legitimitet og deltakelse for å supplere og utdype det overordnede bildet som de deskriptive analysene i den første rapporten tegnet opp. Dette gjøres gjennom ulike tilnærminger som inkluderer et innbyggerperspektiv, politikerperspektiv, systemperspektiv så vel som et prosessperspektiv. Kapitlene handler på denne måten om fundamentet for politisk legitimitet og tillit, slik det ligger ikke bare i sosial og politisk (u)likhet i deltakelse og representasjon, men også i de systemer, medvirkningsstrukturer og prosesser som eksisterer i demokratiet, særlig på lokalt nivå.

I kapittel 2 setter Sveinung Arnesen søkelys på legitimitet knyttet til representasjon og til politiske beslutningsprosesser. Hvilke faktorer spiller inn for at folk skal akseptere politiske beslutninger? Arnesen presenterer i dette kapitlet studier om hvordan både direkte demokratiske prosesser, som folkeavstemninger, og indirekte prosesser, gjennom valg av politiske representanter, påvirker den demokratiske legitimiteten til et politisk system. I dette ligger det både et system- og et prosessperspektiv på legitimitet sett med innbyggernes øyne. Han viser at velgere ikke mener at resultatet av en folkeavstemning skal følges

betingelsesløst, men at folkeavstemningens legitimitet som beslutningsmekanisme er avhengig av nivået på valgdeltakelsen, av størrelsen på flertallet – og av selve utfallet. Kapittel 2 retter videre søkelyset mot den representative kanalen, og drøfter i hvilken grad samsvar mellom velgernes og de politiske representantenes sosiale bakgrunn påvirker legitimiteten og tilliten til demokratiske beslutninger. Utgangspunktet er at flere studier peker på at deskriptiv representasjon kan være en forutsetning for demokratisk legitimitet og tillit, og dermed for demokratisk styring (Pitkin 1967, Bratton og Ray 2002, Arnesen og Peters 2018). Grunnlaget for å belyse dette er tidligere forskning og data fra surveyeksperimenter samlet gjennom prosjektet «Can Fair Decisions Increase The Legitimacy of Democracies?», som er finansiert av Norges forskningsråd (NFR) (se bl.a. Arnesen og Peters 2018, Arnesen, Duell og Johannesson 2018, Arnesen mfl. 2019).

I kapittel 3 ser Marte Winsvold nærmere på lokalpolitikernes systemtillit ved å undersøke politikernes syn på og tillit til ulike sider ved lokaldemokratiet, og hvorvidt dette betinges av de medvirkningstiltakene som tilbys borgerne i en kommune. Det handler i så måte om tilliten og legitimiteten til demokratiske prosesser for medvirkning sett fra lokalpolitikernes perspektiv. Ulike datasett kobles sammen: KS Lokaldemokratiundersøkelse 2018 og KMDs organisasjonsdatabase. Dette gir mulighet for å måle i hvilken grad bestemte medvirkningstiltak eller summen av medvirkningstiltak i en kommune påvirker lokalpolitikernes vurdering av ulike dimensjoner ved lokaldemokratiet. Gjør for eksempel medvirkningstiltak at politikerne vurderer kommunestyret som mer eller mindre til å stole på, som mer eller mindre tilbøyelig til å bruke politisk makt til egen fordel, eller som mer eller mindre tilbøyelig til å forskjellsbehandle innbyggerne? Og hvilken tillit har de folkevalgte egentlig til velgernes evne til å bruke stemmeseddelen fornuftig? Dette spørsmålet berører politikernes grunnleggende tillit til fundamentet for det demokratiske systemet. Til slutt undersøker Winsvold om politikernes opplevde innflytelse påvirkes av hvorvidt bestemte medvirkningstiltak er iverksatt.

Der Winsvold i kapittel 3 har et politikerperspektiv på demokratisk legitimitet og tillit gjennom å se på lokalpolitikere, retter hun i kapittel 4 blikket mot innbyggerne. Hun undersøker hvordan kommunale medvirkningsordninger påvirker innbyggernes tillit til politikerne og de demokratiske institusjonene (systemtillit), og hvordan de påvirker innbyggernes tro på egen evne til å delta politisk (politisk selvtilit). Tidligere forskning med et slikt innbygger- og prosessperspektiv har vist at de som deltar i politiske medvirkningsprosesser mellom valg, har høyere politisk selvtilit enn dem som ikke deltar (Winsvold mfl. 2017). Sammenhengen mellom deltakelse og systemtillit er mer tvetydig.

I dette kapitlet undersøker Winsvold sammenhengen mellom tillit og mellomvalgsdeltakelse nærmere ved å koble sammen ulike datakilder. Dette gjør oss i stand til å belyse sammenhengen mellom ulike former for systemtillit og politisk selvtilit på den ene siden og ulike former for mellomvalgsdeltakelse på den andre. Videre undersøker hun om det er en sammenheng mellom de medvirkningsformene som tilbys i en kommune, og innbyggernes systemtillit.

I kapittel 5, rapportens siste empiriske kapittel, setter Johannes Bergh og Dag Arne Christensen søkelys på politisk deltagelse og sosial ulikhet blant innvandrere. Utgangspunktet er at skjevhetene i politisk deltagelse er særlig markante for innvandrerbefolkningen; deltagelsen er generelt lav, og det er stor variasjon mellom grupper (Bergh mfl. 2014). Likevel utviser innvandrerbefolkningen en vel så høy politisk tillit som befolkningen for øvrig (Vrålstad og Wiggen 2017). For innvandrerbefolkningen kan altså lav tillit verken være årsak til eller forklaring på lav deltagelse. Likevel bidrar innvandrerbefolkningen, mer enn noen andre sosiale grupper, til skjevhet i politisk deltagelse. Det gir grunn til å innse snevret innbyggerperspektivet og studere innvandrerne spesielt: Hva forklarer den lave valgdeltakelsen og variasjonen mellom grupper av innvandrere? Bergh og Christensen gjør dette ved å bruke registerdata fra lokalvalget i 2015, som blant annet inneholder informasjon om sosial bakgrunn, innvandringsgrunn, botid og landbakgrunn. Det har tidligere vært mye oppmerksomhet på forskjeller i valgdeltakelse etter opprinnelsesland. I analysene i kapittel 5 holdes den typen variasjon konstant, slik at man kan isolere effektene av for eksempel sosial bakgrunn og botid på valgdeltakelse. Bergh og Christensen konsentrerer seg dermed om den sosiale ulikheten innenfor gruppen av innvandrere og hvordan denne henger sammen med politisk deltagelse.

I rapportens avsluttende kapittel 6 drøfter Jo Saglie og Signe Bock Seggaard hvordan legitimiteten til det norske lokaldemokratiet ser ut anno 2020. Dette gjør de på bakgrunn av prosjektets første rapport, som tegner opp et bilde av forholdene til og med 2019, og på bakgrunn av funn og konklusjoner fra de foregående empiriske kapitlene i denne rapporten. Her er det som nevnt anvendt ulike perspektiver fra innbygger-, politiker-, prosess- og systemnivå for å undersøke demokratisk legitimitet, tillit og deltagelse. Siden valget i 2019 ble betegnet som et valg preget av periferiprotest, gjøres det i kapitlet også noen nye analyser av sammenhengen mellom kommunestørrelse og politisk tillit. Til slutt drøftes status for den politiske tilliten og den demokratiske legitimiteten i lys av den situasjonen som plutselig oppsto i første del av 2020 som følge av koronakrisen. Norge, Europa og hele verden befant seg i løpet av veldig kort tid i en situasjon preget av usikkerhet, uforutsigbarhet, sosiale og individuelle restriksjoner og samtidig en økende tillit til de politiske ledere. I den avsluttende



drøftingen inkluderes videre noen refleksjoner over hva demokratisk legitimitet er og forutsetter. Hensikten med drøftingen er å binde sammen prosjektets ulike deler ved å sammenholde analysene av politisk og sosial ulikhet med analysene av politisk tillit.

Samlet sett er intensjonen at denne rapporten, med dens ulike innfallsvinkler og perspektiver på demokratisk legitimitet, tillit, deltakelse og ulikhet, kan bidra til å gi en forståelse av noen av de mange mekanismene som påvirker demokratiets virkemåte. I dette ligger også en erkjennelse av at kontekst er viktig. Konkrete tiltak for medvirkning, systemers evne til å inkludere, politikeres atferd og kompetanse i tillegg til spesifikke begivenheter og hendelser er blant faktorene som kan være viktig å ta i betraktning hvis man skal forsøke å forstå innholdet i politisk tillit og demokratisk legitimitet.

## Litteratur

- Arnesen, S., Broderstad, T.S., Johannesson, M. og Linde, J. (2019). Conditional Legitimacy: How turnout, majority size and outcome affect perceptions of legitimacy in EU membership referendums. *European Union Politics*. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116518820163>
- Arnesen, S., Duell, D. og Johannesson, M.P. (2018). Do Citizens make Inferences from Political Candidate Characteristics when Aiming for Substantive Representation? *Electoral Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.10.005>
- Arnesen, S. og Peters, Y. (2018). The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions. *Comparative Political Studies*, 51(7): 868–899.
- Bergh, J., Bjørklund, T. og Aalandslid, V. (2014). Høyrebølge blant innvandrere, men flertallet velger Arbeiderpartiet. *Samfunnsspeilet*, nr. 3 2014.
- Bergh, J. og Christensen, D.A. (red.) (2013). *Et robust lokaldemokrati: lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Bergh, J. og Rose, L.E. (2013). Etske utfordringer for norske kommuner. Velgernes vurdering. I J. Bergh og D.A. Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Bratton, K.A. og Ray, L.P. (2002). Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, 46(2): 428–437.
- Haugsgjerd, A. og Seggaard, S.B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- McLaren, L. (2017). Immigration, ethnic diversity and political trust. I S. Zmerli og T.W.G. van der Meer (red.) *Handbook on Political Trust*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Regjeringen (2016). – *En historisk dag for lokaldemokratiet*. Pressemelding | Dato: 31.03.2016. Online: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/--en-historisk-dag-for-lokaldemokratiet/id2481366/> (hentet: 11.04.2020).
- Rose, L.E. (2014). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim og L.E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Smith, E. (2000). *Demokratiet i konstitusjonelle bånd? Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 20*. Online: <https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2000/rapport20.html#IV> (hentet: 11.04.2020).
- Tyler, T.R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton, MA: Princeton University Press.
- Vagle, K. (2019). – Det er ikke tvil om at korrupsjon er et alvorlig problem i norske kommuner. *Nettavisen* 08.08.2019. Online: <https://www.nettavisen.no/okonomi/-det-er-ikke-tvil-om-at-korrupsjon-er-et-alvorlig-problem-i-norske-kommuner/3423825651.html> (hentet 08.05.2020).
- Vrålstad, S. og Wiggen, K.S. (red.) (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. SSB-rapport 2017/13.
- Weber, M. (2009). *The theory of social and economic organization*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Winsvold, M., Rose, L.E. og Klausen, J.E. (2017). Politisk deltakelse mellom valg. I J. Saglie og D.A. Christensen (red.) *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Oslo: Abstrakt forlag.

## 2 Demokratisk legitimitet – betydning av representasjon og prosess

*Sveinung Arnesen*

«I will totally accept the results of this great and historic presidential election – if I win!»

Donald Trump under den amerikanske presidentvalgkampen, 2016.

### Innledning

I dette kapitlet diskuteres demokratisk legitimitet i lys av nyere demokrati-forskning. Kapitlet er lagt opp til å først kort vise til hva som forstås med legitimitet i denne sammenhengen, før forskningsfeltet presenteres, med vekt på resultater fra nyere norsk eksperimentell forskning.

Forskningen som er presentert i dette kapitlet og som kapittelforfatter har medvirket i, er del av Norges forskningsråds FRIPRO-prosjekt «Can Fair Decision-Making Procedures Increase The Legitimacy of Democracies?» (prosjektnummer 262986). Data er samlet inn hovedsakelig fra Norsk medborgerpanel i perioden 2014–2019. Norsk medborgerpanel er et akademisk basert spørreundersøkelsespanel som samler inn data tre ganger årlig fra mer enn 6000 innbyggere i Norge.

Dette kapitlet bidrar med en norskspråklig sammenfatning av og refleksjon rundt den gjennomførte forskningen, som i hovedsak ellers er skrevet på engelsk og for et akademisk publikum. Som hovedregel er publikasjonene fritt og gratis tilgjengelige for alle interesserte via tidsskriftenes nettsider.

### Hva er legitimitet?

*Legitimitet* forstås vi her som makten til å få noen til villig å føye seg etter en beslutning (Weber 2009), som i sin tur gir myndighetene den autoriteten de trenger for å styre effektivt uten bruk av sanksjoner (Tyler 2006). Et dagsaktuelt,

konkret eksempel på legitim makt er når innbyggere følger myndighetenes instruksjoner om å la være å reise på hytten under koronakrisen, selv i situasjoner hvor de ikke frykter straff for å la være å følge instruksene.

*Demokratisk legitimitet* viser til den legitimiteten som vinnes ved at beslutningene utgår fra folkeviljen (Rosanvallon 2011). En styrke ved demokratiet i sammenligning med andre former for styresett er at det produserer mer legitime beslutninger enn når disse beslutningene tas av én eller et fåtall personer (Dahl 1989). Når innbyggerne har mulighet til å påvirke utfallet, enten direkte gjennom folkeavstemninger eller indirekte gjennom valgte representanter, oppfattes myndighetene og deres beslutninger som mer akseptable; at politikken ikke har blitt tredd ned over hodet på innbyggerne, men er en beslutning tatt med utgangspunkt i folkeviljen. Dette utgjør en grunnleggende del av forståelsen om hva demokrati er (Elster 1998, Habermas og Rehg 1996, Pateman 1975).

Demokratisk legitimitet er tett forbundet med politisk tillit, som er diskutert i prosjektets første rapport (Haugsgjerd og Seggaard 2020). Vi nøyer oss her med å konstatere at begge begrepene omhandler relasjonen mellom innbyggere og myndighetene, og faller under det bredere konseptet om politisk støtte (Easton 1975).

## Eksperimentelle studier om demokratiske beslutningsprosessers legitimitet

Hvordan individuelle preferanser bør samles og behandles for å oppnå best mulige kollektive beslutninger, har lenge vært et sentralt felt innenfor samfunnsforskningen (Arrow 2012, Sen 2017). En nyere og voksende litteratur innenfor statsvitenskapelig forskning tar for seg hvilke demokratiske beslutningsprosesser som oppfattes som mest egnet til å sikre legitimitet blant dem som påvirkes av beslutningene, altså innbyggerne. Her tas de overordnede demokratiske prinsippene ned på mikronivå og studeres bit for bit, ofte ved bruk av eksperimentelle metoder. *Eksperiment* som metode i samfunnsforskningen defineres av to nøkkelementer. For det første må det være en datainnsamlingsprosess som samfunnsforskeren setter i gang for å søke svar på et forskningsspørsmål. Eksperimentdata kan ikke være observasjonsdata, altså data som allerede eksisterer i «den virkelige verden» og har skjedd – og ville ha skjedd – uten forskerens innblanding. Et eksperiment må også ha en kontrollgruppe. Kontrollgruppen fungerer som en referanse som viser hvordan verdiene på den avhengige variabelen framstår når de *ikke* er påvirket av den eller de faktorene som undersøkes. Når stimulusgruppene blir introdusert for påvirkning, måler vi nivåene på disse gruppene opp mot kontrollgruppen for å se om det er noen

forskjell. I studier som innbefatter mennesker, er randomiseringsteknikker det vanlige å bruke for å skape kontrollgrupper som er mest mulig like eksperimentgruppene. Et annet begrep som derfor brukes vekselvis om eksperimenter, er randomiserte, kontrollerte studier.

Eksperimenter i samfunnsforskningen kan gjennomføres som felteksperimenter (ute i «den virkelige verden»), som lab-eksperimenter og som surveyeksperimenter. Sistnevnte har vært mest brukt innenfor studier av demokratiske beslutningsprosesser. Studiene henter inspirasjon fra normativ demokratiteori og fra sosialpsykologiske teorier om prosedyrerettferdighet (Thibaut og Walker 1975, Tyler og Lind 1992) til å eksperimentere med ulike varianter av beslutningsprosesser. Empirisk operasjonaliserer man ofte demokratisk legitimitet ved å spørre respondenter om de mener en beslutning bør følges, om de oppfatter den som akseptabel, og om de følger den selv. Prosessrelaterte spørsmål som undersøkes, er blant annet om rettferdighetsoppfatningen og aksepten av beslutningen påvirkes av forhold som er sentrale i demokratiske systemer. Slike forhold kan for eksempel være grad av *åpenhet* rundt beslutningsprosessen (De Fine Licht mfl. 2014), mulighet for direkte *påvirkning* på en avgjørelse (Esaiasson, Giljam og Persson 2012, Persson, Esaiasson og Giljam 2013, Arnesen 2017, Christensen, Himmelroos og Setala 2019), hvem beslutningstakerne er, og hvor godt disse beslutningstakerne gjenspeiler befolkningen med tanke på sosial bakgrunn, også kjent som deskriptiv representasjon (Arnesen og Peters 2018, Clayton, O'Brien og Piscopo 2019).

Innbyggernes påvirkning på politikken skjer hovedsakelig indirekte gjennom den representative kanalen. Senere i kapitlet diskuteres trekk ved slik politisk representasjon og hvordan det påvirker demokratisk legitimitet. Før vi gjør det, skal vi imidlertid presentere en studie om en *direktedemokratisk* beslutningsprosess, nemlig folkeavstemninger. Innretningen både av representative ordninger så vel som direktedemokratiske ordninger påvirker den såkalte *inputlegitimiteten* i det politiske systemet (Schmidt 2013), og slik er begge formene relevante å studere i sammenheng med demokratisk legitimitet. Studien som presenteres nedenfor, spør under hvilke forhold folkeavstemninger oppfattes å legitimere en politisk avgjørelse. Står folkeavstemninger som beslutningsmekanisme så sterkt i befolkningen at de mener resultatet alltid bør følges, eller finnes det faktorer ved folkeavstemninger som påvirker folks oppfatning om denne prosessens legitimitet?

## Folkeavstemninger

Folkeavstemninger har i økende grad blitt benyttet i politiske beslutningsprosesser i Europa, på både nasjonalt og lokalt nivå. Det er stor generell støtte til bruk av folkeavstemninger i de fleste land, så denne måten å samle preferanser på nyter høy legitimitet på tvers av land. Selv om folkeavstemninger er rådgivende i Norge, oppfattes de i praksis som bindende, i alle fall på nasjonalt nivå. Også på lokalt nivå følges som regel utfallet av dem, om enn ikke like konsekvent som for nasjonale folkeavstemninger (Folkestad, Klausen, Saglie og Segard 2019).

Bør rådgivende folkeavstemninger alltid følges? Hvis ikke, hvilke faktorer påvirker folks mening om når de bør følges og ikke? Detaljert forskning på hvilke omstendigheter som må være på plass for at folkeavstemninger som prosess oppnår legitimitet i befolkningen, har vært mangelvare, kanskje nettopp fordi politikerne i all hovedsak følger flertallets preferanse når resultatet er klart. Vår studie viser imidlertid at både valgdeltakelse, størrelsen på flertallet og om det blir «ja» eller «nei» i en folkeavstemning om norsk EU-medlemskap, påvirker nordmenns meninger om resultatet bør følges eller ikke (Arnesen, Broderstad, Johannesson og Linde 2019).

I Norge har vi som kjent hatt to såkalte rådgivende folkeavstemninger om EF/EU-medlemskap, i henholdsvis 1972 og 1994. I etterkant av den norske folkeavstemningen om norsk medlemskap i EU ble det gjort en spørreundersøkelse om resultatet fra folkeavstemningen skulle følges av Stortinget (Moen, Øyangen og Jenssen 1995). Undersøkelsen avslørte et stort sprik mellom vinnerne og taperne av folkeavstemningen. Blant «nei»-velgerne – de som vant folkeavstemningen – var det 93 prosent som mente resultatet burde følges, mens tallet blant «ja»-velgerne var mye lavere, 62 prosent. Det kan virke som at synet på mandatet fra beslutningsprosessen har blitt farget av velgernes kjennskap til utfallet. Eller hadde «nei»-velgerne et annet prinsipielt syn på folkeavstemninger som verktøy i den politiske prosessen enn «ja»-velgerne hadde? For å kunne skille årsaker fra hverandre tyr vi til et eksperimentelt design hvor vi varierer mellom flere tenkte scenarier. På denne måten kan vi analysere kontrafaktiske scenarier, som for eksempel hvordan nei-velgere forholder seg til resultater hvor flertallet sier ja til EU.

### Utfall, flertallsstørrelse og valgdeltakelse

Vi gjennomførte et slikt eksperiment i Norsk medborgerpanel i 2016, der respondentene ble bedt om å ta stilling til en tenkt situasjon hvor det på ny ble

gjennomført en folkeavstemning i Norge om EU-medlemskap. I tillegg til å variere utfallet (ja til EU-medlemskap / nei til EU-medlemskap) varierte vi nivået på valgdeltakelsen og størrelsen på flertallet. Målet var å teste om folk mener at resultatet fra en folkeavstemning oppfattes som en blankofullmakt for politikerne til å ta en avgjørelse, eller om denne fullmakten avhenger av andre forhold knyttet til folkeavstemningen. Vår antakelse var at valgdeltakelsen og størrelsen på flertallet har noe å si for hvor mange som mener politikerne bør følge folkeavstemningen. Disse to dimensjonene er alltid til stede ved en folkeavstemning og har tidligere blitt pekt på som understuderte faktorer (Hobolt 2006). Størrelsen på flertallet sier noe om hvor stor del av dem som benyttet stemmeretten sin, støtter flertallets syn. Valgdeltakelsen sier noe om hvor stor del av befolkningen som har uttrykt sitt syn gjennom denne demokratiske prosessen. Valgdeltakelsen gir slik uttrykk for støtten både til prosessen og til resultatet.

Resultatene fra eksperimentet viser at dersom en folkeavstemning har høy valgdeltakelse, stort flertall og dessuten har det utfallet man selv foretrekker, vil så godt som *alle* mene at politikerne bør følge folkeavstemningen. Om man snur på flisen, derimot, og legger fram et scenario med lav valgdeltakelse, knapp flertallsstørrelse og et utfall som man selv ikke foretrekker, er det bare *en fjerdedel* som mener at folkeavstemningen bør følges.

Resultatene synliggjør hvordan vinnerne og taperne har ulike syn på folkeavstemningen. Den åpenbare forskjellen er at taperne har vanskeligere for å godta et utfall som går imot deres preferanse. En mer subtil virkning er samspillet mellom prosess og utfall: De som taper, reagerer nemlig mer negativt på lav valgdeltakelse enn vinnerne gjør. Man kan si det slik at vinnerne og taperne har ulike briller på når de skal vurdere folkeavstemningens legitimitet. Internasjonale studier bekrefter at holdninger til demokratiske prosesser i alle fall delvis er motivert ut fra instrumentelle vurderinger av om prosessen fører til utfall som er i samsvar med ens egne politiske preferanser (Werner 2020, Brummel 2020, Marien og Kern 2018).

Samtidig er det verdt å merke seg den store andelen av velgere som mener en folkeavstemning bør følges, på tross av at utfallet ikke går deres vei. Flertallet av «ja»-velgerne fra undersøkelsen i 1994 – de som tapte folkeavstemningen – er villige til å oppgi sitt individuelle standpunkt og bøye seg for resultatet av denne demokratiske beslutningsprosessen. Eksperimentet viser lignende resultater. Hvordan man tolker resultatene, koker ned til perspektivet en velger å ta. Man kan vektlegge at det er mange som endrer oppfatning om prosessen når de

blir klar over det ufordelaktige utfallet, eller man kan framheve at flertallet ikke endrer oppfatning om prosessen på tross av at utfallet er ufordelaktig for dem.

Når det gjelder valgdeltakelse, så har den stor påvirkning på om folk mente folkeavstemningen bør følges, og det uavhengig av størrelsen på flertallet. Høy deltakelse er i seg selv en faktor som påvirker vurderingen av om resultatet av folkeavstemningen bør følges. Det viser at trekk ved selve prosessen også er en viktig kilde for legitimitet. Jo flere innbyggere som involverer seg og uttrykker sin mening ved å delta i den demokratiske prosessen, desto stødigere grunnlag har politikere til å fatte sin endelige avgjørelse.

## Politisk representasjon

Prosess er viktig ikke bare direkte gjennom demokratiske ordninger som folkeavstemninger, men også for det representative demokratiet. Innbyggerne, som påvirkes av og skal etterleve en politisk avgjørelse, må oppleve beslutningsprosessen som rettferdig og at deres stemme har blitt hørt, enten direkte, som i eksemplet over med folkeavstemninger, eller indirekte gjennom representanter som ivaretar deres politiske interesser. De fleste demokratier vil ha innslag av direktedemokrati, som folkeavstemninger, men hovedsakelig blir beslutninger fattet av politiske representanter som har fått sitt mandat gjennom valg.

På samme måte som ved folkeavstemninger har velgere en tendens til å støtte valgprosesser som er fordelaktige for deres egen politiske innflytelse. Innledningssitatet av den amerikanske presidenten Donald Trump får fram dette poenget på en lite subtil måte: Dersom utfallet passer med egne ønsker, støtter man prosessen som ledet fram til utfallet. Dersom utfallet går imot ens egne ønsker, blir prosessen diskreditert. Dette er et gjennomgående funn på tvers av land og studiedesign (Esaiasson 2019, Arnesen 2017). I et forskningsprosjekt der vi presenterte hypotetiske reformforslag i valgordninger for et representativt utvalg av norske velgere, fant vi at velgernes holdning i svært stor grad påvirkes av informasjon om hvilke konsekvenser som kan forventes hvis forslagene gjennomføres (Arnesen, Bergh, Christensen og Aardal 2019):

- Støtten til et forslag om å fordele stortingsrepresentantene på fylkene etter antall innbyggere svekkes når respondentene blir fortalt at det vil styrke representasjonen til de folkerike delene av landet. Forslaget har lav oppslutning blant velgere som bor i fylker som vil komme dårligere ut med denne ordningen.



- Et forslag om økt personvalg har størst støtte blant velgere som opplyses om at det vil styrke deres egen innflytelse over hvem som blir valgt inn på Stortinget. Økt personvalg innebærer at velgere i større grad enn i dag skal få anledning til å påvirke hvilke kandidater som velges.
- Velgere slutter opp om proporsjonalitet som prinsipp i valgordninger, men støtten til dette prinsippet svekkes i betydelig grad når konsekvensene for velgerne selv introduseres. Proporsjonalitet i denne sammenhengen viser til graden av samsvar mellom andel representanter partiene har i Stortinget, sammenlignet med andelen stemmer de har fått ved siste stortingsvalg. Små partier vil, hvis alt annet er likt, komme bedre ut hvis proporsjonalitet følges strengt. Velgere som stemte på et av de mindre partiene i 2017, er mer positive til økt proporsjonalitet.

Kompromisser må alltid gjøres ettersom velgernes politiske preferanser ikke fullt ut kan representeres i et folkevalgt organ. Et spørsmål som gjør seg gjeldende i representative demokratier, er om de valgte politiske representantene faktisk representerer innbyggerne de tar beslutninger på vegne av (Mansbridge 1999). *Substansiell representasjon* er et begrep som brukes i diskusjonen om hvor godt innbyggernes politiske interesser reflekteres hos de folkevalgte. Er valgprosessene og institusjonene innrettet slik at folkets vilje kommer til uttrykk gjennom representantene i politiske avgjørelser? En utfordring i så måte er at enkelte samfunnsgrupper er underrepresentert i politiske organer. Den *deskriptive representasjonen* – altså representasjon basert på sosial bakgrunn – er ofte lavere i bestemte grupper. Dette gjelder også på lokalt nivå. En tidligere studie av storbyer i Norden viser at kvinner, yngre, eldre og de uten høyere utdanning generelt har færre politiske representanter enn deres andel av befolkningen skulle tilsi (Bäck mfl. 2005). Manntallsdata for kommunestyrevalget i 2015 i Bergen viser lignende tendenser om enn ikke like skjev (Fimreite 2017).

## Deskriptiv representasjon

Flere studier har konkludert at god deskriptiv representasjon støtter opp under viktige demokratiske prinsipper. Innbyggerne tenderer mot å være mer villige til å akseptere politiske avgjørelser som er tatt av beslutningstakere som gjenspeiler samfunnet med tanke på sosial bakgrunn (Arnesen og Peters 2018), de har mer tillit til slike institusjoner (Pitkin, 1967), de opplever at institusjonen i større grad handler i tråd med innbyggernes ønsker, og de vil mer sannsynlig søke politisk deltakelse selv under slike forhold (Gay 2002, Broockman 2014).

En politiker som deskriptivt representerer en gruppe, antas å lettere kunne vinne tillit, kommunisere og forstå og representere gruppens politiske interesser (Mansbridge 1999). På dette viset er deskriptiv representasjon koblet til substansiell representasjon – altså representasjon basert på delte politiske preferanser. Mangel på deskriptiv representasjon har blitt koblet til politiske beslutninger som går mot bestemte grupper, for eksempel kvinner og minoriteter (Franck og Rainer 2012). Bratton og Ray (2002) viser en positiv sammenheng mellom antall kvinnelige politikere i norske kommuner og støtte til barnehageutbygging – en sak som kvinner er mer opptatt av enn menn. Schwindt-Bayer og Mishler (2005) finner at antall kvinner i lovgivende forsamlinger har positiv innvirkning på politikk som kvinner oppfatter som viktig. Reynolds (2013) viser at det å ha LHBT-representanter er med på å lage retningslinjer som støtter rettighetene til disse gruppene. I det hele tatt er inkludering av medlemmer av relevante grupper i politiske beslutningsorganer viktig for deres politiske interesser. Slik bidrar deskriptiv representasjon til at representative forsamlinger nærmer seg idealer om politisk likhet og demokratisk legitimitet (Dahl 1998).

Politiske representanters sosiale bakgrunn påvirker ikke bare deres politiske synspunkter; deres bakgrunn signaliserer også til omverdenen hva de står for politisk. En nyere eksperimentstudie på innbyggere i Norge viser at velgerne danner seg klare oppfatninger av hvilke holdninger politiske kandidater har, utelukkende basert på informasjon om kandidatenes sosiale bakgrunn (Arnesen, Duell og Johannesson 2019): De antar at kvinnelige kandidater i større grad enn menn vil mene at staten skal redusere økonomisk ulikhet, at flyktninger skal ha samme sosiale rettigheter som andre innbyggere, og at mesteparten av reduksjonen i CO<sub>2</sub>-utslippene skal tas i Norge i stedet for i utlandet. Videre antar de at kandidater med høyere utdanning i mindre grad vil mene at staten skal redusere økonomisk ulikhet, og i større grad vil mene at flyktninger skal ha samme sosiale rettigheter som andre innbyggere. Velgerne tror også at alder, religiøs tilknytning og yrkesbakgrunnen til de politiske kandidatene påvirker deres holdninger i enkelte av disse politiske sakene.<sup>2</sup>

---

2 Antakelsene de gjør, stemmer bra overens med virkeligheten. Data fra Norsk medborgerpanel viser at kvinner og folk med høyere utdanning har større sannsynlighet enn andre for å mene at staten bør redusere økonomisk ulikhet, at flyktninger skal ha samme sosiale rettigheter som andre innbyggere, og at mesteparten av reduksjonen i CO<sub>2</sub>-utslippene skal tas i Norge i stedet for i utlandet. Det samme gjelder personer uten religiøs tilknytning i sammenligning med kristne. Enkelte politiske holdninger skiller også på alder, sivilstatus, yrkesbakgrunn og bosted. Resultatene fra eksperimentet er ikke direkte sammenlignbart med dataene vi har om innbyggernes holdninger til de samme spørsmålene, men vi kan likevel skimte et mønster som viser at velgerne tillegger politiske kandidater holdninger som gjenspeiler reelle holdninger blant innbyggerne i Norge.

## Velgere foretrekker politikere med en bestemt sosial bakgrunn

Respondentene i den nevnte eksperimentstudien har videre klare oppfatninger om hvilken politikerprofil de foretrekker. I gjennomsnitt foretrekker velgerne

- kandidater med høyere utdanning framfor kandidater uten høyere utdanning
- middelaldrende framfor yngre og eldre
- kandidater uten religiøs tilknytning framfor kristne og spesielt framfor muslimske kandidater
- kvinner framfor menn

Det siste funnet, at velgerne – når alt annet er likt – foretrekker kvinnelige kandidater, går kanskje imot gjengs oppfatning av hvilke preferanser velgerne har for hvem som skal representere dem. Resultatet føyer seg imidlertid inn i rekken av denne typen studier, som viser det samme i flere demokratier.<sup>3</sup>

Dessuten: Både kvinner og menn foretrekker kvinner i like stor grad.

I lys av disse resultatene synes det som et paradoks at kvinner i stor grad er underrepresentert i politiske beslutningsorganer. Det er imidlertid flere faktorer som kan påvirke representasjon, så det er ikke nødvendigvis noen motsetning i at velgere foretrekker kvinner samtidig som kvinner er underrepresentert. Kvinner og menn som stiller til valg, skiller seg fra hverandre ikke bare på kjønn, men også på andre kriterier som oppleves relevante for velgerne. Der hvor eksperimenter har fordelen av å kunne tilegne kandidater tilfeldig utvalgte egenskaper, har politikere i den virkelige verden ofte sammenfallende bakgrunnstrekk som ikke lar seg skille fra hverandre. Det er dessuten en rekke andre momenter som spiller inn på kvinnerepresentasjonen i politikken, som blant annet nettverk, motivasjon og politisk erfaring.

## Hvorfor gjør de det?

Tenker velgerne kun på politikk når de velger kandidater ut fra sosial bakgrunn, eller spiller andre momenter inn? En større komparativ studie med nærmere 18 000 respondenter fra Frankrike, Island, Nederland, Norge, Sverige og Tyskland har søkt å finne svar på dette (Arnesen, Duell, Johannesson og Peters 2019). Studien er et samarbeid mellom seks europeiske, akademisk forankrede online surveypaneler ved Universität Mannheim i Tyskland, Sciences Po i Frankrike, Tilburg University i Nederland, Göteborgs universitet i Sverige,

---

3 Se metaanalyse av Schwarz mfl. (2018)

Háskoli Reykjavík på Island og Norsk medborgerpanel ved Universitetet i Bergen.<sup>4</sup>

Forskningsdesignet er satt opp slik at den ene halvparten av respondentene blir bedt om å vurdere to hypotetiske politiske kandidater opp mot hverandre og oppgi hvilken de oppfatter ligger nærmest dem selv politisk. Dette må de bestemme utelukkende basert på den informasjonen de får om kandidatens bakgrunn: kjønn, alder, utdanning, religion og klassebakgrunn. Den andre gruppen får samme informasjon, men blir bedt om å velge den de ønsker skal representere dem i nasjonalforsamlingen. Dersom svarene i de to gruppene er identiske, betyr det at velgerne utelukkende bryr seg om de politiske standpunktene til kandidatene. Dersom det er forskjell på svarene mellom gruppene, impliserer det at velgerne ikke bare tenker politikk når de plukker kandidater basert på deres sosiale bakgrunn.

Som i det norske eksperimentet viser også respondentene i den komparative studien veldig klare preferanser for enkelte politiske kandidater framfor andre. I gjennomsnitt foretrekker velgerne

- universitetsutdannede kandidater framfor kandidater med videregående som høyeste utdanningsnivå
- kandidater fra middelklassen og arbeiderklassen framfor kandidater fra overklassen
- middelaldrende kandidater framfor yngre og eldre kandidater
- kvinner framfor menn
- kandidater uten religiøs tilknytning framfor kristne og spesielt muslimske kandidater (til og med ikke-praktiserende)

For det meste kan de ovennevnte preferansene forklares med politisk ståsted: Velgerne oppfatter at disse kandidatene vil ivareta deres politiske interesser best. Den kandidaten de vil ha i nasjonalforsamlingen, er også den kandidaten de opplever ligger nærmest dem selv politisk.

## Ikke alt kan forklares med politisk ståsted

Det finnes imidlertid systematiske avvik fra dette mønsteret. Kandidater med høyere utdanning foretrekkes jevnt over av alle velgere, men de foretrekkes i sterkere grad enn forventet dersom politisk ståsted er det eneste som påvirker velgernes valg. Kandidater fra overklassen foretrekkes sjeldnere enn kandidater

---

4 Mer informasjon om data og panelene finnes på <https://bookdown.org/sveinungarnesen78/eips2017-guide/>

fra middelklassen og arbeiderklassen, men oftere enn hva man skulle anta om velgerne kun vurderer deres politiske ståsted. Dette mønsteret står i motsetning til for eksempel faktoren kjønn, hvor preferansen for kvinner framfor menn i sin helhet kan tilskrives at velgerne oppfatter at kvinnene i større grad deler deres politiske oppfatninger.

### Høystatuskandidater foretrekkes

Denne systematiske forskjellen viser en underliggende tendens hos velgerne til å foretrekke kandidater med høy sosioøkonomisk status. Og oppsiktsvekkende nok er det velgere uten høyere utdanning som forårsaker denne tendensen. Mens velgere både med og uten høyere utdanning foretrekker politiske kandidater med høyere utdanning, kan disse preferansene tilskrives delt politisk oppfatning mellom velgere med høyere utdanning og kandidater med høyere utdanning. Velgere med lavere utdanning, derimot, anser *ikke* å dele politisk ståsted med kandidater med høyere utdanning, men foretrekker dem likevel over kandidater med lavere utdanning.

### Oppsummering og diskusjon

Demokratisk legitimitet viser til den legitimiteten myndigheter vinner gjennom å la beslutningene utgå fra folkeviljen. Hvordan folkets vilje samles og ivaretas, kan imidlertid variere mye innad i demokratier. Dette kapitlet har vist forskning som tilsier at denne variasjonen har direkte innvirkning på legitimiteten til beslutninger som myndigheter tar. Grovt inndelt uttrykkes denne viljen gjennom direkte demokratiske mekanismer som folkeavstemninger, eller indirekte gjennom det representative systemet der valgte representanter beslutter på vegne av folket. Her følger et sammendrag av de presenterte studiene:

- Legitimiteten til demokratiske beslutningsprosesser farges til dels av om velgerne oppfatter utfallene av prosessene som fordelaktige for dem selv.
- Folkeavstemninger skal ikke betingelsesløst følges, ifølge folket. Valgdeltakelsen og størrelsen på flertallet har mye å si for om politikerne bør følge resultatet. Dessuten blir velgernes holdninger påvirket av punktet over, altså om utfallet er fordelaktig for dem selv.
- Deskriptiv representasjon er knyttet til substansiell representasjon, i den forstand at politikere som deler velgeres sosiale bakgrunn, har høyere sannsynlighet for å dele deres politiske holdninger. Politiske beslutninger

oppfattes også som mer akseptable dersom de har blitt tatt av politiske organer hvor sammensetningen av politikerne gjenspeiler befolkningens sosiale bakgrunn.

- Den sosiale bakgrunnen til politiske kandidater påvirker deres valgbarhet. Høystatuskandidater foretrekkes av velgere, også blant lavere utdannede, selv om de ikke opplever at disse kandidatene deler deres politiske ståsted. Dette kan bidra til økt ulikhet i deskriptiv representasjon, som allerede er i favør av de ressurssterke.

De to siste kulepunktene framstår som motstridende. På den ene siden ønsker velgerne politikere som gjenspeiler befolkningens sosiale bakgrunn, men på den andre siden avdekker kandidatvalgstudier at velgere har en tendens til å foretrekke kandidater som allerede er overrepresentert i politiske organer (med unntak for kvinnelige kandidater).

Hvilke mekanismer kan forklare velgernes kandidatpreferanser? Eksperimentdataene kan ikke gi svar på dette spørsmålet, men vi kan spekulere. Kanskje kan det ha å gjøre med at velgerne oppfatter kandidater med høyere utdanning som mer kompetente representanter. Det representative demokratiet balanserer egalitære trekk og såkalte epistokratiske trekk (Estlund 2009, Holst 2012, Landa og Pevnick 2020). Det vil si at systemet velger ut personer som skal tjene folket, og de som velges, har gjerne utmerket seg positivt i samfunnet og kan derfor antas å ha bedre forutsetninger for å ta beslutninger enn hva den gjennomsnittlige innbyggeren har. Oppslutningen om populistiske, anti-elitistiske partier og kandidater i demokratiske land de senere årene peker gjerne i motsatt retning, hvor politikere med høy sosial status anses som frakoblet «folket» og ute av stand til å oppfylle deres ønsker og behov.

Det kan også hende at bestående samfunnsstrukturer påfører velgerne et bilde av hvordan en politiker skal være, og at dette *tilgjengelighetsbiaset* (Tversky og Kahneman 1973) former deres egne preferanser. I så fall vil det være viktig å få fram rollemodeller fra underrepresenterte grupper som kan endre på forestillingene om hvem som egner seg som politiske kandidater.

Uansett forklaring tilsier resultatene at velgere med lavere utdanning står overfor et dilemma. De må balansere ønsket om å bli representert av noen som deler deres politiske ståsted opp mot andre egenskaper de anser som relevante for politisk representasjon.

Mange hevder at den største trusselen mot demokratiet kommer innenfra, fra de innbyggerne i etablerte demokratier som er misfornøyde med måten demokratiet fungerer på. De er ikke nødvendigvis mot demokratiet som sådan, men føler at systemet slik det fungerer i dag, ikke ivaretar deres interesser. De misfornøyde opplever at den politiske eliten er distansert fra deres liv, ikke vet hvordan de har det, og ikke har evne til å løse deres utfordringer. Også i etablerte demokratier er systemet nødt til å levere i tråd med innbyggernes ønsker og forventninger for å opprettholde støtten i befolkningen. Man skal ikke ta demokratiet for gitt, for det er mange som har en instrumentell tilnærming til det: Demokratiet støttes så lenge det leverer, og når det ikke leverer, blir alternative systemer mer attraktive.

Selv om utfallet av en politisk beslutning veier tungt, er prosessen som leder til utfallet, også av betydning. Innretningen av disse prosessene kan øke den demokratiske legitimiteten til det politiske systemet. Søken etter beslutningsprosesser som oppleves som rettferdige, er derfor avgjørende for å sikre myndighetene demokratisk legitimitet. God deskriptiv representasjon er en medvirkende faktor i så måte. I jo større grad innbyggerne oppfatter at de styrende organene består av folk fra alle sosiale lag (inkludert deres eget), desto lettere er det å få aksept for beslutningene som tas. Samtidig har vi sett at god deskriptiv representasjon ikke kommer av seg selv, men kjemper mot etablerte strukturer og tanke-mønstre, også blant velgerne selv.

Eksperimentelle studier av typen som har blitt drøftet i dette kapitlet, har sin styrke i at de kan trekke ut enkeltfaktorer og studere dem i isolasjon. I virkelige valg er konteksten derimot annerledes fra den eksperimentelle konteksten, og det er en rekke forhold som spiller inn på velgernes valg i stemmelokalene. Funnene gir derfor begrenset direkte overføringsverdi til norske valgordninger – den eksterne validiteten til eksperimentene er lav. Studiene er gjort med det nasjonale nivået som kontekst. Om det ser annerledes ut på lokalt og regionalt nivå, er et interessant spørsmål som vi per i dag ikke har empiri på. Før det foreligger, vil utgangshypotesen være at de samme funnene gjelder også på disse styringsnivåene. På bakgrunn av studiene kan vi på generelt grunnlag likevel si at økt direkte innflytelse hos velgerne på personkandidater ser ut til å forsterke eksisterende skjevheter med tanke på deskriptiv representasjon.

## Litteratur

- Arnesen, S. (2017). Legitimacy from decision-making influence and outcome favourability: Results from general population survey experiments. *Political Studies*, 65(1\_suppl), 146–161.
- Arnesen, S., Bergh, J., Christensen, D.A. og Aardal, B. (2019). Påvirker det å bli informert om konsekvenser av endringer i stortingvalgordningen velgernes holdninger til den? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(02), pp.62–76.
- Arnesen, S., Duell, D. og Johannesson, M.P. (2019). Do citizens make inferences from political candidate characteristics when aiming for substantive representation? *Electoral Studies*, 57, 46–60.
- Arnesen, S., Duell, D., Johannesson, M.P. og Peters, Yvette. (2019). *Upward Representation Bias: How Voters Sustain Political Inequality*. Working paper presented at the 2019 Midwestern Political Science Association, Chicago.
- Arnesen, S. og Peters, Y. (2018). The legitimacy of representation: how descriptive, formal, and responsiveness representation affect the acceptability of political decisions. *Comparative Political Studies*, 51(7), 868–899.
- Arrow, K.J. (2012). *Social Choice and Individual Values*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F. og Klausen, J.E. (2005). *Urban political decentralisation*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bartels, Larry M. (2016). *Unequal democracy: The political economy of the new gilded age*. Princeton University Press.
- Bratton, K.A. og Ray, L.P. (2002). Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, 46, 428–437.
- Broockman, D.E. (2013). Black politicians are more intrinsically motivated to advance blacks' interests: A field experiment manipulating political incentives. *American Journal of Political Science*, 57, 521–536.
- Brummel, L. (2020). «You Can't Always Get What You Want»: The effects of winning and losing in a referendum on citizens' referendum support. *Electoral Studies*, 65, 102155.
- Clayton, A., O'Brien, D.Z. og Piscopo, J.M. (2019). All male panels? Representation and democratic legitimacy. *American Journal of Political Science*, 63(1), 113–129.
- Christensen, H.S., Himmelroos, S. og Setälä, M. (2019). A matter of life or death: A survey experiment on the perceived legitimacy of political decision-making on euthanasia. *Parliamentary Affairs*, DOI: 10.1093/pa/gsz014.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.



- De Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P. og Gilljam, M. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship. *Governance*, 27(1), 111–134.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British journal of political science*, 5(4), 435–457.
- Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy, vol. 1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esaiasson, P., Gilljam, M. og Persson, M. (2012). Which decision-making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs? Evidence from a randomised field experiment. *European Journal of Political Research*, 51(6), 785–808.
- Esaiasson, P., Persson, M., Gilljam, M. og Lindholm, T. (2019). Reconsidering the role of procedures for decision acceptance. *British Journal of Political Science*, 49(1), 291–314.
- Estlund, D.M. (2009). *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fimreite, A.L. (2017). *Byen og nærdemokratiet*. Rapport fra Lokaldemokratiutvalget til byrådet i Bergen.
- Folkestad, B., Klausen, J.E., Saglie, J. og Seggaard, S.B. (2019). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*, DOI: 10.1177/0192512119881810.
- Gallego, A., (2014). *Unequal Political Participation Worldwide*. Cambridge University Press.
- Gay, C. (2002). Spirals of trust? The effect of descriptive representation on the relationship between citizens and their government. *American Journal of Political Science*, 46, 717–732. doi:10.2307/3088429
- Habermas J. og Rehg, W. (1996). *Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Haugsgjerd, A. og Seggaard, S.B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hobolt, S.B. (2006) Direct democracy and European integration. *Journal of European Public Policy*, 13(1), 153–166.
- Holst, C. (2012). *Epistocracy: conceptual clarifications*. University of Oslo.
- Key, V. O. (1966). *The Responsible Electorate*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschie, S. og Frey, T. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921–956.

- Landa, D. og Pevnick, R. (2020). Representative Democracy as Defensible Epistocracy. *American Political Science Review*, 114(1), 1–13.
- Tyler, T.R. og Lind, E.A. (1992). A relational model of authorities in groups. I Zanna, M. (red.) *Advanced in experimental social psychology*, vol. 25, 115–191. New York: Academic Press.
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent «yes». *The Journal of Politics*, 61(3), 628–657.
- Marien, S. og Kern, A. (2018). The winner takes it all: Revisiting the effect of direct democracy on citizens' political support. *Political Behavior*, 40(4), 857–882.
- Moen, K.L., Øyanger, I., Jenssen, A.T. (1995). *The 1994 Nordic EU referendums study: study description and codebook*. Univ. of Trondheim, Dept. of Sociology and Political Science, 1995.
- Mueller, J.E. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *The American Political Science Review*, 64(1), 18–34.
- Pateman, C. (1975). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, M., Esaiasson, P., Gilljam, M. (2013). The effects of direct voting and deliberation on legitimacy beliefs: An experimental study of small group decision-making. *European Political Science Review*, 5(3): 381–399.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Reynolds, A. (2013). Representation and rights: The impact of LGBT legislators in comparative perspective. *American Political Science Review*, 107, 259–274.
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press.
- Schwarz, S. og Coppock, A. (kommer) *What Have We Learned about Gender from Candidate Choice Experiments? a Meta-analysis of 30 Factorial Survey Experiments*. Upublisert manuskript: [https://alexandercoppock.com/papers/SC\\_gender.pdf](https://alexandercoppock.com/papers/SC_gender.pdf)
- Schwindt-Bayer, L.A. og Mishler, W. (2005). An integrated model of women's representation. *The Journal of Politics*, 67, 407–428.
- Schmidt, V.A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), pp. 2–22.
- Stubager, R. (2010). The development of the education cleavage: Denmark as a critical case. *West European Politics*, 33(3): 505–533.
- Thibaut, J.W., Walker, L. (1975). *Procedural Justice: A Psychological Perspective*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.

- Tversky, A. og Kahneman, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive psychology*, 5(2), 207–232.
- Tyler, T.R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton, MA: Princeton University Press.
- Weber, M. (2009). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Simon and Schuster.
- Werner, H. (2020). If I'll win it, I want it: The role of instrumental considerations in explaining public support for referendums. *European Journal of Political Research*, 59(2), 312–330.

# 3 Lokalpolitikeres politiske tillit

Marte Winsvold

## Innledning

Litteraturen om politisk tillit tar først og fremst for seg hvorvidt innbyggerne har tillit til politiske institusjoner og aktører. For lokaldemokratiets legitimitet er det imidlertid også viktig at de politiske aktørene har tillit til hverandre og til det systemet de opererer i. I dette kapitlet undersøker vi i hvilken grad lokalpolitikerne har tillit til at det politiske systemet i kommunen fungerer demokratisk. Mer presist vurderer vi lokalpolitikernes tillit til ulike sider ved det demokratiske systemet og de aktørene som befolker det: andre politikere, innbyggere og administrativt ansatte. Vi undersøker også om politikernes tillit til at systemet fungerer demokratisk, er påvirket av hvorvidt det finnes tiltak i kommunen for innbyggermedvirkning eller for å styrke politisk lederskap.

Vi skiller mellom tre ulike former for tillit hos politikere: systemtillit, handlingstillit og innbyggertillit. Det har vært nødvendig å gjøre tilpasninger i den eksisterende begrepsparken for politisk tillit fordi definisjonene av politisk tillit i all hovedsak er tilpasset studiet av innbyggenes tillit. Selv om grunnelementene i politisk tillit er de samme, vil objektene for tillit – hvem og hva det er relevant å ha tillit til – være annerledes for politikere enn for innbyggere fordi de har ulike roller i den demokratiske styringskjeden. Disse begrepene er derfor utviklet spesielt for denne analysen av politikeres politiske tillit. Begrepene blir presentert kort under og mer utførlig diskutert i kapitlets teoridel. *Systemtillit* handler dels om politikernes tillit til at det politiske systemet i kommunen gjør det mulig å opptre i tråd med demokratiske normer, dels om deres tillit til at politikerstanden, som lokalpolitikerne jo selv er en del av, opptre i tråd med demokratiske normer og regler. Politisk *handlingstillit* innebærer at politikerne har tillit til at de kan få utrettet noe innfor rammen av det politiske systemet. Det krever blant annet at de har tillit til at administrasjonen iverksetter vedtak politikerne har fattet, på en ordentlig måte, og at administrasjonen gir politikere nødvendig beslutningsstøtte. En underkategori av handlingstillit er det

vi har kalt «administrasjonstillit». *Innbyggertillit* innebærer at politikerne vurderer innbyggerne som politisk kompetente til å delta i lokalpolitikken.

Hva er det som gjør at noen politikere har høy tillit til henholdsvis systemet, sine medpolitikere, egen handlingskapasitet og innbyggerne – mens andre har lav tillit? For å svare på dette undersøker vi om det er noen sammenheng mellom de tre formene for tillit på den ene siden og spesielle tiltak iverksatt i kommunene på den andre. Vi forventer at tiltak for å bringe innbyggerne inn i politiske beslutningsprosesser vil kunne påvirke alle formene for tillit, mens tiltak for å styrke de interne politiske prosessene først og fremst vil påvirke politikernes tillit til administrasjonen, som er en del av det vi har kalt politisk handlingstillit. Videre er det rimelig å anta at de ulike formene for tillit vil kunne være påvirket av trekk ved kommunen selv, som for eksempel kommune-størrelse, i tillegg til trekk ved politikerne – deres posisjon i kommunestyret, fartstid og partitilhørighet.

Videre i kapitlet vil vi med bakgrunn i eksisterende litteratur først utvikle begreper for politisk tillit hos politikere. Dernest vil vi diskutere hvordan ulike former for tiltak for innbyggerkontakt og for å styrke politisk lederskap kan tenkes å påvirke de ulike formene for tillit. Analysene av politikernes tillit bygger på fire datakilder: KS' lokaldemokratiundersøkelser blant kommune-politikere fra 2017 og 2018, Kommunal- og moderniseringsdepartementets database over kommunal organisering fra 2016, en spørreundersøkelse blant et utvalg lokalpolitikere om demokratitiltak gjennomført i 2018 i regi av prosjektet «Politisk lederskap i kommunestyret» (POLECO) og Fiva, Hale og Natvig (2017) sitt datasett «Local Government Dataset», som har kommunedata. Disse kildene gjør vi nærmere rede for i underkapitlet «Data og metode». Med utgangspunkt i disse dataene vil vi så undersøke politikernes politiske tillit og hvilke faktorer som er forbundet med de ulike typene tillit. Sist i kapitlet presenteres en punktvis oppsummering av funnene.

## Ulike former for tillit hos politikere: bakgrunn og teoretiske forventninger

I litteraturen om politisk tillit er det stort sett innbyggernes politiske tillit man er opptatt av (se for eksempel Uslander 2018, Haugsgjerd og Seggaard 2020). Når politikernes tillit til de systemene de opererer i og de aktørene de forholder seg til, vurderes, er det gjerne andre begreper enn tillit som brukes. Mye av litteraturen om politiske representanter og deres handlingsbetingelser handler likevel implisitt om tillit. Den handler om politikeres tro på at systemer eller aktører er

til å stole på og har de trekkene eller egenskapene som kreves for å omsette folkemeningen i hensiktsmessige tiltak til beste for samfunnet som helhet. Dette gjelder for eksempel litteraturen om politisk lederskap (Rhodes og 't Hart 2014, Sørensen 2020), litteraturen om politisk representasjon (Pitkin 1967, Mansbidge 1999), litteraturen om innbyggermedvirkning (Letki 2004, Fennema og Tillie 1999) og generell normativ demokratiteori. Et kjent eksempel i demokrati-teorien er diskusjonen om hvorvidt de valgte representantene kan stole nok på innbyggerne til å involvere dem i politiske beslutningsprosesser, eller om innbyggerne ikke har det som kreves for å gjøre politiske vurderinger, og at de politiske prosessene derfor bør forbeholdes den valgte politiske eliten (Schumpeter 1942, Pateman 1970).

I avsnittene under beskrives tre ulike former for politisk tillit hos politikere – systemtillit, handlingstillit og innbyggertillit. Med henvisning til forskningslitteraturen framsettes det så forventninger til hvordan ulike former for tiltak vil kunne påvirke tilliten til henholdsvis det politiske systemet, til innbyggere og til egen politiske handlekraft og tillit til innbyggere.

### Politisk systemtillit

For å kunne utøve vervet som politiker på en effektiv måte er det viktig at politikere stoler på at systemet – måten politikuttformingsprosessen er organisert på – gjør det mulig å følge demokratiske spilleregler. Samtidig er det viktig at de stoler på at politikere de er valgt inn sammen med, faktisk følger disse reglene. Denne typen tillit – til systemet og til politikernes etterlevelse av demokratiske spilleregler – har vi her valgt å kalle *systemtillit*. Vi ser på fire viktige demokratiske spilleregler eller normer for hvordan valgte politikere skal oppføre seg. Normen om *lydhørhet* sier at innbyggere i et demokrati skal ha anledning til å uttale seg, og de skal kunne påvirke politiske beslutninger som er viktige for dem. Normen om *pålitelighet* sier at politikere skal holde det de lover, og normen om *uegennyttighet* sier at politikere skal utøve vervet sitt med innbyggernes beste for øyet (og ikke mele sin egen kake). Hvis politikere tviler på at disse demokratiske spillereglene blir fulgt, så tviler de også på at den politiske styringen foregår på en demokratisk måte. De har med andre ord ikke tillit til det demokratiske, politiske systemet.

### Politisk handlingstillit

Videre trenger politikere å ha tillit til at de kan få utrettet ting i det politiske systemet. I litteraturen om velgere kalles denne formen for tillit gjerne «politisk selvtilit» (se kapittel 4), for politikere kaller vi det «politisk handlingstillit».

Politikerne trenger å tro på at de kan gjøre en forskjell, ellers er det lite meningsfullt å bruke tid på politiske verv. Politikerne er valgt inn for å omsette innbyggernes ønsker og behov i politiske tiltak, og for at de skal kunne gjøre den jobben de er satt til – og vise seg innbyggernes tillit verdig – må de ha tro på at de kan sette saker de er gått til valg på, på dagsordenen. De må også ha tillit til at beslutningene de fatter, faktisk blir satt ut i livet. Det er administrasjonen i kommunen som er ansvarlig for realiseringen av politiske vedtak, og tillit til administrasjonen er derfor en viktig del av politisk handlingstillit. Vi behandler administrasjonstillit – tillit til at administrasjonen gjør den jobben de er satt til – som en egen underkategori under handlingstillit. I analysedelen skiller vi dermed politisk handlingstillit mellom to former for tillit: «handlings-tillit», som måler troen på at en får til noe, og «administrasjonstillit», som måler troen på at administrasjonen utøver rollen sin på en måte som gjør at politikerne kan utrette noe.

### Tillit til innbyggerne

At politikerne har tillit til de innbyggerne de er valgt inn på vegne av, er en forutsetning for at demokratiet skal fungere etter hensikten, altså at demokratiet skal fungere som «folkestyre». Dersom politikerne mistror innbyggernes evne til å gjøre politiske vurderinger eller mistror deres intensjoner, vil de ikke være motivert for å lytte til det innbyggerne har å si. Dette vil bryte den konstituerende tillitsrelasjonen mellom innbyggere og valgte representanter: Innbyggerne har valgt representanter som de stoler på at vil fremme de sakene som innbyggerne synes er viktige. Dersom representantene ikke har tillit til innbyggernes vurderingsevner, vil det ikke være viktig for dem å basere politikken på innbyggernes ønsker, fordi de ikke anerkjenner disse som «gode nok». Et perspektiv som formidles i litteraturen, er at politikerne evner å ha et helhetlig perspektiv på politikken og å prioritere mellom områder på en måte som maksimerer velstanden for alle deler av et samfunn, mens innbyggerne først og fremst hevder egne interesser (Klausen mfl. 2013). Lav tillit til innbyggernes vurderingsevne eller kompetanse kan tolkes som uttrykk for en form for elitisme, men kan også være et uttrykk for reell politisk uenighet. For eksempel er det grunn til å tro at de politikerne som har få velgere bak seg, vil ha lavere tiltro til innbyggernes vurderingsevne enn de politikerne som får stor oppslutning ved valg.

### Hva påvirker politikernes tillit?

Mange forhold kan påvirke politikernes tillit til henholdsvis systemet, egen handlingskapasitet og innbyggerne. For det første vil disse formene for tillit bli påvirket av hvordan andre aktører opptrer. Lydhøre medpolitikere, en kompetent

administrasjon og en interessert befolkning vil kunne skape tillit hos politikere; løgnaktige medpolitikere, administrativt ansatte som ikke følger reglene eller holder ting skjult, eller innbyggere helt uten interesse for eller kunnskap om politikk, vil kunne skape mistillit. For det andre kan politikernes egne holdninger ha betydning for de tillitsvurderingene de gjør. Politikere er mennesker med ulike erfaringer og ulike personligheter, og med varierende syn på andres og egne evner og intensjoner. Noen politikere vil kanskje være tillitsfulle av natur, mens andre for eksempel vil kunne ha høye tanker om seg selv og egne evner, men lave tanker om politiske motstandere. En politiker med en slik grunnholdning vil antakelig ha lav tillit til medpolitikere uavhengig av hvordan disse faktisk opptrer.

Individuelle holdninger og hvorvidt andre aktører er tillitsverdige, gir ikke data i dette prosjektet oss anledning til å undersøke. Det vi imidlertid *kan* undersøke, er betydningen av noen individuelle og kommunale kjennetegn og av tiltak som er iverksatt i kommunene. Når det gjelder individuelle faktorer vi antar vil kunne ha betydning for de ulike typene tillit, er det særlig to som peker seg ut. Den første faktoren er politisk erfaring i betydningen «fartstid», i vår undersøkelse målt som antall perioder en politiker har sittet i kommunestyret. Vi forventer at de med lang fartstid vil ha høyere tillit til egen handlingskapasitet enn dem med kortere fartstid, fordi de gjennom årene i kommunestyret sannsynligvis har lært hvordan de skal manøvrere i det politiske systemet. Det er også grunn til å tro at politikere som opplever at det er vanskelig å ta seg fram og få ting gjort (lav handlingstillit), eller som opplever at systemet er udemokratisk (lav systemtillit), i større grad vil slutte som politikere (se for eksempel Winsvold, Ødegård og Bergh 2017). Fartstid antas dermed å være positivt korrelert med både handlingstillit og systemtillit. Påvirkningsforholdet mellom fartstid og tillit kan med andre ord gå begge veier. Dataene vi har, gjør det imidlertid ikke mulig å avgjøre årsaksretningen, vi kan bare avdekke om det er en sammenheng.

Den andre faktoren det er grunn til å anta at vil påvirke politikernes tillit, er «posisjon» – dette fordi ulike politiske posisjoner i lokalpolitikken gir ulik mulighet for handling. De som tilhører det partiet eller den koalisjonen av partier som fikk flest stemmer, og som sitter i posisjon, vil ha større muligheter for å få igjennom egne politiske prioriteringer enn dem som tilhører mindretallet i kommunestyret. I formannskapsmodellen, som de fleste norske kommuner er organisert etter, vil imidlertid også representanter for opposisjonen kunne sitte i formannskapet, hvor mange av de viktigste politiske prioriteringene gjøres. Det er derfor grunn til å tro at også formannskapsdeltakelse vil kunne påvirke handlingstilliten til lokalpolitikkerne i positiv retning. Videre virker det rimelig å



anta at de som sitter i posisjon, og dermed har fått mange stemmer av velgerne, har høyere tillit til velgernes vurderingsevne enn dem som har fått få stemmer av velgerne. Det er mindre åpenbart hvordan fartstid og posisjon vil slå ut på politikernes systemtillit, forstått som tillit til at demokratiske regler og normer ivaretas. Vi har ingen spesifikke forventninger knyttet til denne sammenhengen. Vi vil også undersøke om det er noen sammenheng mellom partitilhørighet og tillit, men har ingen spesifikke forventninger her heller.

Når det gjelder kommunale trekk, så har vi undersøkt betydningen av kommunestørrelse og betydningen av kommunalt iverksatte organisatoriske tiltak. Forventningene til hvordan kommunestørrelse skal påvirke tillit, er delt. For systemtillit kan en tenke seg at kommunestørrelse kan virke i begge retninger. Systemtilliten kan være større i små kommuner fordi det er lettere å få oversikt, men den kan også tenkes å bli lavere fordi saker løses på en mer uformell måte, og fordi kjennskap og vennskap lettere kan trumfe demokratiske spilleregler i små og tette samfunn. Når det gjelder handlingstillit, kan en på den ene siden tenke seg at politikere i store kommuner har høyere handlingstillit enn politikere i små kommuner fordi de har en større portefølje å forvalte, og fordi beslutningene de fatter, har konsekvenser for mange mennesker. Det er dermed lett å tenke seg at politikere i store kommuner kan oppleve jobben de gjør, som betydningsfull. Videre vil politikere i store kommuner ha en større administrasjon å spille på og mer spesialiserte ressurser å fordele til ulike arbeidsoppgaver. Motsatt kan en tenke seg at politikken vil være mer kompleks i store enn i små kommuner, at beslutninger må treffes på et mer overordnet nivå, og at det vil kunne være vanskeligere å få oversikt over konsekvensene av beslutningene som fattes. Videre vil det kunne tenkes at politikerne opplever å ha mindre kontakt og kontroll med og oversikt over administrasjonen i store kommuner med en stor administrasjon. Det er også undersøkelser som tyder på at den menige politiker har mindre kontakt med administrasjonen i store kommuner enn i små (Lo og Vabo 2020). Hva innbyggertillit angår, er det nærliggende å forvente at politikerne opplever seg som nærmere innbyggerne i små enn i store kommuner; politikere i små kommuner er mindre profesjonalisert, og politikken i en liten kommune er lettere å få oversikt over.

Den forventede effekten av ulike organisatoriske tiltak som kommunene iverksetter, blir diskutert i avsnittet under.

## Medvirkningstiltak og tiltak for å styrke politisk lederskap

I dette avsnittet vil vi diskutere tiltak som er satt i verk for å gjøre det mulig for innbyggere å delta i politiske beslutningsprosesser (medvirkningstiltak), og tiltak satt i verk for å styrke politikernes muligheter til å utforme politikk (tiltak for politisk lederskap).

Medvirkningstiltak er en samlebetegnelse på tiltak som gjør det mulig for innbyggerne å bidra i politiske beslutningsprosesser i periodene mellom valg. Slike tiltak kan gi innbyggerne varierende grad av påvirkningsmulighet. Noen tiltak gir innbyggerne mulighet for å si hva de mener om saker som politikerne allerede har satt på dagsordenen. Slike tiltak (konsultasjonstiltak) inkluderer for eksempel høringer eller folkemøter iverksatt av kommunen. Andre tiltak gir innbyggerne mulighet for selv å sette saker på dagsordenen. Noen tiltak vil også kunne overføre beslutningsmyndighet til ikke-valgte innbyggere. Såkalt «deltakende budsjettering» er et eksempel på et slikt tiltak.

Videre går det an å skille mellom medvirkningstiltak som er rettet mot bestemte grupper – *gruppetiltak*, og tiltak som er rettet mot alle innbyggere – *allmenn-tiltak*. Vår hovedantakelse er at alle typer tiltak for innbyggermedvirkning vil påvirke politikernes systemtillit positivt: Inkludering av innbyggere i politikkutvikling er en demokratisk norm som står sterkt i det norske lokaldemokratiet (Torfing og Winsvold 2020). Iverksetting av tiltak for innbyggermedvirkning vil bidra til at denne normen innfris, og dermed gjøre at politikerne oppfatter at systemet fungerer i tråd med normene. Samtidig er det et åpent spørsmål hvorvidt gruppetiltak eller allmenntiltak vil oppleves som mest forenelig særlig med den demokratiske normen for lydhørhet. På den ene siden kan en tenke seg at politikerne opplever det som mest demokratisk at alle innbyggere har samme mulighet til å komme med innspill i politiske saker. På den andre siden kan det tenkes at politikere opplever det som demokratisk at grupper som er særlig berørt, i større grad enn andre blir hørt i saker som er viktige for dem, jamfør prinsippet om at «berørte parter skal høres» (se Goodin 2007).

Når det gjelder sammenhengen mellom medvirkningstiltak og politisk handlingstillit – altså hvor mye politikerne opplever at de kan få gjort innenfor det politiske systemet – er forventningene tvetydige. I litteraturen finnes det to konkurrerende antakelser om hvordan medvirkning påvirker politikeres opplevelse av å kunne utøve politisk lederskap. Den ene – som framhever såkalt interaktivt politisk lederskap (Sørensen 2020) – postulerer at det å inkludere innbyggere i politikkutvikling vil føre til at politikerne får bedre politisk handlingstillit. Dette fordi politikerne vil få hjelp av dem som er berørt og dem

politikken utvikles for, nemlig innbyggerne. Innbyggermedvirkning gir politikere hjelp til å sette en dagsorden og identifisere løsninger på problemer som oppleves som relevante av befolkningen, og som derfor er mer treffsikre. Videre vil innbyggerinvolvering bidra til å mobilisere innbyggernes støtte til beslutningene som er fattet. Denne støtten vil lette implementeringen av beslutningene, både fordi den vil redusere eventuell motstand (innbyggerne har jo tross alt vært med og bidratt i beslutningen), og fordi inkludering vil kunne utløse en følelse av ansvar, og dermed også ressurser til implementering, i befolkningen.

Den andre antakelsen postulerer den motsatte effekten av medvirkningstiltak på politisk handlingstillit (Edelenbos og Meerkerk 2016, Hertting og Kugelberg 2018): Når politikere må dele makt med innbyggerne, så mister de selv makt, og de mister muligheten for å prioritere ut fra en helhetsvurdering. Det blir vanskeligere å prioritere hensiktsmessig og rettferdig mellom politiske tiltak fordi man må ta hensyn til involverte innbyggers innspill og forventninger. Innbyggere oppleves som pressgrupper og ikke som medhjelpere. Fordi innbyggere som involverer seg, ofte ikke er representative for befolkningen, men gjerne kommer fra spesielt ressurssterke grupper, vil politikken kunne få en uheldig slagside i favør av sterke grupper. Denne tendensen må de valgte politikere bøte på ved å være ekstra oppmerksomme på dem som ikke deltar. Alt i alt vil innbyggermedvirkning påføre politikere belastninger og begrensninger som gjør at de opplever seg mindre politisk bemyndiget, eller, i dette kapitlets terminologi, får lavere politisk handlingstillit. Ut fra dette perspektivet er det grunn til å anta at hvor mye makt politikere gir fra seg gjennom medvirkningstiltak, vil ha betydning for deres politiske handlingstillit: Jo mer makt de avgir, jo mer vil det svekke deres politiske handlingstillit.

Videre undersøker vi sammenhengen mellom medvirkningstiltak og politikernes tillit til at innbyggerne kan gjøre gode politiske vurderinger. For å måle politikernes innbyggertillit presenterer vi dem for en påstand om at innbyggerne er kompetente til å stemme ved valg. Denne påstanden gir ikke direkte svar på om politikere har nok tillit til innbyggerne til å inkludere dem i politikkkutforming gjennom ulike deltakelsesordninger, men den gir en indikasjon på om politikere har tillit til innbyggerne på generelt grunnlag. Tanken er at hvis politikere ikke synes innbyggerne er kompetente til å stemme, er det sannsynlig at de heller ikke synes de er kompetente til å delta mer aktivt i politikkkutformingen mellom valg. Vi undersøker hva som påvirker politikernes syn på innbyggernes kompetanse. Ut fra samme tankegang som de konkurrerende teoriene om effekten av medvirkningstiltak skissert over, kan man framsette ulike antakelser om hvordan medvirkningstiltak vil påvirke politikernes tillit til innbyggerne. Medvirkningstiltak vil (dersom de blir brukt) føre til at politikere får mer

erfaring med innbyggerdialog enn de ellers ville hatt. Dersom denne dialogen oppleves positivt, vil slike tiltak kunne føre til større innbyggertillit. Dersom slik dialog oppleves negativt, vil den kunne føre til lavere tillit. Hvordan dialog oppfattes, vil blant annet være avhengig av forhold vi ikke kan kontrollere for her, som for eksempel om det er et høyt konfliktnivå i kommunen. Vi har dermed en åpen forventning til hvordan sammenhengen mellom medvirkningstiltak og innbyggertillit er. Vi kan heller ikke være sikre på hvilken vei påvirkningsforholdet går: Det går an å tenke seg at medvirkningstiltak vil påvirke politikernes tillit til innbyggerne, men det går også an å tenke seg at politikernes innbyggertillit vil være bestemmende for om medvirkningstiltak blir iverksatt. For eksempel virker det rimelig å anta at politikere med høy tillit til innbyggerne vil være mer ivrige etter å iverksette medvirkningstiltak enn politikere som har lav tillit til innbyggerne.

Til sist vil vi undersøke sammenhengen mellom tiltak for å styrke politisk lederskap og ulike former for tillit hos politikerne. Tiltak for å styrke politisk lederskap er tiltak som skal gjøre det lettere for politikere å sette dagsorden og for å utvikle gode politiske løsninger. Dette kan være tiltak som for eksempel legger til rette for politiske diskusjoner på tvers av partigrupper, tiltak for politikeropplæring eller tiltak for å styrke den politiske siden av kommunen vis-à-vis den administrative, for eksempel ved å gi ledere av politiske komiteer innstillingsrett. Vi antar at slike tiltak vil ha en positiv effekt på politikernes politiske handlingstillit (fordi de får utrettet mer), og herunder politikernes tillit til administrasjonen (fordi de føler seg bemyndiget vis-à-vis administrasjonen).

## Data og metode

For å kartlegge politikernes tillit bruker vi data fra KS Lokaldemokratiundersøkelse. For å undersøke sammenhengen mellom tillit og tiltak kobler vi på data fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase (ODB) og fra POLECOs administrasjonssurvey. Begge de to sistnevnte har informasjon om ulike iverksatte tiltak i norske kommuner. Kommunedata er hentet fra kommunedataundersøkelsen til Fiva mfl. (2017), som igjen er satt sammen av data fra SSB og Kommunedatabasen. De fire undersøkelsene som analysene er basert på, blir kort beskrevet under.

## KS Lokaldemokratiundersøkelse

I 2017 og 2018 gjennomførte KS parallelle undersøkelser blant innbyggere og folkevalgte i 75 kommuner (innbyggerundersøkelser i 78 kommuner). Undersøkelsen studerte hvordan politikere og innbyggere vurderte ulike sider ved lokaldemokratiet, og herunder i hvilken grad de hadde tillit til at systemet fungerer i tråd med demokratiske normer, at politikere opptrer i tråd med demokratiske normer, og at innbyggerne kan bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte. Politikerne (men ikke innbyggerne) ble også bedt om å vurdere hvordan administrasjonen gjorde jobben sin. De 75/78 kommunene er selvrekrutterte, og om lag halvparten av dem var kommuner som sto foran en kommunesammenføring. Andelen små og store kommuner og geografisk fordeling er noenlunde representativ. Rekrutteringsmåten gjør uansett at dataene strengt tatt ikke er representative for Kommune-Norge som helhet. KS har imidlertid gjennomført varianter av samme undersøkelse to ganger tidligere, der utvalget av kommuner har vært et annet (i 2009 og 2014). Tendensen i dataene er så å si uendret mellom de tre periodene, noe som kan tyde på at funnene, til tross for at kommunene er selvrekrutterte, likevel er nokså representative. Undersøkelsen til de folkevalgte ble gjennomført elektronisk i forbindelse med kommunestyremøter i den enkelte kommune, og svarprosenten i de fleste kommuner er derfor oppunder 100. Til sammen utgjør utvalget litt over 1 900 folkevalgte. Frekvensfordelingene som presenteres i dette kapitlet, er basert på svar fra hele utvalget, men analyser der tall fra andre datakilder kobles på, gjøres for et redusert utvalg på 1 260 folkevalgte, fordi disse kommunedatakildene bare dekker 55 av de opprinnelige 75 kommunene der KS-undersøkelsen ble gjennomført. For nærmere beskrivelse av undersøkelsen se Winsvold (2019).

Undersøkelsen består av en rekke påstander som respondentene ble bedt om å ta stilling til: 14 av påstandene gikk til både innbyggere og folkevalgte, og gjør det mulig å sammenligne folkevalgtes og innbyggers tillit til ulike sider ved lokaldemokratiet. En slik sammenligning presenteres i kapittel 4. Ytterligere 29 påstander gikk bare til de folkevalgte. Disse inkluderer blant annet påstander som måler politisk selvtilit og tillit til administrasjonen. Innbyggere og folkevalgte ble bedt om å angi på en skala fra 1 til 4 i hvilken grad de syntes påstanden passet godt eller dårlig som beskrivelse på deres egen kommune. Skalaverdi 1 indikerer at påstanden passer svært dårlig, 2 nokså dårlig, 3 nokså godt og 4 svært godt. En gjennomsnittsskår vil være på 2,5. Det betyr at alt som er under 2,5, kan regnes som mer dårlig enn godt, men alt som er over 2,5, kan regnes som mer godt enn dårlig. Noen av påstandene er negativt formulert. Her er også skalaen snudd, slik at høy skår indikerer at man er uenig med den negativt formulerte påstanden, og dermed at man har høy tillit. Det er for øvrig en

overvekt av formuleringer som er positivt formulert, og faren for ja-siing (at folk oppgir at de er fornøyd fordi det er forventet av dem) er dermed til stede. I tillegg innebærer en del av påstandene at politikerne vurderer seg selv som gruppe, altså at de vurderer «politikerne her i kommunen», noe som inkluderer dem selv. Begge disse forholdene – mulighet for ja-siing og at de vurderer seg selv – gjør det sannsynlig at svargivningen har en positiv slagside.

### Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase (ODB)

I organisasjonsdatabasen er organisasjons- og arbeidsformer i norske kommuner kartlagt. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden mars–september 2016, og tiltakene som beskrives, faller dermed innenfor samme valgperiode som KS' politikervalgundersøkelse. Vi legger til grunn at de tiltakene som rapporteres i organisasjonsdatabasen, er virksomme i kommunen i hele valgperioden. Relevant for analysen av tillit er tiltak for å gjøre det mulig for innbyggerne å delta i politiske beslutningsprosesser. Det er stilt spørsmålsbatteri om kommunen har iverksatt ulike deltakelsesformer. Disse vil bli presentert i analysekapitlet. Om lag 70 prosent av landets kommuner har svart på ett eller flere av spørsmålene om deltakelsesformer.

### Administrasjonssurvey gjennomført i prosjektet «Politisk lederskap i kommunestyret» (POLECO)

I tilknytning til det NFR-finansierte prosjektet «Politisk lederskap i kommunestyret» ble det høsten 2018 gjennomført en undersøkelse om tiltak for å styrke lokalpolitisk lederskap. Undersøkelsen gikk til alle landets kommuner, og etter flere purringer endte den med en svarprosent på om lag 80. Spørsmålene omfatter ordninger som skal styrke det utøvende politiske lederskapet (særlig ordfører, formannskap og utvalgsledere) og det kollektive lederskapet (hele kommunestyret). Det er særlig det kollektive lederskapet som er relevant for å forklare tillit til administrasjonen blant de folkevalgte. Spørsmålene og svarfordelingen er oppgitt i analysekapitlet.

### Local Government Dataset (LGD)

Dette datasettet er satt sammen av Fiva, Hasle og Natvik (2017) og inneholder kommunedata fra perioden 1972 til 2016. I denne analysen er bare data fra 2016 anvendt. Datasettet inneholder en rekke kommunevariabler som er relevante å kontrollere for i vår undersøkelse. De viktigste er variabler for ordfører og varaordførers partitilhørighet, som gir mulighet til å si noe om politikerne sitter i

posisjon eller i opposisjon. Fordi posisjonskoalisjoner kan inkludere flere partier enn dem som har ordfører eller varaordfører, gir denne variabelen ikke et fullgodt bilde av posisjon og opposisjon, men det er likevel grunn til å tro at de partiene som har tilegnet seg disse vervene, vil ha en spesielt sterk stilling i kommunepolitikken.

## Analyse: Tillit hos politikere

I analysedelen rapporterer vi først variasjoner i ulike typer tillit blant lokalpolitikere. Deretter undersøker vi hvordan tilliten hos politikerne er forbundet med hvilke medvirkningstiltak og tiltak for politisk lederskap som innført i kommunene. Vi undersøker også hvordan kommunestørrelse og individuelle trekk ved politikerne er forbundet med de ulike typene tillit. Først ser vi på fordelingen når det gjelder påstandene om systemtillit, politisk handlingstiltit og tillit til innbyggerne.

### Politisk systemtillit

Systemtillit er her definert som at politikerne har tillit til at det politiske systemet fungerer i tråd med demokratiske normer. Det innebærer både at politikerne oppfatter at det politiske systemet er rigget for at innbyggere skal kunne påvirke lokale beslutninger, og at aktørene som befolker dette systemet, nemlig politikerne selv, oppfører seg i tråd med demokratiske normer om lydhørhet, pålitelighet og uegennytte. I KS' politikerundersøkelse er disse aspektene ved systemtillit målt ved påstander som handler om innbyggernes muligheter til å påvirke det politiske systemet (muligheter), om politikerne faktisk oppfattes å involvere innbyggere i politikktutvikling (lydhørhet), om politikerne er til å stole på (pålitelighet), og om de ikke misbruker makt til egen fordel (uegennytte).

**Tabell 3.1 Vurdering av påstander om systemtillit.  
Fra 1 (passer svært dårlig) til 4 (passer svært godt)**

	Prosent nokså godt (3) eller svært godt (4)	Gjennomsnittsskår (kommune- variasjon)
<b>Muligheter.</b> «Her i kommunen har innbyggerne gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem»	83	3,1 (2,5–3,6).
<b>Lydhørhet.</b> «Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer»	76	3,0 (2,2–3,5)
<b>Pålitelighet.</b> «Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen»	88	3,1 (2,5–3,6)
<b>Uegennytte.</b> «Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel»	86	3,4 (2,7–3,9)

N: 1882–1907

Datakilde: KS Lokaldemokratiundersøkelse

Når man ser på gjennomsnittsskårene for de fire påstandene som skal måle systemtillit under ett, så ser man at alle vurderes mer positivt enn negativt. Samlet sett indikerer det at politikerne – i gjennomsnitt – har tillit til at det demokratiske systemet fungerer i tråd med demokratiske normer om innbyggerinvolvering, lydhørhet, pålitelighet og fravær av maktmisbruk (uegennytte). Det er viktig å merke seg at det er nokså store variasjoner mellom kommunene, til tross for den høye gjennomsnittsskåren (variasjon er angitt i parentes i høyre kolonne). Interessant nok er vurderingen av *mulighetene* for å påvirke litt mer positiv enn vurderingen av om politikerne *faktisk* lar innbyggerne påvirke. Det ser altså ut som om politikerne mener at innbyggerne har muligheter for å påvirke, men at disse mulighetene ikke fullt ut blir benyttet. Om politikerne mener det er fordi innbyggerne selv ikke ønsker å delta, eller om de mener at politikerne selv velger å ikke involvere innbyggere, vet vi imidlertid ikke.

Påstandene som måler systemtillit, er moderat korrelert med hverandre (0,22–0,48). En faktoranalyse viser at variablene lader med mellom 0,57 og 0,65 på samme faktor, noe som indikerer at de er uttrykk for samme underliggende fenomen. Vi slår variablene sammen til en indeks som representerer et samlet uttrykk for politikernes systemtillit. Denne indeksen bruker vi senere når vi skal se på sammenhengen mellom systemtillit og andre faktorer.



## Politisk handlingstillit

Politisk handlingstillit involverer både *tillit til egen handlingskapasitet* og tillit til at administrasjonen gjør jobben sin – *administrasjonstillit* – som igjen er en forutsetning for politikernes handlingskapasitet. I analysen skiller vi mellom disse to formene for handlingstillit.

### Tillit til egen handlingskapasitet

Politisk handlingstillit beskriver politikernes tro på at de kan få til noe, og at de kan handle i det politiske systemet. I KS' undersøkelse er handlingstillit målt ved påstander om politikernes mulighet for å sette dagsorden og en påstand om i hvilken grad politikere opplever at de får gjort nytte for seg. Videre er det en påstand som måler hvorvidt politikere mener at man i kommunen utnytter handlingsrommet på en god måte. De to første påstandene, som handler om dagsorden, vurderer handlingskapasiteten til «politikere» som gruppe, mens påstanden om å gjøre nytte for seg handler om den enkelte politiker. Den siste påstanden, om å utnytte handlingsrommet på en god måte, handler om kommuneorganisasjonen som helhet, og vi vet ikke om politikere, når de har svart, har tenkt spesielt på politikere eller på administrasjonen.

**Tabell 3.2 Vurdering av påstander om handlingstillit.**  
Fra 1 (passer svært dårlig) til 4 (passer svært godt)

	Prosent nokså godt (3) eller svært godt (4)	Gjennomsnittsskår (kommune- variasjon)
<b>Dagsorden mulighet.</b> «Her i kommunen er det lett for de folkevalgte å få satt en sak på dagsordenen»	84	3,1 (2,3–3,6)
<b>Dagsorden praksis.</b> «Her i kommunen er det politikere som setter dagsorden»	66	2,7 (2,1–3,1)
<b>Gjort nytte for meg.</b> «Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt»	88	3,2 (2,5–3,5)
<b>Handlingsrom.</b> «Her i kommunen utnytter vi handlingsrommet vårt på en god måte»	83	3,0 (2,1–3,3)

N: 1853–1885

Datakilde: KS Lokaldemokratiundersøkelse

Som vi ser av gjennomsnittsskårene, har de fleste politikere høy politisk handlingstillit slik det er målt her. Det er verdt å reflektere over forskjellene mellom de to påstandene om dagsorden. Flere politikere er enige i at det er lettere for folkevalgte å få satt en sak på dagsordenen enn at det er politikere som faktisk setter dagsorden. Det kan tyde på at politikere mener at mulighetene for å sette

saker på dagsordenen er til stede, de har altså tillit til at systemet er rigget for dette, men i praksis er det likevel ofte andre enn politikerne som faktisk setter dagsorden. Hvem disse «andre» er, kan vi bare spekulere i, men det er nærliggende å tro at en del politikere opplever at administrasjonen ofte setter dagsorden eller at dagsordenen settes gjennom statlige politiske pålegg.

«Å sette dagsorden» favner bredere enn «å sette en sak på dagsordenen». Mens det første viser til at politikerne bestemmer hva helheten av kommunens arbeidsfelt skal være, viser den andre formuleringen til den handlingen det er å sette én enkelt sak på dagsordenen. Påstanden om at det er politikerne som setter dagsorden, indikerer derfor mer innflytelse og større handlingskapasitet enn påstanden om at det er lett å sette en sak på dagsordenen. Så selv om en stor majoritet mener at det er enkelt å få tatt opp en sak, mener en litt knappere majoritet at dagsordenen i kommunene er politisk satt. Vurderingen av mulighet versus praksis er parallell med hva vi fant over når det gjaldt syn på innbyggerinvolvering. Det var flere politikere som mente at innbyggere hadde gode muligheter for å påvirke enn det var politikere som mente at innbyggerne faktisk ble involvert i politikkutvikling.

Påstandene om handlingstillit er moderat korrelert, mellom 0,23 og 0,39, og en faktoranalyse viser at de lader på samme faktor (fra 0,52 og oppover). Vi lar dem inngå i en indeks som skal representere det underliggende fenomenet «handlingstillit».

### Administrasjonstillit

Politisk handlingstillit innebærer også at den dagsordenen politikerne setter og de vedtakene de fatter, faktisk blir satt ut i livet. Dette er det administrasjonen som har ansvaret for. Videre skal administrasjonen bidra med nødvendig informasjon som beslutningsgrunnlag for politikerne. Det forutsetter at politikerne har tillit til at administrasjonen følger opp deres beslutninger. I KS' undersøkelse er administrasjonstillit målt ved ulike spørsmål om hvordan politikerne mener at administrasjonen fungerer.

**Tabell 3.3 Påstander om administrasjonstillit.  
Fra 1 (passer svært dårlig) til 4 (passer svært godt)**

	Prosent nokså godt (3) eller svært godt (4)	Gjennomsnittsskår (kommunevariasjon)
<b>Signaler.</b> «Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte»	76	3,0 (2,0–3,5)
<b>Innsyn.</b> «Det er lett å skaffe seg innsyn i den kommunale virksomheten»	73	2,9 (2,3–3,5)
<b>Ansvarslinjer.</b> «Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon»	79	3,0 (2,4–3,4)
<b>Kontroll.</b> «De folkevalgtes kontroll med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende»	72	2,9 (2,1–3,3)
<b>Synliggjøre.</b> «Rådmannen er flink til å synliggjøre det lokalpolitiske handlingsrommet i sakene»	76	3,0 (2,3–3,8)

N: 1862–1886

Datakilde: KS Lokaldemokratiundersøkelse

Som vi ser, har politikerne i gjennomsnitt mer tillit enn mistillit til at administrasjonen følger demokratiske spilleregler og gir politikerne den nødvendige arbeidsstøtten. Det er imidlertid en nokså stor andel av politikerne som ikke har tillit til administrasjonen, og det er til dels store variasjoner mellom kommunene. For alle påstandene ser vi for eksempel at den kommunen med lavest gjennomsnittlig skår blant sine politikere skårer under, og delvis godt under middelskåren på 2,5. I disse kommunene er dermed flere politikere misfornøyde enn fornøyde med måten administrasjonen utfører rollen sin på. Tilsvarende ser vi at i noen kommuner er så å si alle politikerne godt fornøyde med administrasjonen (gjennomsnittsskårer er oppunder maksskår). Påstandene er moderat til høyt korrelert med hverandre (0,42–0,53) og inngår videre i en indeks kalt «administrasjonstillit».

## Tillit til innbyggere

Tillit til at innbyggerne er skikket til å bruke stemmeseddelen, sier noe om politikernes respekt for og tiltro til de innbyggerne de representerer. Vi antar at politikere som har tiltro til at innbyggerne er kompetente og skikket, både vil ta representasjonsrollen på alvor og i større grad vil lytte til innbyggernes innspill – også når de ikke strengt tatt må lytte, altså i politiske prosesser mellom valg. Tallene under viser at politikere flest har nokså stor tillit til innbyggerne, men med noen unntak. Det er også betydelig variasjon mellom kommunene.

**Tabell 3.4 «Stort sett vet innbyggerne nok om forholdene her i kommunen til å bruke stemmeseddelen sin på en fornuftig måte i kommunevalget.» Prosent**

Passer svært dårlig (1)	3
Passer nokså dårlig (2)	18
Passer nokså godt (3)	53
Passer svært godt (4)	26
Gjennomsnittsverdi	3,0
Kommunevariasjon (skår)	2,5–3,7

N: 1883

Datakilde: KS Lokaldemokratiundersøkelse

## Medvirkningstiltak og tillit

Mange norske kommuner har innført ulike tiltak for å gjøre det lettere for innbyggerne å komme med innspill i politikktutviklingen. Som nevnt over er disse tiltakene ulike når det gjelder hvor stor innflytelse de gir innbyggerne. I tabell 3.5 viser vi en oversikt over noen av de medvirkningstiltakene som norske kommuner har innført, og som vi vil bruke i analysen senere i kapitlet. Noen av tiltakene er typiske konsultasjonstiltak, altså tiltak for at politikerne skal kunne spørre innbyggerne om hva de mener om saker som allerede er satt på den politiske dagsordenen. Folkemøter og høringer er eksempler på slike tiltak. Andre tiltak gir innbyggerne en potensiell mulighet til selv å sette dagsorden. Idédugnad er et eksempel på et slikt tiltak, der innbyggere får komme med ideer, enten til saker eller til løsninger på saker som allerede er på dagsordenen. Andre tiltak igjen vil kunne overføre reell beslutningsmyndighet til innbyggerne. Dette gjelder deltakende budsjettering, som betyr at innbyggerne eller en gruppe av innbyggere får disponere en viss andel av kommunebudsjettet (ofte en ganske liten sum). Det finnes også en del lovpålagte medvirkningstiltak i norske kommuner. Disse inngår ikke i oversikten, siden de per definisjon skal gjelde for alle og det dermed ikke er noen variasjon mellom kommuner. Andelen kommuner med barne- og ungdomsråd eller Barn og unges kommunestyre (BUK) oppgis fordi dette ble lovfestet etter at KS-undersøkelsen ble gjennomført. I 2016 hadde nærmere 90 prosent av kommunene enten råd, kommunestyre eller begge deler for barn og unge.

I de to undersøkelsene vi har hentet informasjon om medvirkningstiltak fra – KMDs organisasjonsdatabase og POLECOs tiltakskartlegging – er det spurt om langt flere tiltak enn dem som er oppgitt i tabell 3.5. Utvelgelsen av tiltak for

analysen er basert på én prinsipiell og én pragmatisk vurdering. Prinsipielt ønsket vi en variasjonsbredde i typen tiltak, både når det gjelder hvor mye og hva slags innflytelse tiltakene gir innbyggerne, og når det gjelder hvilke grupper av innbyggere tiltakene er rettet mot. Den pragmatiske vurderingen handlet om svarprosent. I de nevnte undersøkelsene som tiltaksinformasjonen er hentet fra, varierer svarprosenten for hvert enkelt tiltak. Kun de kommunene (med tilhørende politikere) der vi har informasjon for alle tiltakene, vil bli tatt med i analysen. Vi har derfor valgt blant de tiltakene der flest kommuner har svart på om de har tiltaket eller ikke.

**Tabell 3.5 Medvirkningstiltak i norske kommuner. Prosent av kommuner**

<b>Folkemøter, høringer eller lignende (utover det som er lovbestemt)</b>	79
<b>Barne- og ungdomsråd</b>	76
<b>Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner</b>	60
<b>Idédugnad</b>	52
<b>Innbyggernes spørretime</b>	30
<b>Kommunedelsutvalg som støttes økonomisk</b>	26
<b>Ordførerbenk</b>	25
<b>Barn og unges kommunestyre</b>	24
<b>Innvanderråd</b>	15
<b>Tiltak som gir mulighet for deltakelse for personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, for eksempel hytteboere</b>	12
<b>Innbyggerdeltakelse i budsjettprosess</b>	11
<b>Borgerbudsjettering (deltakende budsjettering)</b>	7

N: 292–314

Datakilder: KMDs organisasjonsdatabase 2016 og POLECO 2018

For å undersøke om det er noen sammenheng mellom medvirkningstiltak på den ene siden og de ulike formene for tillit på den andre, slår vi sammen de ulike tiltakene til to forskjellige indekser, basert på hvilke typer medvirkning de fremmer. 1) Tiltak som fremmer deltakelse blant bestemte grupper – kontaktutvalg for frivillige, innvanderråd og medvirkningsformer for folk som ikke bor i kommunen (hytteeiere) – slås sammen til indeksen «gruppetiltak». 2) Tiltak som ikke er myntet på noen bestemt gruppe, slår vi sammen i en indeks kalt «allmenntiltak». Denne inkluderer folkemøter, ordførerbenk, innbyggernes spørretime, idédugnad og innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen. Deltakelse blant barn og unge inkluderes som en egen indeks, fordi vi har en antakelse om

at slike tiltak skiller seg ut ved å være oppfattet som lovpålagt (til tross for at de ikke var det på tidspunktet da data ble hentet inn). Tiltaket «borgerbudsjettering» inkluderes som et separat tiltak, fordi det skiller seg fra andre tiltak ved at politikerne gir fra seg makt. I tabell 3.6 under viser vi gjennomsnittlig antall tiltak per kommune for de ulike tiltakstypene.

**Tabell 3.6 Gjennomsnittlig antall av ulike typer av medvirkningstiltak i norske kommuner, gruppert**

	Gjennomsnittlig antall tiltak per kommune	Minimum antall	Maksimum antall
<b>Gruppetiltak</b>	1,27	0	3
<b>Allmenntiltak</b>	2,98	0	7
<b>Barn og unge</b>	1,06	0	2
<b>Borgerbudsjettering</b>	0,07	0	1

N: 292–314

Datakilder: KMDs organisasjonsdatabase 2016 og POLECO 2018

For å undersøke sammenhengen mellom politikernes tillit og hvorvidt kommunen har ulike typer tiltak, gjennomfører vi en flernivåanalyse. Dette gjør at vi kan si noe om hvor stor andel av variasjonen som kan forklares av variabler på kommunenivå. I tillegg til tiltakene vi undersøker betydningen av, er også kommunestørrelse en variabel på kommunenivå. Den resterende variasjonen forsøker vi å forklare med forhold på individnivå, som for eksempel kjønn, alder, posisjon, fartstid i politikken og partitilhørighet. En annen variabel på individnivå, som vi forventer skal være forbundet med tillit, er om politikerne er del av posisjonen eller opposisjonen i kommunen. Dette undersøker vi ved å se om politikeren tilhører enten ordførers eller varaordførers parti.

Vi gjennomfører en flernivåregresjon og oppgir z-verdier, som sier noe om signifikans. Negativt fortegn betyr at sammenhengen mellom tillit og det aktuelle kjennetegnet eller tiltaket er negativ, mens et positivt fortegn betyr at sammenhengen er positiv. I tabell 3.7 undersøker vi først sammenhengen mellom de forskjellige tiltakstypene og de ulike formene for tillit (modell 2). Vi lager også en indeks som inkluderer alle tiltakene. Denne kaller vi «tiltaksindeks». Denne indeksen brukes også i kapittel 4, når vi undersøker sammenhengen mellom medvirkningstiltak og innbyggernes politiske tillit. I modell 3 undersøker vi om det er noen sammenheng mellom den sammenslåtte tiltaksindeksen og tillit.

I denne analysen er det elementet «handlingskapasitet» i handlingstillit som brukes. Vi antar at politikernes opplevelse av egen handlingskapasitet vil kunne påvirkes av hvordan kontakten med innbyggerne er organisert. Når det gjelder det andre elementet i handlingstillit, «administrasjonstillit», er det vanskelig å se for seg at politikernes tillit til administrasjonen skulle la seg påvirke av hvorvidt kommunen har medvirkningstiltak eller ikke. Hvilke faktorer som påvirker administrasjonstillit, vil bli analysert senere, i tabell 3.11.

**Tabell 3.7 Sammenheng mellom tiltakstype og ulike former for tillit, t-verdier rapportert**

Modell 1 (tom modell)	Systemtillit	Handlingstillit	Innbyggertillit
ICC	0,04	0,05	0,03
Modell 2	Systemtillit	Handlingstillit	Innbyggertillit
Gruppetiltak	1,00	0,34	1,32
Barn og unge	0,36	0,14	-1,69*
Allmenntiltak	0,34	0,74	-0,69
Borgerbudsjettering	0,73	0,89	-0,30
ICC	0,03	0,04	0,02
Modell 3	Systemtillit	Handlingstillit	Innbyggertillit
Tiltaksindeks (alle tiltak sammenslått)	1,84*	1,69*	-0,08
ICC	0,03	0,04	0,02

N: 1259

Signifikansnivå: \* = 0,10, \*\* = 0,05, \*\*\* = 0,01

Datakilder: KS Lokaldemokratiundersøkelse, KMDs organisasjonsdatabase 2016 og POLECO 2018

Koeffisienten oppgitt i andre linje, ICC, kalles intraklassekorrelasjonskoeffisienten. Størrelsen på ICC viser hvor stor andel av variasjonen i tillit som kan tilskrives kommunenivået. Reduksjonen i ICC fra den tomme modellen (modell 1) til modellen der tiltak er inkludert (modell 2 og 3), viser dermed hvor mye variasjon i tillit som tiltakene kan forklare – om lag 1 prosent av variasjonen i de ulike formene for tillit skyldes medvirkningstiltak. Hvis vi ser på kolonnen for systemtillit, så er det en svak positiv effekt av medvirkningstiltak på denne formen for tillit. Denne effekten kan imidlertid bare forklare 1 prosent av den variasjonen vi observerer i systemtillit blant lokalpolitikere i utvalget. De resterende 99 prosentene av variasjonen må dermed skyldes andre forhold.

Ut fra analysen i tabell 3.7 ser det altså ut som om tiltak for medvirkning har svært liten effekt på politikernes tillit til systemet, egen handlingskapasitet eller innbyggerne. Når det skilles mellom ulike typer tiltak, er det bare tiltak for barn og unge som har effekt, og bare på tillit til innbyggere. Denne effekten er svakt negativ, noe som betyr at politikere i kommuner med mye barne- og ungdoms-medvirkning har litt lavere tanker om innbyggernes evne til å bruke stemmeseddelen enn hva politikere i andre kommuner har. Når tiltakstypene slås sammen i en samleindeks, er det en svak positiv sammenheng mellom det å ha mange tiltak og henholdsvis systemtillit og handlingstillit. Det er ingen sammenheng mellom tiltaksindeksen og innbyggertillit, noe som antakelig kan forklares med at tiltakene med positiv og negativ effekt utligner hverandre.

Hvordan tolker vi disse sammenhengene? Fordi vi bare har data fra ett tidspunkt, og fordi vi ikke kan kontrollere for alle andre forhold som kan tenkes å påvirke tillit, kan vi ikke ut fra den statistiske analysen si sikkert om det er medvirkningstiltak som påvirker tillit eller omvendt, at tillit påvirker antallet medvirkningstiltak i en kommune. Det finnes i hvert fall tre mulige forklaringer på de sammenhengene vi ser:

1) *Tiltakene påvirker politikernes tillit.* Resultatene i tabell 3.7 kan være et uttrykk for at tiltak har en svak effekt på tillit. I så fall vil politikere som er mye involvert med barn og unge, få svekket sin tillit til innbyggernes kompetanse. Videre vil mange tiltak føre til høyere systemtillit og handlingstillit, i tråd med antakelser gjort i litteraturen om interaktivt politisk lederskap (Sørensen 2020).

2) *Politikernes tillit påvirker hvilke tiltak som settes i verk.* I kommuner der politikernes tillit til barn og unge er lav, vil noen – kanskje ordfører eller noen i administrasjonen – kunne sette i verk medvirkningstiltak for å gjøre politikernes holdning til barn og unge mer positiv. Tilsvarende kan en tenke seg at der systemtilliten er høy, vil politikere være mer villige til å gi fra seg politisk makt og dermed gi grønt lys for flere tiltak enn der politikere har lav systemtillit. Og i kommuner med stor handlingstillit blant politikere vil politikere ha mot til å dele makt med innbyggerne fordi de allerede føler seg innflytelsesrike, mens politikere i kommuner med lav handlingstillit kanskje vil være mindre villige til å dele på den lille makten de har.

3) *En annen faktor påvirker både politikernes tillit og iverksatte tiltak i samme retning.* En veldig handlekraftig og sterk administrasjon vil kunne være den bakenforliggende årsaken både til at mange tiltak blir iverksatt, og til at politikere har tro på at det demokratiske systemet fungerer og at de kan få til ting. Det kan altså være at det vi måler, er en effekt av administrasjonen.



Når man kontrollerer for individuelle kjennetegn ved politikere, faller effekten av medvirkningstiltakene på tillit bort, som vi ser i tabell 3.8.

**Tabell 3.8 Sammenhengen mellom medvirkningstiltak og ulike former for tillit, kontrollert for bakgrunnskjenneegn**

	Systemtillit	Handlingstillit	Innbyggertillit
Tiltaksindeks	1,24	0,18	0,42
Kommunestørrelse	0,75	2,56**	-0,68
Alder	2,91**	3,03***	2,50**
Kjønn	-0,43	1,20	0,44
Utdanning	0,44	-0,51	-0,13
Valgperioder	0,49	0,45	-0,17
Formannskap	4,53***	3,11***	-0,86
Posisjon	7,3***	7,85***	5,01***
(AP er referanse)	---	---	---
SV	0,23	-0,40	0,02
SP	1,88*	1,40	1,74*
KrF	0,36	-0,02	0,45
Venstre	-1,98**	-0,93	-0,43
Høyre	0,79	-0,25	0,45
FrP	-1,72*	-1,87*	-2,19**
Andre	-4,81***	-4,19***	-3,54***
ICC	0,04	0,05	0,02
(Justert R2)	0,11	0,09	0,05

N: 1259

Signifikansnivå: \* = 0,10, \*\* = 0,05, \*\*\* = 0,01.

Datakilder: KS Lokaldemokratiundersøkelse, KMDs organisasjonsdatabase 2016 og POLECO 2018

To tendenser er spesielt tydelige i tabell 3.8. For det første er det å sitte i posisjon assosiert med høyere tillit. Dette gjelder for alle tre typer tillit. De som sitter i posisjon, har med andre ord høyere systemtillit, høyere handlingstillit og høyere innbyggertillit. Dette gjelder på tvers av partier, kommuner av ulik størrelse og så videre. For systemtillit og handlingstillit har det også positiv effekt å sitte i formannskapet. For det andre har politikere fra «andre» partier signifikant lavere tillit enn politikere fra de navngitte partiene. «Andre» partier er typisk små-

partier og bygdelister. Ellers har politikere fra Fremskrittspartiet noe lavere tillit, og politikere fra Senterpartiet har noe høyere tillit enn de andre partiene.

Videre ser vi at politikere i store kommuner har høyere handlingstillit, mens alder har en positiv sammenheng med alle de tre typene tillit.

Det å sitte i posisjon er altså positivt forbundet med tillit. Det er verdt å undersøke om effekten av deltakelsestiltak kanskje er ulik avhengig av om man er i opposisjon eller posisjon. En kan for eksempel tenke seg at de som sitter i posisjon, i større grad kan bruke innbyggermedvirkning til å fremme sin politikk, at de i større grad er med på å bestemme hvilke medvirkningstiltak som skal brukes og til hva de skal brukes, eller at de som sitter i posisjon, føler at de har mer makt å dele. Motsatt kan en tenke seg at de som sitter i opposisjon, vil kunne inngå en slags allianse mot posisjonen, og at opposisjonen kan bruke innbyggere og innbyggermedvirkning til å fronte sine saker. I tabell 3.9 under ser vi at medvirkningstiltak slår ulikt ut mellom dem som sitter i posisjon og dem som sitter i opposisjon. Koeffisientene som er oppgitt, er kontrollert for alle de samme variablene som i tabell 3.8 over.

**Tabell 3.9 Sammenheng mellom ulike typer tiltak og ulike former for tillit for politikere som tilhører posisjonen og opposisjonen**

		Systemtillit	Handlingstillit	Innbyggertillit
<b>Tiltaksindeks (alle)</b>	Posisjon	2,03**	1,19	1,61*
	Opposisjon	1,04	-0,18	-0,48
<b>Gruppetiltak</b>				
<b>Gruppetiltak</b>	Posisjon	1,66*	1,22	2,26**
	Opposisjon	-0,95	-1,66*	-0,22
<b>Barn og unge</b>				
<b>Barn og unge</b>	Posisjon	0,56	-0,01	-0,94
	Opposisjon	-0,80	-0,35	-1,79*
<b>Allmenntiltak</b>				
<b>Allmenntiltak</b>	Posisjon	0,44	0,18	-0,33
	Opposisjon	0,82	0,91	-0,55
<b>Borgerbudsjettering</b>				
<b>Borgerbudsjettering</b>	Posisjon	0,22	0,28	-0,34
	Opposisjon	1,29	1,17	0,72

N-posisjon = 526, N-opposisjon = 633.

Signifikansnivå: \* = 0,10, \*\* = 0,05, \*\*\* = 0,01

Datakilder: KS Lokaldemokratiundersøkelse, KMDs organisasjonsdatabase 2016 og POLECO 2018

Vi ser av tabell 3.9 at det er en positiv sammenheng mellom medvirkningstiltak og henholdsvis systemtillit og innbyggertillit, men bare hos dem som sitter i posisjon. Når vi deler opp i ulike tiltakstyper, ser vi at det særlig er gruppetiltak som slår positivt ut blant dem som sitter i posisjon. Tiltak for barn og unge slår negativt ut, men effekten er bare signifikant for dem som sitter i opposisjon. Denne analysen indikerer at kommunale medvirkningstiltak er posisjonens verktøy.

### Tiltak for å styrke politisk lederskap og tillit til administrasjonen (handlingstillit)

I prosjektet «Politisk lederskap i kommunen» (POLECO) ble tiltak for å styrke politikernes evne til å utøve politisk lederskap undersøkt. Tiltakene som ble identifisert og siden kartlagt gjennom en landsomfattende spørreundersøkelse, er oppgitt i tabell 3.10. Noen tiltak er ment for å styrke det utøvende lederskapet, altså politikere i lederposisjoner, mens andre tiltak tar sikte på å styrke hele kommunestyret.

**Tabell 3.10 Prosentandel norske kommuner som har innført ulike tiltak for å styrke politisk lederskap**

	Prosent kommuner
Praktiseres faste møter mellom gruppelederne fra samtlige partier som er representert i kommunestyret?	20
Har ordfører/komiteformann innstillingsrett overfor formannskap og kommunestyre / sine respektive utvalg og komiteer?	50
Er det aksept i kommunen for at administrativt ansatte kan inviteres til å delta på partimøter for å orientere om en aktuell sak?	73
Forekommer det jevnlig (to eller flere ganger per år) at kommunestyret avholder temamøter med rom for en sonderende politisk debatt?	41
Har kommunen i løpet av de siste fire årene gjennomført et opplegg for opplæring og kompetanseutvikling blant politikerne, utover KS' «folkevalgprogram»?	45

N = 312  
Datakilde: POLECO 2018

Vi undersøker om disse tiltakene påvirker politikernes handlingstillit. Her deler vi handlingstillit opp i på den ene siden generell tillit til at man kan handle i vervet som politiker (handlingskapasitet), og på den andre siden spesifikk tillit til at administrasjonen gjør jobben sin (administrasjonstillit).

**Tabell 11. Sammenheng mellom ulike former for medvirkningstiltak og tillit til administrasjonen og handlingstillit**

	Administrasjons- tillit	Tillit til egen handlingskapasitet
Praktiseres faste møter mellom gruppelederne fra samtlige partier som er representert i kommunestyret?	-1,11	-0,88
Har ordfører/komitéformann innstillingsrett overfor formannskap og kommunestyre / sine respektive utvalg og komiteer?	3,72***	1,81*
Er det aksept i kommunen for at administrativt ansatte kan inviteres til å delta på partimøter for å orientere om en aktuell sak?	-1,06	0,09
Forekommer det jevnlig (to eller flere ganger per år) at kommunestyret avholder temamøter med rom for en sonderende politisk debatt?	-1,26	-0,31
Har kommunen i løpet av de siste fire årene gjennomført et opplegg for opplæring og kompetanseutvikling blant politikerne, utover KS' «folkevalgprogram»?	-1,04	0,29
Alder	3,49***	3,74***
Kjønn	1,84*	1,25
Utdanning	-1,04	-1,56
Fartstid	0,49	0,24
Formannskap	1,81*	3,29***
Posisjon	5,83***	11,02***
Innbyggertall	0,35	2,74***
ICC tom modell	0,13	0,06
ICC full modell	0,07	0,03

N. = 1201

Signifikansnivå: \* = 0,10, \*\* = 0,05, \*\*\* = 0,01

Datakilder: KS Lokaldemokratiundersøkelse, KMDs organisasjonsdatabase 2016 og POLECO 2018

Som vi ser av tabell 3.11, er det bare ett tiltak som har effekt på tilliten til administrasjon og handlingstilliten, og det er hvorvidt ordfører/komitéformann har innstillingsrett overfor formannskap og kommunestyre / sine respektive utvalg og komiteer. I praksis er dette et tiltak for å styrke det utøvende politiske lederskapet. En kunne tenke seg at dette tiltaket bare hadde positiv effekt hos dem som satt i posisjon, men slik er det ikke – innstillingsrett er positivt korrelert med tillit til både administrasjonen og egen handlingskapasitet, hos både posisjon og opposisjon (analyse er ikke vist her). Endringen i ICC viser at de

inkluderte variablene på kommunenivå – tiltak og kommunestørrelse – forklarer seks prosent av variasjonen i administrasjonstillit og tre prosent av variasjonen i tillit til egen handlingskapasitet. Det er ellers verdt å nevne at vi ikke har hatt anledning til å skille mellom kommuner med ulike styringsmodell. En kan tenke seg at tillit til administrasjonen vil være påvirket av om kommunen styres etter formannskapsmodellen, slik alle kommunene i utvalget vårt gjør, eller en parlamentarisk modell, der forholdet mellom politikere og administrasjon er mye mer formalisert, og der den politiske opposisjonen ikke har noen kontakt med administrasjonen.

## Avslutning og oppsummering

Innledningsvis stilte vi spørsmål om norske lokalpolitikere hadde politisk tillit – om de hadde tillit til at systemet gjorde det mulig å opptre i tråd med gjeldende demokratiske normer, tillit til at medpolitikere oppførte seg i tråd med gjeldende normer, tillit til egen evne til å handle politisk og herunder til at administrasjonen gjorde jobben sin, og til sist om de hadde tillit til de innbyggerne de skulle representere. Funnene fra undersøkelsen er punktvis oppsummert under:

- Analysene viser at norske lokalpolitikere gjennomgående har høy tillit til det politiske systemet og medpolitikere, til egen handlingskapasitet og til administrasjonen og til innbyggerne i kommunen.
- Samtidig er det til dels store variasjoner blant politikere innad i hver enkelt kommune og mellom kommunene når det gjelder de ulike typene tillit. Noe av variasjonen ser ut til å skyldes forhold i kommunen, og noe av variasjonen ser ut til å skyldes trekk ved politikerne.
- Kommunestørrelse er positivt forbundet med handlingstillit, på den måten at politikere i store kommuner har høyere tillit til egen handlingskapasitet enn politikere i små kommuner har.
- Det å ha innført medvirkningstiltak i kommunen er positivt forbundet med tillit til det politiske systemet og til andre politikere (systemtillit) og til innbyggertillit – men bare hos dem som sitter i posisjon. Hos politikere i opposisjon er det ingen effekt av slike tiltak. Medvirkningstiltak ser med andre ord ut til å være et verktøy som først og fremst gagnar den politiske posisjonen.
- Kontrollert for andre forhold er det å sitte i posisjon positivt forbundet med alle typer tillit. Å sitte i formannskapet er også positivt forbundet med systemtillit og handlingstillit, men ikke med innbyggertillit.

- Alder er positivt forbundet med alle typer tillit: Eldre politikere har høyere tillit enn yngre politikere til systemet og medpolitikere, innbyggere og egen handlingskapasitet.
- Politikere fra Fremskrittspartiet og fra småpartier som ikke er landsdekkende (for eksempel bygdelister), har lavere tillit enn politikere fra øvrige partier, og politikere fra Senterpartiet har noe høyere tillit.

Hva betyr disse funnene? For det første viser undersøkelsen at norske lokalpolitikere har høy grad av politisk tillit, og at det lokaldemokratiske systemet dermed kan antas å ha høy legitimitet blant politikere. Dette er viktig fordi det betyr at politikerne, som har en nøkkelrolle i forvaltningen av lokaldemokratiet, har tillit til at det fungerer slik det skal, og at de selv kan utøve rollen de er satt til. For det andre viser undersøkelsen at det betyr lite hvilke tiltak kommunen setter i verk for å inkludere innbyggere i politikkutvikling, og det betyr også lite hvilke tiltak de setter i verk for å styrke politikerne i sin lederskapsrolle. Det som betyr mer for den politiske tilliten, er om politikerne sitter i posisjon eller opposisjon. Ved første øyekast kan det virke uunngåelig at de som sitter i posisjon, og dermed har større mulighet for å få gjennomført politikken de har gått til valg på, har høyere tillit til systemet, egen handlingskapasitet og til innbyggerne som har valgt dem. Det er likevel grunn til å stoppe opp og reflektere over dette funnet. En kunne tenkt seg en situasjon der de som tapte valget, hadde like høy tillit til systemet, medpolitikere, administrasjon og innbyggere som valgvingerne hadde. Svekket tillit hos opposisjonen kan være et uttrykk for skuffelse over at de ikke fikk større oppslutning, men det kan også være et tegn på at det politiske systemet ikke fungerer optimalt for politikere i opposisjon. At opposisjonspolitikere har lavere politisk tillit, innebærer uansett en fare for at det lokaldemokratiske systemet slik det fungerer, ikke oppfattes som legitimt – og det innebærer en fare for at opposisjonspolitikere faller fra. For den enkelte kommune er derfor lav politisk tillit hos opposisjonspolitikere noe det kan være grunn til å diskutere.

## Litteratur

- Edelenbos, J. og van Meerkerk, I. (red.) (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and Participation in Public Governance*. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Fiva, J.H., Halse, A.H. og Natvik, G.J. (2017). *Local Government Dataset*. Available at [www.jon.fiva.no/data.htm](http://www.jon.fiva.no/data.htm)
- Goodin, R.E. (2007). Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives. *Philosophy and public affairs*, 35(1):40–68.
- Haugsgjerd, A. og Seggaard, S.B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hertting, N. og Kugelberg, C. (red.) (2018). *Local Participatory Governance and Representative democracy. Institutional dilemmas in European Cities*. London: Routledge.
- Lo, C. og Vabo, S. (2020). Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen? I A. Røiseland og S. Vabo, *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm.
- Mansbridge, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent «Yes». *The Journal of Politics*, 61(3): 628–657.
- Meindert F. og Tillie, J. (1999). Political participation and political trust in Amsterdam: Civic communities and ethnic networks, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(4), 703–726.
- Monkerud, L.C., Indset, M., Stokstad, S. og Klausen, J.E. (2016). *Kommunal organisering 2016*. NIBR-rapport 2016:20. Oslo: NIBR.
- Letki, N. (2004). Socialization for Participation? Trust, Membership, and Democratization in East-Central Europe. *Political Research Quarterly*, 57(4), 665–679.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Rhodes, R.A.W. og 't Hart, P. (2014). *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1. utgave). Harper and Brothers.
- Sørensen, E. (2020). *Interactive Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Torring, J. og Winsvold, M. (2020). Demokratiparadokset – hvordan styre et folk som skal styre seg selv? I A.Røiseland og S. Vabo, *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm.
- Uslaner, E. (red.) (2018). *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University.

## 4 Hva betyr kommunale medvirkningsordninger for innbyggernes politiske tillit?

Marte Winsvold

### Innledning

I dette kapitlet undersøker vi om det er noen sammenheng mellom tilbudet av kommunale medvirkningsordninger – altså ordninger der kommunen inviterer innbyggerne til å komme med innspill til politikikutviklingen – og innbyggernes politiske tillit. Vår hovedantakelse er at innbyggere vil tolke tilbudet om medvirkning som en gest fra kommunens og politikernes side, og at en slik invitasjon gir innbyggerne økt tillit til at kommunen og de valgte politikerne handler med innbyggernes beste for øye.

Norske kommuner har innført et bredt spekter av medvirkningsordninger for å få innbyggerne i tale. Eksempler på slike ordninger er folkemøter, idédugnader, deltakende budsjettering og ulike typer råd eller utvalg for bestemte befolkningsgrupper. Når vi undersøker hvordan tilbudet av slike ordninger eller tiltak er forbundet med innbyggernes politiske tillit, skiller vi mellom *politisk systemtillit* – som innebærer at man har tillit til at systemet og politikerne som befolker dette systemet, opererer i tråd med demokratiske prinsipper og er lydhøre for innspill, og *politisk selvtillit* – som innebærer at man har tro på egen evne til å handle politisk. Som vi skal gjøre nærmere rede for under, forventer vi at medvirkningstiltak først og fremst vil påvirke den politiske systemtilliten positivt, og anser det som mindre sannsynlig at slike tiltak skal påvirke folks politiske selvtillit.

Analysene er basert på fire ulike datasett. Data om innbyggernes politiske tillit er hentet fra lokalvalgsundersøkelsen som ble gjennomført blant et representativt befolkningsutvalg på 4 350 personer høsten 2019, og fra KS Lokaldemokratiundersøkelse, som ble gjennomført blant nesten 23 926 innbyggere i 78 kommuner i 2017 og 2018 (Winsvold 2019a). Data om medvirkningstiltak i



kommunene er hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase fra 2016 (Monkerud mfl. 2016) og fra en spørreundersøkelse til alle landets kommuner høsten 2018 (Winsvold 2020), som ble gjennomført i regi av det NFR-finansierte prosjektet «Politisk lederskap i norske kommune-styrer» (grant-nr. 25478).

Videre redegjøres det først for begrepene politisk systemtillit og politisk selv-tillit og for tidligere forskning på sammenhengen mellom politisk tillit, del-takelse og medvirkningsformer. Deretter beskrives kort de ulike undersøkelsene og datagrunnlaget, før vi undersøker om det er noen sammenhenger mellom medvirkningstiltak og politisk tillit i vårt materiale.

## Politisk tillit, deltakelse og medvirkningstiltak

*Politisk systemtillit* beskriver en persons vurderinger av om det politiske systemet er lydhørt overfor innbyggernes behov og krav (Converse 1972, Balch 1974, Jung mfl. 2011), og tiltroen til at systemet og aktørene i systemet (poli-tikerne) opererer i tråd med allment aksepterte normer (Norris 1999). Vi under-søker folks tillit til at to slike typer normer etterleves: normer om lydhørhet og normer om pålitelighet. Normen om lydhørhet innebærer en forventning om at politikerne skal lytte til innbyggerne, og at systemet skal legge til rette for dette. Normen om pålitelighet innebærer forventninger om at politikerne forvalter det mandatet de ble gitt ved valg, på uegennyttig, upartisk og kompetent måte (van der Meer 2017).

*Politisk selvtilitt* beskriver en persons vurdering av egen evne til å forstå poli-tikk og til å handle politisk. I forskningslitteraturen går politisk selvtilitt gjerne under betegnelsen «intern politisk effektivitet» (Jung mfl. 2011). I denne studien undersøker vi to sider ved politisk selvtilitt, direkte knyttet opp mot lokalpolitikk: For det første undersøker vi om folk oppfatter lokalpolitikken som innviklet, og for det andre undersøker vi om folk oppfatter seg selv som kvalifiserte til å drive med lokalpolitikk.

Det er lett å tenke seg at både politisk selvtilitt og systemtillit trengs for at folk skal velge å delta i politiske prosesser: Folk må ha tro på at de selv har evne og kapasitet til å delta, og de må tro at noen lytter, og at det dermed har noen hensikt å heve stemmen. Forskning viser da også at både selvtilitt og systemtillit er positivt korrelert med politisk deltakelse (se for eksempel Verba mfl. 1995, Norris mfl. 2005, Mannarini mfl. 2008). Mens politisk selvtilitt ser ut til å være en forutsetning for all type deltakelse, har politisk systemtillit imidlertid vist seg

å være en særlig forutsetning for deltakelse i formelle politiske strukturer og i konvensjonelle politiske aktiviteter, som for eksempel det å være partimedlem eller å stemme ved valg (deltakelse i systemet krever tillit til systemet). Noen finner at de som har *lav* tro på politikernes lydhørhet og *høy* politisk selvtillit, har en tendens til å delta på systemutfordrende måter – for eksempel gjennom demonstrasjoner eller aksjoner – altså ikke gjennom medvirkningstiltak initiert av myndighetene (se for eksempel Zimmerman 1989).

Det er uklart i hvilken retning påvirkningsforholdet mellom politisk tillit og deltakelse går (Finkel 1987). Antakelig påvirker tillit og deltakelse hverandre gjensidig: Høy tillit til at systemet tar imot det en kommer med, kan motivere folk til å delta, men det å delta kan også styrke eller svekke tilliten til systemets lydhørhet, alt ettersom hvordan man erfarer å bli mottatt. Tilsvarende kan høy grad av politisk selvtillit gjøre at folk tør å delta, men det å delta kan også gi en mestringfølelse som så gir høyere politisk selvtillit (Quintelie og van Deth 2014).

En vet altså en del om hvordan tillit og deltakelse påvirker hverandre gjensidig. En vet mindre om hvordan myndighetenes *tilbud av medvirkningskanaler* påvirker folks vurdering av om politikerne er lydhøre og pålitelige, upartiske, uegennyttige og kompetente (systemtillit), og eventuelt hvordan det påvirker troen på egne evner til å handle politisk (selvtillit). Annerledes enn for sammenhengen mellom deltakelse og tillit så er det lettere å avgjøre årsakssammenhengen mellom medvirkningstiltak og tillit. Det virker rimelig å tro at medvirkningstiltak vil kunne påvirke folks tillit til at for eksempel det politiske systemet er lydhørt, men mindre rimelig å tro at høy systemtillit hos innbyggere vil påvirke tilbudet av medvirkningsformer.

Medvirkningstiltak har som mål å få folk til å delta i politikutvikling utenom valg. Tidligere studier gir imidlertid grunn til å forvente at medvirkningstiltak ikke nødvendigvis gjør at folk deltar mer, men at tiltak kan påvirke om folk opplever at systemet og politikerne er mottakelig for deres innspill – altså påvirke folks tillit til at systemet er lydhørt (Bauer og Fatke 2014, Hibbing og Theiss-Morse 2011, Klausen mfl. 2013). En kan tenke seg at medvirkningstiltak har størst effekt blant dem som faktisk bruker disse tiltakene: Tiltakene finnes, folk bruker dem og føler at de får til å påvirke politikutformingen – og blir dermed styrket i sin tro på at systemet er lydhørt. Dette gjelder imidlertid bare dersom deltakelseserfaringen er god. Dersom tiltak finnes, men folk føler at de taler for døve ører, vil de kunne bli svekket i sin tro på at systemet er lydhørt (se Klausen mfl. 2013). En studie av Marien og Kern (2018) viser for eksempel at folkeavstemninger fører til politisk tillit, men bare blant dem som stemmer på

det alternativet som får flest stemmer. Hibbing og Theiss-Morse (2011) peker på en annen mekanisme som gjør at medvirkningstiltak kan ha effekt på folks systemtillit: Ifølge deres resonnement spiller det ikke så stor rolle om folk faktisk deltar eller ikke, det er signalet myndighetene sender ved å invitere til deltakelse, som er viktig for folks opplevelse av systemets lydhørhet.

Mens det er lett å tenke seg hvordan normen «lydhørhet» kan innfris ved at kommunene tilbyr medvirkningstiltak, er det vanskeligere å se noen direkte sammenheng mellom medvirkningstiltak og folks tillit til at politikerne er kompetente, og til at de opptrer i tråd med normer om pålitelighet, upartiskhet og uegennytte. En mulig positiv effekt av medvirkningstiltak på folks vurdering av disse normene kan likevel være at tilbud om medvirkning vil kunne gjøre prosessene bak politiske beslutninger mer gjennomsiktede, og det igjen kan høyne folks tillit til at politikerne opptrer i tråd med for eksempel normene om upartiskhet og uegennytte.

Så vidt meg bekjent finnes det ingen studier av sammenhengen mellom medvirkningstiltak og politisk selvtillit, men det virker rimelig å tro at det kan finnes indirekte sammenheng, via politisk deltakelse. Dersom medvirkningstiltak fører til at folk deltar, vil en kunne forvente at deltakelsen som medvirkningstiltakene muliggjør, har en positiv effekt på folks politiske selvtillit. I så fall vil medvirkningstiltak kunne ha en effekt på den politiske selvtilliten til dem som deltar, men vil ikke ha noen effekt på selvtilliten til dem som ikke deltar. Shineman (2016) viser gjennom et eksperiment at når myndighetene gjør en innsats for å motivere folk til å delta, så øker deltakelsen. Videre viser eksperimentet at folk som bestemmer seg for å delta politisk, søker opp politisk informasjon og blir dermed bedre politisk informert. En kan tenke seg en lignende sammenheng mellom medvirkningstiltak og politisk selvtillit: Når folk vet de er velkomne, vil de planlegge å delta og dermed orientere seg, noe som høyner troen på at de kan få til å påvirke (politisk selvtillit).

## Datakilder

Fire ulike datakilder blir brukt for å analysere sammenhengen mellom medvirkningsformer på den ene siden og henholdsvis politisk systemtillit og selvtillit på den andre. Data om medvirkningsformer er hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase 2016 (se Monkerud mfl. 2016) og fra en spørreundersøkelse til alle landets kommuner høsten 2018 gjennomført i regi av NFR-prosjektet «Politisk lederskap i kommunestyret» (se Winsvold 2020). Begge disse datakildene er beskrevet i kapittel 3. En over-

sikt over hvor stor prosentandel av kommunene som har iverksatt de ulike medvirkningstiltakene det er spurt om i de to undersøkelsene, er gjengitt i tabell 3.5 i kapittel 3.

Data om innbyggers politiske deltakelse, politiske selvtillit og systemtillit er hentet fra en lokalvalgsundersøkelse gjennomført høsten 2019. Undersøkelsen er gjennomført i et samarbeid mellom SSB og Institutt for samfunnsforskning, og selve undersøkelsen er utførlig beskrevet på SSBs nettside: <https://www.ssb.no/valg/statistikker/vundkomm/hvert-4-aar>. Data er vektet for kjønn og alder. Oversikt over de ulike variablene som er brukt for å måle de to typene tillit samt deltakelse, er gjengitt i analysedelen av dette kapitlet. Videre er data om politisk systemtillit og selvtillit også hentet fra KS' lokalvalgsundersøkelse gjennomført blant 23 926 innbyggere i 2017 og 2018. Et tilfeldig utvalg av befolkningen i 78 ulike kommuner ble intervjuet på telefon. Respondentene tok stilling til 14 ulike påstander om lokaldemokratiet i kommunen, deriblant påstander som måler ulike dimensjoner ved politisk tillit. Innbyggerdataene er vektet for alder for å kompensere for underrepresentasjon av de yngste aldersgruppene.

## Analyse: tillit, deltakelse og medvirkningstiltak

I dette delkapitlet presenteres først en oversikt over hvordan deltakerne i Lokalvalgsundersøkelsen 2019 fordeler seg på spørsmål om politisk selvtillit og politisk systemtillit. Deretter undersøkes sammenhengene mellom medvirkningstiltak på den ene siden og de ulike formene for politisk tillit på den andre.

### Politisk selvtillit

Vi skiller mellom individuell og kollektiv politisk selvtillit. Spørsmål om individuell politisk selvtillit er hentet fra lokalvalgsundersøkelsen og måles gjennom to påstander: I hvilken grad folk selv mener at de forstår lokalpolitikk, og i hvilken grad de opplever seg som kvalifiserte til å delta. En kommentar bør legges til påstanden om man anser seg som kvalifisert: «Jeg oppfatter meg selv som vel kvalifisert for å delta i lokalpolitikk.» Det er mulig denne påstanden fanger opp om innbyggerne føler seg kompetente til å påta seg et folkevalgt verv, ikke først og fremst til å delta i politikk utenom valg. Uansett vil vi argumentere for at de som sier seg enige i at de er vel kvalifisert for å delta i lokalpolitikk, har høyere politisk selvtillit enn dem som sier seg uenige i denne påstanden. Svarfordelingen for de to påstandene er gjengitt under i tabell 4.1.

**Tabell 4.1 Individuell politisk selvtillit. Prosent**

	Politikken her i kommunen er iblant så innviklet at folk som meg ikke forstår hva den dreier seg om.	Jeg oppfatter meg selv som vel kvalifisert for å delta i lokalpolitikk.
Helt enig	8	14
Nokså enig	33	33
Nokså uenig	42	30
Helt uenig	17	23
N		3 727

N = 3727

Kilde: Lokalvalgsundersøkelsen 2019. Analysen er vektet

Tabell 4.1 viser at flertallet av respondentene i undersøkelsen opplever at de forstår hva lokalpolitikken dreier seg om (de er uenige i at den er innviklet), og at et litt mindre flertall oppfatter seg som kvalifiserte for å delta i lokalpolitikk. Folk har altså i gjennomsnitt noe større tillit til at de kan følge med – som er det som kreves for å avgi stemme. I gjennomsnitt har de noe mindre tillit til at de kan delta aktivt – som vil kreves dersom en skal benytte seg av medvirkningsformer som kommunene tilbyr. De to påstandene er korrelert med Pearsons  $r = 0,25$ , altså moderat korrelert. I analysen slås de to påstandene sammen til en indeks som måler «politisk selvtillit». Påstanden om hvorvidt man er kvalifisert, er snudd, slik at høy indeksskår indikerer høy politisk selvtillit.

En av påstandene i KS' lokalvalgsundersøkelse handler om hvorvidt respondentene mener at innbyggerne i kommunen er godt nok informert til å bruke stemmeseddelen på en god måte. I kapitlet om politikernes tillit (kapittel 3) brukes denne påstanden for å måle hvilken tillit politikerne har til innbyggerne (i kapittel 3 kalt «innbyggertillit»). For innbyggernes del vil denne vurderingen på sett og vis måle en form for kollektiv politisk selvtillit. Respondentene vurderer ikke seg selv, men en gruppe de selv er en del av – kommunens innbyggere. Svarfordelingen for påstanden om kollektiv politisk selvtillit er oppgitt i tabell 4.2 under. For å kunne sammenligne oppgir vi også svarfordelingen for politikerne i høyre kolonne (gjengitt fra kapittel 3).

**Tabell 4.2 Kollektiv politisk selvtillit. Prosent**

	Her i kommunen er innbyggerne godt nok informerte til å bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte.	
	Innbyggere	Politikere
Passer svært dårlig (1)	7	3
Passer ganske dårlig (2)	27	18
Passer ganske godt (3)	46	53
Passer nokså godt (4)	20	26
Gjennomsnittsskår	2,8	3,0

N = 23226/1883

Kilde: KS Lokaldemokratiundersøkelse 2018

Tabell 4.2 viser at flertallet av respondentene mener at kommunens innbyggere vet nok til å bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte. Andelen som vurderer at innbyggerne er tilstrekkelig informert, er interessant nok lavere blant innbyggere enn blant politikere (gjennomsnittsskåren blant politikere er 3,0, blant innbyggere 2,8). Med andre ord har politikere høyere tillit til innbyggerne enn innbyggerne har til seg selv som gruppe.

### Politisk systemtillit

Politisk systemtillit inkluderer her både en vurdering av om politikere og det politiske systemet er lydhørt, og om man kan stole på at politikerne gjør jobben sin i tråd med demokratiske normer som gjelder for folkevalgte representanter. I lokalvalsundersøkelsen er det to påstander som måler i hvilken grad innbyggere opplever systemet og politikerne som lydhøre: *Lydhørhet* måles ved spørsmål om hvorvidt man er fornøyd med mulighetene for å påvirke, og hvorvidt folkevalgte er lette å komme i kontakt med. Når det gjelder tillit til at politikerne utøver vervet sitt på en demokratisk måte, vurderes først politikernes *uegennytte* gjennom en påstand om hvorvidt de folkevalgte misbruker sin makt til egen fordel. Denne påstanden er også stilt til politikere og innbyggere i lokaldemokratiundersøkelsen til KS. Videre vurderes politikernes *upartiskhet*, ved en påstand om hvorvidt de folkevalgte ivaretar hele kommunens interesser, hvorvidt politikerne tar *hensyn* til folks meninger, og til sist en påstand om de folkevalgtes *kompetanse*.

Når vi nedenfor i tabell 4.3 gjengir svarfordelingen for de ulike elementene av politisk systemtillit, viser vi samtidig hvordan de ulike elementene i systemtillit er korrelert med folks overordnede tillit til kommunestyret og til lokalpolitikere.

I lokalvalgsundersøkelsen ble det nemlig også stilt direkte spørsmål om folks tillit til henholdsvis kommunestyret og lokalpolitikere (se Haugsgjerd og Seggaard 2020). Korrelasjonen mellom tillit til kommunestyret og til lokalpolitikere på den ene siden – og til de ulike påstandene vi bruker for å måle ulike aspekter ved systemtillit, sier oss noe om hvilke elementer av systemtillit som er viktige for folks overordnede vurdering av politisk tillit. Høy korrelasjon med den overordnede vurderingen av politisk tillit til kommunestyret og til lokalpolitikere indikerer at det aspektet ved politikere som vurderes, er viktig for folks vurdering av tillit.

**Tabell 4.3 Politisk systemtillit. Prosentandel som er helt eller nokså enig**

	Helt eller nokså enig	Korrelasjon (Pearsons r) – «tillit til kommunestyret»	Korrelasjon (Pearsons r) – «tillit til lokalpolitikere»
<i>Lydhørhet.</i> «Jeg er godt fornøyd med mulighetene jeg har til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer meg»	62	0,40	0,39
<i>Lydhørhet.</i> «I min kommune er det lett å komme i kontakt med de folkevalgte»	64	0,40	0,43
<i>Egennytte.</i> «Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel»	64	0,37	0,37
<i>Upartiskhet.</i> «Politikere her i kommunen ivaretar <i>hele</i> kommunens interesser»	65	0,49	0,48
<i>Hensyn.</i> «De som sitter i kommunestyret og bestemmer, tar sjelden hensyn til det vanlige folk mener» (negativt formulert)	46	0,40	0,38
<i>Kompetanse.</i> «De fleste folkevalgte her i kommunen er dyktige folk som vanligvis vet hva de gjør»	72	0,49	0,54

N = 3636–3742

Kilde: Lokalvalgsundersøkelsen 2019. Analysen er vektet

Svarfordelingen viser at flertallet av innbyggere har mer tillit enn mistillit til alle de aspektene ved politisk tillit som vi har målt. To påstander skiller seg litt ut: Den ene er den negativt formulerte påstanden om at de som sitter i kommunestyret, sjelden tar hensyn til hva vanlige folk mener. Her er det bare et knapt flertall som er uenig. Den andre er påstanden om politikernes kompetanse:

Andelen som er enige i at politikerne er kompetente, er litt høyere enn andelen som har tillit til de andre aspektene ved politisk systemtillit. Politikernes kompetanse er med andre ord det aspektet folk har størst tillit til.

I kolonnene til høyre ser vi at det er folks vurdering av kompetanse som betyr mest for i hvilken grad de har tillit lokalpolitikere og til kommunestyret. Sammen med vurderingen av om politikerne tar hensyn til hele kommunen, er «kompetanse» det som er høyest korrelert med generell politisk tillit.

Systemtillit er også målt i KS' innbyggerundersøkelse. Fordi svarene fra KS' Lokaldemokratiundersøkelse gjør det mulig å sammenligne innbyggernes vurderinger med politikernes vurderinger, har vi valgt å gjengi også svarene fra KS' Lokaldemokratiundersøkelse.

**Tabell 4.4 Vurdering av påstander om systemtillit. Prosentandel som mener påstandene passer nokså eller svært godt**

	Innbyggere	Folkevalgte
<b>Muligheter.</b> «Her i kommunen har innbyggerne gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem»	50	83
<b>Lydhørhet.</b> «Her i kommunen involverer politikerne innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer»	44	76
<b>Pålitelighet.</b> «Som regel kan en stole på løftene fra politikerne her i kommunen»	49	88
<b>Egennytte.</b> «Her i kommunen misbruker ikke de folkevalgte sin makt til personlig fordel»	63	86

N innbyggere = 23 226, N folkevalgte = 1 900  
Kilde: KS Lokaldemokratiundersøkelse 2018

Den mest interessante tendensen i tabell 4.4 er at politikerne jevnt over vurderer både innbyggernes muligheter og egen lydhørhet, pålitelighet og uegennytte betydelig mer positivt enn innbyggerne gjør. Med andre ord: Politikerne har høyere politisk systemtillit enn innbyggerne. Ellers er tendensen omtrent den samme som for påstandene som målte systemtillit i lokalvalgsundersøkelsen. For de fleste sidene ved systemtillit er det flere som har høy enn som har lav tillit.

Med unntak av påstanden om egennytte (som vurderes likt i de to undersøkelsene) er formuleringene i de to undersøkelsene såpass ulike at det ikke går an å sammenligne svarene direkte. Det kan se ut som om vurderingen av lyd-



hørhet er mindre positiv i KS' Lokaldemokratiundersøkelse enn i lokalvalgsundersøkelsen, men det er grunn til å tro at det kan ha å gjøre med at påstandene om lydhørhet er mer krevende i KS-undersøkelsen enn i lokalvalgsundersøkelsen. Mens det i lokalvalgsundersøkelsen spørres om hvorvidt man selv er fornøyd med mulighetene for å påvirke (62 prosent enig), spørres det i KS-undersøkelsen om hvorvidt man mener innbyggerne i kommunen har gode muligheter til å påvirke (50 prosent enig). Også de som ikke er opptatt av å kunne påvirke, kan være enige i det første spørsmålet, mens man må kunne gjøre vurderingen på vegne av alle innbyggere i kommunen i det andre spørsmålet.

## Deltakelse

Fordi både politisk selvtillit og systemtillit tidligere har vist seg å være forbundet med deltakelse, vil vi kontrollere for politisk deltakelse når vi undersøker sammenhengen mellom medvirkningstiltak og tillit. Det er spurt om deltakelse bare i lokalvalgsundersøkelsen, og her er det spurt om ulike måter man kan delta på mellom valg. Prosentandelen som oppgir å ha deltatt politisk på ulike måter, er oppgitt i tabell 4.5.

**Tabell 4.5 Politisk deltakelse utenom valg. Prosent**

	Har du noen gang i løpet av de siste fire årene gjort følgende for å påvirke en beslutning i kommunen der du bor?
Skrevet under på opprop eller underskriftskampanje	31
Tatt kontakt med en lokal politiker	17
Henvendt deg til kommuneadministrasjonen	17
Deltatt i aksjon, protestmøte, demonstrasjon	15
Diskutert en lokalpolitisk sak i lokale medier	15
Tatt opp en sak i parti, fagforening, organisasjon	12
Skrevet i avisen, tatt kontakt med eller opptrådt i lokale medier	8
Hatt kommunale verv	8
Gjennomsnittlig antall deltakelsesformer	1,2

N = 4240

Kilde: Lokalvalgsundersøkelsen 2019. Analysen er vektet

Som vi ser av tabell 4.5, er det en tendens til at flere deltar på måter som er lite krevende, for eksempel ved å skrive under på et opprop eller en underskriftskampanje. Ikke overraskende er det færre som har deltatt på måter som krever mye innsats, slik som å skrive i avisen eller ha kommunale verv. Noen av deltakelsesformene er former som man typisk vil gripe til hvis det ikke finnes noen institusjonaliserte kanaler (aksjoner og protester), mens andre deltakelsesformer typisk vil foregå innenfor rammen av det etablerte politiske systemet (kommunale verv). Flere av deltakelsesmåtene det er spurt om, kan brukes på måter som både utfordrer og som bygger opp under det representative systemet. Dette gjelder for eksempel det å ta kontakt med en politiker eller å skrive eller ta opp en sak i avisen – dette er politiske handlinger folk kan gjøre for å protestere mot politikken som føres av de valgte politikerne, eller for å bygge opp under politikken som føres. Fordi spørsmålene ikke gjør det mulig å skille godt mellom systemutfordrende og systembekreftende deltakelse, velger vi å behandle dem på lik linje og slår dem sammen i en indeks for «deltakelse».

### Sammenheng mellom tiltak og tillit

Når vi skal undersøke sammenhengen mellom medvirkningstiltak som kommunen tilbyr, og de ulike formene for politisk tillit, gjennomfører vi en regresjonsanalyse der «tillit» er avhengig variabel og medvirkningstiltak er uavhengig variabel. De ulike medvirkningstiltakene som vi undersøker effekten av, er de samme som brukes i analysen av lokalpolitikernes tillit i kapittel 3 (se tabell 3.5). I analysen av lokalpolitikeres tillit skiller vi mellom ulike typer tiltak (gruppetiltak og allmenntiltak). I analysen av innbyggertillit slår vi sammen alle tiltakene i én tiltaksindeks. Dette gjør vi fordi vi antar at det er ikke enkelttiltakene, men signalet kommunen gir om at den er åpen for innspill, som eventuelt har effekt, slik det ble gjort rede for ovenfor (Hibbing og Theiss-Morse 2011). Her tror vi altså at folk heller oppfatter den samlede summen av tiltak enn enkelttiltak.

Det gjøres separate analyser for henholdsvis politisk selvtillit og systemtillit, slik det er målt i lokalvalgsundersøkelsen og i lokaldemokratiundersøkelsen til KS. Først viser vi i tabell 4.6 sammenhengen mellom selvtillit og medvirkningstiltak.

**Tabell 4.6 Sammenhengen mellom medvirkningstiltak og individuell og kollektiv politisk selvtillit. OLS-regresjon. Beta-koeffisienter oppgitt**

	Individuell politisk selvtillit Lokalvalgsundersøkelsen	Kollektiv politisk selvtillit (innbyggertillit) KS-undersøkelsen
Tiltaksindeks	-0,00	0,05**
Deltakelse	0,28***	----
Alder	0,06***	0,04***
Utdanning	0,21***	0,00
Kjønn (kvinne høy verdi)	-0,12***	0,05***
Kommunestørrelse	-0,11***	-0,04***
(AP er referanse)	----	----
Rødt	0,03	----
SV	0,02	----
SP	-0,01	----
MDG	0,02	----
KrF	0,02	----
Venstre	0,03	----
Høyre	0,10***	----
FrP	0,04*	----
Andre	-0,01	----
Konstant	4,59***	2,50***
R <sup>2</sup>	0,18	0,01

N lokalvalgsundersøkelsen = 2088, N KS Lokaldemokratiundersøkelse = 15 460

Kilder: Lokalvalgsundersøkelsen 2019 og KS Lokaldemokratiundersøkelse 2018

Analysen viser at medvirkningstiltak ikke har signifikant effekt på individuell politisk selvtillit. Det er altså ingen påviselig sammenheng mellom det å bo i en kommune med mange medvirkningstiltak og innbyggernes vurdering av egen politiske forståelse og kompetanse. Vi hadde en idé om at det muligvis kunne være slik at medvirkningstiltak hadde effekt blant dem som selv deltok mye, men slik er det heller ikke (analyse er ikke vist her). Deltakelse i seg selv ser imidlertid ut til å være tydelig positivt forbundet med individuell politisk selvtillit: De som deltar mye, har høyere selvtillit enn dem som deltar lite. Dette er i tråd med eksisterende forskning.

Videre viser analysen at alder og utdanning er forbundet med politisk selvtillit. Eller sagt på en annen måte, unge og de med lav utdanning har lavere tanker om egen politisk forståelse og kompetanse enn det eldre og de med høy utdanning har. Analysen viser også at kvinner har lavere politisk selvtillit enn menn, og at selvtilliten er høyere blant innbyggere i små enn i store kommuner. Det er også slik at de som stemmer på partiet Høyre, har høyere politisk selvtillit enn dem som stemmer på andre partier.

Analyse av data fra KS-undersøkelsen viser at medvirkningstiltak har signifikant positiv effekt på det vi her har kalt kollektiv politisk selvtillit – altså vurderingen av om innbyggerne er godt nok informerte til å bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte. En mulig forklaring på dette funnet er at tilbud om medvirkning fra kommunens side signaliserer at kommunen har tiltro til innbyggernes evne til å delta, en holdning som smitter over på innbyggernes vurdering av seg selv som gruppe (mens det er andre forhold som trumfer når det gjelder vurderingen av egen kompetanse). Analysen viser videre at eldre vurderer innbyggeres kompetanse som bedre enn yngre gjør. Utdanning var positivt forbundet med vurdering av egen kompetanse, men har ingen effekt på folks vurdering av kollektiv kompetanse. Sammenhengen med kjønn er helt motsatt av hva den var for individuell politisk selvtillit. Mens kvinner vurderte egen kompetanse som dårligere enn menn, så vurderer kvinner innbyggeres kompetanse som bedre enn hva menn gjør.

I analysen av sammenhengen mellom systemtillit og medvirkningstiltak lager vi to indekser – én indeks for aspektet lydhørhet og én indeks for aspektet pålitelighet. De to indeksene måler ulike sider ved systemtillit. Indeksen for lydhørhet måler folks tillit til at det politiske systemet er åpent, og at de er velkomne til å delta i politikikutviklingen utenom valg. Indeksen for pålitelighet måler folks tillit til at politikerne kan utøve vervet de er satt til, på en god måte – altså at de gjør jobben sin i tråd med demokratiske normer. De påstandene som er negativt formulert, snus i analysen, slik at høy verdi indikerer høy systemtillit. Sammenhengene mellom de ulike aspektene ved systemtillit og medvirkningstiltak er gjengitt i tabell 4.7, kontrollert for andre relevante forhold.

Som tidligere diskutert skiller vi mellom vurderinger av politikernes og systemets *lydhørhet* og vurderinger av hvorvidt politikerne opptre i tråd med demokratiske normer. Opptreden i tråd med demokratiske normer har vi gitt samlebetegnelsen *pålitelighet*. Mens lydhørhet handler om hvorvidt politikere inkluderer innbyggerne, handler pålitelighet om hvorvidt politikerne vurderes som skikket til å gjøre jobben sin alene, uten innblanding fra innbyggerne.

Analysen gjøres bare for dataene hentet fra lokalvalgsundersøkelsen, fordi det i denne, men ikke i KS-undersøkelsen, er mulig å kontrollere for innbyggernes egen deltakelse og hvilket parti de stemmer på. Det er grunn til å tro at disse to forholdene vil ha sammenheng med folks opplevelse av det politiske systemets lydhørhet og pålitelighet.

**Tabell 14.7 Sammenheng mellom medvirkningstiltak og politisk systemtillit. OLS-regresjon. Beta-koeffisienter oppgitt**

	Lydhørhet	Pålitelighet
Tiltaksindeks	0,01	0,00
Deltakelse	0,11***	-0,04*
Alder	0,05**	0,09***
Utdanning	0,16***	0,15***
Kjønn	-0,03	-0,01
Kommunestørrelse	-0,23***	-0,17***
(AP er referanse)	----	
Rødt	-0,01	-0,03
SV	0,05**	0,05**
SP	0,02	-0,03
MDG	0,02	0,01
KrF	0,03	0,06**
Venstre	0,04	0,03
Høyre	0,04	-0,00
FrP	-0,05**	-0,09***
Andre	-0,04	-0,12***
R <sup>2</sup>	0,10	0,08

N = 2088.

Kilder: Lokalvalgsundersøkelsen 2019

Analysen gjengitt i tabell 4.7 viser at medvirkningstiltak verken har noe å si for folks vurdering av tillitselementet «lydhørhet», slik det er målt i lokalvalgsundersøkelsen, eller for hvordan folk vurderer politikernes pålitelighet – altså om de er kompetente, uegennyttige og om de likebehandler. Forhold som er positivt forbundet med begge elementene i systemtillit, er alder, utdanning og det å bo i en liten kommune. Med andre ord er det en tendens til at eldre med

høy utdanning bosatt i småkommuner opplever systemet som mer lydhørt og politikerne som mer pålitelige enn unge med lav utdanning fra store kommuner. Det er også noen partiforskjeller: SV-velgere og KrF-velgere har større tillit, og FrP-velgere og de som stemmer på «andre» partier (lokale lister og småpartier), har mindre tillit. Det er interessant å merke seg at det å delta selv har en positiv effekt på folks vurdering av hvorvidt systemet er lydhørt, men en negativ effekt på folks vurdering av i hvilken grad politikerne er pålitelige.

## Avslutning og oppsummering

I dette kapitlet har vi undersøkt om det er noen sammenheng mellom kommunenes tilbud av ordninger for politisk medvirkning på den ene siden og innbyggernes politiske tillit på den andre. Vi undersøkte om medvirkningsordninger var forbundet med ulike former for politisk tillit. *Systemtillit* inkluderer tillit til at systemet er lydhørt og at politikerne er pålitelige. *Selvtillit* kan deles inn i tillit til at en selv er tilstrekkelig kvalifisert for politisk deltakelse, og kollektiv selvtillit, som handler om hvordan en vurderer andre innbyggers evne til å delta politisk. Kort fortalt ser medvirkningstiltak ut til å ha svært liten betydning for innbyggernes politiske tillit. Funnene fra analysen er oppsummert punktvis under.

- Medvirkningstiltak har en målbar effekt bare på én av de formene for politisk tillit som vi har undersøkt, nemlig kollektiv politisk selvtillit. Det ser ut til at folk bosatt i kommuner som inviterer innbyggerne til å delta politisk, har større tillit til at deres medinnbyggere er kvalifiserte til å delta. En forklaring på dette kan være at folk opplever at kommunen signaliserer tillit til innbyggernes kompetanse gjennom å tilby ordninger for deltakelse, og denne tilliten slutter de seg til.
- De forholdene som er sterkest forbundet med de ulike formene for politisk tillit, er utdanning, kommunestørrelse og om man selv har deltatt politisk.
- Mens det å ha høy utdanning og det å komme fra en liten kommune er forbundet både med høy politisk selvtillit og med høy systemtillit, er effekten av egen deltakelse mer tvetydig. Ikke overraskende har de som oppgir å selv delta politisk, høyere tro på egen evne til å delta enn dem som ikke selv deltar. De som deltar mye, har også høyere tillit til det politiske systemet og til at politikerne lytter til det de har å komme med. Deltakelse er imidlertid negativt forbundet med tillit til at politikerne er pålitelige. De som i stor grad deltar selv, har med andre ord litt lavere tro på at politikerne er kompetente,

uselvviske og rettferdige. En mulig forklaring på dette funnet kan være at folk motiveres til å delta politisk nettopp fordi de ikke har tillit til at politikere gjør jobben godt nok.

- Det er også slik at kvinner har signifikant lavere politisk selvtillit enn menn.

Dersom man ønsker å høyne folks politiske tillit, har det å tilby medvirknings-tiltak alt i alt en svært begrenset effekt. Det som har betydning for politisk tillit – i tillegg til deltakelse – er alder, utdanning, kjønn (for politisk selvtillit) og kommunistørrelse. Tiltak for å høyne politisk tillit bør derfor rettes mot å gjøre politikken i store kommuner mer åpen og gjennomsluktig. Videre kan man tenke seg at tiltak iverksatt i skolen vil kunne bidra til å høyne den politiske selvtilliten både hos yngre aldersgrupper og på sikt hos dem med lavere utdanning. En målrettet innsats ser også ut til å være nødvendig for å høyne den politiske selvtilliten hos kvinner.

## Litteratur

- Balch, G.I. (1974). Multiple indicators in survey research: The concept «sense of political efficacy». *Political Methodology*, 1(2), 1–43.
- Bauer, P.C., og Fatke, M. (2014). Direct democracy and political trust: Enhancing trust, initiating distrust – or both? *Swiss Political Science Review*, 20(1), 49–69.
- Converse, P.E. (1972). Change in the American Electorate. I A. Campbell og P.E. Converse. (red.) *The Human Meaning of Social Change*. New York: Russell Sage Foundation, 263–338.
- Finkel, S.E. (1987). The Effects of Participation on Political Efficacy and Political Support. *Journal of Politics*, 49, 441–64.
- Haugsgjerd, A. og Seggaard, S.B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hibbing, J. og Theiss-Morse, E. (2011). *Stealth Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jung, N., Kim, Y. og de Zúñiga H.G. (2011). The mediating role of knowledge and efficacy in the effects of communication on political participation. *Mass Communication & Society*, 14, 407–430.
- Klausen, J.E., Arnesen, S., Christensen, D.A., Folkestad, B., Hanssen G.S., Winsvold, M. og Aars J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret.

- Marien, S. og Kern, A. (2018). The winner takes it all: Revisiting the effect of direct democracy on citizens' political support. *Political Behavior*, 40(4), 857–82.
- Mannarini, T., Legittimo, M. og C. Talò (2008). Determinants of Social and Political Participation among Youth: A Preliminary Study. *Psicologia Politica*, 36, 95–117.
- Monkerud, L.C., Indset, M., Stokstad, S. og Klausen J.E. (2016). *Kommunal organisering 2016*. NIBR-rapport 2016:20. Oslo: NIBR.
- Norris, P. (red.) (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. New York: NY: Oxford University Press.
- Norris, P., Walgrave S. og Van Aelst, P. (2005). Who demonstrates? Anti-state rebels, conventional participants, or everyone? *Comparative Politics* 37:189–206.
- Quintelier, E. og van Deth, J.W. (2014). Supporting Democracy: Political Participation and Political Attitudes. Exploring Causality Using Panel Data. *Political Studies*, 62, 153–171.
- Shineman, V.A. (2016). If You Mobilize Them, They Will Become Informed: Experimental Evidence that Information Acquisition Is Endogenous to Costs and Incentives to Participate. *British Journal of Political Science*. 48, 189–211.
- van der Meer, T.W.G. (2017). Democratic input, macroeconomic output and political trust. I S. Zmerli og T.W.G. van der Meer (red.) *Handbook on Political Trust*, 270–284. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Verba, S., Schlozman, K.L. og Brady H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Winsvold, M. (2019a). *KS Lokaldemokratiundersøkelse*. Notat levert KS mars 2019.
- Winsvold, M. (2019b). Kvinner og menn i kommunepolitikken – hvem mener de at de representerer og hvor stor innflytelse opplever de å ha? *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 43(3): 177–197.
- Winsvold, M. (2020). *Dokumentasjonsrapport. Spørreundersøkelser til norske og danske kommunestyrepolitikere*. POLECO. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Zimmerman, M. (1989). The Relationship Between Political Efficacy and Citizen Participation: Construct Validation Studies. *Journal of Personality Assessment*, 53, 554–566.



# 5 Ulikhet i innvandrernes<sup>5</sup> valgdeltakelse i Norge

*Johannes Bergh og Dag Arne Christensen*

## Innledning

Den etniske sammensetningen av befolkningen i vestlige demokratier, Norge inkludert, har endret seg dramatisk de siste tiårene (Brochmann og Skevik Grødem 2017, Bratsberg, Raaum og Røed 2017, NOU 2017:2, s. 11). Denne utviklingen har vist seg å være konfliktfylt, og innvandringspolitikk og integrering av innvandrere har blitt en viktig skillelinje i vestlige demokratier (Ford og Jennings 2020). Det er grunn til å tro at hvor godt man lykkes med den politiske integreringen av innvandrerne, også påvirker majoritetsbefolkningens holdninger til innvandrere som sådan (Sobolewska, Galandini og Lessard-Phillips 2017). Det gjør spørsmålet om ulikhet i valgdeltakelse blant innvandrerne – og den politiske integreringen av dem mer generelt – særlig relevant.

For innvandrerne selv er dette kanskje et enda viktigere spørsmål. Deltakelse og integrering i det politiske livet styrker følelsen av tilhørighet i et land, det henger sammen med andre former for integrering i samfunnet, og det gir innvandrerne reell politisk innflytelse. Innvandrernes tillit til det norske politiske systemet vil på sikt være betinget av slike forhold. Vi vet også fra tidligere forskning at det er en positiv sammenheng mellom politisk tillit og valgdeltakelse (Grönlund og Setälä, 2007, Haugsgjerd og Seggaard 2020, Pettersen og Rose 2009). Det er bakgrunnen for at vi i dette kapitlet ser nærmere på innvandrernes valgdeltakelse.

Tidligere forskning har vist at valgdeltakelsen blant innvandrere som gruppe er lavere enn i befolkningen ellers (Bergh og Bjørklund 2010, Wüst mfl. 2010). Innvandrerne er overrepresentert blant de permanente hjemmesitterne, de som

---

<sup>5</sup> En innvandrer er en person som har innvandret til Norge; altså en person som er født i et annet land (av foreldre som også er født utenfor Norge) og som har bosatt seg i Norge. I dette kapitlet studerer vi innvandrere som har stemmerett ved norske lokalvalg.

aldri stemmer (Bergh og Christensen 2019)<sup>6</sup>. Likevel er det stor variasjon mellom ulike innvandrergupper, blant annet etter landbakgrunn (Bergh og Bjørklund 2010, Helbling mfl. 2016, Kleven 2017). Valgdeltakelsen er spesielt lav blant innvandrere fra land som Litauen og Polen, som gjerne er arbeidsinnvandrere med en midlertidig tilknytning til Norge. Når innvandrere fra disse landene får norsk statsborgerskap, som jo indikerer en stabil tilknytning til Norge, blir valgdeltakelsen mange ganger høyere (Kleven 2017). Valgdeltakelsen blant innvandrere fra noen landgrupper endres over tid, for eksempel for somaliere, som har benyttet stemmeretten i økende grad. Denne typen variasjon etter opprinnelsesland kan til dels forklares av individuelle forhold som varierer systematisk: for eksempel botid, utdanningsnivå og innvandringsgrunn (Bergh og Bjørklund 2010). Det er også grunn til å tro at kulturelle eller politiske forhold i hjemlandet har en betydning. En naturlig hypotese kan være at velgere fra demokratiske land er mer tilbøyelige til å stemme enn velgere fra mindre demokratiske land, men i de studiene vi kjenner til, har det ikke vært påvist sterke sammenhenger av den typen. Derimot er det vist at velgere fra mindre demokratiske land blir særlig påvirket av forholdene i sitt nye hjemland: Hvis de får mulighet til å stemme relativt raskt, har det en positiv effekt på senere deltakelse, og den politiske tilliten er særlig høy i denne gruppen (Ferweda mfl. 2020, Strömblad og Adman 2010).

I dette kapitlet studerer vi ulikhet i deltakelse innad i gruppen av innvandrere. Hva kjennetegner de «politisk integrerte» innvandrerne, de som deltar i valg? Handler politisk deltakelse bare om å ta tiden til hjelp, altså at valgdeltakelsen øker med økende botid og alder? Eller er forskjellene mer permanente og knyttet til sosioøkonomisk status? For å få et dekkende bilde av effekten av slike variabler kontrollerer vi for landbakgrunn i analysene. Vi «fjerner» forskjeller etter opprinnelsesland og konsentrerer oss om forhold som går på tvers av landbakgrunn.

## Bakgrunn

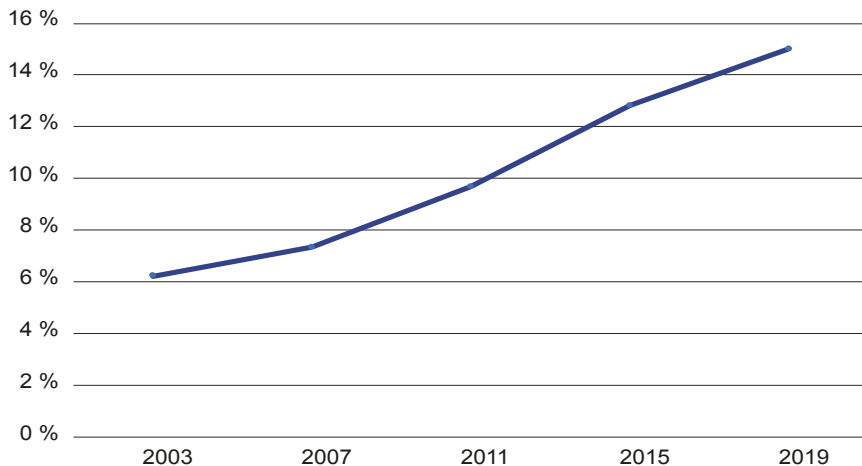
En konsekvens av innvandringen er at innvandrernes andel av de stemmeberettigede har økt, og den kan forventes å øke ytterligere framover (se Kleven 2017b, figur 1). Lokalvalgene i Norge er mer inkluderende enn stortingsvalgene når det gjelder innvandrernes stemmerett. Betydelig flere innvandrere har stemmerett i lokalvalg. For å ha stemmerett ved stortingsvalg må man fylle 18 år i

---

6 Vi benytter data som gjør det mulig å følge de samme personene over fire påfølgende valg. Når vi ser på alle stemmeberettigede, finner vi at 10 prosent unnløt å stemme ved alle disse valgene. Det tilsvarende tallet for innvandrerne er 23 prosent.

valgåret eller være eldre, og man må være norsk statsborger. Ved lokale valg kan utenlandske statsborgere som oppfyller bestemte krav til botid,<sup>7</sup> også stemme. I kommunestyrevalget i 2019 var 15,0 prosent av velgerne innvandrere, en økning på nesten 10 prosentpoeng i forhold til lokalvalget i 1999. Av stemmeberettigede innvandrere i 2019 var rundt 389 000 utenlandske statsborgere. I stortingsvalg, der bare norske statsborgere har stemmerett, utgjorde innvandrere 6,2 prosent av de stemmeberettigede i 2017, en økning på 1,1 prosentpoeng sammenlignet med stortingsvalget i 2013.

**Figur 5.1 Andel innvandrere av totalt antall stemmeberettigede ved kommunestyre-/fylkestingsvalg, 1999–2019**



Velgere med innvandrerbakgrunn er en svært uensartet gruppe. Mange kommer fra land med en svært ulik politisk kultur, uten frie valg og demokratiske tradisjoner. Andre igjen kommer fra fattige land og kan mangle de sosiale ressursene som kreves for å engasjere seg i politikken. Andre igjen har bakgrunn fra land som gjør det vanskelig å tilegne seg språket og å forstå den politiske kulturen og væremåten i Norge. Enkelte tilpasser seg den politiske kulturen i Norge raskt, mens for andre er det en tidkrevende prosess. Dette er forhold som i seg selv kan forklare forskjeller i valgdeltakelsen.

<sup>7</sup> Statsborgere fra de andre nordiske landene har stemmerett hvis de er registrert bosatt i Norge senest den 30. juni i valgåret. Andre utenlandske statsborgere får stemmerett etter tre års sammenhengende registrert botid i Norge.

Forskning på innvandrernes valgdeltakelse har satt søkelys på svært ulike kjennetegn ved innvandrerbefolkningen. De ulike tilnærmingene har likevel det til felles at de er opptatt av hvordan eller hvorvidt sosialisering inn i det nye politiske systemet skjer eller kan skje (White mfl. 2008, Voicy og Comsa 2014, Wass mfl. 2015). Grovt sett har tre tilnærminger stått sentralt: *Eksponeringsmodellen*, *assimileringsmodellen* og *motstandsmodellen*. Eksponeringsmodellen antar at deltakelsen vil øke etter hvert som innvandrerne får erfaring med det politiske systemet i sitt nye hjemland. Botid og læring er nøkkelfaktorene innenfor denne tilnærmingen. Assimileringsmodellen tillegger sosiale institusjoner i det nye hjemlandet avgjørende vekt for integreringen (Bucker 2005). Den såkalte motstandsmodellen legger vekt på at politisk læring er en prosess som først og fremst skjer i det landet innvandrerne kommer fra. Ny informasjon filtreres gjennom allerede etablerte kognitive strukturer, noe som kan utgjøre et hinder for deltakelsen i mottakerlandet. Vi har ikke data som gjør oss i stand til å teste den relative betydningen av disse tre tilnærmingene som forklaringer på variasjon i valgdeltakelse. Likevel gjør registerdata det mulig å analysere og diskutere ulike aspekter ved disse modellene.

Det disse tre perspektivene har felles, er at man leter etter forklaringer på innvandrernes politiske integrering i forhold som har med innvandring og generell integrering å gjøre. Forklaringen på innvandrernes lave deltakelse knyttes til at de er innvandrere. Empirisk sett er det da naturlig å bruke forklaringsvariabler som har med dette å gjøre, slik som botid, landbakgrunn og innvandringsgrunn. En alternativ innfallsvinkel er å ta utgangspunkt i tradisjonelle forklaringer på variasjon i valgdeltakelse. Spies mfl. (2019) tester det de kaller «standardmodellen» for å forklare variasjon i valgdeltakelse blant innvandrere i Tyskland, mot mer innvandrerspesifikke forklaringer. De finner at standardforklaringene, som gjerne også kalles ressursforklaringer – politisk interesse, utdanningsnivå og andre sosiale bakgrunnsvariabler – i størst grad forklarer variasjon i valgdeltakelse blant innvandrere. Bergh og Bjørklund (2010) fant noe av det samme basert på norske registerdataanalyser, men standardvariablene gir ikke hele forklaringen på gapet i valgdeltakelse mellom innvandrere og befolkningen for øvrig. Som navnet avslører, er standardvariablene ofte brukt som forklaring på variasjon i valgdeltakelse blant velgere generelt. Disse variablene har stor forklaringskraft i analyser av norske velgere uten innvandrerbakgrunn. Hjemmesitterne i Norge, og særlig de som er permanente hjemmesittere, er kjennetegnet av å ha lavere utdanningsnivå enn befolkningen ellers og noe lavere inntekt enn gjennomsnittet. Sosioøkonomisk status betyr altså en del for deltakelsen. De unge er mindre tilbøyelige til å stemme enn dem som er middelaldrende og eldre. Det er også en sterk sammenheng mellom sivilstatus og valgdeltakelse,

som til dels forklares av aldersforskjeller: Enslige har lavere valgdeltakelse enn dem som er gifte eller partnere (Bergh og Christensen 2019).

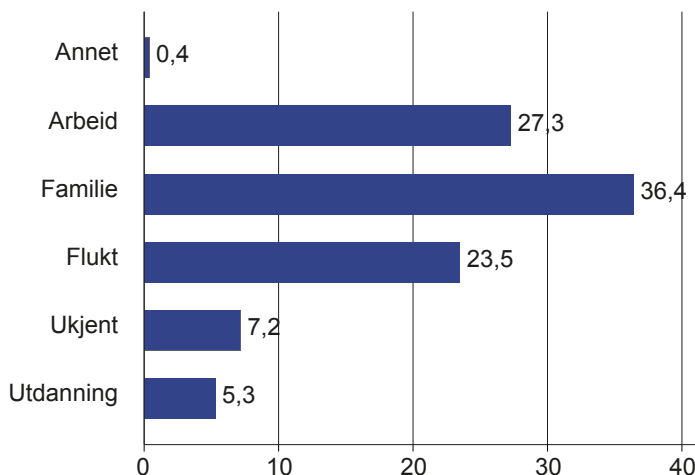
Når forskere har sammenlignet forskjellen i deltakelse mellom innvandrere og befolkningen ellers, finner man at innvandrere som er hjemmesittere, har mye felles med alle andre hjemmesittere i samfunnet. En stor del av dette gapet kan tilskrives innvandrernes gjennomsnittlig lavere utdanningsnivå og lavere alder, men dette forklarer altså ikke hele forskjellen.

## Datagrunnlaget

Den etterfølgende empiriske analysen tar utgangspunkt i en datafil som inneholder informasjon om den enkeltes valgdeltakelse, i tillegg til annen informasjon fra offentlige registre om innvandrerbefolkningen med stemmerett i kommunestyrevalget 2015. Vi baserer analysen på et utvalg bestående av 207 244 innvandrere, der vi har inkludert informasjon om grunnen til at de har innvandret til Norge.

Figur 5.1 viser at arbeid, flukt og familiegjenforening er de tre store innvandringsårsakene. Den relative betydningen av disse tre innvandringsgrunnene varierer over tid, men i våre data kom i overkant av 27 prosent til Norge for å arbeide, rundt 36 prosent kan forklares med familiegjenforening, og noe over 23 prosent har flyktet fra sine opprinnelige hjemland.

**Figur 5.2 Stemmeberettigede innvandrere etter innvandringsgrunn (N = 207,244, prosent)**



I tillegg til innvandringsgrunn har Statistisk sentralbyrå (SSB) koblet data fra det elektroniske velgermanntallet sammen med andre registeropplysninger. Det gjelder kjønn (52 prosent er menn), alder (gjennomsnittet er 39 år), hvorvidt de stemmeberettigede har barn (52 prosent), familienummer (som viser hvem som tilhører samme familie), dato registrert inn i Norge, norsk statsborgerskap (41,7 prosent), hvorvidt velgeren mottar sosialhjelp (9 prosent) eller uføretrygd (3,6 prosent), fagforeningsmedlemskap (19,2 prosent) og landbakgrunn. Familienummeret er benyttet for å konstruere ytterligere tre variabler: a) hvorvidt personen har en ektefelle med utenlandsk bakgrunn (51 prosent), hvorvidt personen har en ektefelle med norsk landbakgrunn (12,3 prosent), og antallet stemmeberettigede innenfor hver enkelt familie (gjennomsnitt = 1,8).

## Forventninger til analysene

I analysen undersøker vi kjønnsforskjeller i deltakelsen blant innvandrerne. I tråd med tidligere norsk forskning forventer vi at valgdeltakelsen øker med alderen, men at den avtar for de aller eldste (Bergh og Christensen 2015). For å fange opp dette har vi med alder både som en kontinuerlig og som en kvadrert variabel. Vi forventer en positiv effekt av den kontinuerlige og en negativ effekt av den kvadrerte. Botid er med som en kontinuerlig variabel, og i tråd med eksponeringsmodellen forventer vi at botid har effekt på deltakelsen blant innvandrerne. Vi undersøker også om det kan være et samspill mellom botid og alder: At det å være godt voksen og samtidig ha bodd en stor del av livet i Norge kan ha en positiv effekt på deltakelsen. Vi tar derfor med et slikt samspillsledd. Utdanningsnivå vil trolig korrelere med valgdeltakelse. Vi inkluderer to mål på sivilstatus: En variabel om hvorvidt innvandrerne er gift eller ikke, og en om innvandrer velgerens ektefelle har norsk landbakgrunn. Assimileringsmodellen skulle tilsi at det å ha en ektefelle med norsk landbakgrunn har stor effekt, da det kan reflektere en form for identifikasjonsassimilering og signalisere at den enkelte innvandrer er både økonomisk og politisk integrert i Norge. Det kan også redusere språkbarrieren med hensyn til å tilegne seg relevant politisk informasjon, og det kan øke sannsynligheten for sosial kontakt med norske nettverk. Vi ser også på hvor mange personer som har stemmerett innenfor hver enkelt familie, og hva det betyr å ha barn. Vi forventer at begge disse forholdene påvirker valgdeltakelsen positivt.

Videre ser vi på effekten av å motta ulike velferdsytelser (sosialhjelp og uføretrygd) og om fagforeningsmedlemskap påvirker valgdeltakelsen. Fagforeningsmedlemskap kan ses på som et uttrykk for integrering både i arbeidslivet og i

sivilsamfunnet i Norge. Vi forventer at det øker tilbøyeligheten til å delta i valget. Mottakere av sosialhjelp og uføretrygd kan være mindre integrerte i disse arenaene. I utgangspunktet forventer vi derfor lavere valgdeltakelse i disse gruppene.

Vi forventer også at det å ha norsk statsborgerskap har en positiv effekt på deltakelsen. Nyere forskning antyder at formelle rettigheter, som stemmerett og statsborgerskap, i seg selv kan bidra positivt til integreringen av innvandrerbefolkningen (Hainmueller mfl. 2015, 2017). Det er velkjent at interesse og kunnskap korrelerer med deltakelse i valg, men det denne forskningen viser, er at det å få rettigheter (som statsborgerskap og stemmerett) også kan stimulere til deltakelse og kunnskap. Hvis det er tilfelle, forventer vi at innvandrere som nylig har fått innvilget statsborgerskap, er ekstra motiverte for å delta i valget. En dansk undersøkelse basert på registerdata finner derimot ikke en betydelig statsborgereffekt på valgdeltakelsen (Bhatti og Møller Hansen 2017).

Avslutningsvis tar vi også hensyn til motstandsmodellen, ved at vi i analysene kontrollerer for landbakgrunn gjennom å inkludere dummyvariabler for samtlige land (minus 1) i analysen (såkalte faste effekter). Det betyr at det tas hensyn til forklaringsvariabler knyttet til egenskaper ved landene innvandrene kommer fra (demokratier vs. ikke-demokratier, fattige vs. rike land osv.).

I analysene er det benyttet lineære sannsynlighetsmodeller der den avhengige variabelen – valgdeltakelse – er kodet 1 for dem som deltok i valget og 0 for hjemmesitterne. Tallene i tabellene er ganget med 100 for å gjøre koeffisientene enklere å tolke (endring måles i prosentpoeng).

## Resultater

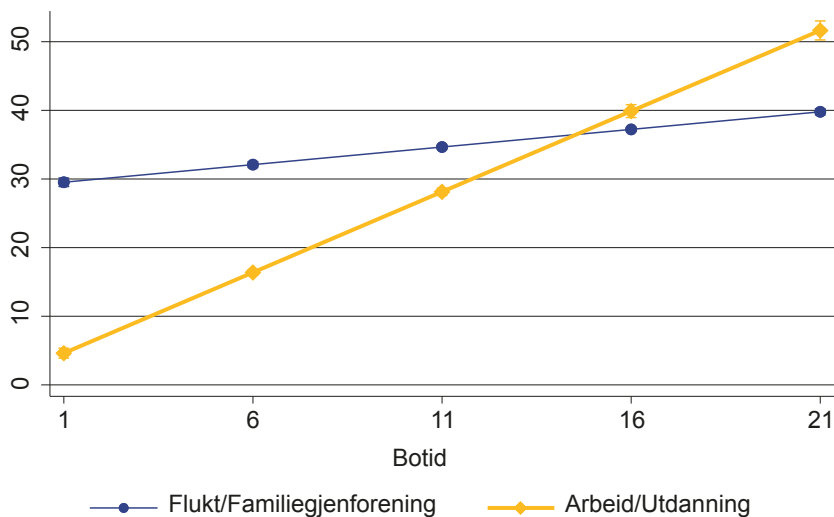
Det framgår av det elektroniske manntallet at 67 prosent av de stemmeberettigede med norsk landbakgrunn stemte ved kommunestyrevalget i 2015. Tilsvarende tall for vårt innvandrerutvalg er 30,4 prosent, noe som utgjør en forskjell på i overkant av 36 prosentpoeng. Det er med andre ord svært store forskjeller i deltakelsesnivået mellom stemmeberettigede med henholdsvis innvandrerbakgrunn og norsk landbakgrunn i lokalvalg.

Hva kan bidra til å forklare variasjonen blant innvandrere? Vi starter med en enkel analyse der det utelukkende tas hensyn til forholdet mellom innvandringsgrunn og botid. For å forenkle analysen har vi slått sammen dem som har innvandret til Norge for å arbeide, og dem som har kommet for å ta utdanning.

Disse er gitt verdien 1. De som har innvandret som følge av flukt, familiegjennforening eller andre forhold, er gitt verdien 0. Deretter har vi kjørt en enkel regresjonsanalyse med henblikk på å teste om botid påvirker de to gruppene forskjellig. Resultatet av denne enkle analysen er vist i figur 5.3.

Figur 5.3 viser botid langs den horisontale x-aksen, mens valgdeltakelsen vises på den vertikale y-aksen til venstre. Det viser seg at botid har svært ulik effekt for de to gruppene. Mens valgdeltakelsen er svært lav (under 10 prosent) for arbeids- og utdanningsinnvandrere med kort botid, ligger deltakelsen på rundt 30 prosent i gruppen av innvandrere med tilsvarende botid som har flyktet eller kommet til Norge gjennom familiegjennforening. I den sistnevnte gruppen bidrar økt botid kun i begrenset grad til å øke deltakelsen. Forskjellen mellom de med kortest og lengst botid er på rundt 9 prosentpoeng. I gruppen av utdannings- og arbeidsinnvandrere er effekten av botid svært sterk. Forskjellen mellom de med kortest og lengst botid er på rundt 47 prosentpoeng.

**Figur 5.3 Valgdeltakelse etter innvandringsgrunn og botid (N = 207,244)**

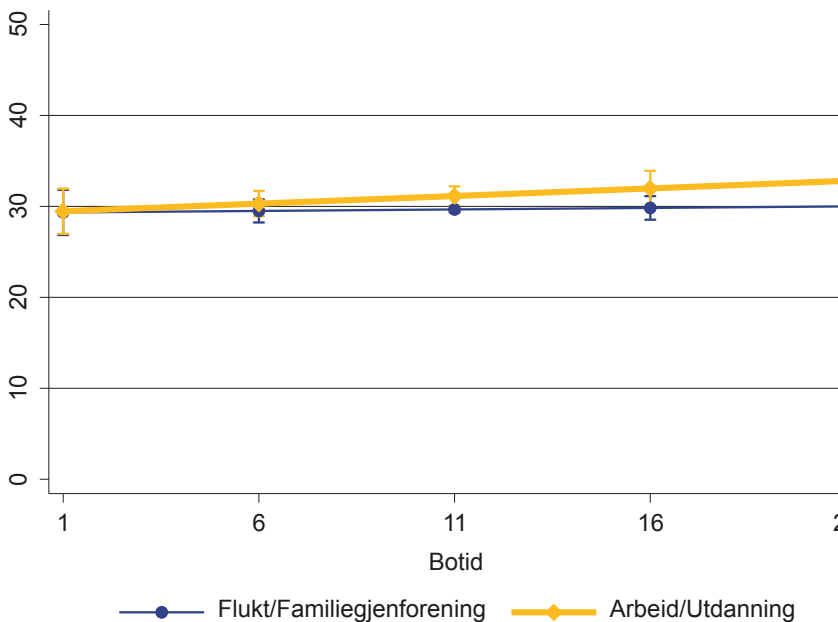


Spørsmålet er hvordan mønsteret i figur 5.3 ser ut når det tas hensyn til alle de andre forklaringsvariablene fra registrene (se tabell 5.1 for en samlet analyse). Figur 5.4 viser forholdet mellom innvandringsgrunn og botid, identisk med foregående figur 5.1, men nå med et fullt sett av kontrollvariabler. Effekten av botid på de to gruppene er nå betydelig svakere. Likevel, gruppen av arbeids- og utdanningsinnvandrere med kort botid har også nå lavere valgdeltakelse



sammenlignet med andre innvandrere. Blant denne gruppen blir valgdeltakelsen høyere etter ca. ti års botid. Forskjellen mellom innvandrere med kort og lang botid framstår som langt svakere, og er faktisk ikke-eksisterende for gruppen av innvandrere som har kommet til Norge på grunn av flukt og familiejenforening.

**Figur 5.4 Valgdeltakelse etter innvandringsgrunn og botid, med kontrollvariabler (tabell 1) (N = 207,244)**



Tabell 5.1 viser at det er kjønnsforskjeller i deltakelsen når det er tatt hensyn til effekten av andre individbaserte forklaringsvariabler. Menn har en lavere sannsynlighet for å delta sammenlignet med kvinner (2,2 prosentpoeng). Sannsynligheten for å stemme øker med alderen, men avtar for de aller eldste. Dette er effekter som vi kjenner igjen fra befolkningen ellers. Effekten av botid framgår av figur 5.3. Den negative direkte effekten av botid i tabell 5.1 gir ikke substansiell mening; den framkommer som et resultat av interaksjonseffektene i modellen. Den positive effekten av interaksjonen mellom alder og botid indikerer at deltakelsen er på et høyere nivå blant godt voksne innvandrere som har bodd i Norge i mange år.

Innvandrerfamilier med barn har over 3 prosentpoeng høyere deltakelse sammenlignet med innvandrere uten barn, og jo flere som har stemmerett i

husholdningen, desto større er tilbøyeligheten til å delta i valg. Innvandrere med en partner med norsk landbakgrunn viser seg å ha en langt høyere tilbøyelighet til å delta i kommunestyrevalget (+15,2 prosentpoeng), sammenlignet med andre innvandrere. Det å ha en ektefelle med innvandrerbakgrunn ser også ut til å ha en svak positiv effekt på deltakelsen (+1,8 prosentpoeng).

De to målene på mottak av velferdsytelser (sosialhjelp og uføretrygd) som er inkludert i analysen, viser seg å ha liten betydning. Effektene er ikke statistisk signifikante. Fagforeningsmedlemskap øker derimot sannsynlighet for å delta med rundt 6,7 prosentpoeng, sammenlignet med ikke-medlemmer. Utdanningsnivå og statsborgerskap har sterke positive effekter på valgdeltakelsen. Det ser ut til at det å få statsborgerskap gjør innvandrere mer tilbøyelige til å stemme. Denne effekten er kontrollert for botid, så den er ikke bare en konsekvens av at personer med statsborgerskap i snitt har bodd lenger i Norge enn dem uten. Stemmeberettigede med utdanning fra universitet eller høyskole har 14 prosentpoeng høyere deltakelse enn dem uten utdanning. En slik forskjell finner vi også blant stemmeberettigede uten innvandringsbakgrunn.

Det understrekes at det i beregningen av disse enkeltvariablenes effekter er tatt hensyn til samtlige andre variabler i modellen, inkludert innvandrerelgernes landbakgrunn.

**Tabell 5.1 Valgdeltakelse blant innvandrere i kommunestyrevalget 2015.  
(Lineær sannsynlighetsmodell (OLS), N = 207, 244)**

Variabler	Koeffisienter	Standardfeil
Konstant	-10,75***	2,72
Mann	-2,23***	0,47
Alder	1,09***	0,11
Alder* alder	-0,01***	0,001
Botid	-0,77***	0,23
Alder* botid	0,02***	0,004
Gift (ektefelle innvandrerbakgrunn)	1,81**	0,90
Gift (ektefelle norsk bakgrunn)	15,24***	1,14
Familie med barn	3,52***	0,62
Sosialhjelp	2,43	2,11
Uføretrygd	-2,29	1,29
Fagforeningsmedlem	6,49***	0,92
Antall i husstanden	1,48***	0,22
Botid* innvandringsgrunn	0,13**	0,06
Norsk statsborger	9,19***	0,66
Grunnskole	4,19***	0,77
Videregående skole	4,47***	1,02
Høyere utdanning	14,30***	1,34
Faste effekter	Ja	
R2	0,091	

Koeffisientene er ustandardiserte regresjonskoeffisienter med robuste standardfeil i parentes.

\*\*\* 1-prosentnivået, \*\* 5-prosentnivået. 1 Faste effekter,  $kji$ -kvadrat = 4824,76 \*\*\*

## Konklusjon

Valgdeltakelsen blant innvandrere i Norge som har stemmerett ved lokale valg er lav, men den varierer i betydelig grad mellom grupper. Mye tidligere forskning, i tillegg til statistikk fra Statistisk sentralbyrå, har lagt vekt på forskjeller etter landbakgrunn. For eksempel har personer med bakgrunn fra Sri Lanka høyere valgdeltakelse enn andre innvandrere, mens personer med bakgrunn fra Marokko deltar i mindre grad enn andre. I analysene i dette kapitlet har vi kontrollert for landbakgrunn og sett på effekten av andre sosiale bakgrunnsvariabler. Vi finner betydelig variasjon etter sosiale bakgrunnskjenne-tegn. Dette utgjør deler av forklaringen på forskjellene etter landbakgrunn, og det forklarer noe av forskjellen i deltakelse mellom innvandrerbefolkningen og resten av befolkningen i Norge. Lavere gjennomsnittsalder og et generelt lavere utdanningsnivå i innvandrerbefolkningen kan for eksempel være noe av årsaken til lavere deltakelse.

Vi spurte innledningsvis hva som kjennetegner de «politisk integrerte» innvandrene; de som stemmer ved valg. Analysen viser at «standardforklaringene» på valgdeltakelse, særlig alder og utdanning, betyr mye for valgoppslutningen også blant innvandrere. I tillegg påvirker integrering på andre områder i samfunnet deltakelsen blant innvandrerne. Botid, statsborgerskap og fagforenings-medlemskap kan alle ses som indikatorer på integrering i det norske samfunnet og arbeidslivet. Innvandrere som har en ektefelle med norsk bakgrunn, har nok spesielt gode forutsetninger for involvering og integrering i samfunnet. De har også betydelig høyere valgdeltakelse enn andre innvandrere.

I vår analyse har landbakgrunn vært en kontrollvariabel – vi studerer effekter av ulike variabler når landbakgrunn holdes konstant. Et viktig tema for videre forskning er å studere nærmere hvilke egenskaper ved innvandrernes opprinnelsesland som påvirker valgdeltakelsen i Norge. En slik analyse vil blant annet kunne undersøke nærmere om motstandsmodellen har noe for seg. Er det slik at innvandrernes valgdeltakelse er betinget av den politisk kulturen i landet de kommer fra, eller er det andre sosiale og kulturelle forhold som spiller inn?

Et annet og kanskje viktigere forskningstema kan være betydningen av sosiale nettverk i Norge. Nyere forskning viser at lokale nettverk i Norge kan spille en viktig rolle for valgdeltakelsen og den politiske integreringen av innvandrerbefolkningen.

Innvandrernes deltakelse i valg blir gjerne sett på som en indikator på deres politiske integrering (Bjørklund og Bergh 2013). Den generelt lave valgdeltakelsen i denne gruppen kan dermed gi grunn til bekymring. Riktignok har

innvandrene ikke lavere tillit til politikerne eller det politiske systemet enn andre velgere, men man kan tenke seg at vedvarende hjemmesitting kan ha en negativ effekt på følelsen av tilhørighet til det norske demokratiet. Selv om innvandrene deltar mindre enn andre stemmeberettigede, kan deltakelsen/hjemmesittingen i betydelig grad forklares av blant annet sosioøkonomisk status, sivilstatus, alder og botid. Innvandrene har dermed mye felles med andre stemmeberettigede. Med hensyn til valgdeltakelse blir innvandrere også likere befolkningen for øvrig etter hvert som tiden går, med økende alder og botid. Vi har tidligere vist at innvandrene kan mobiliseres til å delta i valg hvis de gis litt ekstra informasjon eller får en ekstra oppfordring om å stemme (Bergh mfl. 2020). De betydelige sosiale skjevhetene i valgdeltakelse innad i gruppen av innvandrere og mellom innvandrene og befolkningen ellers er altså ikke urokkelige. De endres gradvis over tid og kan påvirkes av velgermobilisering ved hvert enkelt valg.

I sum kan vi dermed si følgende:

- Innvandrere med stemmerett i Norge har lavere valgdeltakelse enn befolkningen for øvrig.
- Hvem som stemmer og hvem som ikke stemmer blant innvandrene, kan i betydelig grad forklares av sosioøkonomisk status og ulike mål på integrering.
- Nivået på valgdeltakelsen kan og vil endres over tid; vi finner blant annet at deltakelsen øker med økende alder og botid i Norge.

## Litteratur

- Bergh, J. og Christensen, D.A. (2019). Sporadiske velgere eller permanente hjemmesittere? I J. Bergh og B.Aardal (red.) *Velgere og valgkamp. En studie av stortingsvalget 2017*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, J. og Bjørklund, T. (2010): Political Integration of Minorities: Election Turnout in Norway's Minority Communities, kapittel 11 i B. Bengtsson, P. Strömblad og A.H. Bay (red.) *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Thyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- Bhatti, Y. og Hansen, K.M. (2017). Valgdeltagelsen blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. *Politica: Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 49(3).

- Bratsberg, B., Ferwerda, J., Finseraas, H. og Kotsadam, A. (2019). *How Settlement Locations and Local Networks Influence Immigrant Political Integration* (No. 1918). Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London.
- Brochmann, G. og Grødem, A.S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring – et regime i endring. I. Stamsø, M.A. (red.) *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utg). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ferwerda, J., Finseraas, H. og Bergh, J. (2020). Voting Rights and Immigrant Incorporation: Evidence from Norway. *British Journal of Political Science*, 50(2), 713–730. doi:10.1017/S0007123417000643
- Ford, R. og Jennings, W. (2020). The Changing Cleavage Politics of Western Europe. *Annual Review of Political Science*, 23.
- Grönlund, K., Setälä, M. (2007). Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout. *Comparative European Politics* 5, 400–422. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110113>
- Hainmueller, J., Hangartner D. og Pietrantuono, G. (2015). Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long Term Social Integration of Immigrants. *Proceeding of the National Academy of Science*, 112(41): 12651–12656.
- Hainmueller, J., Hangartner, D. og Pietrantuono, G. (2017). Naturalization Fosters the Long Term Political Integration of Immigrants. *American Political Science Review* 111(2): 256–276.
- Haugsgjerd, A. og Seggaard, S.B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Helbling, M., Reeskens, T., Stark, C., Stolle, D. og Wright, M. (2016). Enabling Immigrant Participation: Do Integration Regimes Make a Difference? I B. Antoine (red.) *Just Ordinary Citizens. Towards a Comparative Portrait of the Political Immigrant*. Toronto, Canada: Toronto University Press.
- IDEA (2017). *The Global State of Democracy 2017*. Stockholm.
- Kleven, Ø. (2017a). *Innvandrere og kommunestyrevalget 2015. Valgferd og representasjon blant innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og utenlandske statsborgere*. SSB-rapport, 10. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Kleven, Ø. (2017b). *Valg og politisk deltakelse: Lavere deltakelse blant innvandrerne*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Pettersen, P.A. og Lawrence E.R., (2009). Å delta eller ikke – det er spørsmålet: Lokalvalgene 1995–2007. I J. Saglie (red.) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Smets, K. og Van Ham, C. (2013). The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Electoral studies*, 32(2), 344–359.
- Sobolewska, M., Galandini, S. og Lessard-Phillips, L. (2017). The public view of immigrant integration: multidimensional and consensual. Evidence from survey experiments in the UK and the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(1), 58–79.
- Spies, D., Mayer, S. og Goerres, A. (2019). What are we missing? Explaining immigrant-origin voter turnout with standard and immigrant-specific theories. Forthcoming in *Electoral Studies*.
- Strömblad, P. og Adman, P. (2010). From Naïve Newcomers to Critical Citizens?: Exploring Political Trust Among Immigrants in Scandinavia. I Bay, A.H., Bengtsson, B. og Strömblad, P. (red.) *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne. London: Cambridge Publishing.
- Voicu, B. og Comşa, M. (2014). Immigrants' participation in voting: Exposure, resilience, and transferability. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(10), 1572–1592.
- Wass, H., Blais, A., Morin-Chassé, A. og Weide, M. (2015). Engaging Immigrants? Examining the Correlates of Electoral Participation among Voters with Migration Backgrounds. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25(4), 407–424.
- White, S., Nevitte, N., Blais, A., Gidengil, E. og Fournier, P. (2008). The Political Resocialization of Immigrants Resistance or Lifelong Learning? *Political Research Quarterly*, 61(2), 268–281.
- Wüst, A.M., Bird, K., J. Bergh, Dingu-Kyrklund, E., Jacobs, D., Jenny, M., Michon, L., Saalfeld, T., Tiberj, V., Tillie J. og Togeby L. (2010). Voter Turnout amongst Immigrants and Visible Minorities in Comparative Perspective. Kapittel 2 i K. Bird, T. Saalfeld og A. Wüst (red.) *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*. London: Routledge Publishers.

# 6 Lokaldemokratiets legitimitet – tillit, deltakelse og ulikhet. Avsluttende drøftelse

*Jo Saglie og Signe Bock Seggaard*

## Innledning

Hvor mye «goodwill» i form av legitimitet og folkets tillit har lokaldemokratiet, dets aktører og institusjoner egentlig å gå på? Hva betinger politisk tillit, og hvilken betydning har politisk tillit? I denne rapporten har vi ved hjelp av forskjellige perspektiver, spørsmål og data belyst ulike aspekter ved politisk tillit. Premisset vårt har vært at hvis demokratiet – og det lokale selvstyret mer spesifikt – skal fungere i praksis, må det ha oppslutning i befolkningen. Som nevnt i rapportens innledning handler det om at folk må engasjere seg og ha tillit til at lokaldemokratiet faktisk fungerer på en måte som ivaretar ikke bare deres egne, men også lokalsamfunnets generelle interesser. Lokaldemokratiet og dets institusjoner og aktører må med andre ord ha legitimitet. Denne legitimiteten synes i noen grad å ha sammenheng med at det legges til rette for deltakelse, og at folk mener at deres og alle andres stemmer teller med og blir hørt. Som Arnesen understreker i kapittel 2, bygger denne formen for demokratisk legitimitet på den støtten «som vinnes ved at beslutningene utgår fra folkeviljen». Både politisk tillit og demokratisk legitimitet handler derfor om forholdet mellom innbyggere og myndigheter.

En vanlig forståelse av begrepet «politisk tillit» er at det handler om i hvilken grad politikken virkemåte svarer til velgernes ønsker og forventninger. Høy tillit i et samfunn er som hovedregel et gode, men lav tillit til politiske enkeltaktører er ikke nødvendigvis et alvorlig sykdomstegn – de kan jo byttes ut ved neste valg. Hvis det derimot er mistillit til sentrale politiske institusjoner eller de grunnleggende prinsippene i det politiske systemet, kan konsekvensene av lav tillit være mer alvorlige.



I dette prosjektets første rapport (Haugsgjerd og Seggaard 2020) er et av hovedfunnene at befolkningen i snitt har høyere tillit til de lokale enn til de nasjonale politiske institusjonene og aktørene. Folk stoler kort sagt mer på ordføreren og kommunestyret enn på regjeringen og Stortinget. Befolkningens politiske tillit har imidlertid blitt litt lavere de siste årene, også på lokalt nivå. Tillitsnivåene i 2019 er lavere enn i etterkant av terrorangrepene mot Oslo og Utøya i 2011, da den politiske tilliten fikk en midlertidig, kraftig økning. Dagens tillitsnivå tilsvarer omtrent nivået i 2007. Sammenlignet med andre land er den politiske tilliten i Norge likevel høy, på både lokalt og nasjonalt nivå.

Et annet funn i rapporten er at noen befolkningsgrupper skiller seg ut ved å ha systematisk lavere tillit til de politiske institusjonene enn det andre grupper har. Størrelsen på forskjellene varierer, men de er likevel viktige å merke seg for alle som er opptatt av lokalpolitikkenes legitimitet og representativitet. Grupper som gjerne regnes som politisk ressurssterke, har i snitt mest tillit til de lokalpolitiske institusjonene og aktørene. Litt forenklet er dette middelaldrende, yrkesaktive og personer med høyere utdanning. Det er også verdt å merke seg at den politiske tilliten faller mest blant dem som hadde ganske lav tillit i utgangspunktet, som for eksempel personer med lavere utdanning. Resultatet er at vi ser en tendens i retning av økende forskjeller i politisk tillit.

Spørsmålet er imidlertid hvordan man skal tolke disse funnene. Det finnes ingen enkel fasit for det ideelle tillitsnivået for et lokaldemokrati. Er det for eksempel kritisk for legitimiteten at 20 prosent av befolkningen er helt eller nokså uenig i at kommunens folkevalgte er dyktige folk som vanligvis vet hva de gjør? (Haugsgjerd og Seggaard 2020:38) Her må man jo også ta høyde for at kompetansen hos lokalpolitikere faktisk varierer. Eller hva med at 14 prosent av befolkningen sier at de ikke er fornøyde med hvordan demokratiet fungerer? (Haugsgjerd og Seggaard 2020:33) Hvilken vekt skal man legge på et misfornøyd mindretall?

Et velfungerende lokalt selvstyre krever et visst nivå av tillit til institusjonene og styringsprinsippene. Grunnleggende tillit kan tenkes å være én blant flere forutsetninger for at folk engasjerer seg lokalt og opplever at lokaldemokratiet ivaretar både deres egne individuelle interesser og bredere lokalpolitiske hensyn. Det betyr likevel ikke at blind tiltro til lokaldemokratiet er ønskelig. Tvert imot, sunn skepsis og evnen til å stille kritiske spørsmål er også en viktig del av et velfungerende lokaldemokrati. Det vender vi tilbake til senere.

Videre i dette siste kapitlet er hensikten å binde sammen rapportens ulike deler. Her sammenholder vi og trekker fram sentrale funn og resultater fra de foregående analysene, som har anvendt ulike perspektiver fra innbygger-,

politiker-, prosess- og systemnivå på demokratisk legitimitet, tillit og deltakelse. Deretter retter vi blikket mot den lokalpolitiske konteksten. Datamaterialet som er brukt i dette prosjektet, går fram til 2019, og resultatene må tolkes ut fra konteksten ved både dette og de foregående valgene. Valget i 2011 ble for eksempel sterkt preget av terrorangrepet den 22. juli, bare noen måneder før valget fant sted. I 2019 kom derimot geografi til å fortone seg som viktig, og vi skal derfor runde av de empiriske analysene med spørsmålet om en geografisk konfliktlinje avspeiler seg i tilliten til politiske aktører og institusjoner. Et halvt år etter valget i 2019 ble den norske politiske konteksten på nytt endret på en grunnleggende måte, med den usikkerhet og krisestemming som koronapandemien skapte. Tema for den avsluttende seksjonen er derfor demokratiets legitimitet anno 2020 – en tid preget av krise og uforutsigbarhet.

## Refleksjoner over sentrale funn og resultater

Med utgangspunkt i at demokratisk legitimitet oppnås ved at beslutninger utgår fra folkeviljen, er det særlig relevant å spørre seg hvordan og i hvilken grad beslutningsmekanismene i et demokrati legger til rette for dette. Demokratisk legitimitet forutsetter en god del åpenhet og ikke minst at «folket» opplever å kunne påvirke gjennom deltakelse, og dessuten at beslutningstakere har tillit til innbyggerne og er lydhøre for deres stemmer. De fire foregående kapitlene berører alle ulike aspekter ved dette forholdet mellom innbyggere og politiske beslutningstakere via ulike typer beslutningsmekanismer.

Innen rammene av det representative demokratiet er valg av representanter, og delegering av beslutningsmakt til disse, uttrykk for en indirekte beslutningsmekanisme. Folkets deltakelse ved valg og deres opplevelse av å bli representert «av sine», er derfor vesentlige elementer i vurderingen av den demokratiske legitimiteten. Det må være et visst deltakelsesnivå i befolkningen som helhet, og blant ulike grupper spesielt, for at det gir mening å snakke om «folkeviljen». Dertil må velgerne ha tillit til at de folkevalgte er deres representanter og følger opp dette mandatet. I Bergh og Christensens kapittel om valgdeltakelse ble det tydelig at det bak en stabil og relativt høy valgdeltakelse i Norge skjuler seg stor grad av ulikhet. Ved første øyekast konstateres det at innvandrere skiller seg særlig ut med lav deltakelse ved valg: mer enn 36 prosentpoeng lavere valgdeltakelse i 2015 enn for velgere med norsk landbakgrunn. Det er en stor forskjell, men samtidig er det også forskjeller innad i innvandrerguppen. Dette er forskjeller som til dels kan forklares med hvor godt integrerte innvandrerne er i samfunnet generelt, men minst like viktig er såkalte «standardforklaringer» på

valgdeltakelse, som handler om sosiodemografiske og økonomiske forhold. At det finnes en slik sosial ulikhet i valgdeltakelse, er åpenbart en demokratisk utfordring. Likeså er det også en tankevekkende utfordring når Arnesen i sitt kapittel konstaterer at det finnes ulikhet i representasjon fordi dette setter spørsmål ved hvor godt de folkevalgtes beslutninger faktisk kan sies å reflektere innbyggernes preferanser. Satt på spissen innebærer ulikhet i representasjon at noen typer kandidater foretrekkes av «alle», selv om «alle» ikke deler disse kandidaters politiske ståsted. Velgernes politiske ståsted kan i noen utstrekning forklare hvorfor de foretrekker noen kandidater framfor andre, men samtidig er det ifølge ny forskning også en klar tendens til at kandidater med høy sosioøkonomisk status foretrekkes av velgere, også av velgere med lavere utdanning, til tross for at de ikke opplever at disse kandidatene deler deres politiske ståsted.

Arnesens kapittel peker dermed på en spenning innenfor tenkningen om politisk representasjon – både innenfor politisk teori og i velgernes tenkning. På den ene siden ønsker vi at de folkevalgte skal speile folket, siden ulikhet i representasjon kan utfordre målet om at folkeviljen skal gjennomsyre og reflekteres i de folkevalgtes beslutninger. På den andre siden vil vi ikke bare ha representanter som er like oss selv, men også representanter som er kompetente og godt kvalifisert til å gjøre jobben – kanskje mer kvalifisert enn det vi selv er.

Det er ingen tvil om at det er relativt stor bevissthet om deskriptiv representasjon i Norge. Mange av de politiske partiene og deres lokallag har interne normer for sammensetning av valglister, der hensikten er variasjon langs ulike dimensjoner – for eksempel kjønn, alder, landbakgrunn, yrke. Videre har sentrale myndigheter så vel som interessegrupper i flere tiår bidratt til søkelys på likhet i politisk representasjon gjennom kampanjer, lokale initiativer og forskningsprosjekter (Halsaa 2019). En slik kontinuerlig bevissthet og handling er viktig for å sikre denne delen av grunnlaget for tillit og demokratisk legitimitet. På den andre siden kan det innvendes at denne vektleggingen av målbare egenskaper kan ta oppmerksomheten bort fra sider ved kandidatene som ikke så lett kan måles og telles.

Den representative demokratiformen danner rammen for Norges politiske system, men det inneholder også elementer av mer direkte og involverende karakter, der innbyggere og beslutningstakere «møtes» på veien mot en beslutning gjennom ulike former for medvirkningsordninger mellom valg. Folkeavstemninger er en slik beslutningsmekanisme der resultatet (ofte) tolkes som direkte uttrykk for folkemeningen. Selv om folkeavstemninger i Norge per definisjon er rådgivende og ikke bindende for politisk beslutningstakere, er det en utbredt oppfatning at de gir et sterkt signal til politikerne. Det så man for

eksempel i forbindelse med de mer enn 200 lokale folkeavstemninger som ble avholdt i forbindelse med kommunereformen (se Folkestad, Klausen, Saglie og Seggaard 2019). Legitimiteten til folkeavstemninger som beslutningsmekanisme kan sies å være stor, men som Arnesen påpeker i sitt kapittel, så spiller størrelsen på valgdeltakelsen en viktig faktor. Valgdeltakelsen i seg selv, uavhengig av flertallets størrelse, har nemlig stor påvirkning på om folk mener at resultatet av avstemningen bør følges. Det betyr at prosessen rundt folkeavstemninger som beslutningsmekanisme er en viktig kilde for legitimitet. Samtidig viser forskningen også at resultatet av avstemningen – det vil si om man er vinner eller taper – også i noen grad påvirker ens syn på folkeavstemninger som beslutningsmekanisme.<sup>8</sup> Dette er viktig å huske når slike beslutningsmekanismer brukes i praksis.

En ting er om folkeavstemning som beslutningsmekanisme har legitimitet blant innbyggerne, en annen ting er om de faktiske beslutningstakerne – politikerne – har tiltro til folket og deres evne til å gi råd. I Winsvolds kapittel om lokalpolitikeres politiske tillit kommer det fram at politikere flest har nokså stor tillit til innbyggerne, men at det finnes noe variasjon, også mellom kommuner. Nesten 80 prosent av lokalpolitikere mener følgende påstand passer nokså eller svært godt: «Stort sett vet innbyggerne nok om forholdene her i kommunen til å bruke stemmeseddelen sin på en fornuftig måte i kommunevalget.»

Tillit er som nevnt flere ganger en nøkkelfaktor for demokratisk legitimitet. Den politiske tilliten blant innbyggere er generelt sett høy, og det gjelder til både det demokratiske systemet, dets institusjoner og politikere. Men det finnes også noen viktige nyanser, som blant annet innebærer en tendens til økende forskjeller i politisk tillit, som sammenfaller med sosiodemografiske skillelinjer (se Haugsgjerd og Seggaard 2020). Det er en utvikling som man bør spørre hvordan man kan motvirke. Det er nettopp det Winsvold gjør når hun undersøker om lokale tiltak for medvirkningsordninger og borgerinvolvering i beslutningsprosesser har noen innflytelse på innbyggernes politiske selvtillit og tillit til det politiske systemet og politikere. Når det gjelder en persons tiltro til egen politiske kompetanse, har denne ingen sammenheng med en kommunes tilbud av medvirkningsordninger. Det er imidlertid tilfelle for folks vurdering av innbyggernes kollektive politiske selvtillit: Folk som bor i kommuner med medvirkningstiltak, har litt høyere tro på at innbyggerne som sådan er kompetente til å delta i politiske beslutningsprosesser. Signalverdien av slike medvirkningsordninger trekkes i den forbindelse fram som viktig i seg selv:

---

8 For en mer utførlig drøftelse av legitimiteten til folkeavstemninger generelt og de folkeavstemninger som ble gjennomført i forbindelse med den norske kommunereformen spesielt, vises det til Saglie og Seggaard (red.) (2017) og Folkestad, Klausen, Saglie og Seggaard (2019).

Slike ordninger signaliserer en hensikt om å ta innbyggerne på alvor, og dermed en indirekte tiltro til borgernes politiske dømmekraft – som så igjen virker positivt tilbake på den kollektive politiske selvtilliten. Innbyggernes tillit til det politiske systemet så vel som politikerne er lydhøre, synes også å ha positiv sammenheng med antall medvirkningsordninger i en kommune. Derimot er det noe mer uklart om medvirkningsordninger har noen betydning for innbyggernes vurdering av politikernes pålitelighet, idet resultatene varierer med hvordan pålitelighet måles. Likevel – og uavhengig av dette – er det slik at medvirkningstiltak har en mer positiv effekt i store enn i små kommuner. Om det skyldes at formalisering av medvirkningsordninger i store kommuner signaliserer en hensikt om å redusere avstanden mellom innbyggere og beslutningstakere, mens det i små kommuner snarere oppfattes som et signal om distanse, er et spørsmål som vi, i likhet med Winsvold, lar stå åpent.

Medvirkningstiltak presenteres ofte som til gagn for innbyggere, men det er også verktøy som lokalpolitikere kan bruke aktivt i forbindelse med beslutningsprosesser. Slike tiltak fører dessuten til at politikernes berøringsflate med andre deler av kommunen – administrasjon, innbyggere og andre politikere – utvides. I analysen av lokalpolitikeres politiske tillit er en konklusjon imidlertid at medvirkningsordninger ser ut til å være et verktøy som først og fremst gagnar den politiske posisjonen. Det betyr at slike tiltak bare er positivt forbundet med tillit til det politiske systemet og andre politikere hos dem som sitter ved makten. Likeså uttrykker politikere i posisjon også større tillit til innbyggere og tillit til egen politisk handlingsevne. At politikere uttrykker en viss politisk tillit – til det politiske systemet, sine medpolitikere, sin handlingskapasitet, administrasjon og innbyggerne – kan framholdes å være et grunnleggende premiss for politisk gjennomføringskraft og legitimitet. Derfor er det også viktig å ta med seg fra Winsvolds analyser at norske lokalpolitikere gjennomgående har høy tillit til disse institusjoner og aktører – men ikke ubegrenset. På samme måte som blant innbyggere ville det være urovekkende hvis lokalpolitikere uttrykte blind politisk tillit. Da ville den demokratiske legitimiteten være i fare.

At det finnes noe variasjon som dels kan forklares med kjennetegn ved kommuner, blant annet størrelse, og dels skyldes trekk ved politikerne, er naturlig, gitt at demokrati også handler om håndtering av uenighet, politiske kamper og makt. Direkte og indirekte demokratiske beslutningsprosesser har det til felles at de produserer vinnere og tapere (hvis vi ser bort fra situasjoner der alle er enige). At taperne er misfornøyde er naturlig, men avstanden i tillit mellom vinnere og tapere bør ikke bli for stor. Spørsmålet som Arnesens kapittel reiser, er hva som kan gjøres for at taperne ikke får svekket sin tillit til selve det politiske systemet. Et svar er at selve prosessen bør være god. Deskriptiv representasjon, der alle

grupper er representert, kan bidra til dette, men også åpenhet i beslutningsprosessen og rettferdighet i form av likebehandling bidrar til en god prosess. Som Winsvold diskuterer, kan ulike medvirkningsordninger slik sett ha en tvetydig effekt: På den ene siden kan de bidra til åpenhet og inkludering, på den andre siden kan de rekruttere et skjevt utvalg deltakere, og i tillegg skape misnøye blant dem som faktisk deltar, dersom deltakelsen ikke gir noen faktisk innflytelse.

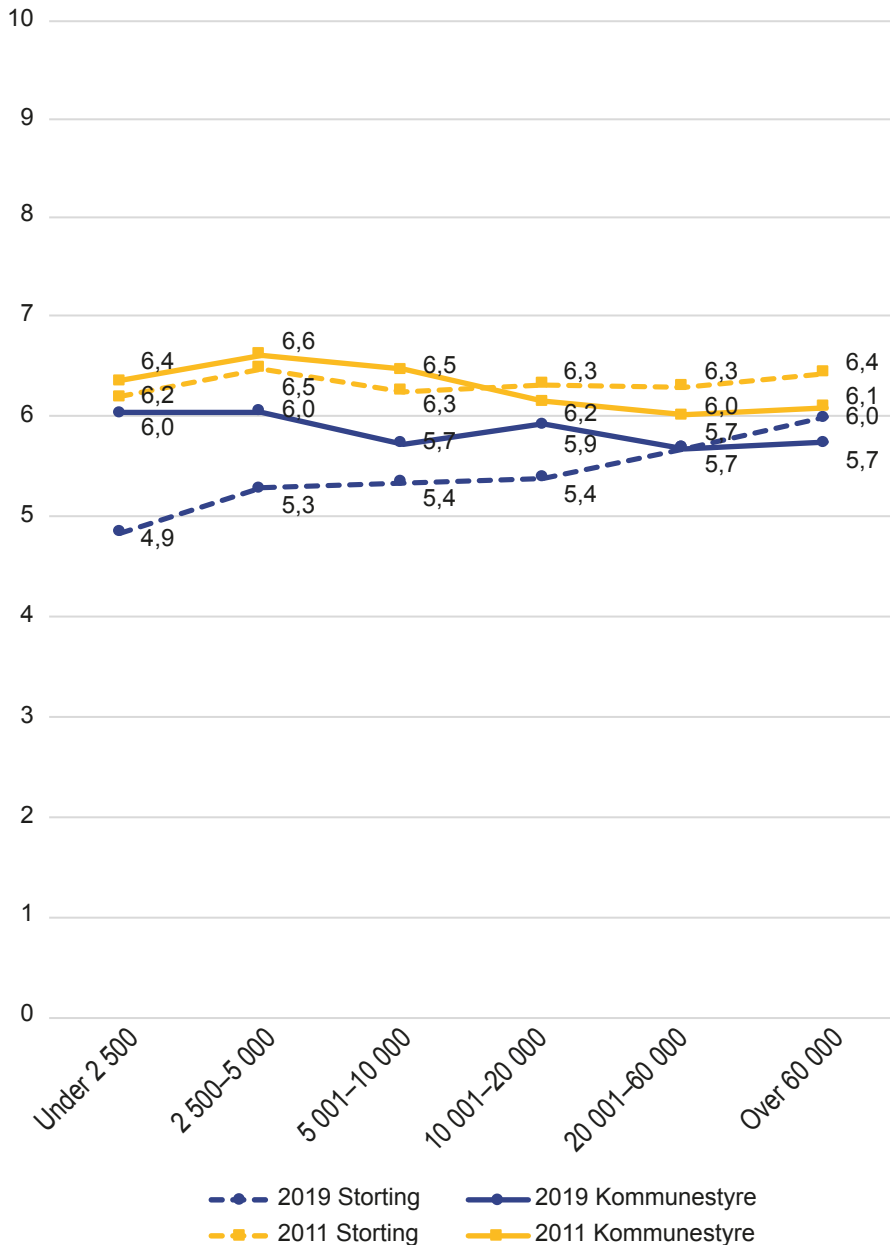
## Kommunestørrelsens betydning for folks tillit

Lokalvalget i 2019 var dels preget av klimasaken, som ga framgang for MDG, dels av protest mot bompenger i storbyene, som ga framgang for Folkeaksjonen nei til mer bompenger, og ikke minst av utkantenes og småkommunenes reaksjon på det som ble oppfattet som en gjennomgående sentraliseringspolitikk. Resultatet ble at de to største etablerte partiene (Ap og H) tapte mange mandater i kommunestyrene, mens Senterpartiet gikk fram. Spesielt sterk var Senterpartiets framgang i Nord-Norge, en landsdel der partiet tradisjonelt har stått svakt. Tidligere forskning (med data fra 2013 og 2015) har vist en lavere tillit til rikspolitikere i Nord-Norge sammenlignet med resten av landet (Stein, Buck og Bjørnå 2019). Valget i 2019 bekreftet at den tradisjonelle geografiske konfliktlinjen i norsk politikk ikke bare er en underliggende dimensjon ved det politiske landskapet, men at den fortsatt har betydning for stemmegivning – og politiske holdninger mer generelt. Noen vil betegne valget i 2019 som et protestvalg, andre legger heller vekt på at valget mobiliserte et sterkt politisk engasjement innen rammene til det etablerte politiske systemet. Valgdeltakelsen var også forholdsvis høy. Ved kommunestyrevalget deltok 64,7 prosent – den høyeste deltakelsen siden 1991.

Mens vi i prosjektets første rapport (Haugsgjerd og Seggaard 2020) så på tillitens fordeling etter sosiale og demografiske skiller, er det også grunn til å se på tillitens *geografiske* dimensjon: I hvilken grad er det en sammenheng mellom kommunestørrelse og folks tillit til stortings- og lokalpolitikere og til Stortinget og kommunestyret?

Figur 6.1 og figur 6.2 viser hvordan tilliten til disse institusjonene varierer etter kommunestørrelse. Vi sammenligner her situasjonen i 2011 og 2019. Det er da nødvendig å minne om at 2011 var et spesielt valg, rett etter terrorangrepet, med generelt høy tillit til politikerne – og særlig til rikspolitikere. For et bredere grunnlag for sammenligning viser vi til tabell A og tabell B i appendikset, der også tall for 2007 er med. I figur 6.1 sammenlignes tilliten til to institusjoner: Stortinget og kommunestyret. I figur 6.2 ser vi på tilliten til «rikspolitikere» og «lokalpolitikere». Hovedtendensen er den samme i begge figurer.

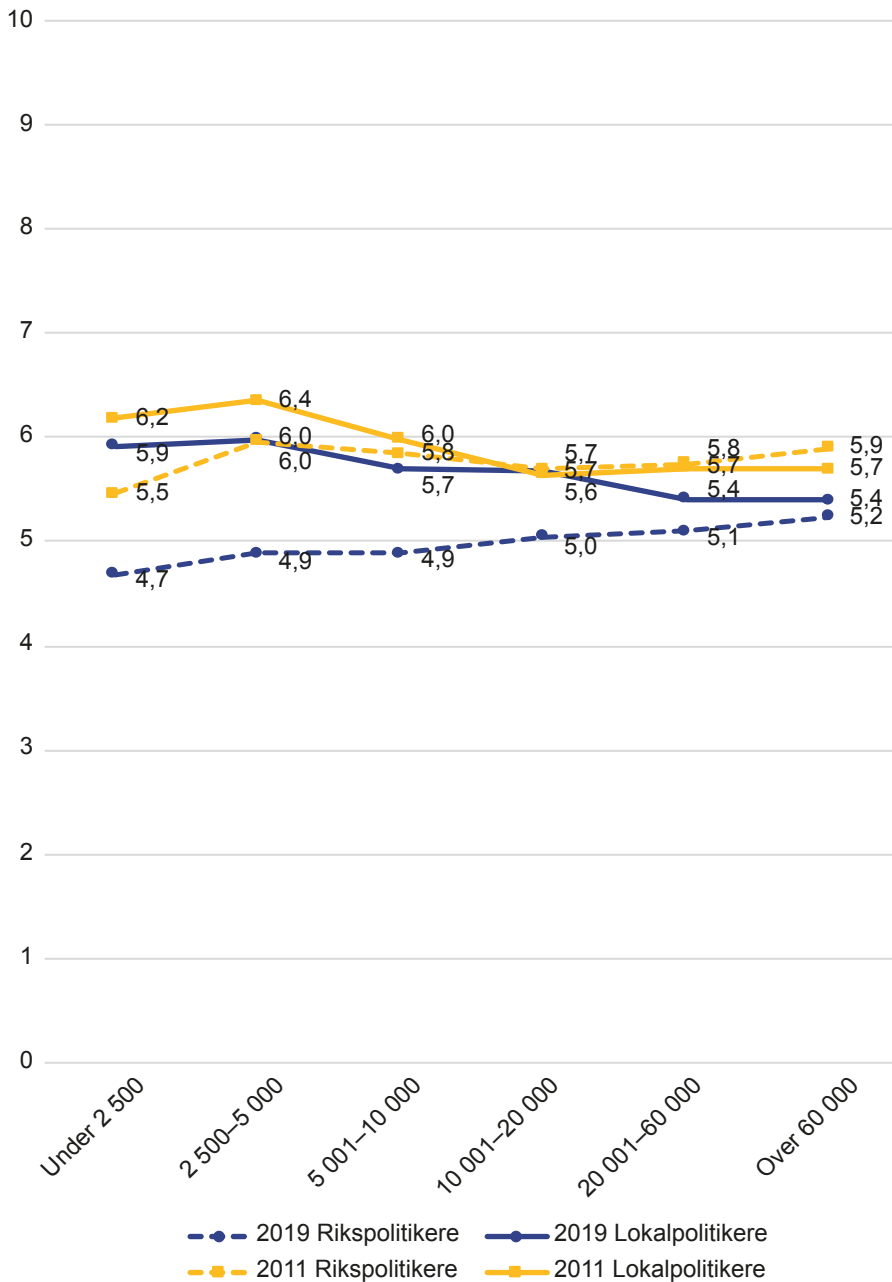
**Figur 6.1 Befolkningens tillit til storting og kommunestyre etter kommunistørrelse. Gjennomsnitt på en skala 0–10**



Gjennomsnitt på en skala som går fra 0 til 10, der 0 betyr «ingen tillit» og 10 betyr «svært stor tillit». 5 er midtkategori. Se tabell A i appendiks for detaljer.

Kilde: Lokalvalgundersøkelsene (ikke vektet)

**Figur 6.2 Befolkningens tillit til rikspolitikere og lokalpolitikere etter kommunistørrelse. Gjennomsnitt på en skala 0–10**



Gjennomsnitt på en skala som går fra 0 til 10, der 0 betyr «ingen tillit» og 10 betyr «svært stor tillit». 5 er midtkategori. Se tabell B i appendiks for detaljer.

Kilde: Lokalvalgundersøkelsene (ikke vektet)



I 2011 var det små forskjeller mellom folks tillit til politikere og institusjoner på lokalt og sentralt nivå, og det var heller ingen store variasjoner etter kommune-størrelse. I begge figurer er det likevel en tendens til at innbyggerne i mindre kommuner hadde noe større tillit til det lokale nivået enn det rikspolitiske.<sup>9</sup> For innbyggerne i de større kommunene var det omvendt.

I 2019 er derimot forskjellene mellom store og små kommuner tydelige. Det er først og fremst i de mindre kommunene at tilliten har falt, og dette fallet gjelder først og fremst tilliten til Stortinget og rikspolitikere.<sup>10</sup> Figurene bekrefter med andre ord inntrykket av en svekket politisk tillit i periferien, og at denne svekkede tilliten først og fremst rammer rikspolitikerne og ikke ens egne lokale folkevalgte.

Mønsteret i 2007 (se tabeller i appendiks) ligner på det vi ser i 2019, altså at folk i små kommuner har større tillit til sine lokalpolitikere enn til rikspolitikerne, mens dette ikke er tilfelle i de største byene. Utviklingen vi ser i disse to figurene, skyldes altså at vi sammenligner to valg med hver sin unike kontekst: en nasjonal krise i 2011, der innbyggerne i hele landet samlet seg rundt de rikspolitiske lederne, og en periferiprotest i 2019. Et halvt år etter valget i 2019 ble den norske konteksten på nytt endret, og landet ble igjen stilt overfor en nasjonal krise, koronakrisen. Hvordan kan våre resultater være relevante i denne nye situasjonen?

## Demokratiets handlingsrom i krisen: mellom sunn skepsis og politisk tillit

Så langt har vi belyst og diskutert utviklingen og statusen for politisk tillit, deltakelse og demokratiets legitimitet i Norge fram til koronaviruset gjorde sin entré, med store konsekvenser for alt og alle, på globalt, nasjonalt og lokalt nivå. Ja, livet og hverdagen til folk ble i stor grad berørt, og mange måtte plutselig tenke nytt og annerledes. Det gjaldt også våre politiske og demokratiske institusjoner og de politiske beslutningstakere som nå hadde ansvar for så vel håndteringen av krisen som å trygge framtidsutsiktene for folk flest.

---

9 Forskjellen i tillit til lokalpolitikere og rikspolitikere er kun signifikant i kommuner med under 2 500 innbyggere. Forskjellen i tillit til Storting og kommunestyre er kun signifikant i kommuner som har 20 001–60 000 innbyggere.

10 Reduksjonen i tillit til både Storting og rikspolitikere fra 2011 til 2019 er signifikant uansett kommune størrelse, mens reduksjonen i tillit til kommunestyre og lokalpolitikere kun er signifikant i noen av kommunene (hvv. 2 500–10 000 og 2 500–5 000 innbyggere).

Kriser må håndteres på ulike plan, og i koronasituasjonen skulle kriser innenfor mange sektorer behandles samtidig: helse og omsorg, næringsliv, skole og utdanning og transport, bare for å nevne noen. Men krisehåndtering handler ikke bare om konkrete og økonomiske virkemidler og resultater, det handler også om å ta vare på samfunnet og oppslutningen om det, gjennom å understøtte tilliten til systemet og myndighetenes tiltak. Politiske myndigheter er da også veldig bevisste på dette. Den danske statsministeren, Mette Frederiksen, formulerte det på denne måten på en pressekonferanse den 30. mars 2020:

Den situation, vi står i, er langt mere kompliceret end at sætte en pris på et menneskeliv.

Den strategi, vi følger, er et politisk valg. Det står jeg ved.

Hvis vi havde truffet et andet valg og fulgt en anden strategi, så var der nok også kommet spørgsmål.

Det vigtigste er, at færrest muligt dør af corona.

Men der er også det bredere mål, at vi som samfund ikke kan holde til, hvis vores sundhedssektor bryder sammen. Så rammer det alle, der har brug for behandling. Det får vi alle sammen på et tidspunkt i livet.

Og endnu bredere skal vi skærme den tillid, vi har til hinanden og til vores samfundsmodel. Vi skal kunne kende Danmark igen på den anden siden af corona.

Statsminister Mette Frederiksen  
(Statsministeriet 2020)

Koronapandemien er jo ikke bare en krise som ble håndtert av de nasjonale politiske myndighetene, men en krise som måtte takles av lokale folkevalgte og administrasjon rundt om i alle landets kommuner – der smitteverntiltakene (i hvert fall i en tidlig fase) kunne variere. Vi har ikke data fra 2020 som er sammenlignbare med data vi har analysert fra tidligere år. I stedet skal vi her diskutere sammenhengen mellom koronakrisen og politisk tillit på nasjonalt og lokalt nivå, med utgangspunkt i litteratur om tidligere kriser og foreliggende data om den nåværende krisen. Vi har ikke grunnlag for å skille mellom effekter på lokalt og nasjonalt nivå, men antar at de samme mekanismene kan gjøre seg gjeldende på begge nivåer.

Når vi skal diskutere koronakrisen og politisk tillit, er det nyttig å skille mellom tillit som avhengig og uavhengig variabel. Med andre ord: På den ene siden er spørsmålet hvordan en krise påvirker innbyggernes tillit til myndighetene, på den andre siden er spørsmålet hvordan innbyggernes tillit til myndighetene påvirker mulighetene for å håndtere krisen.

Vi tar først for oss det første spørsmålet: *Hvordan påvirker en krise innbyggernes tillit til myndighetene?* Norsk medborgerpanel ved Universitetet i

Bergen har målt generell politisk tillit under koronakrisen og sammenlignet med tilstanden før krisen. Undersøkelsen viste en kraftig økning i tilliten til politikerne og de demokratiske institusjonene under koronasituasjonen (Mæland 2020). Siden har tilliten til regjeringen blitt målt i Norsk koronamonitor fra analysebyrået Opinion. Disse tallene er ikke sammenlignbare med Medborgerpanelet, siden Opinion har stilt mer spesifikke spørsmål om tillit til informasjon og tiltak fra regjeringen i forbindelse med krisen – og dermed ikke har tilsvarende tall for en normalsituasjon. Opinion fant at tilliten til informasjonen og tiltakene var høy de første ti ukene etter nedstengningen (Opinion 2020a). Særlig høy var tilliten til informasjonen. Deretter ble tilliten svekket, noe som tolkes som en konsekvens av gjenåpningen og normaliseringen: «Et Norge under press styrker samhold hvor ledelse premieres, men tilliten til regjeringen vil ikke automatisk vedvare når Norge vender tilbake» (Opinion 2020b).

At tilliten til myndighetene øker under en krise der hverdagen er satt på vent og mange opplever en usikkerhet knyttet til både egen situasjon og samfunnet mer generelt, er i seg selv ikke overraskende. Det samme så man også i 2011 i forbindelse med 22. juli-krisen, da det var en tydelig økning i den politiske tilliten (Wollebæk mfl. 2012).<sup>11</sup> I tallene fra Lokalvalgsundersøkelsene nådde tilliten til nasjonale politiske og demokratiske institusjoner og aktører sitt toppunkt i 2011, og var da høyere enn tilliten til tilsvarende lokale institusjoner og aktører (Haugsgjerd og Segard 2020).

Spørsmålet er likevel hva tillit under en krise er uttrykk for. Er det kanskje uttrykk for et behov for å søke trygghet og ikke stille for mange spørsmål i en tid der usikkerhet og uforutsigbarhet er altoverskyggende, og der tydelige svar er etterlengtet? Det å stå sammen i krisen og sorgen er en måte å finne trygghet i fellesskapet på, og her er tillit et viktig aspekt. Sagt på en annen måte, mistillit og det å uttrykke mistillit ville, hvis alt annet var likt, kunne skape enda mer usikkerhet og utrygghet, noe som ingen ser seg tjent med i en krisesituasjon. Å uttrykke noe annet enn tillit vil for mange derfor være et ikke-alternativ.

Tillit til myndighetene under en krise kan likevel ikke tas for gitt. Tillit kan forstås som et produkt av flere forhold (jf. Barber 1983). Dels er spørsmålet om man oppfatter de folkevalgte som *kompetente* til å løse de problemene de skal ta seg av. Dels innebærer tillit også en vurdering av politikernes *intensjoner*:

11 Mens den politiske tilliten økte, tyder undersøkelsen fra Medborgerpanelet (se Mæland 2020) derimot på at den *mellommenneskelige* tilliten ble svekket under koronakrisen – i motsetning til 22. juli-krisen (Wollebæk mfl. 2012). Dette kan imidlertid ha sammenheng med indikatorene som er brukt. Utsagn om at man ikke kan være for forsiktig i omgang med andre mennesker, vil under vanlige omstendigheter være en god indikator på manglende mellommenneskelig tillit, men under en pandemi kan dette utsagnet heller forstås som tilslutning til smitteverntiltakene.

Treffer de beslutninger til beste for fellesskapet, eller er de bare ute etter å fremme sine egne interesser? Hvis folk tviler på at politikerne er kompetente til å løse krisen og/eller at de har gode hensikter, vil ikke tilliten nødvendigvis styrkes under en krise. Men siden hovedtendensen er en styrket politisk tillit i krisetider, kan vi anta at medborgerne legger godviljen til i slike situasjoner og lar eventuell tvil komme politikerne til gode.

Likevel kan ikke tillit under en krise vurderes uavhengig av hvor godt myndighetene faktisk har håndtert krisen. Selv om det er en generell tendens til å slutte opp om myndighetene i krisetider, kan en slik tendens være svakere – eller til og med bli reversert – der krisen håndteres dårlig. Et eksempel kan være USAs president Trump, som (etter en kortvarig framgang) har fått svekket sin popularitet under koronakrisen.<sup>12</sup>

Et annet eksempel kan hentes fra en nederlandsk studie av svineinfluensa-pandemien (van der Weerd mfl. 2011). I en tidlig fase av pandemien presenterte de nederlandske myndighetene et verstefallsscenario. Da dette ikke slo til og sykdommen ble mildere enn antatt, sank tilliten til myndighetenes håndtering. Lærdommen er at kommunikasjon bør være så korrekt og presis som mulig. Å underspille risikoen er ingen god idé, for frykt og bekymring kan få folk til å følge smitteverntiltak – som vi skal se. Men overdrivelser kan også slå tilbake og svekke tilliten.

Vårt andre spørsmål er om *befolkningens tillit påvirker hvordan en krise kan håndteres og hva utfallet blir*. Med andre ord betrakter vi her tillit som en uavhengig variabel. Utgangspunktet er her at tillit til myndighetene kan være en nødvendig betingelse for en vellykket krisehåndtering.

Nærmere bestemt er tanken at det kan finnes et reservoar av politisk tillit, som utgjør en ressurs for myndighetene i krisetider. At en slik tankegang gjorde seg gjeldende hos norske politikere i forbindelse med håndtering av korona og implementering av konkrete tiltak, kom tydelig til uttrykk på noen av regjeringens mange pressekonferanser. I sitt innlegg på pressekonferansen om koronasituasjonen den 16. april 2020 sa helse- og omsorgsministeren, Bent Høie, blant annet følgende som uttrykker en eksplisitt tro på at tillit er en betingelse for at folk lytter til myndighetene og følger deres anbefalinger:

Vi som bor i dette landet har tillit til hverandre og tillit til myndighetene. Det er derfor vi ved felles innsats har fått kontroll over smittespredningen i samfunnet.

---

<sup>12</sup> Se for eksempel [https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/?ex\\_cid=rrpromo](https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/?ex_cid=rrpromo) (hentet: 13.07.2020)

Vi har fulgt rådene om å holde avstand og holde hendene rene.

Vi har fulgt reglene som forbyr store sammenkomster og reiser til hytter i andre kommuner.

Jeg tror mange av oss er åpne for å bruke digitale verktøy for å spore og stoppe smitte.

Jeg tror mange av oss har tillit til at dataene bare brukes til å spore og stoppe smitte.

Utgangspunktet er godt.

Helse- og omsorgsminister Bent Høie  
(Regjeringen 2020)

At det kan være en slik direkte sammenheng mellom folks tillit til myndighetene og deres vilje til å følge myndighetenes råd og tiltak for å bekjempe smitte, kommer blant annet fram i en studie fra Italia hvor man fant at tillit til Helsedepartementet og til mediene hadde positiv effekt på folks etterlevelse av myndighetenes anbefalinger under svineinfluensapandemien. Forfatterne peker på behovet for å bygge tillit på forhånd, før en pandemi oppstår (Prati, Pietrantonio og Zani 2011). Slik sett var Norge godt rustet til koronapandemien, med den relativt høye politiske tilliten som er beskrevet i denne rapporten og av Haugsgjerd og Seggaard (2020).

Hvis tilliten til myndighetene generelt mangler, vil også tillit til myndighetenes råd og pålegg om smitteverntiltak mangle. For eksempel viser en undersøkelse fra Institutt for samfunnsforskning at personer med lav tillit til myndighetene i minst grad fulgte myndighetenes anbefalinger om hygiene og avstand under pandemien. Samtidig skal vi ikke overdrive betydningen av tillit: Den viktigste forklaringen på om man fulgte rådene, var bekymring for konsekvensene av pandemien (Wollebæk mfl. 2020).

Tilsvarende lærdommer kan trekkes fra den nederlandske studien av svineinfluensaen. Her var frykt og bekymring viktigere enn tillit til myndighetenes krisehåndtering. Høy tillit til myndighetenes håndtering var forbundet med oppslutning om vaksinerings, men ikke om andre tiltak (van der Weerd mfl. 2011).

Høy tillit er likevel ikke bare positivt. I normale tider er det et problem om tilliten blir for lav, men også hvis den blir for høy. Et innslag av sunn skepsis er nødvendig for at demokratiet skal fungere. Uten en viss kritisk innstilling kan høy tillit lett bli til naivitet.

Er det mindre behov for skepsis i en krisesituasjon? På den ene siden kan skepsis være et hinder for effektiv krisehåndtering, når liv og helse står på spill og det er behov for å handle raskt. På den andre siden er det alltid behov for

åpen debatt om tiltakene virker, og om demokratiske spilleregler følges og håndheves.

Myndighetenes pålagte restriksjoner, som forbudet mot å overnatte på hytte utenfor egen kommune, ble i stor grad fulgt i den mest akutte krisesituasjonen (Wollebæk mfl. 2020). Etterlevelsen av restriksjoner ser imidlertid ut til å ha blitt svekket i takt med gjenåpningen av samfunnet (Opinion 2020c). Men selv i de dramatiske ukene i mars–april 2020 så vi i Norge ikke bare en blind tiltro til nasjonale myndigheters håndtering av koronasituasjonen. Parallelt med den solide oppslutningen i form av tillit til og etterfølgelse av tiltakene hørte man også noen kritiske røster. Dels så man at den geografiske konfliktdimensjonen blusset opp under krisen da mange kommuner innførte egendefinerte restriksjoner og smitteverntiltak, begrunnet med at både smittesituasjonen og det lokale helsevesenets kapasitet varierte mellom kommunene. Her sto det lokale selvstyret opp mot de nasjonale tiltakene. Dels fantes kritiske røster mot den såkalte koronaloven, og særlig mot regjeringens forarbeid med denne loven. Dette var en prinsipiell kritikk av hvordan etablerte demokratiske spilleregler håndteres – eller mangel på det samme i krisesituasjoner. Og dels var det en offentlig debatt, der ulike medisinske eksperter hevdet at myndighetenes restriksjoner enten var for strenge eller for milde.

En åpenhet for kritiske røster og debatt bør være en del av demokratiets handlingsrom, også i krisetider. Det er jo nettopp demokratiets styrke å kunne håndtere uenighet, men det forutsetter en åpenhet og lydhørhet for motpartens argumenter. I motsatt fall vil det kunne vekke mistilliten hos folk i stedet for å underbygge den politiske tilliten til de grunnleggende demokratiske spilleregler og prinsipper. Lukkethet og hemmelighold har en tendens til å egge til politisk mistillit og stille spørsmål ved demokratiets legitimitet.

For å forstå hva politisk tillit er, hva det forutsetter og hva det betinger, er det viktig å ha konteksten i mente. I en norsk sammenheng er mye av konteksten konstant, og vi har en samfunnsstruktur og et politisk system som har lagt til rette for Norges posisjon som høytillitsland i internasjonale sammenligninger. Samtidig viser svingninger over tid at det skjer endringer innenfor denne nasjonale konteksten, ut fra samfunnsendringer, aktuelle begivenheter og politiske utviklingstrekk. Derfor kreves det mye mer enn å bare sammenholde tallstørrelser hvis man vil forstå utviklingen i politisk tillit over tid eller sammenligne politisk tillit i ulike land. I hvert fall hvis man skal forsøke å forstå innholdet i politisk tillit. Og nettopp det er en øvelse som ikke bare har forskeres interesse, men også bør ha appell til politiske myndigheter og beslutningstakere,

fordi politisk tillit er en grunnleggende forutsetning for demokratiets legitimitet og virkemåte.

## Litteratur

- Barber, B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Folkestad, B., Klausen, J.E., Saglie, J. og Seggaard, S.B. (2019). When do consultative referendums improve democracy? Evidence from local referendums in Norway. *International Political Science Review*. DOI: 10.1177/0192512119881810
- Halsaa, B. (2019). Kampanjer for kvinner i kommunepolitikken. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 43(3): 158–176. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2019-03-03>
- Haugsgjerd, A. og Seggaard, S.B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Mæland, P.A. (2020). Vi stoler mer på politikerne, men mindre på naboen. *Bergens Tidende* 6.4.2020.
- Opinion (2020a). *Tillit til regjeringens ti koronauker*. Norsk koronamonitor, 22.05.2020. Online: <https://opinion.no/2020/05/tillit-til-regjeringens-ti-koronauker/> (hentet: 13.07.2020)
- Opinion (2020b). *Tilliten til regjeringen faller*. Norsk koronamonitor, 12.06.2020. Online: <https://opinion.no/2020/06/tilliten-til-regjeringen-faller/> (hentet: 13.07.2020)
- Opinion (2020c). *Håndvask og avstand glipper mer*. Norsk koronamonitor, 16.06.2020. Online: <https://opinion.no/2020/06/handvask-og-avstand-glipper-mer/> (hentet: 13.07.2020)
- Prati, G., Pietrantonio, L. og Zani, B. (2011). Compliance With Recommendations for Pandemic Influenza H1N1 2009: The Role of Trust and Personal Beliefs. *Health Education Research*, 26(5), 761–769.
- Regjeringen (2020). Høy tillit og høy digital kompetanse gir muligheter. Tale/innlegg | Dato: 16.04.2020. Av: Helse- og omsorgsminister Bent Høie (Innlegg på pressekonferanse om koronasituasjonen). Online: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hoy-tillit-og-hoy-digital-kompetanse-gir-nye-muligheter/id2702444/> (hentet: 22.07.2020)
- Saglie, J. og Seggaard, S.B. (red.) (2017). *Lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing: Praksis og prinsipper*. Rapport 2017:08. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Statsministeriet (2020). *Statsminister Mette Frederikssens innledning på presse møte i Statsministeriet om corona-virus mandag den 30. mars 2020*. Online: [http://www.stm.dk/\\_p\\_14934.html](http://www.stm.dk/_p_14934.html) (hentet: 03.04.2020)
- Stein, J., Buck, M. og Bjørnå, H. (2019). The centre–periphery dimension and trust in politicians: the case of Norway, *Territory, Politics, Governance*, DOI: 10.1080/21622671.2019.1624191

- van der Weerd, W, Timmermans, D.R., Beaujean, D.J., Oudhoff, J. og van Steenbergen, J.E. (2011). Monitoring the level of government trust, risk perception and intention of the general public to adopt protective measures during the influenza A (H1N1) pandemic in the Netherlands. *BMC Public Health*, 11 (artikkelnr. 575).
- Wollebæk, D, Enjolras, B., Steen-Johnsen, K. og Ødegård, G. (2012). After Utøya: How a High-Trust Society Reacts to Terror – Trust and Civic Engagement in the Aftermath of July 22. *PS: Political Science and Politics* 45(1), 32–37.
- Wollebæk, D., Fladmoe, A., Steen-Johnsen, K. og Enjolras, B. (2020). Ny undersøkelse: Farlig å senke skuldrene for mye. *Aftenposten* 22.4.2020. Online: <https://www.aftenposten.no/viten/i/Jo5aA6/ny-undersokelse-farlig-aa-senke-skuldrene-for-mye>



# Appendiks

**Tabell A Befolkningens tillit til Storting og kommunestyre etter kommunistørrelse. Gjennomsnitt på en skala 0–10**

		2019		2011		2007	
		Storting	Kommune- styre	Storting	Kommune- styre	Storting	Kommune- styre
Gjen- nom- snitt	Under 2 500	4,85	6,04	6,19	6,36	5,79	6,30
	2 500–5 000	5,28	6,05	6,48	6,61	5,71	6,16
	5 001–10 000	5,35	5,73	6,25	6,47	6,13	6,35
	10 001–20 000	5,39	5,92	6,32	6,15	6,13	6,06
	20 001–60 000	5,69	5,68	6,30	6,01	5,92	6,05
	Over 60 000	5,99	5,74	6,44	6,09	6,06	5,82
	<b>Total</b>	<b>5,55</b>	<b>5,82</b>	<b>6,33</b>	<b>6,29</b>	<b>5,95</b>	<b>6,13</b>
Std. avvik	Under 2 500	2,387	2,159	2,165	2,372	2,585	2,265
	2 500–5 000	2,400	2,075	2,247	2,152	2,556	2,179
	5 001–10 000	2,386	2,227	2,111	1,985	2,368	2,125
	10 001–20 000	2,296	2,115	2,127	1,979	2,508	2,212
	20 001–60 000	2,259	2,179	2,262	2,061	2,301	2,098
	Over 60 000	2,266	2,191	2,250	1,951	2,345	2,189
	<b>Total</b>	<b>2,341</b>	<b>2,170</b>	<b>2,192</b>	<b>2,102</b>	<b>2,450</b>	<b>2,183</b>
N	Under 2 500	427	428	178	183	287	295
	2 500–5 000	445	450	181	184	307	306
	5 001–10 000	554	548	173	174	303	307
	10 001–20 000	579	584	165	164	301	298
	20 001–60 000	847	843	176	178	284	271
	Over 60 000	1103	1103	158	153	289	284
	<b>Total</b>	<b>3955</b>	<b>3956</b>	<b>1031</b>	<b>1036</b>	<b>1771</b>	<b>1761</b>

Gjennomsnitt på en skala som går fra 0 til 10, der 0 betyr «ingen tillit» og 10 betyr «svært stor tillit». 5 er midtkategori

Kilde: Lokalvalgundersøkelsene (ikke vektet)

**Tabell B Befolkningens tillit til rikspolitikere og lokalpolitikere etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt på en skala 0–10**

		2019		2011		2007	
		Riks- politikere	Lokal- politikere	Riks- politikere	Lokal- politikere	Riks- politikere	Lokal- politikere
<b>Gjen- nom- snitt</b>	Under 2 500	4,69	5,92	5,46	6,18	5,26	6,22
	2 500–5 000	4,88	5,98	5,96	6,35	5,39	5,89
	5 001–10 000	4,89	5,69	5,84	5,98	5,36	5,95
	10 001–20 000	5,04	5,68	5,70	5,64	5,46	5,84
	20 001–60 000	5,10	5,41	5,75	5,70	5,40	5,79
	Over 60 000	5,24	5,39	5,90	5,70	5,47	5,52
	<b>Total</b>	<b>5,03</b>	<b>5,60</b>	<b>5,77</b>	<b>5,94</b>	<b>5,39</b>	<b>5,87</b>
<b>Std. avvik</b>	Under 2 500	2,119	2,092	2,242	2,352	2,580	2,432
	2 500–5 000	2,062	2,084	2,108	2,194	2,526	2,396
	5 001–10 000	2,152	2,098	2,194	2,033	2,369	2,304
	10 001–20 000	2,004	2,026	2,135	2,111	2,379	2,368
	20 001–60 000	2,058	2,055	2,298	2,157	2,340	2,310
	Over 60 000	2,131	2,107	2,234	2,049	2,387	2,182
	<b>Total</b>	<b>2,097</b>	<b>2,089</b>	<b>2,203</b>	<b>2,167</b>	<b>2,429</b>	<b>2,340</b>
<b>N</b>	Under 2 500	422	427	174	182	283	293
	2 500–5 000	435	442	179	182	297	304
	5 001–10 000	543	546	172	175	301	302
	10 001–20 000	576	576	162	162	293	298
	20 001–60 000	834	836	175	178	278	282
	Over 60 000	1094	1095	157	158	290	288
	<b>Total</b>	<b>3904</b>	<b>3922</b>	<b>1019</b>	<b>1037</b>	<b>1742</b>	<b>1767</b>

Gjennomsnitt på en skala som går fra 0 til 10, der 0 betyr «ingen tillit» og 10 betyr «svært stor tillit». 5 er midtkategori.

Kilde: Lokalvalgundersøkelsene (ikke vektet)

# Det norske lokaldemokratiets legitimitet

## Tillit, deltakelse og ulikhet

Hvor mye «goodwill» i form av legitimitet og folkets tillit har lokaldemokratiet, dets aktører og institusjoner egentlig å gå på? I denne rapporten belyser vi, ved hjelp av forskjellige perspektiver og et omfattende datamateriale, ulike aspekter ved politisk tillit og demokratisk legitimitet. Premisset vårt er at hvis demokratiet – og det lokale selvstyret mer spesifikt – skal fungere i praksis, må det ha oppslutning i befolkningen. På denne måten handler rapporten om grunnlaget for lokalpolitisk legitimitet og tillit, slik det ligger ikke bare i sosial og politisk (u)likhet i deltakelse og representasjon, men også i de systemer, medvirkningsstrukturer og prosesser som eksisterer i demokratiet, særlig på lokalt nivå. Rapporten retter søkelyset mot spesifikke problemstillinger knyttet til politisk og sosial (u)likhet i deltakelse og politisk tillit som så belyses gjennom empiriske analyser ut fra ulike perspektiver: innbyggerperspektiv, politikerperspektiv, systemperspektiv og prosessperspektiv. Hensikten er å forsøke å forstå generelle mønstre i utviklingen og statusen for den lokalpolitiske legitimiteten og tilliten: Hva skyldes disse mønstrene, og hvilke konsekvenser har de? Det er ikke mulig å gi entydige svar og ei heller å belyse alle årsaker og konsekvenser, men i denne rapporten vil noen av disse bli undersøkt og drøftet nærmere. Avslutningsvis samles trådene, og legitimiteten til det norske demokrati anno 2020 – og lokaldemokrati spesielt – drøftes.