



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2019

Tjenester og tillit

**En flernivåanalyse av kvaliteten på
kommunale velferdstjenesters påvirkning
på lokalpolitisk tillit**

Andrea Sundbø

Abstract

Norwegian citizens exhibit high levels of trust towards government, politicians, and public institutions in general, compared to citizens of most other countries. In this thesis I propose that high quality welfare services are an important factor in this political trust, by turning the focus to service delivery on the municipality level. The main research problem reads as follows: «*To what extent does the quality of municipal welfare services affect citizens' trust in local government?*». Norwegian municipalities are in charge of delivering important welfare services to the population. In the literature on political trust there are two main theoretical traditions on the origin of the phenomenon. Institutional theories emphasize endogenous traits of the institutions, especially performance, as being vital for the people's trust towards government. Cultural theories on the other hand, emphasize exogenous influences that are socially internalized outside of the political sphere as being the main creators of political trust.

This thesis tests the «micro-performance hypothesis» in institutional trust theory. This hypothesis advocates a causal link from the quality of government services, via service satisfaction, to political trust. The hypothesis is tested in the three different municipal welfare services: kindergarten, primary school and geriatric care. I have used several quality indicators to operationalize the concept of service quality in the different service areas. To answer the research questions, I have conducted a multilevel analysis with individual level data from Innbyggerundersøkelsen 2015 and municipal level data from the KOSTRA dataset of Statistics Norway (SSB). The analysis finds that some specific quality indicators affect trust in local government more than others. In some cases, citizens' experience with the services acts as an influential interaction term. Service satisfaction is found to be an important factor for political trust, but the analysis does not provide clear evidence that satisfaction is a consequence of service quality. The analysis overall shows a modest, but present effect of service quality on political trust. This implies that the municipals' and politicians' efforts in improving and prioritizing municipal welfare services, can to some extent pay off in the form of increased trust amongst their citizens. However, this effect can turn out to be minor.

Forord¹

Mine seks år ved Universitetet i Bergen er nå ved veis ende. Disse årene har gitt meg faglige utfordringer, personlig utvikling og mange nye venner. Arbeidet med denne masteroppgaven har vært krevende, men svært lærerikt og engasjerende. Når jeg nå skal ut i arbeidslivet er jeg trygg på at jeg gjør det med verdifull balast.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Jacob Aars for alle uvurderlige tilbakemeldinger, gode faglige innspill og oppmuntring underveis i prosessen. Takk til Dag Arne Christensen for stødig metodisk veiledning. Jeg vil også rette en takk til forskergruppa Politisk organisering og flernivåstyring ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap for gode kommentarer og diskusjoner knyttet til denne oppgaven.

Tusen takk til mine medstudenter, og spesielt lunsjgruppa, alle de fine stundene vi har hatt sammen i løpet av de to siste årene. Hjertelig takk til Hannah for korrekturlesning og gode kommentarer.

Og til slutt – tusen takk til familien min og Even for at dere alltid har stor tro på meg.

Andrea Sundbø

Bergen, 3. juni 2019

¹ Individdatasettet brukt i denne oppgaven er hentet fra Innbyggerundersøkelsen 2015. Datasettet er stilt til undertegnedes disposisjon av Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) gjennom databehandleravtale etter personopplysningsloven. Kommunedataene er hentet fra SSBs KOSTRA-statistikk gjennom Statistikkbanken. Verken Difi eller SSB er ansvarlige for dataanalysen eller de tolkningene som er gjort i denne oppgaven.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	<i>Problemstilling og avgrensning</i>	3
1.2	<i>Oppgavens videre struktur</i>	5
2	Kommunene og velferdsstaten	7
2.1	<i>Kommunens rolle i velferdsstaten</i>	7
2.1.1	Kommuneinstitusjonen	7
2.1.2	Om forholdet mellom kommunene og staten	10
2.1.3	Kommunens legitimitetsgrunnlag – i endring?	13
2.2	<i>Kommunale velferdstjenester</i>	14
2.2.1	Barnehage	16
2.2.2	Grunnskole	17
2.2.3	Pleie- og omsorgstjenester	18
3	Teori	21
3.1	<i>Politisk tillit</i>	21
3.1.1	Tillit	22
3.1.2	Hva er politisk tillit?	23
3.1.3	Lokalpolitisk tillit	26
3.1.4	Hvor kommer politisk tillit fra?	27
3.2	<i>Kvalitet i velferdsstaten</i>	32
3.2.1	Kvalitetsbegrepet	32
3.2.2	Kvalitet i offentlige institusjoner	33
3.2.3	Kvalitet på offentlige tjenester	35
3.3	<i>Innbyggeren i velferdsstaten</i>	39
3.4	<i>Tilfredshet – linken mellom tjenestekvalitet og tillit?</i>	43
3.4.1	Tjenestetilfredshet	43
3.4.2	Kausalitet	44
3.5	<i>Hypoteser</i>	46
4	Data, operasjonalisering og metode	50
4.1	<i>Kontekstuelle betingelser</i>	50
4.2	<i>Datamaterialet</i>	51
4.2.1	Individdata fra Innbyggerundersøkelsen 2015	52
4.2.2	Kommunedata fra KOSTRA (SSB)	53
4.3	<i>Hvorfor flernivåanalyse?</i>	54
4.3.1	Regresjonsanalyse	54
4.3.2	Flernivåregresjon	55
4.4	<i>Avhengig variabel: lokalpolitisk tillit</i>	57
4.5	<i>Uavhengige variabler: tjenestekvalitet</i>	58
4.5.1	Barnehage	59
4.5.2	Grunnskole	60
4.5.3	Pleie- og omsorgstjenesten	61
4.5.4	Samspillseffekt av erfaring	63
4.6	<i>Kontrollvariabler</i>	65
4.6.1	Kontrollvariabler på individnivå	65
4.6.2	Kontrollvariabler på kommunenivå	68
4.7	<i>Tilfredshetslinken</i>	69

4.8	<i>Datakvalitet – pålitelighet og gyldighet</i>	71
4.8.1	Reliabilitet	72
4.8.2	Validitet	72
5	Empirisk analyse	74
5.1	<i>Deskriptiv statistikk</i>	75
5.1.1	Avhengig variabel: lokalpolitisk tillit	75
5.1.2	Deskriptiv statistikk for alle variablene i analysen	76
5.2	<i>Flernivåanalyse: lokalpolitisk tillit</i>	79
5.2.1	Tom modell	79
5.2.2	Random intercept-modell med individvariabler	81
5.2.3	Random intercept-modell med tjenestekvalitetsvariabler: barnehage	84
5.2.4	Random intercept-modell med tjenestekvalitetsvariabler: grunnskole	88
5.2.5	Random intercept-modell med tjenestekvalitetsvariabler: eldreomsorg	92
5.3	<i>The missing link – tilfredshet?</i>	97
6	Diskusjon	100
6.1	<i>Den teoretiske tilnærmingen</i>	101
6.1.1	Institusjonelle eller kulturelle forklaringer?	101
6.1.2	Effekter av tjenestekvalitetsindikatorene	104
6.1.3	Hvorfor ikke tydeligere effekter?	107
6.2	<i>Kausalitet</i>	110
6.3	<i>Implikasjoner</i>	111
6.4	<i>Utfordringer</i>	113
6.5	<i>Avsluttende kommentarer</i>	115
7	Litteraturliste	117
8	Appendiks	130

Figurliste

Figur 3-1 Konkurrerende teorier om opphavet til tillit (Mishler og Rose 2001, 34).....	31
Figur 3-2 Kvalitetsloopen (Andresen, Friestad og Robertsen 2001, 16).....	36
Figur 3-3 Tjenesteproduksjonsmodell (Bergh 1999, 97).....	38
Figur 3-4 Kausalitetsmodell. Tjenestekvalitet, tilfredshet og tillit.....	46
Figur 4-1 Datastruktur med to nivåer - innbyggere (nivå 1) «nested» i kommuner (nivå 2)	56

Tabelliste

Tabell 5-1 Fordeling av verdiene på AV, lokalpolitisk tillit	75
Tabell 5-2 Deskriptiv statistikk for AV i utvalget	76
Tabell 5-3 Variabeloversikt og deskriptiv statistikk.....	77
Tabell 5-4 Tom modell	80
Tabell 5-5 Flernivåanalyse med individvariabler, avhengig variabel: lokalpolitisk tillit.....	84
Tabell 5-6 Flernivåanalyse med tjenestekvalitetsvariabler barnehage, avhengig variabel: lokalpolitisk tillit.....	87
Tabell 5-7 Flernivåanalyse med tjenestekvalitetsvariabler grunnskole, avhengig variabel: politisk tillit	91
Tabell 5-8 Flernivåanalyse med tjenestekvalitetsvariabler eldreomsorg, avhengig variabel: politisk tillit.....	95

Appendiksliste

8.1 Operasjonalisering av variabler.....	130
8.2 Fordeling på avhengig variabel: Tillit til kommunepolitikere	134
8.3 Fordeling av tjenestekvalitetsvariabler: barnehage	135
8.4 Fordeling av tjenestekvalitetsvariabler: grunnskole.....	135
8.5 Fordeling av tjenestekvalitetsvariabler: eldreomsorg	136
8.6 Fordeling kontrollvariabler	137
8.7 Fordeling tilfredshetsvariabler	139
8.8 Fordeling erfaringsvariabler	141
8.9 Graf med kommunenes standardfeil fra random intercept, nullmodell	142
8.10 Random intercept-modeller med kun tjenestekvalitetsvariabler: Barnehage.....	142
8.11 Random intercept-modeller med kun tjenestekvalitetsvariabler: grunnskole	143
8.12 Random intercept-modeller med kun tjenestekvalitetsvariabler: eldreomsorg	143
8.13 Korrelasjonsanalyse: tilfredshet og tillit	145
8.14 Regresjonsanalyse med tilfredshet som UV og lokalpolitisk tillit som AV	145
8.15 Regresjonsanalyse med lokalpolitisk tillit som UV og tilfredshet som AV	145
8.16 Tom modell: generell tjenestetilfredshet.....	146
8.17 Flernivåanalyse av tilfredshet med barnehage	146
8.18 Flernivåanalyse av tilfredshet med grunnskole	147
8.19 Flernivåanalyse av tilfredshet med eldreomsorg generelt.....	148
8.20 Flernivåanalyse av tilfredshet med sykehjem	150
8.21 Flernivåanalyse av tilfredshet med hjemmesykepleie.....	151

1 Innledning

Fra et statsvitenskapelig perspektiv skiller det norske samfunnet seg ut på en rekke ulike måter. Norge er en positiv «uteligger» i statistiske analyser som omhandler menneskelig utvikling, demokrati, kvalitet i offentlige institusjoner, levestandard og lykke; dette i likhet med de andre nordiske landene. Vi har en velfungerende velferdsstat, et levende sivilsamfunn og høy tillit, både av mellommenneskelig og politisk art. Til tross for en jevn nedgang i politisk tillit siste halvdel av 1900-tallet ellers i verden, har det norske tillitssamfunnet i stor grad bestått (Miller og Listhaug 1990; Wollebæk og Seggaard 2011; Skirbekk 2012). Det er interessant å undersøke hvilke komponenter som utgjør grunnlaget for den høye tilliten gjennom å se på forhold der Norge skiller seg fra mange andre land.

På forskningsfeltet som tar for seg politisk tillit skilles det overordnet mellom *endogene* og *eksogene* teorier, der hovedskillet går mellom hvorvidt det antas at tillit skapes henholdsvis *innenfor* eller *utenfor* de politisk-administrative institusjonene (Mishler og Rose 2001). Oppgavens analyse baseres på en endogen og institusjonell tilnærming til politisk tillit. Her anses den politiske tilliten som et resultat av egenskaper ved de politisk-administrative institusjonene og en hovedantakelse er at institusjoner som presterer bra skaper politisk tillit (Rothstein 2009; Fukuyama 1995). Som innbyggere i en velutviklet demokratisk velferdsstat stiller vi høye krav til myndighetene. Vi forventer gode muligheter for politisk deltakelse og representasjon, rettferdige prosedyrer, åpenhet og ansvarliggjøring, politiske resultater og offentlige tjenester av god kvalitet. Alle disse aspektene er involvert i det som forskere kaller «Good Governance» og «Quality of Government», og kan ha en effekt på innbyggernes holdninger overfor de offentlige institusjonene (World Bank 1992; Holmberg, Rothstein og Nasiritousi 2012; Khan 2016). Scharpf (1970) skiller basert på systemteori mellom demokratisk legitimering på input- og output-siden av et demokratisk system. Denne oppgaven plasserer fokuset på utfallssiden av demokratiet, ved å studere hvordan kvaliteten på tjenester som innbyggerne mottar påvirker deres politiske tillit.

I det norske politisk-administrative systemet spiller kommuneinstitusjonene en helt essensiell rolle. Kommunen er både en samfunnsutvikler, en tjenesteleverandør og en politisk arena for det lokale selvstyret. Etter som velferdsstaten har vokst har kommunens tjenesteleverandørrolle blitt viktigere, og kommunenivået har fått ansvaret for et økende antall tjenesteområder. Kommunene kan anses som «bærebjelker» i velferdsstaten, ved at de produserer og leverer

mange viktige velferdstjenester til befolkningen (Fimreite og Flo 2002, 311). Det er i stor grad gjennom kommunen innbyggerne møter staten i det daglige, og dermed er disse møtene viktige for deres evalueringer av det politiske systemets utfallsside. Velferdsstaten og dens tjenester står videre i en spesiell posisjon til å påvirke innbyggernes politiske og institusjonelle tillit. Gjennom velferdsstaten mottar innbyggerne viktige velferdstjenester som utdanning, helse og omsorg og sosialtjenester.

Hva er de viktigste forutsetningene for kommuneinstitusjonens legitimitet? Hva er det som gir folk tillit til lokalpolitikere? Svaret på disse spørsmålene kan knyttes til kommunens «to ansikter». På den ene siden kan innbyggere bygge tillit gjennom kommunens funksjon som lokalpolitisk arena. Dette kan kalles en deltakelsesorientert tillitsbegrunnelse. På den andre siden kan tillit oppstå basert på kommunens funksjon som tjenesteleverandør, og her vil innbyggeren ha en effektivitetsorientert tillitsbegrunnelse (Kleven 1997, 25). Velferdsstatens vekst, inntoget av nyliberalistiske New Public Management-former for offentlig styring og den økende rettsliggjøringen i samfunnet, har bidratt til en skiftning i relasjonen mellom innbyggeren og myndighetene (Eriksen og Weigård 1992; Pettersen og Rose 2000, Van de Walle 2018). I dette skiftet har innbyggeren gått fra i stor grad å orientere seg mot inntakssiden av det politiske systemet, der rollen som velger er helt sentral, til i større grad å orientere seg mot utfallssiden, der rollen som tjenestebruker og kunde vektlegges (Hansen 2011).

Analysen vil overordnet teste «micro-performance»-teorien som er en institusjonell teori forfektet i flere studier som tar for seg politisk tillit og som er basert på innbyggerens brukerorientering i relasjon med det offentlige. Denne teorien hevder at innbyggeren benytter en effektivitetsorientert og brukerorientert begrunnelse for dannelsen av politisk tillit. Hovedantakelsen er at en innbygger som har erfaring med eller kjennskap til en tjeneste av god kvalitet blir mer tilfreds med tjenesten, og dette vil føre til at innbyggeren får høyere politisk tillit (Bouckaert og Van de Walle 2001; Kampen, Maddens og Vermunt 2003; Christensen og Lægneid 2005). Det er tre komponenter i denne årsakskjeden; tjenestekvalitet, tjenestetilfredshet og tillit. Selv om analysene i denne oppgaven i hovedsak vil behandle tjenestekvalitet som uavhengig variabel og politisk tillit som avhengig variabel, vil også tilfredshetens rolle undersøkes, diskuteres og problematiseres.

1.1 Problemstilling og avgrensning

Dermed reiser oppgaven følgende problemstilling:

«I hvor stor grad påvirker kvaliteten på kommunale velferdstjenester innbyggernes lokalpolitiske tillit?»

I denne masteroppgaven undersøker jeg hvordan kvaliteten på tre kommunale velferdstjenesteområder påvirker den politiske tilliten i befolkningen, nærmere bestemt deres tillit til lokalpolitikere. Oppgaven plasserer seg på forskningsfeltet som tar for seg den norske innbyggerens brukerorientering i møte med det offentlige, og her har Pettersen og Rose (2000), Stava (2005a), Rose (2011) og Gustavsen et al. (2017) vist at det eksisterer interessante sammenhenger mellom innbyggerens syn på de kommunale tjenestene og kommunenes omdømme. Disse bidragene har stort sett utforsket sammenhengene på individnivå, ved å undersøke hvordan individenes holdninger rundt brukerorienterte faktorer er viktig for hvordan de vurderer sin lokalpolitiske tillit. Denne oppgaven skiller seg ut ved å flytte forklaringsvariablene et hakk opp, fra individnivået til kommunenivået. Samtidig skiftes indikatorene for brukerorientering fra subjektive indikatorer, om individenes egne holdninger og meninger, til objektive indikatorer, om egenskaper ved tjenestene. Med dette utgangspunktet utsetter analysene i oppgaven effekten av innbyggerens brukerorientering på politisk tillit for en «tøffere» test enn det som tidligere er gjennomført.

Tjenesteområdene analysene vil fokusere på er barnehage, grunnskole og pleie og omsorg (eldreomsorg). Selv om Norge er en enhetsstat står idealet om det lokale selvstyre stadig sterkt, og i 2016 ble kommunalt selvstyre grunnlovsfestet (Grunnloven § 49, 2. ledd, 1814). Kommunen har ansvaret for å levere de nevnte tjenestene, og kommunenes lokale selvstyre legger til rette for variasjon i tjenestene på tvers av kommunene. Kommunene og lokalpolitikere har innvirkning over prioriteringer, organisering og utforming av den kommunale tjenesteytingen innenfor et gitt handlingsrom fra statens side. Dette handlingsrommet varierer imidlertid mellom de tre tjenestene, og det er denne variasjonen som er grunnlaget for utvalget av tjenesteområdene i oppgaven. Mens grunnskolen er nokså standardisert og en tjeneste kommunenivået har relativt liten autonomi over, har lokalpolitikere større påvirkningsmulighet over pleie- og omsorgstjenestene. Dermed forventes større variasjon i eldreomsorgen enn i grunnskolen på tvers av kommunene. Dersom

innbyggeren er klar over dette, kan kvaliteten på pleie- og omsorgstjenestene tenkes å ha en større effekt på lokalpolitisk tillit enn det kvaliteten på grunnskoletjenesten i kommunen har.

Videre er det interessant å studere tjenesteerfaringens påvirkning. Dette gjelder både for hvordan erfaring med tjenestene påvirker innbyggerens lokalpolitiske tillit generelt, og hvorvidt effektene av kvalitetsmålene endrer seg basert på om innbyggeren har erfaring med tjenesten eller ikke. Dersom innbyggeren har fersk og direkte erfaring med tjenesten, enten personlig eller som pårørende, er det mulig at evalueringen av tjenesten er mer informert og basert på reelle forhold. Dersom innbyggeren evaluerer tjenesten uten å ha erfaring med den, kan denne evalueringen i større grad tenkes å være basert på tjenestens omdømme enn faktiske egenskaper (Van de Walle 2018, 232). Kvalitet i tjenestene kan antas å påvirke både tjenestenes omdømme og hvordan brukere og pårørende opplever dem, derfor er hypotesen rimelig uavhengig av hvorvidt innbyggeren har erfaring. Det er imidlertid naturlig å forvente ulike effekter av kvalitet basert på om innbyggeren har tjenesteerfaring eller ikke.

Dermed stilles mer spesifikke forskningsspørsmål som inkluderer erfaring som en komponent innenfor de ulike tjenesteområdene:

- *Fører høy kvalitet i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene til en høyere lokalpolitisk tillit hos innbyggere med erfaring fra slike tjenester? Og hvordan påvirker kvaliteten tilliten til innbyggerne som ikke har erfaring med tjenestene?*
- *Fører høy kvalitet i kommunens barnehager til en høyere lokalpolitisk tillit hos innbyggere med erfaring fra tjenesten? Og hvordan påvirker kvaliteten tilliten til innbyggerne som ikke har erfaring med tjenestene?*
- *Fører høy kvalitet i kommunens grunnskoler til høyere lokalpolitisk tillit hos innbyggere med erfaring fra tjenesten? Og hvordan påvirker kvaliteten tilliten til innbyggerne som ikke har erfaring med tjenestene?*

Jeg vil belyse oppgavens problemstilling ved hjelp av flernivåanalyse av tverrsnittdata fra to datanivåer. Individdata hentes fra Innbyggerundersøkelsen 2015 og kommunedata fra SSBs KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) gjennom Statistikkbanken. Ved å bruke flernivåanalyse som teknikk kan en undersøke hvorvidt variasjon på ett datanivå, her kommunenivået, fører til variasjon på et underliggende nivå, her individnivået. Dette gjøres basert på oppgavens flernivåteoretiske antakelse – at kommunen som kontekst, gjennom den

kommunale tjenesteytingen, er en kilde til variasjon, og dette påvirker politisk tillit. Fører variasjon i kommuners tjenestekvalitet til variasjon i innbyggernes politiske tillit? Hvordan spiller tjenesteerfaring og tjenestetilfredshet inn i årsaksforholdet? Disse spørsmålene søker jeg å besvare i denne oppgaven.

1.2 Oppgavens videre struktur

I kapittelet om kommunene og velferdsstaten redegjøres det først for kommunen som institusjon, om forholdet mellom stat og kommune, og om kommunens legitimitetsgrunnlag. Deretter beskrives de tre kommunale velferdstjenesteområdene som analysene i oppgaven fokuserer på: grunnskole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester. Balansen mellom statlig styring og kommunal autonomi på ulike kommunale tjenesteområder diskuteres gjennom kapittelet. I teorikapittelet skisseres oppgavens teoretiske rammeverk og relevant tidligere forskning rundt politisk tillit og kvalitet i offentlig forvaltning. Tillitsbegrepet gjøres rede for, før oppgaven ser nærmere på politisk tillit. To hovedgrener for teorier om den politiske tillitens opphav presenteres gjennom institusjonelle og kulturelle teorier. Kvalitet diskuteres først som begrep, deretter som forskningstradisjon i statsvitenskapen og i forbindelse med offentlige tjenester.

Innbyggerens rolle i velferdsstaten presenteres med en gjennomgang av utviklingen fra den tradisjonelle borgerrollen til den mer moderne brukerrollen. Tilfredshet med tjenestene inkluderes som en underliggende komponent i problemstillingen og drøftes deretter. Til slutt i teorikapittelet fremstilles seks hypoteser basert på antakelsen om forholdet mellom tjenestekvalitet og tillit. I metodekapittelet drøftes først de kontekstuelle betingelsene for studien og datagrunnlaget og dets reliabilitet. Den metodiske flernivåtilnærmingen redegjøres for, før operasjonaliseringen av variablene i analysen gjennomgås. Deretter kastes det lys over de metodiske utfordringene knyttet til tilfredshetskomponenten. Metodekapittelet oppsummeres i en diskusjon rundt datakvaliteten i studien. De empiriske resultatene presenteres i analysekapittelet. Innledningsvis presenteres relevant deskriptiv statistikk. Deretter presenteres flernivåanalysene trinnvis. Først presenteres en tom flernivåmodell uten forklaringsvariabler for å undersøke variasjonen i lokalpolitisk tillit mellom kommunene. Deretter presenteres en individmodell med kontrollvariabler på individnivå, og til slutt tre ulike modeller der tjenestekvalitetsvariabler er inkludert for de tre tjenesteområdene. Sist i analysen bringes tilfredshet inn som en komponent. Tilfredshet undersøkes empirisk både i relasjon til

lokalpolitisk tillit og til kvalitetsvariablene. I diskusjonskapittelet reflekterer oppgaven over analysens bidrag på forskningsfeltet, fulgt opp av en drøfting av funnene fra analysene opp mot hypoteser og forventninger basert på tidligere forskning og det presenterte teoretiske rammeverket. Implikasjoner av funnene og utfordringer med studien diskuteres. Avslutningsvis tar oppgaven for seg forhold som er interessant å studere videre, men som faller utenfor oppgavens omfang.

2 Kommunene og velferdsstaten

Kommuneinstitusjonens ansvar i velferdsstaten har vokst kraftig i omfang, og når en snakker om velferdsstaten betyr det ofte «velferdskommunen» i praksis (Eriksen og Weigård 1992, 10). Kommunen utgjør en viktig kontekst for norske innbyggers liv. Hverdagen til en gjennomsnittlig nordmann preges ofte av møter med kommunen fordi et bredt spekter av tjenester faller inn under kommunens ansvarsområde. Dette gjelder blant annet barnehage, grunnskole, NAV-kontor, søppeltømming, kulturskole, bibliotek, gatelys, sykehjem og hjemmesykepleie. Denne oppgaven setter søkelyset på hvordan kvaliteten på kommunale velferdstjenester påvirker hvordan innbyggeren orienterer seg overfor politiske institusjoner og aktører, i form av deres lokalpolitiske tillit. Derfor er det hensiktsmessig å innledningsvis gjøre rede for kommunens rolle i velferdsstaten. Først presenteres kommunen som institusjon, etterfulgt av en redegjørelse for forholdet mellom staten og kommunene på velferdstjenesteområdet. Kommunens legitimitetsgrunnlag diskuteres ut fra utviklingen av innbyggerens rolle i den moderne velferdskommunen. Til slutt presenteres temaet kommunale velferdstjenester og de spesifikke tjenestene som analysene fokuserer på.

2.1 Kommunens rolle i velferdsstaten

Som en konsekvens av den norske velferdsstatens kraftige vekst etter andre verdenskrig har kommunen blitt pålagt stadig flere oppgaver (Hansen 2011, 87). Selv om Norge er en enhetsstat og i den forstand relativt sentralstyrt, er store deler av produksjonen og fordelingen av velferdsgoder tillagt kommunenivået. I den forstand har vi statsbærende kommuner i Norge. De norske kommunene er bærebjelker i velferdsstaten, ved at mange viktige velferdstjenester både blir utviklet og iverksatt her (Baldersheim og Smith 2011, 9).

2.1.1 Kommuneinstitusjonen

Staten, fylkeskommunen og kommunen utgjør de tre forvaltningsnivåene i Norge. Kommunen er det lokale styringsnivået, fylkeskommunen utgjør det regionale styringsnivået, og staten utgjør det nasjonale nivået. Ettersom folkevalgte institusjoner, forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet er lagt til flere geografiske nivåer, kan systemet kalles for et flernivådemokrati (Reitan, Saglie og Smith 2012, 10). Mens fylkeskommunen får stadig færre oppgaver, får kommunen stadig flere. Norges kommuner er territorielt avgrensede politisk-administrative styringsinstitusjoner i det nasjonale styringssystemet (Christensen et al. 2014, 153). Da dataene som er brukt i analysene senere i oppgaven ble samlet inn i 2014 og 2015, var

det totalt 428 kommuner i Norge (Fiva, Hagen og Sørensen 2014, 13).² Disse varierer stort i størrelse og oppgavekompleksitet. Norges minste kommune, Utsira, har kun 208 innbyggere. Oslo er den største kommunen med omtrent 673 000 innbyggere (SSB 2019).

Som et grunnlag for organiseringen av kommuner som de lokale styringsinstitusjonene i landet ligger et hovedønske om å tilpasse politikken og tjenestetilbudet til lokale behov og preferanser (Fiva et al. 2014, 16). Ønsket om lokal tilpasning er tuftet på en antakelse om at det eksisterer variasjon kommunene imellom når det kommer til behov og ønsker om politiske prioriteringer. Kommunene er ulikt demografisk sammensatt og har dermed ulike behov. Det er naturlig å legge inn mer ressurser i eldreomsorg i en kommune med en stor andel eldre innbyggere. Samtidig eksisterer det uavhengig av demografien ulike ønsker om politiske prioriteringer. For eksempel er noen kommuner «kulturkommuner», mens andre satser mer på veiutbygging. I noen kommuner ønsker flere å være hjemme med barn fremfor å jobbe, mens i andre er det kultur for innovasjon og fokus på næringslivsutvikling. Denne variasjonen er vanskelig å fange uten kommunene som lokaldemokratiske institusjoner. Videre har kommunene som desentraliserte forvaltningsorganer en viktig legitimeringsfunksjon for politiske beslutninger basert på nærhetsprinsippet. Implementeringen av velferdspolitikken er ofte omstridt og preget av prioriteringer og ressursknapphet, og det kan være en fordel at kommunen har ansvaret for å implementere mye av denne politikken. Dersom innbyggere har inntrykk av at beslutningsmyndighet og forvaltningsmyndighet ligger hos kommunene, kan beslutningene i større grad sees på som et resultat av kjennskap til lokale forhold. Dette kan føre til at beslutningene i større grad aksepteres og blir legitime i befolkningen (Bernt 1997, 178).

Kommunen er en arena for det lokale selvstyret. Lokalt selvstyre har vært et sentralt ideal siden formannskapslovene ble innført i 1837. I 2016 ble prinsippet grunnlovsfestet med bred politisk enighet (Regjeringen 2016). Lovbestemmelsen lyder «[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov» (Grunnloven § 49, 2. ledd, 1814). Samtidig er kommunen underlagt statlig styring på mange områder, og en viktig iverksetter av velferdspolitikken. I denne dobbeltheten ligger en sentral dimensjon som kommunen kontinuerlig må forholde seg til og

² Når denne oppgaven skrives i 2019 er kommune-Norge i endring på grunn av den pågående kommunereformen. Som en følge av kommunesammenslåinger vil det fra 1. januar 2020 være 356 kommuner i Norge. Regjeringens hovedformål med sammenslåingene er å skape mer «robuste» kommuner som kan levere bedre velferdstjenester, samt bidra til utvikling av næringsliv, lokalsamfunn og selvstyre (Regjeringen 2019).

balansere. En kan derfor si at kommunen har «to ansikter» – på den ene siden er den politisk, på den andre siden er den forvaltningsorientert (Fimreite og Flo 2002, 311). Denne dobbeltheten kan knyttes opp mot Robert A. Dahl og Edward R. Tufte (1973) sin teori om to hovedkriterier som må være tilstede i et ideelt demokratisk system. Her skilles det mellom borgereffektivitet og systemkapasitet. Borgereffektivitet handler om innbyggernes evne til demokratisk påvirkning og kontroll. Systemkapasitet vedrører de politiske myndighetenes evne til å effektivt implementere politikk som tilfredsstillende borgerne preferanser eller behov (Hansen 2011, 76). Mens borgereffektiviteten generelt er størst i små kommuner, er systemkapasiteten størst i store kommuner. Dette er fordi små politiske enheter legger opp til en nærmere kontakt mellom de som styrer og de som blir styrt, og det er både sosialt og geografisk kortere avstand mellom borger og politiker. Større politiske enheter er bedre rustet til å levere et bredere omfang av tjenester og har større muligheter for å dra nytte av stordriftsfordeler (Østerud, Engelstad og Selle 2003, 105). Borgereffektivitet og systemkapasitet danner en betydningsfull spenning hos de norske kommunene ved at de både utfyller og konkurrerer med hverandre.

Kommunene er komplekse organisasjoner med mange ansvarsområder som krever omfattende ressurser for å ivaretas. Finansieringen av kommunesektoren er dermed avgjørende for kommunenes oppgaveløsning. Kommunene har hovedsakelig tre overordnede kilder for finansiering. Disse er kommunale skatter, statlige overføringer og avgifter og gebyrer anskaffet gjennom brukerbetaling (Fiva et al. 2014, 68). Eksempler på skatter kommunene krever inn er inntektsskatt, formuesskatt, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter. Statlige overføringer gis gjennom inntektssystemet for kommunene som er tuftet på prinsippet om å utjevne kommunenes forutsetninger for at de skal være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne sine (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018, 3). Staten gir forskjellige utjevningstilskudd basert på ulikhet i demografiske, geografiske og sosiale forhold. Summen av disse tilskuddene kalles rammetilskudd. I tillegg tildeles også kommunene en liten andel øremerkede tilskudd for å bruke til spesifikke formål. Brukerbetaling får kommunene inn gjennom tvungne eller frivillige innbetalinger fra brukere som medfører krav om motytelse (Fiva et al. 2014, 86). I 2019 er skatteinntektene beregnet til å utgjøre den største inntektskilden med omtrent 40% av kommunenes inntekter, etterfulgt av rammetilskuddene som utgjør 32% og til slutt brukerbetalinger som utgjør 17% (Det tekniske beregningsutvalg 2018, 15).

2.1.2 Om forholdet mellom kommunene og staten

Norge er en enhetsstat. Det vil si at politisk myndighet er overordnet sentralisert til det øverste myndighetsnivået (Aarebrot og Evjen 2014, 222). Lover og regler er standardiserte og gjelder i hele landet. Myndighet og oppgaver kan delegeres til lavere myndighetsnivåer av sentralmakten. Kommunene er underlagt Stortinget, og det er Stortinget som gjennom lovvedtak delegerer myndighet til kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016b, 8). Det enhetsstatlige prinsippet er utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene, og dermed skal det lokale selvstyret fungere innenfor rammene av nasjonalt satte mål. Hvor stort handlingsrom kommunene har innenfor disse rammene har variert gjennom tidene. I tillegg til variasjoner i behov og krav er dette også en følge av skiftende kommuneideologier. Kommuneideologi refererer til de ideene og forestillingene som ligger til grunn for hvordan staten organiserer, begrenser eller utvider omfanget av det lokale selvstyret (Fimreite og Flo 2002, 310). Statens politikk overfor kommunal sektor som sier noe om rammene og innholdet det kommunale selvstyre kan ha, kalles kommunalpolitikk. Statens kommunalpolitikk kan i likhet med all annen politikk anses som et produkt av de dominerende politiske strømningene i samtiden. Det meste av kommunalpolitikk utspiller seg indirekte, ved at de kravene og økonomiske betingelsene staten setter påvirker handlingsrommet kommunene har innenfor de ulike tjenestoområdene som er underlagt deres ansvar (ibid.).

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016b, 8) er det hovedsakelig to overordnede prinsipper for statens kommunalpolitikk i dag: økonomisk og juridisk rammestyring og generalistkommune-prinsippet. Økonomisk rammestyring er en finansieringsform staten kan bruke overfor kommunene som går ut på å bevilge midler gjennom rammeoverføringer som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Rammetilskuddene fordeles gjennom inntektssystemet, som har som formål å gi kommunene større handlingsrom og utjevne forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud (Fiva et al. 2014, 79). Sammen med skatteinntekter utgjør rammetilskudd kommunens frie inntekter. Motstykket til rammeoverføringer er øremerkede tilskudd, som benyttes for å påvirke kommunenes prioriteringer. Denne typen overføringer har blitt kraftig redusert, og er i dag kun et supplement til rammeoverføringene. Juridisk rammestyring handler om at staten gir kommunene større fleksibilitet ved gjennomføringen av lovpålagte oppgaver. Videre ligger generalistkommune-prinsippet til grunn for mye av dagens kommunalpolitikk og kommunestruktur. Dette går ut på at alle norske kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det kommer til tjenester til

innbyggerne, demokratiske funksjoner, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet og oppgavene som myndighetsutøver (Kommunal- og regionaldepartementet 2012, 6).

Gjennom disse to hovedprinsippene, rammestyring og generalistkommunen, kommer spenningen mellom kommunen som lokalpolitisk arena og tjenesteyter til overflaten. På den ene siden prøver staten å føre en kommunalpolitikk som gir kommunene et reelt lokalpolitisk handlingsrom. Det er en verdi i seg selv at lokalsamfunnet skal ha innflytelse over politikken som føres lokalt. På den andre siden er kommunalpolitikken preget av at innbyggernes tjenesterettigheter skal bli oppfylt uavhengig av hvor de bor i landet, dette er tuftet på verdier om universalisme og rettferdighet (Christensen et al. 2014, 135). Kommunene skal være iverksettere av statlig politikk, ved å stå for mange av de viktigste velferdstjenestene, men også lokalpolitiske institusjoner, med mulighet for lokal tilpasning til variasjoner i ønsker og behov mellom kommunene. Denne balansegangen er kompleks, noe kommunalpolitikken og dens utvikling de siste tiårene bærer preg av.

Staten har ulike typer styringsvirkemidler som kan anvendes overfor kommunene for å sikre at det lokale selvstyret opererer innenfor de nasjonale politiske rammene. De fire hovedtypene er finansielle, juridiske, pedagogiske og oppgavefordelende styringsvirkemidler (Fimreite og Flo 2002, 314). De finansielle styringsvirkemidlene omhandler hovedsakelig systemene for statlig økonomiske overføringer, men kan også vedrøre generelle økonomiske bestemmelser som for eksempel avgjørelse av skattenivå og skatteregler. Som nevnt er rammefinansiering hovedprinsippet for finansieringen av kommunesektoren. De juridiske styringsvirkemidlene er de generelle lovene, særlovene, forskriftene, rundskrivene og kontroll- og tilsynsordningene som begrenser og påvirker kommunenes handlingsrom. Det mest sentrale juridiske styringsvirkemiddelet er lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr. 107, også kalt kommuneloven. Loven gjelder for all virksomhet i kommunen, og regulerer politisk og administrativ organisering i kommuner og fylkeskommuner, samt interkommunale samarbeidsordninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016b, 18). I tillegg er særlovgivningen viktig. Denne er knyttet til de ulike sektorområdene som faller innunder kommunenes ansvarsområde. Pedagogiske styringsvirkemidler er mer uformelle, og gjerne knyttet opp til veiledning og rådgivning mellom det sentrale og lokale plan innenfor samme sektor. Til slutt har staten mulighet til å bruke oppgavefordeling som styringsvirkemiddel. I dette ligger det at staten både kan pålegge og frata kommunen oppgaver (Fimreite og Flo 2002, 315). En viktig komponent i det kommunale selvstyret er at det er negativt avgrenset. Dette gir

kommunene rett til å løse oppgaver som ikke er pålagt noen andre aktører eller forbudt for kommunen å utføre. De ovenfor nevnte styringsvirkemidlene kan alle i ulike former både sikre kommunenes handlefrihet og innsnevre denne.

Selv om rammestyring er et viktig styringsprinsipp i kommunalpolitikken, er det mange komponenter som bidrar til å innsnevre det lokale selvstyret. Smith og Baldersheim hevder i boka «Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?» fra 2011 at modellen med den statsbærende kommunen er under press. Den norske velferdsstaten er i likhet med de andre skandinaviske modellene tuftet på sterke egalitære verdier, og forfekter likhet, utjevning og universalisme (Esping-Andersen 1990, 50). Likevel er hensikten med organiseringen av kommunene som lokale styringsinstitusjoner å tilpasse lokalpolitikken og tjenestetilbudet til variasjoner i behov og ønsker. Hvor stort handlingsrom kommunene egentlig ender opp med å ha, er relevant å diskutere i denne sammenhengen. Det finnes imidlertid ikke noe enkelt svar på dette spørsmålet.

Flere parallelle tilkoblede prosesser i det norske samfunnet har ifølge forfatterne av Makt- og demokratiutredningen fra 2003 bidratt til en innsnevring i kommunenes handlingsrom. Som en følge av dette har kommunen som politisk arena blitt tilbaketrengt til fordel for kommunen som tjenesteproducent (Østerud et al. 2003, 111). I etterkrigstiden var det bred politisk enighet om den storstilte utbyggingen av velferdsstaten. Kommunereformen på 1960-tallet var avgjørende i å pålegge kommunene ansvaret for viktige velferdstjenester, og siden har kommunenes oppgaveomfang vokst ytterligere (Hansen 2011, 87). Samtidig har rettsliggjøringen av samfunnet ført til økt fokus på individuelle rettigheter knyttet opp mot tjenestene. Rettsliggjøring innebærer at flere samfunnsområder blir regulert gjennom lover og direktiver, og at de rettslige institusjonenes beslutningsmakt øker på bekostning av politisk-administrative organers beslutningsmakt (Østerud et al. 2003, 116). Dermed fører rettsliggjøring til at kommunene på den ene siden møter flere individuelle rettskrav og på den andre siden mister beslutningsmakt til rettsvesenet. For å sikre kvalitet og likhet i de kommunale velferdstjenestene, jf. generalistkommuneprinsippet, er riksstandarder og servicekrav fastsatt for løsningen av disse. Staten setter vilkår og krav, og kommunene får i oppgave å yte tjenestene. I tillegg er klageordninger i tjenestene et viktig kontrollinstrument. Innbyggere kan klage hvis de ikke er fornøyd med innholdet i tjenester, hvis de ikke mottar tjenester de har krav på eller de kan klage på vedtak om tjenester (NOU 2003: 19, 83).

I Makt- og demokratiutredningen hevdes det at kommunal tjenesteyting i økende grad preges av ressursknapphet, og at mangelen på ressurser fører til at kommunene ikke er i stand til å oppfylle kravene som stilles (NOU 2003: 19, 28). Ressursknappheten kan også sees i sammenheng med det økende effektivitetshensynet i offentlig sektor. Da New Public Management-trenden (NPM) gjorde sitt inntog for alvor i norsk offentlig sektor på 1990- og 2000-tallet, påvirket dette kommunalpolitikken. NPM er en nyliberalistisk styringsideologi som overfører prinsipper for styring og organisering fra privat sektor til offentlig sektor. De synligste effektene av NPM i norsk offentlig sektor er et økt fokus på kostnadseffektivitet, privatisering og konkurranseutsetting, kontraktbruk, servicedeklarasjoner og brukerorientering, økt ledelsesfokus og utstrakt bruk av målstyring (ibid., 19; Østerud et al. 2003; Bergh 1999). Makt- og demokratiutredningen trekker frem rettighetslovgivning, statlige pålegg og budsjettknapphet som hovedfaktorer for det forfatterne kaller «forvitringen av det kommunale selvstyre».

2.1.3 Kommunens legitimitetsgrunnlag – i endring?

Denne oppgavens avhengige variabel, lokalpolitisk tillit, er knyttet opp mot legitimitet. Legitimitetsbegrepet omhandler i hvor stor grad innbyggere mener at makten blir utøvd på et rettmessig grunnlag (Pettersen og Rose 2000, 21). Dette legitimitetsgrunnlaget kan være tuftet på ulike verdier og forhold som påvirker kommunens omdømme. Kommunens legitimitet er historisk sett tuftet på verdiene frihet, demokratisk deltakelse og effektivitet. Iverksetting av offentlig politikk er avhengig av at innbyggerne aksepterer måten avgjørelsene er tatt på, og at de anser prosedyrene som riktige og rettferdige. Når borgerne selv har en følelse av at de er med på å utforme politikk, blir styresettets legitimitet tradisjonelt sett større (Fiva et al. 2014, 21). Prioritering og samordning mellom lokale saksområder har utgjort grunnlaget for kommunenes politiske karakter, og den politiske mobiliseringen gjennom deltakelse i lokalvalg økte kontinuerlig frem til 70-tallet (Offerdal og Aars 2000, 12).

Siden har valgdeltakelsen i lokalvalg falt. I et demokratisk perspektiv kan dette anses som problematisk, ved at resultater fra valg med lav deltakelse ikke kan sies å representere folkets ønsker og behov i ønsket grad. Ser en imidlertid på kommunenes omdømme og legitimitet i befolkningen, har ikke denne sunket (Pettersen og Rose 2000, 20). Dette kan tyde på at kommunenes verdi- og legitimitetsgrunnlag er i endring, og at innbyggerne vurderer kommunens legitimitet ut fra noe annet enn tradisjonelle demokratiske parametere. Kommunen har i stor grad endret karakter de siste 50 årene. Den mest omfattende endringen kommer som en følge av det store omfanget av velferdsoppgaver kommunene utfører. Forfatterne bak Makt-

og demokratiutredningen hevder basert på dette at kommunen som politisk arena har måttet vike for den tjenesteproduserende kommunen (Østerud et al. 2003, 111). Dette støtter Hansen (2011, 87) ved å understreke at kommunenes legitimitet i økende grad blir knyttet opp til dens evne til å imøtekomme innbyggernes behov for gode velferdstjenester fremfor hvordan de politiske prosessene som ligger bak beslutningstakingen foregår. Velferdstjenestenes inntog i kommunal sektor har på den ene siden ført til at kommunene i større grad ser på borgerne som brukere og tjenestemottakere. På den andre siden har det ført til at borgerne selv er gjennomgående mindre opptatt av å delta politisk på input-siden av demokratiet, og i større grad orienterer seg overfor kommunen ut fra et brukerperspektiv (ibid.).

Økt vektlegging av borgernes brukerrolle kan ha ført til en privatisering og individualisering av forholdet mellom innbyggeren og kommunen. Dette betyr at innbyggerens vilje til å delta politisk på et allment demokratisk grunnlag og dens hensyn til velferdsstatens solidariske grunnlag, viker til fordel for innbyggerens egeninteresse og nyttemaksimering (Hansen 1995, 84). En konsekvens av denne utviklingen er at det blir viktigere for folk å motta gode velferdstjenester som de selv har nytte av enn å beholde det lokale folkestyret og den kommunale autonomien. Endringen i innbyggernes holdninger har kommet parallelt med endringene i de kommunale oppgavene, og her er det naturlig å tenke at det førstnevnte er et resultat av det sistnevnte. Basert på endringen i kommunenes legitimitetsgrunnlag, kan antakelsen som ligger bak oppgavens problemstilling anses som rimelig. Dersom innbyggeren orienterer seg som en tjenestemottaker i møte med offentlige institusjoner, vil tjenestetilbudet spille en rolle for dens syn på kommunen. Dermed vil kvaliteten på tjenestene kommunen tilbyr tenkes å påvirke den lokalpolitiske tilliten. For flere teoretiske overveielser rundt innbyggeren som borger vs. bruker i den demokratiske velferdskommunen, se punkt 3.3.

2.2 Kommunale velferdstjenester

Norske kommuner står for et komplekst og mangfoldig tjenestesystem som søker å betjene innbyggere med mange ulike behov (Bergh 1999, 18). Kommunal tjenesteyting er et resultat av politiske prioriteringer, både på nasjonalt og lokalt nivå. Generalistkommunen forventes å kunne levere nødvendige tjenester til sine innbyggere som møter de fastsatte kravene fra nasjonalt hold. Derfor er kommuneinstitusjonen avhengig av faglig spesialisering innenfor hvert tjenesteområde, i tillegg til at disse tjenestene må planlegges og utvikles, ledes og koordineres, og finansieres og regnskapsføres (ibid.). Selv om en ser et betydelig innslag av

konkurransetsetting og organisatorisk fristilling i kommunal tjenesteyting, skjer hovedvekten av tjenesteytingen innenfor kommunens ordinære driftsorganisasjon (Christensen et al. 2014, 160). I noen kommuner kjøper kommunene tjenester fra private leverandører. Blant velferdstjenestene som behandles i denne oppgaven, er dette mest vanlig i barnehagen, og mindre vanlig i grunnskolen og eldreomsorgen.

Kommuner med færre innbyggere har mindre systemkapasitet, ved at de ikke er i stand til å imøtekomme det fulle spekteret av kommunale tjenestekrav alene. Derfor er det vanlig at kommuner samarbeider for å bedre kunne levere de ulike kommunale tjenestene. Interkommunalt samarbeid er et hyppig brukt virkemiddel blant mindre kommuner, men det er imidlertid ikke kun småkommuner som er del av interkommunale samarbeid. Slike samarbeid er også vanlig for kommuner innenfor samme geografiske område i arbeidet med å møte felles utfordringer. Interkommunale samarbeid anvendes for å øke tilgang til kompetanse, tjenestekvalitet og kostnadseffektivitet, samt for å håndtere oppgaver som krever samarbeid på tvers av kommunegrensene (Jacobsen 2014). Ulemper ved denne typen samarbeid kan være utfordringer knyttet til politisk styring og kontroll. I dag ser en et betydelig omfang av interkommunale samarbeid i kommune-Norge. I 2013 deltok hver norske kommune gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid, og siden har omfanget vært like omfattende (Leknes et al. 2013, 3). Vanlige oppgaveområder for interkommunale samarbeid er helsetjenester, revisjon, barnevern, kultur og brannvesen.

Forholdet mellom statlig og kommunal styring varierer innenfor de ulike politikkområdene, noe som gjør at kommunen har ulik grad av autonomi over ulike tjenester (Reitan et al. 2012, 23). En overordnet trend innen den statlige styringen av tjenestene er økt bruk av «myke» styringsvirkemidler, som økonomisk rammestyring, veiledere og dialogbaserte virkemidler. Analysene i denne oppgaven tar for seg tre ulike typer kommunale velferdstjenester. Disse er eldreomsorg, grunnskole og barnehage. Tjenestene er ulike av karakter, tuftet på ulike grunnverdier, har ulike brukere, varierer i universalitetsgrad, er i ulik grad «betente» tjenester, og selv om tjenestene er kommunale varierer det i hvor stor grad kommunene selv har autonomi til å utforme dem som de vil. I tillegg kan det tenkes at effekten å være foresatt, personlig bruker av tjenesten, pårørende av en tjenestemottaker eller uten erfaring, varierer mellom de ulike tjenestene. Eldreomsorg, grunnskole og barnehage kjennetegnes alle ved å være såkalte valenssaker, der det er politisk enighet rundt de overordnede målene, men ikke like stor enighet rundt virkemidlene for å nå målene (Bjørklund og Saglie 2002, 9). De tre tjenesteområdene

utgjør også kommunenes største budsjettposter. Tjenestene er valgt på grunnlag av hvilke tjenester respondentene får spørsmål om de har erfaring med i Innbyggerundersøkelsen, hvilke tjenester det finnes tilgjengelige og gode kvalitetsmål på, og de nevnte forholdene ovenfor.

2.2.1 Barnehage

Barn i Norge har en lovfestet rett til å gå i barnehage, og brukere av tjenesten er dermed fra alle sosiale lag i samfunnet. Norske barnehager har en høy dekningsgrad selv om tjenesten ikke er obligatorisk. Over 90% av alle barn mellom ett og fem år i Norge har barnehageplass. Som en følge av politisk og økonomisk utvikling og likestilling har det blitt mindre og mindre vanlig å ikke ha barnet i barnehagen. Omtrent halvparten av alle barnehager er private, og dette legger til rette for større konkurranse mellom barnehagene (SSB u.å.b). Offentlige og private barnehager må følge barnehageloven og tilhørende forskrifter. Det er kommunene som har ansvaret for tjenesten i sin helhet, og har tilsynsmyndighet uavhengig av om barnehagen er offentlig eller ikke. Videre fører Fylkesmannen som statlig institusjon tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, i tillegg til å i særtilfeller føre tilsyn med enkeltbarnehager (Udir 2017b). Den statlige tilsynsmyndigheten er et sentralt virkemiddel for statlig påvirkning av tjenesten. Mens Kunnskapsdepartementet har det overordnede politiske ansvaret for barnehagetjenesten, representerer Utdanningsdirektoratet den nasjonale styringsmyndigheten. Disse utformer rammeplaner, rundskriv og veiledere som er med på å påvirke kommunenes prioriteringer og organisering av tjenesten.

Private barnehager mottar omtrent like stor andel av kommunal finansiering som offentlige, der den kommunale finansieringen ligger på om lag 80% hos begge typer. I tillegg finansieres barnehagene ved hjelp av foreldrebetaling som utgjør omtrent 5% av finansieringen og til slutt utgjør statlig finansiering det resterende. Barnehage er ikke gratis, men et prinsipielt mål med foreldrebetalingen er at alle som ønsker det skal ha råd til å ha barn i barnehagen. Foreldrebetalingen ligger gjennomsnittlig på rundt 2000 i måneden (Udir 2014, 63). Gjennomsnittlig går omtrent 15% av kommunenes driftsutgifter til barnehagen. Dette varierer imidlertid stort mellom kommunene, fra å utgjøre 5% i noen kommuner til 20% i andre (Udir 2014, 36). Dette kan naturligvis tenkes å ha med befolkningsstruktur å gjøre, men kan også være et resultat av ulike kommunale prioriteringer.

Arbeid med kvalitetsutvikling er et sentralt fokus i barnehagesektoren med Utdanningsdirektoratet i spissen. Kvalitet i barnehagen fremmes gjennom trivsel, læring og lek,

og handler overordnet sett om de egenskapene en barnehage har som vedrører dens evne til å tilfredsstille barns, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov (Sandve 2001, 36). Rammeplanen for barnehager gir kommunene retningslinjer for kvalitetsarbeidet, samt for tjenestens samfunnsoppgave, innhold, planlegging og samarbeid. I rammeplanen står det at barn skal gis grunnleggende kunnskaper på syv fagområder: kommunikasjon, språk og tekst; kropp, bevegelse og helse; kunst, kultur og kreativitet; natur, miljø og teknikk; etikk, religion og filosofi; nærmiljø og samfunn; og antall, rom og form (Gulbrandsen og Eliassen 2013, 15). Her ser vi innholdsorientert statlig påvirkning av sektoren, som kan bidra til å begrense kommunenes autonomi på tjenesteområdet. Videre er bemanning, både i form av relevant kompetanse og voksentetthet, sentralt når barnehagekvalitet diskuteres. I 2018 vedtok Stortinget en bemanningsnorm for barnehager som sier at bemanningen ikke skal overskride minimum én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. I oppstartsfasen får kommunene øremerkede tilskudd som hjelp for å oppnå normen (Udir 2019). Andre sentrale kvalitetsaspekter i barnehage er egenskaper ved lokalene og utearealene, samhandling mellom barn, ansatte og foreldre, prosesser og rutiner, styring og måloppnåelse (Gulbrandsen og Eliassen 2013, 14).

2.2.2 Grunnskole

Grunnskolen er en universell velferdstjeneste som kommunen har ansvaret for. I Norge er tiårig skolegang obligatorisk for alle barn, og skolegang ved offentlige grunnskoler er gratis. Barnet skal gå på barneskolen fra første til syvende klasse, og ungdomsskolen fra åttende til tiende klasse. Noen skoler er også kombinerte barne- og ungdomsskoler, såkalte 1-10-skoler. Grunnskoletjenesten er i høy grad standardisert, ved at opplæringsloven legger til grunn at alle barn skal få en likeverdig grunnskoleutdanning i et samordnet grunnskolesystem basert på gjeldende læreplaner (Opplæringslova, § 2, 1998). De fleste grunnskoler i Norge er offentlige og drevet av kommunene. Dette gjelder for over 90 prosent av grunnskolene (SSB u.å.b). Det finnes imidlertid også private skoler. Blant private skoler skilles det mellom frittstående skoler (friskoler) og privatskoler. Friskolene er statsfinansiert og må forholde seg til friskoleloven, mens privatskoler ikke får tilskudd fra staten og må følge Opplæringslova § 2, 12. ledd. Statlige myndigheter fører tilsyn med grunnskolene. Mens Fylkesmannen fører tilsyn over de kommunalt eide grunnskolene, fører Utdanningsdirektoratet tilsyn med private skoler og friskoler (Udir 2017b). Utdanningsdirektoratet utgjør også den nasjonale styringsmyndigheten i grunnskoletjenesten.

Ressursinnsats på skolefeltet er regulert gjennom minstestandarden, i tillegg til at kommunene selv bestemmer skolestrukturen. Dette fører til betydelige forskjeller i utgifter per elev mellom kommunene (Fiva et al. 2014, 41). Gjennomsnittlig går i overkant av 20% av kommunenes driftsutgifter til grunnskole. Dette gjør grunnskolen til kommunenes nest største utgiftspost, etter pleie- og omsorgstjenester (Udir 2014). Alle barn skal gå på grunnskolen, uansett hvilke sosiale lag de tilhører. Grunnskolen har vært et satsningsområde fordi den historisk sett har vært en viktig arena for utjevning av sosial ulikhet og dermed spilt en betydningsfull rolle i utviklingen av det norske velferdssamfunnet. Som en følge av større fokus på å innfri nasjonalt bestemte krav og rettigheter har nedlegging av grendeskoler og små skoler vært en økende trend de siste tiårene, noe som har skapt engasjement blant befolkningen i mange distriktskommuner (Agenda Kaupang 2017, 32).

Grunnskoletjenesten er et sektorpreget tjenesteområde bestående av en svært høy andel fagutdannede lærere med en enhetlig profesjon. Tradisjonelt sett er utdanningssektoren ganske sterkt regulert og grunnskolesektoren er et tjenesteområde der kommunen har relativt lite handlingsrom sammenliknet med for eksempel helse og omsorg (Fiva et al. 2014, 41). Den statlige styringen overfor grunnskolesektoren er i stor grad innholdsorientert, noe som begrenser den kommunale autonomien på området. Et viktig verktøy for statlig styring er fastlegging av faglig innhold gjennom læreplanenes bestemmelser. I læreplanene finner vi minstestandarder for innhold og struktur i fagene norsk, matematikk, naturfag, religion, livssyn og etikk, engelsk, gym, kunst og håndverk, musikk, mat og helse, fremmedspråk, arbeidslivsfag, utdanningsvalg og fordypningsfag (Kunnskapsdepartementet 2017). Videre påvirket staten organiseringen av tjenesten i 2018 ved å innføre en lærertetthetsnorm som regulerer forholdstallet mellom lærere og elever i undervisningen (Kunnskapsdepartementet 2018). Normen ble innført fordi gruppestørrelse fastslås å henge sammen med læringsutbytte og læringsmiljø, som er de to viktigste kvalitetsaspektene i grunnskolen.

2.2.3 Pleie- og omsorgstjenester

De kommunale pleie- og omsorgstjenestene omfatter flere separate primærhelsetjenester som kommunene har ansvaret for. I denne oppgaven samles sykehjem, hjemmesykepleie, omsorgsbolig og hjemmehjelp i begrepet «eldreomsorg», ettersom hovedandelen av brukerne er eldre. Andre kommunale primærhelsetjenester som fastlege, legevakt, helsestasjon og fysioterapi, inkluderes ikke i analysene. En ser at deler av de utvalgte eldreomsorgstjenestene heller kan kalles «yngreomsorg», for det har vært en økning i yngre brukere de siste tiårene.

Disse er hovedsakelig personer med funksjonsnedsettelse, utviklingshemming, psykiske lidelser eller langvarige somatiske sykdommer (Brevik 2010). Denne endringen er i stor grad et resultat av oppgaveomfordeling (Helsedepartementet 2018, 49). Ettersom en hovedandel av brukerne er eldre, velges begrepet eldreomsorg til å dekke tjenestene. Eldreomsorg er et tema som stadig er på dagsorden, og behovet vil øke i takt med at en større andel av befolkningen blir eldre. I 2018 fikk Norge sin første eldreminister med spesifikt ansvar for eldreomsorgstjenestene (NRK 2018). Det overordnede politiske ansvaret ligger hos Helsedepartementet, og Helsedirektoratet er nasjonal styringsmyndighet. Tjenesteområdet utgjør omtrent en tredjedel av kommunenes budsjetter, og er dermed kommunenes største budsjettpost (Vabo 2012, 99).

Av pleie- og omsorgsinstitusjoner i Norge er et stort flertall kommunalt eid og drevet. Det finnes imidlertid også to andre private styringsformer for slike tjenester: kommersielle og ideelle. Mens kommersielle institusjoner drives av private aktører, drives ideelle institusjoner av ideelle organisasjoner eller stiftelser. Andelen plasser i kommersielle og ideelle pleie- og omsorgsinstitusjoner utgjør samlet omtrent en tiendedel av alle plasser, og av disse er litt over halvparten kommersielt drevet (SSB 2018). Ideelle tjenesteleverandører henter ikke ut overskudd fra driften slik som kommersielle leverandører, og har gjerne helse- og sosialpolitiske formål som utgangspunkt for driften (Difi 2018, 8). Mens det er generelt lite politisk uenighet rundt de ideelt drevne institusjonene, er kommersielle institusjoner et politisk og ideologisk omstridt tema. Andelen institusjonsplasser i kommersielt drevne institusjoner i dag er et resultat av konkurranseutsetting og bruk av anbud i noen kommuner.

Pleie- og omsorgstjenester er mindre regulert enn andre kommunale tjenesteområder, spesielt når det kommer til minstestandarder (Fiva et al. 2014, 41). Derfor varierer tjenestetilbudet mellom kommunene. Dette er i stor grad et resultat av variasjon i behov og driftsbetingelser, men kommunens økonomi og forskjellige prioriteringer spiller også inn (Daatland og Veenstra 2012). Profesjonsgruppene i eldreomsorgen er ikke like standardisert som for eksempel i grunnskolen. En ser ganske mange ufaglærte ansatte, spesielt i hjemmebaserte tjenester. Det har aldri eksistert spesifikke regler for bemanningens kvalifikasjoner, selv om dette er et fokus i det økende kvalitetsarbeidet (Vabo 2012, 123).

Helsetilsynet er en statlig myndighet som fører tilsyn med tjenesteområdet, og overholdelse av spesifikk lovgivning og faglige standarder vektlegges spesielt (Vabo 2012, 120). Tilsynet er i

stor grad dialogbasert og avgrenset til lovlighetskontroll. Den statlige styringen er generelt «mykere» og mindre intervensjonerende innen kommunale pleie- og omsorgstjenester enn innen utdanningssektoren. Her er styringsfokus mer tilretteleggende og prosessorientert, og griper ikke inn i tjenestenes innhold i like stor grad som i for eksempel grunnskolen (Vabo 2012, 121). Prosesskravene som settes kan fungere byråkratiserende, men dette betyr imidlertid ikke at de innsnevrer kommunens handlingsrom. Videre står innbyggernes rettigheter og krav sentralt i eldreomsorgen. Kommunen er pålagt å innfri innbyggernes behov for disse tjenestene, men det er i liten grad spesifisert hvordan de skal organiseres. Dersom de nasjonalt fastsatte lovbestemmelsene er vurderingspregede og inkluderer bruk av skjønn, er disse eksempler på «mykere» reguleringer. Ellers kan staten påvirke kommunenes prioriteringer gjennom informasjon, ved bruk av rundskriv, veiledere og anbefalinger. Dersom lovbestemmelser føres opp med tilsyn, kontroll og sanksjoner representerer de «hardere» former for styring.

Kvalitet i eldreomsorgen handler i stor grad om å fremme livskvalitet blant brukerne og bidra til en trygg og verdig alderdom (Helsedepartementet 2018). Pasientsikkerhet, ventetid, oppfølging, relevant kompetanse, lokaler, reinnleggelser og ulike indikatorer for måloppnåelse er aspekter som trekkes frem når kvalitet i eldreomsorgen diskuteres og måles (Riksrevisjonen 2019, 65).

3 Teori

Oppgavens overordnede problemstilling lyder «*I hvor stor grad påvirker kvaliteten på kommunale velferdstjenester innbyggernes lokalpolitiske tillit?*». I teorikapittelet vil det teoretiske fundamentet for hvordan kvaliteten på tjenester kan påvirke politisk tillit presenteres i et statsvitenskapelig perspektiv. Først vil avhengig variabel i denne oppgaven, politisk tillit, redegjøres for. Tillitsbegrepet diskuteres etterfulgt av en presentasjon av politisk og lokalpolitisk tillit mer spesifikt. Deretter belyses de to hovedretningene av teorier for hvordan politisk tillit oppstår, institusjonelle og kulturelle tillitsteorier. Problemstillingens forklaringskomponent belyses videre. Kvalitet i det offentlige belyses først med en diskusjon rundt kvalitetsbegrepet. Deretter gjennomgås relevant Quality of Government-teori, etterfulgt av en diskusjon knyttet til offentlig tjenestekvalitet. For å tilnærme meg hvordan tjenestekvalitet kan påvirke innbyggernes politiske tillit, drøftes innbyggerens rolle i velferdsstaten i lys av en borger versus bruker-diskusjon i tillegg til tilfredshetskomponenten i forholdet mellom tjenester og tillit. Oppgavens flernivåteoretiske argument presenteres ved å diskutere kommunens rolle i dannelsen av politisk tillit. Til slutt utledes hypoteser basert på teoretiske og kontekstuelle overveielser.

Problemstillingen er tuftet på institusjonell tillitsteori, og en tilnærming til politisk tillit som et resultat av egenskaper ved de politisk-administrative institusjonene. I denne forbindelse er det viktig å skille mellom institusjonelle teorier for politisk tillit og institusjonell teori i statsvitenskapen for øvrig. Sistnevnte vektlegger institusjonenes egen immaterielle kraft. Her anses de kulturelle, verdibaserte komponentene som eksisterer innad i organisasjoner og i omgivelsene rundt som regel- og meningsdannende, og som grunnleggende for hvordan politikk og samfunnet ellers fungerer (jf. March og Olsen 1989). Institusjonell tillitsteori er mer instrumentell og rasjonell, og legger større vekt på institusjonenes ytelsesevne. Sett i sammenheng med nyinstitusjonalisme kan teorigrenen knyttes opp til Rational Choice-institusjonalismen, som forfekter et økonomisk og rasjonelt syn på aktører og institusjoner (jf. Scott 1995).

3.1 Politisk tillit

I problemstillingen er politisk tillit avhengig variabel. Politisk tillit har vært gjenstand for en lang rekke statsvitenskapelige studier. Interessen for fenomenet vokste frem i kjølvannet av andre verdenskrig og under den kalde krigen, med et syn på politisk tillit som en forutsetning

for regimestabilitet, forutsigbarhet og effektivitet (Van der Meer og Zmerli 2017, 6). Årsaken til den vedvarende relevansen av forskning på politisk tillit er de mange effektene og ringvirkningene det har i et samfunn. Tillit, både av sosial og politisk art, er en ressurs i samfunnet. Det kan føre til at befolkningen viser større overholdelse og respekt overfor det offentlige, og dermed effektivisere politiske og administrative prosesser (Kim 2005). Van der Meer (2017) skiller basert på et liberalt-demokratisk perspektiv mellom tillit, mistillit og en «sunn skepsis» til politiske institusjoner. Selv om det for et styresett er ønskelig med høy grad av tillit i befolkningen, er kritiske, oppmerksomme og involverte borgere verdifullt i et liberalt demokrati da det er med på å ansvarliggjøre de politiske aktørene.

Hovedandelen av forskere på politisk tillit tar for seg forutsetningene for fenomenet. De søker å forklare hvordan tillit oppstår både på et mikronivå (individ), mesonivå (organisasjon) og makronivå (land). Her skilles det mellom to teoretiske hovedgrener. Den første grenen hevder at politisk tillit er institusjonelt og endogent forklart. Her ses politisk tillit som et resultat av innbyggernes rasjonelle vurderinger av egenskaper ved de politisk-administrative institusjonene og deres «performance» (Rothstein 2009; Khan 2016). «Performance» referer her til hvordan aktører og institusjoner yter tjenester og hvorvidt de presterer godt. Analysene senere i oppgaven tester den sentrale antakelsen i slike institusjonelle og endogene teorier, nemlig at offentlige institusjoner som presterer bra skaper politisk tillit i befolkningen. Den andre grenen ser tillit som et resultat av kulturelle forhold uavhengig de politiske institusjonene (Almond og Verba 1963; Putnam 1993; Inglehart 1997). Dette kommer oppgaven tilbake til i punkt 3.1.4.

3.1.1 Tillit

Før politisk tillit skal belyses, er det hensiktsmessig å redegjøre for grunnleggende aspekter ved tillitsbegrepet i seg selv. Tillit er et komplekst sosialt fenomen som kan ta mange ulike former. Det er situasjonsbetinget og relasjonsbetinget, men er ifølge Grimen (2009, 13) alltid tredelt: *noen stoler på noen med tanke på noe*. Tilliten har også andre grunnleggende kjennetegn. Den er fremtidsrettet, preget av usikkerhet og rettet mot mennesker eller noe som til syvende og sist er menneskeskapt (Sztompka 1999, 18, 19). Tillit involverer en personlig sårbarhet og risiko som et resultat av usikkerhet rundt andres fremtidige atferd – vi har begrenset kunnskap og vi kan tro at andre vil handle med velvilje overfor oss, men vi kan ikke være helt sikre (Newton 1999, 170). Hvis en viser tillit til noen som bryter tillitsrelasjonen innebærer dette et tap for den

som har utvist tilliten. Tapet er da enten personlig, emosjonelt, sosialt, økonomisk eller politisk av natur.

3.1.2 Hva er politisk tillit?

På forskningsfeltene som tar for seg tillit i statsvitenskapelig perspektiv eksisterer det en uenighet i hvorvidt det i det hele tatt finnes noe som heter «politisk tillit» eller «institusjonell tillit», og om det går an å ha tillit til politiske systemer og institusjoner. Offe (1999) hevder at tillit til institusjoner egentlig ikke eksisterer, og at vi kun kan ha tillit til menneskene i institusjonene. Bretzer og Holmgren (2018, 368) beskriver tillit som noe som berører de aller innerste spørsmålene i menneskers sosiale natur, og som kun kan eksistere i horisontale relasjoner. I relasjoner der maktbalansen er ujevnt fordelt, hevder forfatterne at det ikke kan eksistere en tillitsrelasjon. I stedet brukes begrepet «förtroende», på engelsk «confidence», som kan oversettes på norsk til «tiltro». Bretzer og Holmgren advarer mot å bruke tillitsbegrepet når vertikale forhold i et flernivåsystem studeres (ibid., 369, 370). Likevel har en rekke forskere tatt til seg begrepet og anerkjenner at mennesker kan ha tillit til systemer og institusjoner (Stokes 1962; Gamson 1968; Easton 1975; Miller og Listhaug 1990; Mishler og Rose 2001; Norris 2017). Coulson (1998, 31) forfekter at tillit er noe som kan eksistere mellom mennesker, mellom mennesker og organisasjoner, eller mellom organisasjoner. På bakgrunn av overveielser av fenomenet og begrepet «politisk tillit», gjennomgang av forskningsfeltet der det brukes og anerkjennelsen av at tillit i ubalanserte maktforhold kan være problematisk, velges det i denne masteroppgaven å anvende begrepet «politisk tillit».

Mange forskere har kommet med sine definisjoner av politisk tillit. Stokes (1962, 67) definerer politisk tillit som en grunnleggende evaluerende orientering overfor de politiske myndighetene. Det evaluerende aspektet i denne definisjonen står sentralt i analysene i denne oppgaven. Problemstillingen bygger på en antakelse om at innbyggeren evaluerer resultatene som de offentlige myndighetene leverer og former sin tillit overfor dem basert på dette. En innbyggers politiske tillit er dermed et resultat av de følelsene og holdningene innbyggeren har overfor myndighetene. Denne typen tillit reflekterer i hvor stor grad de politisk-administrative institusjonene handler etter innbyggerens ønsker og innfrir dens forventninger (Khan 2016, 667). Politisk tillit er knyttet til institusjonell tillit, som kan sies å omhandle en forventning om at institusjoner skal prestere på en tilfredsstillende måte (Mishler og Rose 2001, 31). Politisk tillit kan rettes mot spesifikke deler av eller aktører i det politiske systemet, som politikere, partier, offentlige tjenestemenn eller spesifikke tjenesteorganisasjoner, eller mot systemet i sin

helhet. Gamson (1968, 54) hevder at politisk tillit baserer seg på sannsynligheten for at det politiske systemet, eller en spesifikk del av det, vil produsere det utfallet innbyggeren ønsker selv uten at det blir ført tilsyn. Miller og Listhaug beskriver politisk tillit som et resultat av innbyggerens evalueringer av hvorvidt politiske myndigheter og institusjoner handler i samsvar med de normative forventningene i befolkningen (1990, 358). Norris definerer politisk tillit som «den generelle troen på politiske institusjoners prestasjonsevne, og/eller troen på folkevalgtes velvillige motivasjoner og prestasjonsevne» (2017, 24). Basert på disse tilnærmingene til politisk tillit vil denne oppgaven ta utgangspunkt i en forståelse av politisk tillit som en grunnleggende holdning overfor myndighetene og det politiske systemet, basert på i hvor stor grad myndighetene innfrir innbyggerens ønsker og forventninger, og i hvor stor grad innbyggerne har et inntrykk av at myndighetene handler med tanke på borgernes beste.

Mens den sosiale, mellommenneskelige tilliten tilhører den private sfæren, tilhører politisk tillit den offentlige og politiske sfæren. Innen sosial tillit skiller Putnam mellom «tykk» og «tynn» tillit. Den tykke tilliten vises overfor noen tillitsgiveren har en hyppig personlig relasjon med. Tynn tillit vises overfor noen tillitsgiveren har mindre kjennskap til, og vedrører den generaliserte tilliten ved at tillitsgiveren lar tvilen komme tillitsmottakeren til gode (Putnam 2000). Politisk tillit er i denne forstand «tynnere» enn sosial tillit. Her er det flere usikkerheter, større risiko og mindre forutsigbarhet, og den politiske tilliten er mer avhengig av formelle sanksjoner for å overholde tillitsforholdet (Newton 1999, 179).

Ved å ta i bruk en evaluerende og relasjonell tilnærming til tillit, hevder Van der Meer (2016, 5) at vi kan skille mellom fire hovedkomponenter i tillit. Disse er 1) tillit til at tillitsmottakeren har kompetanse til å handle i samspill med tillitsgivers interesse, 2) tillit til at tillitsmottaker er oppriktig og velmenende overfor tillitsgiver, 3) tillit til at tillitsmottakers forpliktelse kan bli overholdt av tillitsgiver eller at tillitsmottaker på andre måter kan holdes ansvarlig, og 4) tillit til at tillitsmottakers atferd er forutsigbar. Disse fire punktene kan også overføres til en innbyggers politiske tillit mer spesifikt ved å se på innbyggeren som tillitsgiver og politiske aktører som tillitsmottakere. Det første punktet kan knyttes til at innbyggeren kan ha tillit til aktørenes kompetanse og at disse skal levere politiske resultater som ønsket. Det andre punktet kan handle om at innbyggeren har tillit til at de politiske aktørene skal opptre velmenende overfor innbyggeren, ved å gi velferdsrettigheter, minoritetsrettigheter eller sikre demokratisk proporsjonalitet. Punkt tre kan knyttes til at innbyggeren har tillit til at de politiske aktørene

kan holdes ansvarlig for deres atferd. Det siste punktet kan knyttes til innbyggernes ønske om forutsigbarhet gjennom regimestabilitet og reliable politiske utfall (ibid., 6).

Politisk tillit og legitimitet er nært tilknyttet hverandre. Legitimitet handler om myndighetenes kapasitet til å skape og opprettholde en aksept i befolkningen rundt måten politiske beslutninger tas på, og hvorvidt innbyggerne anser de offentlige prosedyrene som riktige og rettferdige (Lipset 1959,86). Et sentralt grunnlag for legitimitet er innbyggernes evne til å være med på å utforme offentlig politikk, på input-siden av demokratiet (Fiva et al. 2014, 21). Dette er fordi det er en rimelig antakelse at innbyggernes følelse av å være med på å utforme politikk øker styresettets legitimitet. Kilden til offentlige institusjoners legitimitet kan også ligge på output-siden av det politiske systemet. Innbyggerne er oftere i kontakt med output-siden, gjennom møter med offentlig administrasjon og tjenesteleverandører. Innbyggeres inntrykk av offentlig upartiskhet, fravær av korrupsjon i offentlig tjenesteyting påvirker institusjonenes legitimitet (Rothstein 2009, 325). I et samfunn som Norge, der borgerne blir mer bevisste kvaliteten på velferdstjenestene de mottar, kan også styresettets prestasjonsevne når det kommer til tjenesteyting være en viktig kilde til legitimitet (Pettersen og Rose 2000, 40). Selv om tillit og legitimitet er konseptuelt ulike, kan politisk tillit i mange tilfeller anses som et uttrykk for offentlige myndigheters legitimitet (Easton 1975, 453). Det er sannsynlig at en innbygger som ser på et politisk system som legitimt også vil ha tillit til det. Likevel kan tillit og legitimitet variere uavhengig av hverandre, ved at en innbygger kan miste tilliten til at myndighetene er i stand til å styre effektivt selv om den likevel mener at myndighetene har rettmessig legitimitet til å styre (ibid.).

Et annet begrep som er knyttet til politisk tillit er sosial kapital. Bourdieu (1986) fremmet sosial kapital som en verdifull individuell og kollektiv egenskap i samfunnet som kommer til uttrykk gjennom forekomsten av sosiale nettverk bestående av tillitsfulle relasjoner. Putnam (1993) forstår sosial kapital som de trekkene i samfunnet som vedrører nettverk, normer for samarbeid og tillit som muliggjør ikke-tvangsbasert samhandling. I Norge har vi høy sosial kapital, og Wollebæk og Seggaard (2011, 12) beskriver denne kombinasjonen av nettverk og tillit som «oljen i det norske samfunnsmaskineriet». Sosial kapital kan gi goder både på individnivå og samfunnsnivå. På individnivå kan det blant annet gi bedre livskvalitet, lavere dødelighet og bedre helse. På samfunnsnivå kan det redusere kriminalitetsnivået, samt bidra til et tryggere og mer demokratisk samfunn (Putnam 1993; Putnam 2000; Veenstra 2007; Wollebæk og Seggaard

2011). Politisk tillit, og tillit forøvrig, utgjør altså sentrale komponenter i den sosiale kapitalen som kan bidra til mange positive effekter for det norske samfunnet.

3.1.3 Lokalpolitisk tillit

I denne oppgaven er lokalpolitisk tillit, operasjonalisert gjennom tillit til kommunepolitikere, avhengig variabel. Dermed er det hensiktsmessig å redegjøre for hvordan lokalpolitisk tillit kan skille seg fra politisk tillit forøvrig. Når innbyggeren vurderer sin tillit til de lokalpolitiske institusjonene, vil mange forhold medvirke. Se punkt 3.1.4 for en teoretisk diskusjon rundt opphavet til politisk tillit.

Den tydeligste forskjellen mellom lokalpolitisk tillit og politisk tillit forøvrig, er forskjellen i avstand fra innbyggeren til tillitsobjektet. Lokalpolitisk tillit er «nærere» og mer personlig enn politisk tillit generelt, både geografisk og sosialt sett. Innbyggeren opplever generelt kortere geografisk avstand til lokale offentlige institusjoner. Samtidig er også sjansen stor for at innbyggeren kjenner aktører i lokale institusjoner personlig – det være seg lokalpolitikere i kommunestyret, ansatte i kommuneadministrasjonen på rådhuset, pedagoger i en kommunal barnehage eller sykepleiere på et kommunalt sykehjem. I mange land der offentlige systemer er oppbygd av flere nivåer ser en at innbyggerne har høyere tillit til lokalpolitiske institusjoner enn offentlige institusjoner på nasjonalt nivå (Stava 2005b, 266; Muñoz 2017, 71). Her kan nærhet og hyppig direkte kontakt tenkes å ha en sentral tillitsbyggende funksjon, ved at innbyggeren møter det offentlige oftere gjennom de lokale institusjonene og har bedre og nærmere kjennskap til dem.

Borgereffektiviteten oppleves også ofte større i mindre politiske enheter. Samtidig eksisterer det en mulig «spillover»-effekt mellom tillit til de ulike myndighetsnivåene. Dette er fordi ansvarsfordelingen mellom dem ofte er kompleks og kan være utfordrende for innbyggeren å forstå, samtidig som innbyggeren ikke nødvendigvis er bevisst på hvilke tjenester som leveres av de ulike nivåene (Muñoz 2017, 76). Innbyggeren kan i slike tilfeller ha en tendens til å la sitt kjennskap til og inntrykk av ett myndighetsnivå påvirke sine holdninger til et annet myndighetsnivå. Dette kan også gjøre seg gjeldende i Norge, ved at en innbygger som har lite kjennskap til kommunepolitikken men vet mye om rikspolitikken lar sin tillit til lokalpolitikere bli påvirket av tillitsnivået den har til rikspolitikere. Videre er lokalavisene viktige arenaer i lokalsamfunnet for lokalpolitisk informasjon og debatt (Winsvold og Myrvold 2005). Lokale

medier følger kritisk med og bærer ofte preg av personfokus, noe som kan tenkes å ha en påvirkning på lokalpolitikernes legitimitet.

Lokalpolitisk deltakelse kan sees i sammenheng med lokalpolitisk tillit, ettersom det er naturlig å tenke at deltakelsesaspektet og tillitsaspektet har noen felles forklaringsvariabler. Christensen og Arnesen (2013) finner at arbeidsledigheten i kommunen er en kontekstvariabel som har negativ effekt på lokalvalgdeltakelse. I en sammenlikning av deltakelse i riks- og lokalpolitikk finner Saglie og Folkestad (2013) at det er en større andel av respondentene som aktivt har forsøkt å påvirke en politisk avgjørelse på kommunenivå enn på riksnivå. Dette forteller at terskelen for å kontakte politikere eller administrativt ansatte er lavere på lokalt nivå. Videre er sjansen større for at respondentene deltar i lokalpolitikken om kommunene er små. Alder har ulik effekt på deltakelse på lokalt og nasjonalt nivå. Mens yngre og eldre innbyggere er mindre involvert i kommunepolitikken, viser det seg at deltakelse på nasjonalt nivå avtar med alderen.

Pettersen og Rose (2000) finner spesielt én komponent som den mest fremstående kilden til kommunenes omdømme i befolkningen i deres studie. Kommunens omdømme innebefatter i studien tilliten til kommunepolitikere og syn på deres innsats, synet på de lokale partiene, tilliten til kommunestyret og ordføreren, synet på kommunestyrets lydhørhet, tilliten til lokalforvaltningen og synet på forvaltningens handlemåte. For alle disse aspektene er tilfredshet med de kommunale tjenestene en sentral forutsetning (2000, 40). I tillegg finner de at tilliten til kommunestyret er høyere blant innbyggere som har stemt på ordførerpartiet og de som bor i mindre kommuner. Baldassares (1985) undersøkelse av innbyggers tillit til lokale styringsinstitusjoner i California viser at tilliten er lavere i lokalsamfunn preget av heterogenitet, raske samfunnsendringer og høy befolkningstetthet. Stava (2005a) finner i en studie av det norske lokaldemokratiet at innbyggerens syn på hvorvidt folkevalgte har hensyn til innbyggernes meninger, samt deres tilfredshet med de kommunale tjenestene, øker deres lokalpolitiske tillit. Han finner også at tilliten til lokale institusjoner er høyere i kommuner med lavere folketall (2005b). Denne sammenhengen støtter antakelsen om at borgereffektiviteten, som gjerne oppleves høyere i mindre kommuner, spiller inn på den politiske tilliten.

3.1.4 Hvor kommer politisk tillit fra?

Politisk tillit er som andre holdninger komplekst sammensatt, og det er liten uenighet om at mange ulike faktorer spiller inn på graden av politisk tillit hos en innbygger. Det er vanlig å skille mellom to teoretiske hovedtradisjoner i studiet av hvor tillit til de politiske institusjonene

kommer fra. På den ene siden legger kulturelle teorier vekt på at tillit hovedsakelig skapes av *eksogene* faktorer som kommer utenfra de politisk-administrative institusjonene. Putnam (1993), Almond og Verba (1963) og Inglehart (1997) har forfektet denne tilnærmingen i sine analyser. På den andre siden hevder institusjonelle teorier at politisk tillit er *endogen*, og skyldes forhold ved de politisk-administrative institusjonene selv. Rothstein (1998; 2009) vektlegger denne tilnærmingen ved å forfekte at kvalitet i offentlige institusjoner og gode prestasjoner fra myndighetenes side fører til høyere tillit til myndighetene. Videre kan en skille mellom mikro- og makroperspektiver innenfor hver av retningene. I et makroperspektiv på tillit vil en forvente variasjoner i tillit mellom stater og kulturer, mens en i et mikroperspektiv også vil forvente variasjon innenfor disse (Mishler og Rose 2001, 32).

Kulturelle teorier forstår tillit til politiske institusjoner som noe eksogent og kulturelt betinget, og som et resultat av sosialisering. Politisk tillit anses som sosialt skapt og derfor ikke som et resultat av individenes rasjonelle tenkning. Politisk og institusjonell tillit sees på som en forlengelse av mellommenneskelig tillit, i den forstand at den mellommenneskelige tilliten bygges opp tidlig i livet og overføres til andre aspekter og arenaer etter hvert som en blir eldre (Almond og Verba 1963; Inglehart 1997). Denne overføringen av tillit kan kalles en «spillover-effekt», og kan være positiv ettersom mellommenneskelig tillit som «smitter over» til utvidede arenaer legger til rette for samarbeid, sosial kapital, et aktivt sivilsamfunn og et demokrati med høy legitimitet (Mishler og Rose 2001, 34). I makrokulturelle teorier anses graden av politisk og institusjonell tillit som et resultat av de samlende tendensene som dyptgående kulturelle normer, tradisjoner og holdninger i samfunnet har. I mikrokulturelle teorier vektlegges forskjellene mellom individer når det kommer til hvert enkelt individ sine erfaringer og sosialisering. Disse forskjellene er en kilde til variasjon i tillit også innenfor samme samfunn. I mikrokulturelle teorier antas ulike sosiodemografiske variabler å ha stor effekt på tillit. I analysen senere i oppgaven vil kontrollvariablene inkludere kjønn, alder, utdanning og politiske holdninger, og dermed kontrollere for noe av mikrokulturelle teoriers forklaringskraft.

I kulturelle teorier oppfattes både den politiske tilliten i befolkningen generelt og tilliten hos den enkelte innbygger som rigid. I tillegg kan den politiske tillitskulturen i et land anses som stivhengig, ved at tillitsmønsteret virker selvforsterkende over tid og graden av tillit på et tidspunkt er betinget av tidligere tillitsmønstre (ibid., 33). Politisk og institusjonell tillit kan derfor ut fra kulturelle teorier ta lang tid å endre. Kulturelle teorier om politisk tillit har både møtt støtte og kritikk. I sør-europeiske land generelt og Italia spesielt, har forskere ment at den

politiske mistilliten i stor grad har vært dypt kulturelt betinget (Torcal 2017, 420; Putnam 1993). En hovedpåstand i kritikken mot kulturelle teorier er at den mellommenneskelige tilliten i mange samfunn ikke er overførbart til politisk tillit. Fukuyama (1995) hevder for eksempel at dette ikke er mulig i samfunn med sterke familieband. En finner til og med et negativt forhold mellom mellommenneskelig tillit og politisk tillit i noen totalitære land, og institusjonelle teorier får mer støtte her (Rivetti og Cavatorta 2017, 66).

Tillit og legitimitet kan oppstå av ulike grunner, og i ulike stadier i policy-prosessen. Scharpf (1970) skiller basert på systemteori mellom demokratisk legitimering på input- og output-siden i EU. Her skjer legitimering gjennom politisk deltakelse og representasjon på den ene siden, og gjennom politiske resultater og effektivitet på den andre. Schmidt (2013) argumenterer for å inkludere throughput i denne teorien, ved å også vektlegge hvordan tillit og legitimitet kan oppstå basert på hva som skjer i «den sorte boksen» i politiske systemer. Her er forhold knyttet til prosess viktig, som interne prosedyrer, åpenhet og ansvarliggjøring (Schmidt 2013, 5). Selv om Scharpf og Schmidts teori er basert på EUs institusjoner, kan denne overføres til hvordan tillit og legitimitet oppstår i andre politiske systemer også, som for eksempel i den norske kommunen.

Institusjonelle teorier skiller seg fra kulturelle teorier ved å forstå tillit som endogent og skapt av institusjonene selv. Her antar en at tillit er en konsekvens av institusjonenes prestasjoner og deres omdømme er basert på innbyggernes rasjonelle evalueringer av de politisk-administrative institusjonene (Mishler og Rose 2001, 31). Institusjonelle teorier antar dermed at institusjoner som presterer bra genererer en høy grad av politisk og institusjonell tillit i befolkningen, og omvendt. Slike teorier har et politisk-økonomisk perspektiv på tillit, og legger spesiell vekt på økonomiske resultater (Norris 1999, 218). Prestasjonsbaserte teorier for tillit faller inn under institusjonelle teorier ved å vektlegge at innbyggeren evaluerer sin politiske tillit basert på politiske aktører og institusjoners prestasjoner. «Micro-performance»-teorien knytter kvalitet i forvaltningen opp mot innbyggerens politiske tillit, ved å forfekte at høy kvalitet i offentlige institusjoner øker innbyggernes tilfredshet, som igjen vil øke graden av politisk tillit i befolkningen (Kampen et al. 2003, 319). Her kan en skille mellom politikernes og institusjonenes prestasjoner. I denne oppgaven behandles den uavhengige variabelen tjenestekvalitet som et resultat av både politikernes og institusjonenes prestasjoner. Dette er fordi de kommunale velferdstjenestene leveres av institusjoner som er en del av den norske forvaltningen og fordi tjenestene er uttrykk for resultater basert på politiske mål og

prioriteringer fremarbeidet av politikerne. Derfor antas det at kvaliteten på disse tjenestene ikke bare vil påvirke institusjonenes legitimitet, men også innbyggernes evalueringer av og tillit til kommunepolitikerne.

Kvaliteten kan, jf. Sharpf og Schmidt over, oppstå og vurderes på inntakssiden, utfallssiden eller i gjennomløpet i de politisk-administrative prosessene. Kvalitet på innfallssiden av systemet kan vurderes basert på innbyggernes mulighet til politisk deltakelse og representasjon. I gjennomløpet kan prosesser og prosedyrer, samt grad av åpenhet og ansvarliggjøring vurderes. Spesielt viktig for kvalitet her er upartiskhet, ifølge Rothstein og Teoriell (2011). På utfallssiden av systemet implementeres de politiske tiltakene og resultatene av disse evalueres. Kvaliteten på de kommunale velferdstjenestene er et uttrykk for kvalitet på utfallssiden av systemet, og det er nettopp hvordan denne påvirker innbyggerens politiske tillit jeg ønsker å studere nærmere i analysene senere i oppgaven.

Institusjonelle teorier kan deles inn i makro- og mikrovarianter, avhengig av tilnærmingens analytiske nivå. En oversikt over komponentene i disse kan sees i Figur 3-1. Makroinstitusjonelle teorier vektlegger de totale prestasjonene til institusjonene, som økonomisk vekt, effektiv styring, stabilitet og graden av arbeidsledighet og korrupsjon. Mikroinstitusjonelle teorier vektlegger mer individuelle erfaringer av kvalitet, preferanser og inntrykk av de ulike institusjonene (Khan 2016, 666). «Micro-performance»-teorien er den spesifikke mikroinstitusjonelle teorien som testes i analysene, ved å undersøke påvirkningen av tjenestekvalitet på politisk tillit med tilfredshet som en komponent i kausalitetsforholdet. I institusjonelle teorier er politisk og institusjonell tillit et resultat av de offentlige institusjonenes prestasjoner, og en hevder derfor at tillit vil endre seg i takt med prestasjoner og resultater. Med denne forståelsen trenger ikke endring i tillit å ta like lang tid som i kulturelle teorier. Mishler og Rose (2001, 41) finner i en studie av ti postkommunistiske land klar støtte til institusjonelle forklaringer for tillit, spesielt på et mikronivå. Selv om institusjonelle teorier for tillit får generelt større støtte i empirien enn de kulturelle teoriene, bør ikke disse sees på som uforenlige. Det kan være fruktbart å integrere teoriene og la de fungere som komplementerende forklaringer for hvordan politisk tillit oppstår (Schoon og Cheng 2011, 628).

	Kulturelle/eksogene teorier	Institusjonelle/endogene teorier
Makroteorier	Nasjonal kultur, tradisjoner, kommunens kultur og tradisjoner	Styresettets prestasjoner, kommunens generelle prestasjoner
Mikroteorier	Individuell sosialisering, politisk interesse og tilhørighet	Individuelle evalueringer av offentlige institusjoner prestasjoner (Micro-performance theory)

Figur 3-1 Konkurrerende teorier om opphavet til tillit (Mishler og Rose 2001, 34)

Institusjonelle teorier forfekter den politiske tilliten som en evaluerende innstilling. Det er imidlertid viktig å ta i betraktning at innbyggere kan vurdere og evaluere egen tillit basert på ulike prinsipper. Innbyggerens forventninger til resultater har mye å si for deres evaluering av egen politisk tillit (Miller og Listhaug 1999, 212). Har innbyggeren lave forventninger, skal det mindre resultater til for at tilliten økes. Innbyggere kan sammenlikne resultatene med tidligere resultater, de kan vurdere tillit ut fra en sammenlikning med hva som er optimalt for dem selv, eller sammenlikne dem med hva andre får. Oppfattet rettferdighet når det kommer til politiske resultater spiller inn på tillit til de politiske institusjonene (ibid., 214). Politisk tillit kan også evalueres ved å sammenlikne resultater med etiske prinsipper som universalisme og solidaritet, og her spiller også politisk orientering en rolle.

Khan (2016) trekker med utgangspunkt i institusjonelle teorier frem tre hovedfaktorer som både er sentrale for kvalitet i offentlige institusjoner og har en viktig innvirkning på politisk tillit. Den første faktoren er prestasjoner. En hovedantakelse i institusjonelle teorier er at politiske og offentlige institusjoner som presterer bra skaper politisk tillit. Khan trekker frem økonomiske faktorer og makro- og mikropolitisk faktorer som økonomisk vekst, stabilitet, kvaliteter på tjenester og innbyggeres holdninger til offentlige tjenester som viktige prestasjonselementer. Den andre hovedfaktoren som trekkes frem er upartiskhet. Når innbyggerne oppfatter de statlige institusjonene som ansvarlige, gjennomsiktige og upartiske, vil dette skape en tillit og legitimitet i befolkningen som øker deres samarbeidsvilje og regeloverholdelse (Khan 2016, 667). Om innbyggeren har inntrykk av at offentlige institusjoner er upartiske og ansvarlige, vil de også i større grad akseptere utfall som ikke gagnar den selv. Den tredje og siste

hovedfaktoren Khan fremhever, er graden av profesjonalisering i det offentlige. Kompetanse og rasjonell styring basert på regler og prosedyrer fremmer effektivitet og forutsigbarhet, noe som kan resultere i høyere tillit i befolkningen (ibid.).

3.2 Kvalitet i velferdsstaten

I velferdsstaten, og offentlige institusjoner generelt, strebes det kontinuerlig etter høy kvalitet. Ifølge institusjonelle teorier for opphavet til politisk tillit, diskutert i punkt 3.1.4, skapes tillit av de egenskapene som eksisterer innad i offentlige institusjoner. Kvalitet i det offentlige er svært fruktbart – det kan bidra til økonomisk utvikling, bedre demokratisk styring, politisk stabilitet, legitimitet i befolkningen og tilfredse innbyggere (Fukuyama 2014; Doh 2014; Charron og Lapuente 2012; Rothstein 2009; Samanni og Holmberg 2012). Årsakssammenhengene mellom kvaliteten og de gunstige effektene er imidlertid uklare, ved at god økonomi, politisk stabilitet, god demokratisk styring og høy legitimitet også kan legge til rette for bedre kvalitet i det offentlige. Forskningsfeltet som tar for seg disse sammenhengene er fortsatt relativt nytt, og mye forskning gjenstår rundt hva kvalitet i det offentlige kommer av og hvilke effekter kvalitet har for stater og deres innbyggere.

3.2.1 Kvalitetsbegrepet

Som et teoretisk begrep er kvalitet både krevende og omstridt. En tradisjonell forståelse av kvalitetsbegrepet definerer det ut fra i hvor stor grad et spesifikt produkt eller en tjeneste samsvarer med de kravene og spesifikasjonene som er satt (Walsh 1991, 503). Her kan kvaliteten identifiseres ut fra spesifikke indikatorer med vekt på teknisk standard som sier noe om egenskapene til varen eller tjenesten. Med en slik forståelse sees kvalitet på som noe objektivt og statisk, og konteksten anerkjennes ikke i noen særlig grad. En mer dynamisk tilnærming til kvalitet vurderer det i større grad ut fra hvorvidt det spesifikke produktet eller tjenesten oppfyller hensikten som er tenkt i den gitte konteksten (ibid., 504). Her anerkjennes det også at kvalitet varierer ut fra synspunkt – den som selger et produkt eller leverer en tjeneste kan ha en annen forståelse av kvalitet enn den som mottar disse. Mottakeren kan ha forventninger på forhånd som kan fungere som et sammenlikningsgrunnlag, noe som påvirker opplevelsen av den subjektive kvaliteten (Oliver 1980; Van Ryzin 2004).

De offentlige institusjonene leverer både ytelser og tjenester. Ettersom det er tjenester som er fokuset i denne oppgaven, vil det videre diskuteres kvalitet på tjenester fremfor produkter. Når det kommer til hvordan kvalitet i offentlig institusjoner kan måles settes et skille mellom

objektive og subjektive, eller «harde» og «myke» kvalitetsindikatorer. Typiske harde og objektive kvalitetsindikatorer kan være ressurser eller konkrete resultater som sier noe om de faktiske egenskapene ved tjenesten. Disse indikatorene følger en økonomiteoretisk mentalitet, og det er tradisjonelt sett harde indikatorer som har blitt vektlagt i kartleggingen av kvalitet på varer og tjenester. Myke indikatorer representerer en løsrivelse fra denne tankegangen, ved å anerkjenne at kvaliteten til institusjonene er komplekst sammensatte og ved å se på offentlige prestasjoner mer helhetlig (Bouckaert og Van de Walle 2003, 330). Subjektive indikatorer for kvalitet sier noe om opplevelsen av egenskapene ved tjenesten. Typiske myke mål på kvalitet kan være tilfredshet hos tjenestemottaker eller indikatorer for livskvalitet.

3.2.2 Kvalitet i offentlige institusjoner

Kvalitet i offentlige institusjoner har de siste 25 årene i økende grad vært satt i samfunnets og statsvitenskapens søkelys. Store internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, FN og Det internasjonale pengefondet fremmer «Good Governance» som en standard for å oppnå kvalitet i offentlige institusjoner, og for å legge til rette for politisk og økonomisk utvikling. «Good Governance» kan på norsk oversettes til «godt styresett». Verdensbanken forklarer godt styresett overordnet som gode prosesser og prosedyrer i offentlige institusjoner, som er sentrale for økonomisk, sosial og politisk utvikling. Det handler om hvordan autoritet utøves, og hvordan beslutningstaking vedrørende et lands økonomiske og sosiale ressurser skjer (World Bank 1992, 1). Hvorvidt et land har et godt styresett avhenger av de tradisjonene og institusjonene som former hvordan autoritet i landet blir utøvd. Dette innbefatter 1) prosessen der styringsinstitusjonene blir valgt, ansvarliggjort og skiftet ut, 2) myndighetenes kapasitet til å formulere og implementere god politikk på en effektiv måte, og 3) den respekten som innbyggerne og staten selv har overfor de institusjonene som styrer de økonomiske og sosiale forholdene mellom dem (Kaufmann, Kraay og Mastruzzi 2011, 222.). Denne forståelsen av godt styresett favner om forhold på input-, throughput- og output-siden av det politiske systemet. I denne oppgaven rettes oppmerksomheten spesielt mot kvalitet i punkt nummer to, samtidig som politisk tillit faller inn under punkt tre som omhandler respekt for offentlige institusjoner. Dermed innbefatter gode styresett også at befolkningen har en viss grad av tillit til myndighetene.

«Quality of Government» (QoG) er et begrep som har spredt seg på forskningsfeltet, og representerer en normativ tilnærming til kvalitet i offentlige institusjoner. Fukuyama (1995; 2014) forfekter QoG som et sentralt aspekt ved velfungerende moderne institusjoner. Han

trekker frem gode prosedyrer, byråkratisk autonomi, samt kapasitet til å levere resultater som viktige komponenter i kvalitet i offentlig styring (Fukuyama 2014, 61). Rothstein og Teorell (2011; 2012) mener at upartiskhet er avgjørende for QoG, i tillegg til institusjonene evne til å prestere og levere resultater som samsvarer rimelig med hva innbyggerne forventer. Implisitt i upartiskhet som en verdi i offentlig styring ligger de to sentrale komponentene «Rule of law» og fravær av korrupsjon. «Rule of law» er knyttet til prinsipper som rettsstat, rettsikkerhet og «likhet for loven». Det handler om upartisk forvaltning av lover og regler preget av åpenhet og ansvarlighet som ikke diskriminerer innbyggerne (Møller og Skaaning 2013, 44). Korrupsjon er misbruk av offentlig makt for personlig vinning (Persson, Rothstein og Teorell 2012, 252). Det kan være svært ødeleggende for de offentlige institusjonenes kapasitet, effektivitet og legitimitet, i tillegg til å være en trussel for de grunnleggende demokratiske verdiene åpenhet, ansvarlighet og likebehandling (Fukuyama 2014; Khan 2016).

Som redegjort for i punkt 3.1.4 viser Khan (2016) også til profesjonalisering i det offentlige som en viktig komponent for både kvalitet og tillit. Spesialisert kunnskap blant offentlig ansatte er med på å legge til rette for forvaltningskvalitet og i tillegg øke forvaltningens legitimitet. Rothstein, Holmberg og Nasiritousi (2012, 297) foreslår basert på en gjennomgang av QoG-feltet en grunnleggende norm for kvalitet i offentlige institusjoner som alle styresett kan strebe etter uavhengig av grad av økonomisk og politisk utvikling. Normen består av de tre komponentene upartiskhet i offentlig maktbruk, universalisme i form av likebehandling og åpen tilgang, både demokratisk i politikken og økonomisk i markedet. Virkningene av å etterstrebe denne normen kan være mange. Forhold som demokratisk og økonomisk utvikling, likestilling, lavere dødelighet og lykkeligere innbyggere henger positivt sammen med Quality of Government (Charron og Lapuente 2012; Wängnerud 2012; Holmberg et al. 2012; Samanni og Holmberg 2012).

Politisk tillit er både en virkning av og en årsak til forvaltningskvalitet. Fukuyama (2014; 1995) trekker frem de nordeuropeiske landene som eksempler på dette. På den ene siden har vi omfattende velferdsstater med et bredt utvalg av tjenester og en høy grad av effektivitet, noe som bidrar til den høye tilliten i befolkningen. Samtidig er nettopp dette høye tillitsnivået med på å legge til rette for effektiv og god styring og tjenesteyting. Bouckaert og Van de Walle (2003) hevder at befolkningens tillit kan være en ganske enkelt målbar indikator for kvalitet i det offentlige, ettersom kvalitet kan tenkes å føre til tilfredshet og tillit. Det er interessant å merke seg den mulige overordnede gjensidige kausaliteten mellom den avhengige og den

uavhengige variabelen i problemstillingen. All den tid det erkjennes at et slikt forhold kan eksistere, faller et videre dypdykk i forholdet utenfor oppgavens omfang i denne omgang.

3.2.3 Kvalitet på offentlige tjenester

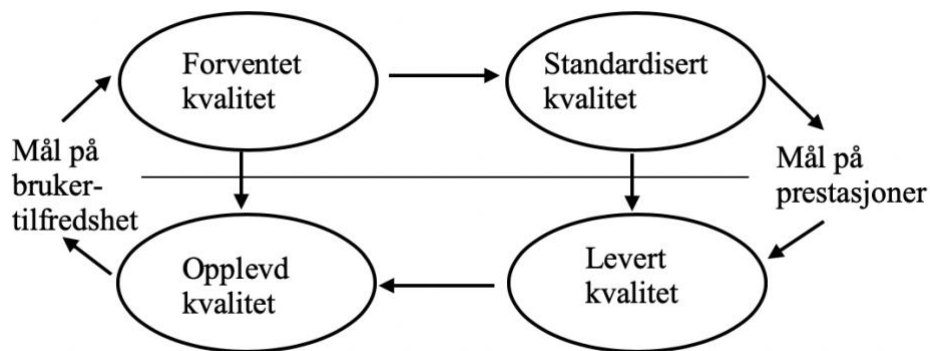
Kvalitet på offentlige tjenester kan videre drøftes som et mer spesifikt felt enn forvaltningskvalitet forøvrig. Offentlige myndigheter leverer en stor og kompleks sammensetning av tjenester. Tjenester er handlinger som utføres for noen, i form av aktiviteter eller prosesser (Bergh 1999, 97). Når kvalitetsbegrepet behandles i forbindelse med disse er det sentralt å ta i betraktning at det er mer utfordrende å kvalitetssikre tjenester enn varer. Dette er hovedsakelig fordi det eksisterer flere forhold som kan påvirke den objektive og den subjektive tjenestekvaliteten. I motsetning til varer, som er fysiske produkter, er tjenester immaterielle og dermed lite fysisk håndgripelige. I tillegg kan ikke tjenester lagres ettersom tjenesteyting og tjenestemottakelse skjer på én og samme tid. Kvaliteten på tjenesten vil dermed både være avhengig av produsent og konsument fordi begge er en del av tjenesteproduksjonsprosessen (Walsh 1991, 506).

I tjenesteproduksjonsprosessen sitter produsent og konsument på ulik informasjon, og vil kunne oppleve kvaliteten annerledes fra hverandre (Walsh 1991, 504). I en subjektiv tilnærming til kvalitet spiller tjenestemottakerens egen oppfatning av kvalitet en rolle. Tjenestetilfredshet er et hyppig brukt subjektivt kvalitetsmål. Et problem med dette er at det kan være mange andre forhold enn tjenestens konkrete kvalitet som påvirker hvordan tjenestemottakeren oppfatter og evaluerer tjenesten. Konsumentene har ofte forventninger til tjenesten, noe som kan komme av forhold som blant annet tidligere erfaringer, medier, informasjon fra andre, omdømmet til den gitte tjenesten eller sosiodemografiske egenskaper ved mottaker (Van Ryzin 2004).

I Figur 3-2 presenteres en kvalitetsloop som beskriver fire viktige aspekter som tas hensyn til når tjenestekvalitet skal vurderes³. Konsumentenes forventninger, sammen med faglige ekspertvurderinger og politiske bestemmelser er med på å danne grunnlaget for den standarden leverandøren setter for tjenestene i det offentlige. Den standardiserte kvaliteten spesifiserer attributtene tjenesten skal inneholde. I kommunale tjenester fastsettes og uttrykkes tjenestestandarder ofte ved hjelp av sertifiseringer, serviceerklæringer og garantiordninger for

³ Kvalitetsloopen er inspirert av Quattro: Quality Approach in Tendering Urban Public Transport Operations (1998, 10).

minstestandard (Andresen, Friestad og Robertsen 2001, 15). Den leverte kvaliteten kan deretter vurderes opp mot den standardiserte kvaliteten gjennom mål på spesifikke resultater. Ulike forhold i selve tjenesteproduksjonsprosessen kan føre til at den leverte kvaliteten ikke oppfyller de standardiserte kravene som er satt. Til slutt sitter tjenestemottakeren igjen med en opplevd kvalitet på tjenesten. Denne baseres på den leverte kvaliteten (ibid., 16). Tjenestemottakers opplevelse gir utslag på tjenestetilfredsheten. Opplevelsen kan igjen ha en innvirkning på forventningene til neste gang tjenesten skal mottas. Den opplevde kvaliteten vil også påvirkes av forventningene. Har innbyggeren høye forventninger, skal det mer til for at den blir tilfreds med tjenesteopplevelsen enn om den har lave forventninger (Van de Walle 2018, 230). I figuren under måles forventet og opplevd kvalitet subjektivt og er knyttet på brukertilfredshet. Standardisert og levert kvalitet kan måles objektivt som mål på prestasjoner.



Figur 3-2 Kvalitetsloopen (Andresen, Friestad og Robertsen 2001, 16)

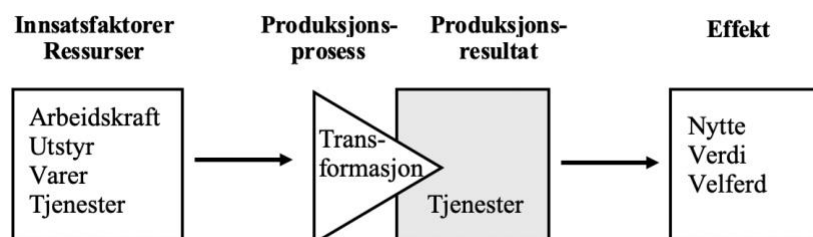
Mye av tjenesteytingen i det offentlige er personlig, spesielt gjelder dette på kommunenivået. Ved personlig tjenesteyting er både tjenesteyter og tjenestemottaker mennesker, og tjenesteytingen skjer gjennom direkte kontakt og samhandling mellom disse (Bergh 1999, 98). Eksempler på kommunal personlig tjenesteyting er skoleundervisning og legebehandling. Kommunal tjenesteyting kan også skje på en upersonlig måte, gjennom infrastruktur eller tekniske anlegg (ibid., 97). Disse er noe lettere å kvalitetssikre ettersom de i større grad har med materielle forhold å gjøre. Eksempler på slik kommunal tjenesteyting kan være produksjon av kommunale veier eller tjenester gjennomført av vann- og avløpsetaten.

I denne oppgaven er personlig kommunal tjenesteyting trukket frem, gjennom tjenesteområdene barnehage, grunnskole og eldreomsorg. I personlig tjenesteyting er kontakten med tjenestemottaker en helt sentral del av kvalitetsaspektet. Et mer markedsrettet begrep for

dette, som også i økende grad får innpass i det offentlige, er kundekontakt. Herunder faller også kundeservice som et kvalitetsaspekt. En ser en økende anerkjennelse av kunderelasjonen som eksisterer mellom tjenesteyter og tjenestemottaker. Mottakerens opplevelse som «kunde» har innvirkning på de kommunale tjenestenes omdømme, derfor er det ønskelig med tilfredse brukere. Brukerevaluering anvendes hyppig, både for å sikre offentlig tjenestekvalitet og som et kommunalt demokratiltak. Brukerundersøkelser kan anvendes for å involvere innbyggerne og brukerne i utformingen av tjenestene, samt belyse aspekter ved tjenestene som bør forbedres for å øke kvaliteten (NOU 2006: 7, 123). Det er til syvende og sist mottakeren av tjenesten som tjenesten er til for, og fornøyde mottakere som føler de har en innvirkning på tilbudet er både ønskelig og gunstig.

En fellesnevner for alle de offentlige tjenesteområdene er ønsket om å yte tjenester av høy kvalitet. Det er derfor et økende fokus på kvalitetsarbeid i det offentlige. Systematisk kvalitetsarbeid står i dag sentralt innenfor de fleste tjenesteområder. Den norske forvaltningen opererer overordnet ut fra Norsk Standard (NS-EN ISO 9000:2000) sin definisjon av kvalitet, som lyder «kvalitet er i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav». Denne definisjonen er imidlertid økonomisk orientert, statisk og lite konkret. I Helse- og sosialdirektoratets nasjonale kvalitetsstrategi for sosial- og helsetjenesten fra 2005 tuftes tjenestekvalitet videre på føringer i samfunnet, lovverk og faglige perspektiver. Her anses helse- og sosialtjenestene som av god kvalitet dersom de er virkningsfulle, trygge og sikre, involverer bruker, er samordnede og preget av kontinuitet, utnytter ressurser på en god måte, samt er tilgjengelige og rettferdig fordelt (Sosial- og helsedirektoratet 2005, 12). Tjenestekvalitet er dermed svært sammensatt, avhengig av mange ulike forhold og aktører, og er kun mulig å måle indirekte ved hjelp av indikatorer.

Ifølge Bergh (1999, 97) kan tjenesteproduksjonsprosessen deles inn i fire stadier der kvalitet kan skje og vurderes i hvert enkelt stadium (se Figur 3-3). Det første stadiet omhandler innsatsfaktorene som legges inn i tjenesten, i form av ressurser. Dette innbefatter arbeidskraft, utstyr, varer, tjenester og teknologi, som alle spiller en viktig rolle for hvordan tjenesten ytes og hvordan resultatet blir. I produksjonsprosessen skjer selve transformasjonen fra ressurser til tjeneste, her er også de prosedyrene som inngår i tjenestehandlingen av betydning. Transformasjonen resulterer i en ytet tjeneste. Til slutt kan effekten av tjenesten vurderes, gjennom for eksempel nytteverdien den har hatt og velferden den har skapt.



Figur 3-3 Tjenesteproduksjonsmodell (Bergh 1999, 97)

Operasjonalisering og måling av kvalitet er viktig for å kunne belyse og utvikle tjenestekvalitet. Ettersom tjenestekvalitet er komplekst og har ulike aspekter opererer forvaltningen stort sett med tre hovedtyper av kvalitetsindikatorer for å favne om fenomenet: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Disse indikatorene kan sees i sammenheng med tjenesteproduksjonsmodellen i Figur 3-3. Indikatorene vedrører ulike typer av egenskaper ved tjenestene og kan måles på systemnivå, medarbeidernivå og brukernivå. De tre indikatorene anvendes i det systematiske kvalitetsarbeidet i barnehagen, grunnskolen og helse- og omsorgssektoren. Strukturkvaliteten omhandler de strukturelle rammene tjenesten utøves innenfor og de ytre forutsetningene tjenestevirksomheten har (NOU 2002: 10). Strukturkvalitetsindikatorer kan være økonomiske rammer og ressurser, kompetanse hos tjenesteutøvere, sykefravær, personaltetthet og tilgang til teknologi og fasiliteter. Disse indikatorene er relativt enkle å innhente, gir ofte mening å behandle numerisk og er lett tilgjengelig. Prosesskvaliteten vedrører egenskaper ved selve tjenesteprosessen og transformasjonen jf. modellen over, som påvirker forløpet. Denne kvaliteten påvirkes av strukturkvaliteten. I prosesskvalitet står tjenesteprosedyrene og det mellommenneskelige sentralt (Udir 2017a). Prosessindikatorer kan være kommunikasjon, samspill og samarbeid mellom tjenesteutøver og -mottaker, behandling, motivasjon, medvirkning, arbeids- og læringsmiljø, og hvorvidt prosedyrene er i samsvar med lovgivning og retningslinjer. Prosesskvaliteten er vanskeligere å måle, gir mindre mening å behandle numerisk og er vanskeligere å innhente. Til slutt vises resultatkvaliteten gjennom utbyttet av tjenesten og gevinsten brukeren sitter igjen med, og denne er en konsekvens av struktur- og prosesskvaliteten. Den vises i tjenesteproduksjonsmodellens to siste faser, produksjonsresultatet og effekter. Resultatindikatorer er knyttet til måloppnåelse og kan være prøveresultater i skolen, brukertrivsel eller bruker- og pårørendetilfredshet (Shahzadi og

Narbuvoold 2018, 12). Resultatindikatorer gir i likhet med strukturindikatorer ofte mening å uttrykke og behandle kvantitativt. I denne oppgavens analyser ville det ha vært hensiktsmessig å inkludere alle de tre typene av resultatindikatorer. Grunnet manglende tilgang på gode prosessindikatorer er kun struktur- og resultatindikatorer inkludert i analysen.

3.3 Innbyggeren i velferdsstaten

Nordmenns tillit til det politiske systemet og de offentlige institusjonene kan være påvirket av mange ulike komponenter. Det kan også forholde seg mellom dem. For å forstå forholdet mellom innbyggere og offentlige institusjoner er det hensiktsmessig å redegjøre for deres rolle som innbyggere og borgere i velferdsstaten.

Ifølge T.H. Marshall (1950) er det moderne borgerskapet sammensatt av tre elementer som kan spores gjennom den kumulative utviklingen av tre typer rettigheter. Sivile rettigheter vokste frem først, og omhandler rettigheter som vedrører borgerens individuelle frihet, som ytringsfrihet, trosfrihet, retten til å eie eiendom og inngå kontrakter. De sivile rettighetene er typisk liberale og negative. Det vil si at de fastsetter individers frihet fra statlige inngrep (Eriksen og Weigård 1992, 3). Domstolene er den viktigste institusjonen for å sikre sivile rettigheter (Marshall 1950, 10). Ifølge Marshall utgjør borgerens sivile rettigheter det sivile borgerskapet. Politiske rettigheter utgjør det politiske borgerskapet, og omfatter demokratiske rettigheter som rett til å delta i politiske prosesser og kjempe om politisk makt. De politiske rettighetene er aktive ved at de gir innbyggerne mulighet til medvirkning i den politiske sfæren (Eriksen og Weigård 1992, 3). Her er de politiske styringsinstitusjonene, både nasjonalt og lokalt, de viktigste institusjonene. Det sosiale borgerskapet er til slutt satt sammen av alt fra retten til en viss grad av økonomisk velferd og trygghet, til retten til å leve sitt liv ut fra den ledende standarden i samfunnet og være en del av et samfunn. Disse sosiale rettighetene er positive, ved at de gir medlemmer av samfunnet tilgang til en rekke goder. De viktigste institusjonene for å sikre sosiale rettigheter er utdanningssystemet og de ulike typene velferdstjenester. Ved å institusjonalisere sosiale rettigheter hevder Marshall at innbyggere i større grad kan utvikle en følelse av tilhørighet og likeverd (Marshall 1950, 10.).

Den norske velferdsstatens hovedoppgaver er utdanning, helse og omsorg, og økonomisk sikring. Den gir innbyggerne velferdstjenester uavhengig av forhold som inntekt og sosial klasse og er dermed universalistisk av karakter. Kumlin og Rothstein (2005) hevder at

universalistiske velferdssystem fører til mer tillit enn behovsprøvde systemer, ettersom det i større grad er tuftet på verdiene likhet og rettferdighet. Det er gjennom velferdsstaten at innbyggeren har mest kontakt med det offentlige. Velferdstjenester spiller gjennom hele livsløpet en sentral rolle i nordmenns hverdag, og skiller seg ut fra andre tjenester av natur. I Norge har innbyggere rett til å motta en rekke velferdstjenester som ikke er rettighetsfestet i andre land. Samtidig er velferdsstaten den største bidragsyteren til at Norge har mindre økonomisk og sosial ulikhet enn de fleste andre land i verden. Velferdstjenester vedrører i tillegg innbyggerens rolle som medlem i et sosialt samfunn og utgjør viktige komponenter i det sosiale borgerskapet (Marshall 1950, 10). I den forstand står velferdsstaten og dens tjenester i en spesiell posisjon til å påvirke innbyggernes oppfatninger av hvordan det politiske systemet og forvaltningen av politikk fungerer. Dersom tjenestene som leveres er av høy kvalitet, kan dette påvirke offentlige institusjoners omdømme i en positiv retning og innbyggerne kan få høyere politisk tillit til dem.

Det er forsket mye på forholdet mellom tillit og politisk deltakelse. Det har både blitt fastslått at økt politisk deltakelse i befolkningen påvirker tillit, samtidig som tillit er en kilde til politisk deltakelse (Hooghe og Marien 2013). I tillitsforskningen har en tradisjonelt sett rettet søkelyset mot inntakssiden i demokratiet. Barber (1984) forfekter innbyggernes rolle som borgere og velgere som de mest sentrale i den demokratiske staten. Denne borgerforståelsen er kommunitær og vektlegger en aktivt deltakende borgerrolle (Hansen 2011, 88). I takt med utviklingen av innbyggeres sivile rettigheter (jf. Marshall 1950) har en annen synsvinkel vokst frem. Rose (1999; 2011) hevder at innbyggernes oppfatning av egen rolle i moderne stater har endret seg til å heller legge vekt på rollen som konsument av tjenester og bruker i velferdsstaten. Denne borgerforståelsen er liberalistisk og retter seg i større grad mot det sosiale borgerskapet og utfallsiden av det politiske systemet (Hansen 2011, 88). Fra et politisk og demokratisk borgerperspektiv, som vektlegger politikk som en ureduserbar kollektivistisk kjerne og som den viktigste kilden til statsmaktens legitimitet, kan denne utviklingen anses som dramatisk og problematisk. Eriksen og Weigård (1992) problematiserer denne antakelsen. Sett fra økonomiske teorier er utviklingen et naturlig svar på den økende kompleksiteten i offentlige institusjoner og samfunnet forøvrig, og den kan anses som udramatisk ettersom det ikke eksisterer noen kategorisk forskjell mellom den politiske og den markedsøkonomiske virkeligheten. Forfatterne hevder at den politiske statsborgerrollen uansett står sterkt på grunn av den nødvendige overordnede integrerende effekten den har, ved å representere allmennviljen i samfunnet (Eriksen og Weigård 1992, 4).

Likevel ser en klare tendenser til at det allmenne blir utfordret av det særskilte og mer individualistiske. Eriksen og Weigård skiller mellom klient-, bruker- og kunderollen som alle er mer individualistisk orientert og står i kontrast med den klassiske borgerrollen. Klientrollen er rollen innbyggeren innehar knyttet til å ha rettigheter som en konsument av offentlige ytelser, der den enkelte klients rettigheter er i fokus. Brukerrollen utgjør rollen der innbyggeren er bruker av offentlige tjenester, og her er fokuset på å produsere tjenestene slik brukeren ønsker. Kunderollen spiller inn når innbyggeren må betale for tilgangen til en offentlig tjeneste, og her er markedsretting sentralt (Eriksen og Weigård 1992, 3). I denne oppgaven benyttes begrepet «bruker» som en overordnet sammenslutning av disse aspektene, som innebærer en innbyggerorientering knyttet til å være mottaker av offentlige tjenester, med spesifiserte rettigheter, ønsker og krav.

Innbyggeren har fått høyere forventninger og blitt mer kravstor overfor de offentlige institusjonene de siste tiårene. Van de Walle (2018, 321) trekker frem fire hovedgrunner til dette. For det første har demokratisk utvikling, høyere utdanning og bedre informasjonsflyt ført til at innbyggerne er blitt mindre autoritetstro, og mer bevisste, informerte og kritiske (jf. Norris 1999). For det andre har New Public Management (NPM) sitt inntog i offentlig sektor, med effektivitet og brukerorientering som idealer, ført til at markedsmekanismer er tatt i bruk innenfor offentlig sektor. Dette har åpnet for at innbyggeren i større grad kan sammenlikne offentlig og privat sektor og justere forventningene sine deretter. For det tredje har tjenesteytingen blitt mer anonym og storskalabasert og mindre mellommenneskelig av karakter. En implikasjon av det mer upersonlige tjenestetilbudet kan være at innbyggerne i mindre grad tolererer svikt i tjenestene. Til slutt har innbyggere blitt «lært» til å tenke og oppføre seg som brukere av offentlige tjenester med vekt på personlige rettigheter og krav (Van de Walle 2018).

Kommuneinstitusjonen, dens organisering og dens rolle har endret seg som en følge av velferdsoppdraget og endrede krav fra både staten og innbyggerne. Kommunenes legitimitetsgrunnlag er i endring, ved at kommunenes evne til å levere gode velferdstjenester i økende grad er en forutsetning for kommunens omdømme og den lokalpolitiske tillitsen forankring blant innbyggerne (Offerdal og Aars 2000, 11). Samtidig er kommunen en demokratisk arena der innbyggere ønsker å påvirke beslutninger som angår dem selv, og kommunens legitimitet er også tuftet på demokratiske verdier. Denne spenningen kan knyttes opp mot kommunens «to ansikter», som diskutert i punkt 2.1.1, der kommunen som politisk

arena orienterer seg overfor innbyggerens borgerrolle, og velferdskommunen som tjenesteyter retter seg mot innbyggerens brukerrolle. Aasbrenn oppsummerer hvordan kvalitet skapes i spenningsfeltet mellom demokrati og effektiv tjenesteyting:

«Offentlig sektor møter publikum med to oppdrag, et brukeroppdrag og et samfunnsoppdrag, og kommuniserer i begge tilfeller med innbyggerne både som brukere og som borgere. I dette spenningsfeltet skapes kvalitet, og en del av denne kvaliteten handler om produksjon og reproduksjon av tillit og legitimitet» (Aasbrenn 2010, 51).

Valgdeltakelsen ved kommunevalg har gått kraftig ned siden etterkrigstiden. De siste 20 årene har valgdeltakelsen ligget på omtrent 60%, konsekvent nesten 20% lavere enn tidligere (Rose og Pettersen 2000, 19). Til sammenlikning har stortingsvalgene de siste 20 årene hatt en valgdeltakelse på oppunder 80% (SSB u.å.c). Denne utviklingen viser at tradisjonell politisk deltakelse gjennom kommunevalg ikke er like viktig for innbyggere som tidligere. Likevel har kommunens legitimitetsnivå i befolkningen bestått (Pettersen og Rose 2000, 20). I en studie av kommunens legitimitetsgrunnlag finner Pettersen og Rose (2000, 40) at tilfredshet med de kommunale tjenestene er fundamentalt for hvordan innbyggerne oppfatter det lokale selvstyre og hvordan de evaluerer kommunens legitimitet. Rose (2011) undersøker hvordan norske innbyggere betrakter egen rolle overfor kommunen på to tidspunkt med 12 års mellomrom. Han finner både i 1996 og 2008 at brukerrollen rangeres som viktigst, etterfulgt av betalerrollen og til slutt velgerrollen. En implikasjon av denne trenden er at folkevalgte i kommunen bør jobbe for å tilfredsstille innbyggernes behov og forventninger til den kommunale tjenesteytinger, fordi omdømme er betinget av innbyggernes tjenestetilfredshet (Rose 2011, 110). I en studie av norske innbyggeres tillit til lokalpolitikere finner Gustavsen, Pierre og Røiseland at nordmenn i større grad vektlegger brukerorienterte faktorer enn borgerorienterte faktorer i dannelsen av politisk tillit. Her viser det seg at det å være tilfreds med tjenestene har en større effekt på tillit enn det å kunne yte politisk påvirkning over disse tjenestene (2017, 4). Konklusjonen møtt i sistnevnte studie er imidlertid ikke uproblematisk, ettersom tilfredshet og tillit er nært relaterte og kan være gjensidig kausale. Dette kommer oppgaven tilbake til.

Dersom vi benytter oss av en brukerorientering i synet på forholdet mellom innbyggeren og velferdskommunen, er effekten av tjenestekvalitet på lokalpolitisk tillit svært aktuell og spennende å studere. Ideen om at brukerrollen er viktig for hvordan innbyggeren orienterer seg til kommunen har implikasjoner for hvordan legitimitet og tillit til kommuneinstitusjonen og

dens aktører oppstår. Innbyggernes tilfredshet med de offentlige tjenestene som en forutsetning for politisk tillit er i denne sammenhengen relevant å trekke inn.

3.4 Tilfredshet – linken mellom tjenestekvalitet og tillit?

Dersom politisk tillit er basert på en evaluerende innstilling overfor det offentlige slik som institusjonelle og prestasjonsbaserte teorier for tillit sier, kan tilfredshet med offentlige institusjoner og tjenester trekkes inn som en kobling i kausalitetskjeden mellom kvalitet og tillit. Tilfredshet brukes mye i forvaltningen som et «mykt» mål på tjenestekvalitet, og fornøyde brukere og pårørende er et sentralt ønske på de fleste tjenesteområder. Tilfredshet har også vist seg å være viktig for politisk tillit (Pettersen og Rose 2000; Christensen og Læg Reid 2005).

3.4.1 Tjenestetilfredshet

I utøvelsen av offentlige tjenester står ønsket om fornøyde brukere sentralt. Dette kommer til uttrykk i det kontinuerlige kvalitetsarbeidet og den hyppige anvendelsen av brukerundersøkelser. Et viktig spørsmål de ansvarlige aktørene for tjenestene stiller seg er hvordan tjenesten kan oppnå tilfredse brukere. Det er naturlig å anta at en fundamental forutsetning for tilfredse brukere er gode tjenester. Diskusjoner på forskningsfeltet forteller oss at sammenhengen mellom kvalitet og tilfredshet ikke nødvendigvis er like åpenbar som en skulle tro.

Tilfredshet er som andre holdningsvariabler komplekst sammensatt, og mange komponenter spiller inn. Tjenestetilfredshet kan tenkes å kunne forklares av både endogene og eksogene faktorer på lik linje som tillit (jf. Mishler og Rose 2001). Tilfredshet kan også vurderes ut fra ulike begrunnelser og ulike grunnlag. Med en privatisert relasjon mellom tjenesteyter og mottaker er brukeren mest opptatt av hva den selv får ut av tjenesten (Hansen 1995, 84). Dersom brukeren får det hun krever og resultatet gagnar henne nok, vil en her anta at brukeren vil uttrykke tilfredshet med tjenesten. Her vil det ikke ha så mye å si om tjenesteyteren har vært dyktig, hyggelig, rettferdig og effektiv, og ytt en tjeneste av objektivt sett god kvalitet, hvis ikke brukers krav blir innfridd. Denne begrunnelsen for tilfredshet kan kalles output-orientert og egosentrisk. Alternativt kan tjenestemottakeren vektlegge rettferdighet i tjenesteprosessen når tilfredshet vurderes. I dette tilfellet kan brukeren akseptere et dårligere resultat hvis prosessen oppleves som ryddig, rettferdig og rettmessig (Christensen og Læg Reid 2005, 491). En slik begrunnelse for tilfredshet kan kalles prosessorientert og rettferdighetsbasert. Ettersom tjenestene denne oppgaven fokuserer på er velferdstjenester og den norske velferdsstaten er

tuftet på prinsipper som universalisme og rettferdighet, kan en tenke at denne begrunnelsen for tilfredshet er vanligere her i Norge enn i vanskeligere stilte land uten like velferdsgoder.

Hvorvidt innbyggeren har erfaring med tjenesten eller ikke vil også påvirke graden av tilfredshet som oppgis. Her skiller Bouckaert og Van de Walle (2003) mellom pragmatiske og ideologiske svar. Pragmatiske svar er basert på genuin observasjon av kvalitet gjennom erfaring, mens ideologiske svar er mer basert på holdninger og verdier. Har innbyggeren ganske fersk erfaring med tjenesten, er sjansen større for at svaret som gis er basert på en oppriktig vurdering. Er innbyggeren uten erfaring, eller kun har erfaring fra mange år tilbake, er sjansen større for at tjenestetilfredsheten enten er basert på egne politiske holdninger eller på tjenestens omdømme (Bergh 1999, 175). Tilfredshet kan dermed tenkes å variere basert på innbyggerens syn på den spesifikke tjenesten, og egne verdier og holdninger. Dersom innbyggeren er enig i tjenestens verdigrunnlag og samfunnsoppgaven tjenesten oppfylder, vil dette påvirke tilfredsheten (Bouckaert og Van de Walle 2003, 332). Videre har respondentens forventninger mye å si for hvordan tjenesten evalueres. «Expectancy disconfirmation theory» har møtt støtte på feltet som tar for seg offentlig tjenestetilfredshet. Denne teorien hevder at forventninger spiller en viktig rolle i innbyggerens tilfredshet ved at forventningene brukes som referansepunkt i evalueringen av tjenesten (Oliver 1980; Van Ryzin 2004; James 2009). Har innbyggeren lave forventninger, skal det mindre til for at den blir tilfreds. Har den høye forventninger, vil sjansen for at den blir misfornøyd med tjenesten være større.

I brukerundersøkelser plasseres innbyggernes vurderinger av tjenestene i sentrum. Dette kan være svært nyttig, fordi misnøye blant brukerne kan være et tegn på at noe er galt med tjenesten som må håndteres og forbedres. Her er det likevel relevant å ta i betraktning hvorvidt brukeren egentlig har kunnskapen og kompetansen som trengs for å kunne vurdere kvaliteten på den gitte tjenesten, og hvorvidt forventninger og holdninger forstyrrer kausalitetsforholdet mellom kvalitet og tilfredshet (Walsh 1991, 509).

3.4.2 Kausalitet

Tjenestetilfredshetens plassering i den antatte kausalitetsretningen mellom tjenestekvalitet og tillit forutsetter at kvalitet i tjenesten fører til høyere tilfredshet. Dette er også en hovedantakelse i de fleste brukerundersøkelser. Selv om det er rimelig å anta dette, er det ikke uproblematisk. Tilfredshet er som andre holdningsvariabler komplekst sammensatt, og bedre tjenestekvalitet fører ikke alltid til høyere tilfredshet. Det er ulike grunner til dette. For det første kan det være

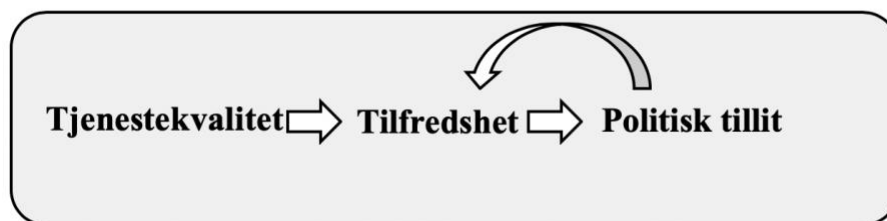
forskjell på hva tjenesteproduzenten og tjenestemottakeren vurderer som god kvalitet på en tjeneste. Bouckaert og Van de Walle (2003) skiller mellom observasjonsbaserte inntrykk og idebaserte inntrykk av en tjeneste. I vurderingen av sin tilfredshet med en tjeneste kan en respondent gi et pragmatisk svar, basert på reelle observasjoner fra erfaring med tjenesten, eller ideologiske svar, basert på tjenestens omdømme og egne holdninger, ideer og syn på den gitte tjenesten (Bouckaert og Van de Walle 2003, 332). Videre kan forventninger påvirke tilfredshet, som drøftet i avsnittet over. Kampen, Van de Walle og Bouckaert (2006, 396) tester denne forventningsteorien i en studie av tillit og finner at innbyggere som er skuffet over offentlige tjenester har lavere tillit til det offentlige.

Tidligere forskning på forholdet mellom tjenestetilbud og tilfredshet i Norge har underbygget skepsisen mot å anta en automatisk kausalitet mellom disse. Christensen og Midtbø (2011) finner at variasjon i tjenestetilbudet blant kommunene ikke gir utslag i varierende tjenestetilfredshet blant kommunens innbyggere, men at det heller er andre faktorer som kommunens befolkningsstruktur, økonomi og størrelse og respondentens sosiodemografiske egenskaper som påvirker tilfredsheten. Christensen (2010) finner at kommunenes ressursinnsats i en tjeneste ikke har noe å si for innbyggernes tilfredshet med tjenesten. Kvalitet kommer derfor ikke alltid til uttrykk gjennom tjenestebrukernes tilfredshet fordi tilfredshet ikke alltid er et resultat av reell kvalitet, og dette kan også ha et utfall på innbyggerens politiske tillit.

Det siste leddet i det antatte kausalitetsforholdet går fra tilfredshet til politisk tillit. Dersom vi antar at innbyggeren benytter seg av en brukerorientering i evalueringen av sin politiske tillit, er tjenestetilfredshet en åpenbar forklaringsvariabel for tillit. Tilfredshet står også sentralt i den privatiserte relasjonen mellom innbyggeren og kommunen, der innbyggeren er mest opptatt av de politiske forholdene som angår den selv (Hansen 1995). Tilfredshet med offentlige institusjoner og tjenester blir i flere studier ansett som en forutsetning for politisk tillit og legitimitet. Pettersen og Rose (2000) finner at tilfredshet med kommunale tjenester utgjør et fundamentalt grunnlag for kommuneinstitusjonens omdømme og legitimitet. Christensen og Læg Reid (2005) finner at innbyggere som er tilfredse med tjenestene også har en signifikant større sjans for å ha høyere tillit til politisk-administrative institusjoner. Van de Walle, Kampen og Bouckaert (2005) hevder at en ikke bør ta denne kausalitetsretningen mellom tilfredshet og politisk tillit for gitt. De argumenterer for at det eksisterer en bakenforliggende faktor som er grunnleggende viktig for både tilfredshet og tillit som vedrører innbyggerens

generelle holdninger overfor offentlige institusjoner. Det er imidlertid vanskelig å isolere denne effekten i empiriske studier.

Videre kan politisk tillit tenkes å ha en effekt på tilfredshet, ved at innbyggeren blir mer tilfreds fordi den har høy politisk tillit (Van de Walle og Bouckaert 2007, 893). Weber, Steinmetz og Kabst (2017, 394) undersøker forholdet mellom tilfredshet og tillit nærmere. De foreslår kognitiv dissonans som en årsak til den gjensidige kausaliteten mellom de to. Har innbyggeren høy grad av det ene og lav grad av det andre kan dette føre til en kognitiv dissonans, og innbyggeren vil søke å oppjustere eller nedjustere en av holdningene for å skape en bedre «kognitiv balanse». Når tillit og tilfredshet skal behandles sammen er det viktig å være klar over denne mulige gjensidige kausaliteten da dette kan føre til problemer både i den teoretiske diskusjonen og de statistiske analysene. Dette diskuteres videre under punkt 4.7.



Figur 3-4 Kausalitetsmodell. Tjenestekvalitet, tilfredshet og tillit

3.5 Hypoteser

Basert på redegjørelsene gjort i kapittel 2 og 3 formuleres 6 hypoteser som vil bli etterprøvd i analysen. Hypotesene er alle basert på at politisk tillit er en evaluerende innstilling fra innbyggerens side, og at innbyggeren orienterer seg fra et brukerståsted i møtet med kommunen (jf. Mishler og Rose 2001; Pettersen og Rose 2000). Overordnet tester hypotesene «micro-performance»-hypotesen for tillit, som sier at innbyggerne evaluerer sin tillit til offentlige aktører og institusjoner ved å vurdere sin tilfredshet med kvaliteten på dem (Bouckaert og Van de Walle 2001, 21). Jeg velger å ikke formulere hypoteser for hver indikator på hvert spesifikke tjenesteområde, ettersom dette ville ha gitt uhenksom mange hypoteser. I stedet formuleres noen tydelige hypoteser på tvers av tjenestene. I tillegg formuleres hypoteser om rollene til erfaring og tilfredshet i problemstillingen. Overordnet har kommunen større autonomi i utformingen av kommunale pleie- og omsorgstjenester enn barnehage og

grunnskole. Derfor er det naturlig å forvente at kvalitetsindikatorer innen disse tjenestene har større forklaringskraft for tilliten innbyggerne utviser til kommunepolitikerne.

H1: Kvalitetsindikatorer i eldreomsorgen har en sterkere effekt på den lokalpolitiske tilliten enn de utvalgte kvalitetsindikatorene i barnehagen og grunnskolen.

Videre kan vi trekke frem to indikortyper som inkluderes på alle tre tjenesteområdene. Ressursinnsats er en strukturindikator som i stor grad er med på å legge rammene for hvordan en tjeneste utøves, derfor inkluderes dette i analysene innenfor alle de tre tjenesteområdene. Her er det holdbart å anta at høyere ressursinnskudd på et tjenesteområde i en kommune fører til at tjenesten ytes med høyere kvalitet, og at dette fører til at innbyggerne har høyere tillit til politikerne i kommunestyret. I tilfeller der kvaliteten på kommunale tjenester diskuteres får gjerne ressurser, eller rettere sagt mangel på dem, ofte en sentral rolle. Ressursmangel trekkes gjerne frem som «syndebukken» når tjenestene får kritikk for å ikke være gode nok (NOU 2003: 19, 28). Det risikable med denne antakelsen er imidlertid at indikatoren kun forteller oss om ressursinnskuddet, i form av et økonomisk beløp, og ikke hvordan disse ressursene er blitt brukt til ulike aktiviteter og funksjoner i tjenesten. Forhold som organisering, styring og tjenesteyternes holdninger til arbeidet de gjør kan påvirke hvorvidt denne ressursinnsatsen faktisk fører til høyere kvalitet i tjenesten. Denne usikkerheten berører ved noe av det mest problematiske i arbeidet med tjenestekvalitet. De fleste indikatorer er indirekte og berører kun ett av mange kvalitetsaspekter ved en tjeneste. I årsakskjeden mellom kvalitetsindikatoren og utfallet av tjenesten eksisterer det mange mulige forstyrrende komponenter som vil ha en innvirkning på om indikatoren fører til god kvalitet eller ikke. Likevel baseres en hypotese på antakelsen om en overordnet sammenheng mellom ressurstilgang og kvalitet.

H2: Høyere ressursinnsats i tjenestene har en positiv effekt på innbyggerens lokalpolitiske tillit.

Tjenesteutøvernes kompetanse er en strukturindikator som påvirker kvaliteten i arbeidet som utføres. Relevant fagutdanning skal gi den ekspertisen, tryggheten og praktiske øvelsen som trengs for å gjennomføre arbeidsoppgavene på en god måte, og er en forutsetning for tjenestekvalitet på tvers av tjenesteområder (Kunnskapsdepartementet 2009; Helsedepartementet 2016). Kompetanse er også noe av det mest sentrale når tjenesteaktørene selv skal evaluere kvalitet i tjenesten de jobber i. Rett kompetanse gir tjenesteyteren en trygghet i tjenesteprosessen og er også sentralt for de mellommenneskelige aspektene i

tjenesteutøvelsen. Derfor er kompetanse blant de ansatte også en forutsetning for prosesskvalitet. Dette betyr imidlertid ikke at ansatte uten utdanning ikke kan levere gode tjenester, ettersom mange forhold spiller inn også her. Er en tjenesteutøver spesielt god til å møte mennesker og har mye erfaring spiller relevant utdanning muligens ikke en like stor rolle. I grunnskolen, der kravene om faglig innhold i utdanningen er standardiserte, er kravet til kompetanse spesielt høyt og kun et fåtall av de læreransatte er uten lærerutdanning. I kommunale pleie- og omsorgstjenester er også et mindretall av de ansatte uten relevant fagutdanning eller høyere utdanning. I barnehagen er andelen med relevant utdanning blant grunnbemanningen noe lavere, mens styreere og pedagogiske ledere har relevant utdanning (Bufdir 2018). Ettersom kompetanse omtales som en forutsetning for kvalitet, kan vi forvente en overordnet positiv sammenheng mellom tjenesteutøvernes utdanningsnivå og innbyggernes lokalpolitiske tillit.

H3: Tjenesteutøvernes utdanningsnivå har en positiv effekt på innbyggerens lokalpolitiske tillit.

Dersom innbyggernes lokalpolitiske tillit blir påvirket av kvaliteten på de kommunale tjenestene, kan dette skje både på et generelt grunnlag, gjennom innbyggerens inntrykk av tjenesten, eller som et resultat av erfaring. Dersom de utvalgte kvalitetsindikatorerne faktisk fører til høyere tjenestekvalitet, er det naturlig at effekten av disse på lokalpolitisk tillit vil bli sterkere om innbyggeren har erfaring med tjenesten. Dette er en konsekvens av at innbyggernes evaluering av tjenestene blir mer informert om de har en ganske fersk erfaring med tjenesten (Van der Walle 2018, 232). Dermed formuleres en hypotese om erfaringens rolle i problemstillingen på tvers av tjenesteområdene:

H4: Tjenestekvalitet har en kraftigere effekt på lokalpolitisk tillit dersom innbyggeren har erfaring med tjenesten.

Til slutt forventes tjenestetilfredshet å spille en viktig rolle i årsakskjeden mellom tjenestekvalitet og lokalpolitisk tillit. Tjenestetilfredshet har i tidligere studier vist seg å være en viktig faktor for lokalpolitisk tillit (Pettersen og Rose 2000; Stava 2005a). I analysene er tjenestetilfredshet både en individuell holdningsvariabel og en variabel på kommunenivå som er aggregert fra gjennomsnittet i tjenestetilfredshet i hver kommune. Basert på endogene teorier om tillit og innbyggerens brukerorientering i vurderingen av offentlige institusjoner, kan en anta at kvalitet i tjenestene fører til tilfredshet med dem, som igjen fører til høyere politisk tillit

blant innbyggerne. På individnivå kan en tenke at tjenestekvalitet fører til større individuell tjenestetilfredshet, og at dette fører til at innbyggeren har høyere politisk tillit. På kommunenivå kan en tenke at i kommuner med høyere tjenestekvalitet vil en se en gjennomsnittlig høyere tjenestetilfredshet, og at innbyggere som bor i en kommune med gjennomsnittlig høy tjenestetilfredshet får høyere lokalpolitisk tillit.

H₅: Høyere score på tjenestekvalitet i kommunene fører til høyere tilfredshet med de kommunale tjenestene.

H₆: Tilfredshet med kommunale tjenester er en viktig faktor for lokalpolitisk tillit.

4 Data, operasjonalisering og metode

For å belyse problemstillingen «*I hvor stor grad påvirker kvaliteten på kommunale velferdstjenester innbyggernes lokalpolitiske tillit?*» er flernivåregresjonsanalyse hensiktsmessig. Ettersom Innbyggerundersøkelsen 2015 inneholder data fra 11 567 respondenter i 423 kommuner, egner datamaterialet seg godt for flernivåanalyse. Individdataene er også samlet inn basert på tilfeldighetsutvalg og legger et godt grunnlag for å generalisere effekter i utvalget til å gjelde populasjonen, norske innbyggere. Multippel regresjon gir mulighet til å undersøke sammenhenger mellom avhengige og uavhengige variabler og samtidig isolere effekter fra de uavhengige forklaringsvariablene (Ringdal 2018, 411). Flernivåanalyse anvendes fordi det er en tydelig hierarkisk struktur i dataene, og en rimelig antakelse er at trekk ved kommunene har en effekt på innbyggernes tillit. Variasjon i kvaliteten på de kommunale tjenestene på tvers av kommunene forventes å føre til en variasjon i innbyggernes lokalpolitiske tillit.

I dette kapittelet vil først de kontekstuelle betingelsene for analysene redegjøres for, etterfulgt av en presentasjon av det sekundære datamaterialet på individ- og kommunenivå. Deretter begrunnes oppgavens flernivåanalytiske tilnærming. Operasjonaliseringen av avhengig variabel, lokalpolitisk tillit, presenteres, fulgt av de uavhengige variablene som har med tjenestekvalitet i barnehage, grunnskole og eldreomsorg å gjøre. Dernest presenteres samspillsleddet erfaring, og operasjonalisering av kontrollvariabler på individ- og kommunenivå. Tjenestetilfredshet presenteres som en forbindende komponent mellom tjenestekvalitet og tillit i analysene. Til slutt diskuteres problemer knyttet til validitet og reliabilitet i studien.

4.1 Kontekstuelle betingelser

Den norske kommunen spiller en sentral rolle i nordmenns hverdag. Kommunen har det utøvende ansvaret for en rekke av de viktigste velferdstjenestene, som barnehage, grunnskole, sykehjem, hjemmesykepleie og sosialtjeneste. I tillegg er andre tjenesteområder, som kultur, innvandring, næring og tekniske tjenester også underlagt kommunens ansvarsområde. På grunn av at kommunene legger rammer for viktige aspekter i innbyggeres liv er det interessant å studere kommunen som en kontekst for holdninger og erfaringer. Kommunene og deres velferdsytelser kan tenkes å stå i en særskilt posisjon til å påvirke innbyggernes politiske tillit, fordi kommunene utgjør innbyggernes nærmeste og mest kjente politisk-administrative nivå.

I norsk sammenheng er det god tilgang på relevant datamateriale for å undersøke samfunnsvitenskapelige problemstillinger. Tilgangen på data utgjør et godt utgangspunkt for å undersøke oppgavens flernivåteoretiske problemstilling. Når jeg skal undersøke hvorvidt kvaliteten på kommunale velferdstjenester påvirker innbyggernes lokalpolitiske tillit er det hensiktsmessig å anvende kommunen som en kontekst. Dette er fordi det er kommunen som har ansvaret for mange av de mest brukte tjenestetilbudene, og dermed er det naturlig å anta at innbyggernes holdninger blir påvirket av konteksten de befinner seg i, nærmere bestemt hvilken kommune de bor i.

Vi kan forvente at kvaliteten på velferdstjenestene grunnskole, barnehage og sosialtjeneste varierer mellom kommunene, fordi kommunenes lokale selvstyre er tuftet på en tanke om at kommunene skal ha frihet til å tilpasse sin politikk og sine tjenester til de lokale forholdene og behovene. I noen kommuner satses det mer på skole, i andre mer på eldrepolitikk. I noen kommuner drives tjenestene basert på dårligere økonomisk styring og ledelse, i andre kommuner er det kultur for å vektlegge faglig tjenesteyting og økonomistyring. Samtidig varierer den kommunale autonomien stort mellom tjenesteområdene. Kommunene har større handlingsrom i eldreomsorgspolitikken enn i barnehagepolitikken, og minst i grunnskolepolitikken, som diskutert i kapittel 2. Det er interessant å studere om det varierende handlingsrommet gir seg utslag i analysene.

4.2 Datamaterialet

Ettersom denne oppgavens formål er å undersøke hvordan kommunal tjenestekvalitet henger sammen med innbyggernes tillit til lokalpolitikkerne, kombineres individdata fra Innbyggerundersøkelsen 2015 med data på kommunenivå hentet gjennom Statistikkbanken fra Statistisk Sentralbyrås KOSTRA-database. Når statistisk datamateriale skal analyseres og innsamling av store mengder ikke er mulig eller hensiktsmessig, er det en god idé å anvende sekundærdata som allerede er tilgjengelig på ulike plattformer (Smith 2008, 5). Det er imidlertid viktig å vurdere datakvaliteten kritisk og være klar over mulige fallgruver i dataene. Dette vil diskuteres gjennom metodekapittelet, og oppsummeres i en diskusjon under punkt 4.8.

4.2.1 Individdata fra Innbyggerundersøkelsen 2015

Innbyggerundersøkelsen er en spørreundersøkelse som har blitt gjennomført med jevne mellomrom siden 2010 av Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Formålet med undersøkelsen er å gi kunnskapsgrunnlag til offentlige instanser i arbeidet med planlegging, prioritering og kvalitetssikring av offentlige tjenester, i tillegg til å være et datagrunnlag som kan brukes i forskning om offentlig sektor (Difi 2015, 5; NSD u.å.). Innbyggerundersøkelsen består av to undersøkelser, en innbyggerdel og en brukerdelen, der sistnevnte besvares av dem som i innbyggerdelen uttrykker at de har erfaring med minst én av 23 utvalgte offentlige tjenester, både av statlig, kommunal og fylkeskommunal art. Analysene i denne oppgaven benytter seg av individdata fra innbyggerdelen.

Innbyggerundersøkelsen 2015 ble sendt ut til 30 000 innbyggere i Norge, tilfeldig trukket fra folkeregisteret. For å sikre representativitet for nordmenn fra 18 år og oppover er metoden for utvelging av respondenter proporsjonal stratifisering. Denne typen utvelging brukes for å sikre proporsjonal representasjon av viktige grupper i befolkningen (Ringdal 2013, 210). I Innbyggerundersøkelsen er representativiteten sikret ved å trekke fra begge kjønn i fem aldersgrupper i hvert fylke (Difi 2015, 6). Spørreskjemaene ble sendt i posten, men var også mulig å besvare elektronisk på internett. Av de 30 000 innbyggerne i utvalget svarte 11 567 på spørreskjemaene, noe som tilsvarer en svarprosent på 41 etter å ha korrigert for de nesten 1800 skjemaene som ikke nådde frem til respondentene og dermed kom i retur (ibid., 5).

Innbyggerundersøkelsen består av en rekke spørsmål der respondenten bes om å vurdere kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester. I tillegg får respondenten noen bakgrunnsspørsmål, spørsmål knyttet til trivsel i kommunen spesielt og Norge generelt, samt spørsmål om politisk deltakelse og om tillit til politikere og forvaltningen. Dette gir gode muligheter til å utnytte de innsamlede dataene i forskningsprosjekter som tar for seg innbyggernes forhold til offentlig sektor og syn på offentlige tjenester. Spørsmålene og spørsmålsformuleringene begrenser imidlertid mulighetene for hva som kan studeres og hvilke slutninger som kan gjøres. Det erkjennes derfor at operasjonaliseringene av de teoretiske begrepene begrenses som en følge av dette, noe som også må tas hensyn til i diskusjonen av analyseresultatene.

I forbindelse med at flernivåanalyser av kommunenivåets effekt skulle kunne bli gjennomført, ble det undertegnet en databehandleravtale med Difi. Variablene for kjønn, alder og kommunenummer for kommunen respondenten bor i, som ikke er tilgjengelig for allmennheten av personvernårsaker, ble gjort tilgjengelig for denne masteroppgaven. Kommunenummeret har blitt brukt som nøkkelvariabel i sammenslåingen av individ- og kommunedatasettene til et felles datasett. På grunn av Innbyggerundersøkelsens sannsynlighetsutvelging av respondenter, er representativiteten sikret på individnivå. Representativiteten på kommunenivået er imidlertid mer problematisk. Utvalget i noen av de mindre kommunene er nede i én eller to respondenter, mens de største kommunene har flere hundre respondenter. Dette legger ifølge Snijders og Bosker (2012) ingen store begrensninger på flernivåanalysene, siden antall nivå 2-enheter er langt viktigere enn antall nivå 1-enheter innad i hver nivå 2-enhet.

4.2.2 Kommunedata fra KOSTRA (SSB)

KOSTRA står for KOmmune-STat-RApportering og er et koordinert nasjonalt informasjonssystem der kommuner og fylkeskommuner rapporterer inn informasjon om regnskap og tjenester til staten ved Statistisk Sentralbyrå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016a). KOSTRA-indikatorer kan studeres og hentes for allmennheten gjennom SSBs Statistikkbank. Kommunene er lovpålagt å rapportere inn informasjon vedrørende tjenester, ressursbruk og produksjon i KOSTRA. Denne informasjonen belyser ressursbruk- og behov, samt egenskaper ved og dekningsgrad av de ulike tjenestene. I tillegg bidrar informasjonen til politisk styring og kontroll, planlegging og utvikling, mulighet for omfattende analyse, åpenhet og gjennomsiktighet.

KOSTRA-tallene rapporteres inn elektronisk av kommunene selv. Rapporteringen skjer som regel i flere ledd gjennom ansvarlige koordinatorene i kommunen (Kommunal- og regionaldepartementet 2002). Etersom kommunene i flere ledd er ansvarlige for rapporteringen, fremheves kvalitetssikring av dataene stadig for å sikre reliabilitet og validitet. Blant KOSTRA-dataene finner vi informasjon om styring og ressursbruk på alle kommunens tjenesteområder, samt kvalitetsindikatorer fra de ulike kommunale tjenestesektorene. Kvalitetsindikatorene i analysene i denne oppgaven er hentet fra KOSTRA-tall om barnehage, grunnskole og eldreomsorgstjenestene.

Datainnsamlingsprosessen i Innbyggerundersøkelsen 2015 skjedde høsten 2014 og våren 2015, og KOSTRA-indikatorer hentes fra 2013. Dette er fordi vi kan forvente en liten forsinkelse fra

tiltakene trer i kraft i tjenestene til de får en effekt på innbyggernes bruk og inntrykk av tjenestene.

4.3 Hvorfor flernivåanalyse?

4.3.1 Regresjonsanalyse

Regresjonsanalyse er et godt verktøy når en skal undersøke effekter av og sammenhenger mellom variabler og teste hypoteser. I multippel regresjon inkluderes to eller flere uavhengige variabler samtidig, og i analysen uttrykkes mål på effektens styrke, retning og statistiske signifikans (Thrane 2017, 50). OLS står for «Ordinary least square», og er en teknikk som tilpasser en regresjonslinje for sammenhengen mellom to variabler basert på minst mulig restledd for observasjonene i analysen (Tjønndal 2018, 85). En sentral forutsetning i OLS-regresjon er at avhengig variabel er kontinuerlig. Er den avhengige variabelen ordinal kan den likevel aksepteres hvis den har flere enn fem verdier og det er teoretisk meningsfylt (Ringdal 2018, 399). Den avhengige variabelen i oppgavens problemstilling, lokalpolitisk tillit, er målt på ordinalnivået med syv kategorier der 1 uttrykker svært liten tillit og 7 uttrykker svært stor tillit. Ettersom variabelen har over fem verdier og det gir teoretisk mening å håndtere den som en kontinuerlig variabel og anvende den i matematiske funksjoner, aksepteres lokalpolitisk tillit som den avhengige variabelen i regresjonsanalysen.

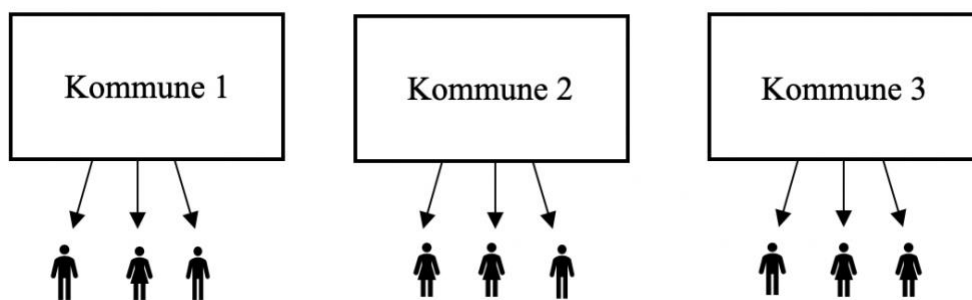
Multivariate lineære regresjonsmodeller bygger på noen sentrale forutsetninger. Disse er spesielt relevante å ta hensyn til om en ønsker å generalisere effektene en finner i analysene av datautvalget. Dersom en finner brudd på forutsetningene, kan dette føre til problemer som må løses for å gjøre modellene bedre. Linearitetsforutsetningen er grunnleggende i lineær regresjon, i den forstand at sammenhengen mellom X (uavhengig variabel) og Y (avhengig variabel) kan oppsummeres som en rett linje i en rimelig forenkling (Thrane 2017, 87). Videre er fravær av multikollinearitet viktig for å kunne isolere effektene av forklaringsvariablene. Multikollinearitet er tilstede dersom X-variabler korrelerer for mye med hverandre. Hva som anses som «for mye» varierer, og i vurderingen av dette bør en ifølge Thrane (2017, 91) ta teori, tidligere forskning og fornuft i betraktning. For at regresjonslikningen skal uttrykke riktig effekt av X på Y, er korrekt spesifisering av modellen nødvendig. Dette inkluderer at relevante forklaringsvariabler er tatt med, irrelevante variabler er utelatt og at variablene som inkluderes er fri for målefeil (Ringdal 2018, 422). Neste typen forutsetninger handler om residualene. Disse bør være normalfordelte, ha et gjennomsnitt på 0 i populasjon, ikke korrelere med

hverandre eller med forklaringsvariablene og ha en konstant varians for alle forklaringsvariablene. Har de ikke lik varians, finner en heteroskedastisitet som kan føre til en gal standardfeil og upålitelige signifikanstester.

4.3.2 Flernivåregresjon

Når et fenomen skal studeres og det foreligger en hierarkisk klyngestruktur i dataene som problemstillingen innbefatter, er det hensiktsmessig å benytte seg av flernivåanalyse. I mange sammenhenger har kontekst effekt på utfallet på en variabel. Konteksten bidrar til en gruppering av dataenheter i en klyngestruktur, og i mange tilfeller er det rimelig å forvente at det er større likheter innad i en klynge enn mellom klynger. Flernivåanalyse skiller seg fra vanlig OLS-regrasjon ved å anerkjenne at dataenheter ikke er uavhengige av hverandre og klyngene de befinner seg i (Steenbergen og Jones 2002; Snijders og Bosker 2012). I data med flernivåstruktur eksisterer det flere nivåer av dataenheter som utgjør et hierarkisk system, og variabler kan defineres på de ulike hierarkiske nivåene (Hox 2010, 1). Den avhengige variabelen i flernivåanalysen befinner seg på laveste datanivå, og det er også på laveste datanivå en vil finne størst kilde til variasjon. Et eksempel på en problemstilling med en hierarkisk datastruktur er hva som påvirker elevers prestasjoner på nasjonale prøver. Elevene er gruppert i klasser, som igjen befinner seg på skoler. Her utgjør elevene datanivå 1, klassene nivå 2 og skolene nivå 3. Både klassene og skolene kan ha trekk som påvirker elevenes prestasjoner, i tillegg til trekk ved elevene selv.

I denne oppgaven forfektes kommunens relevante rolle som kontekst for innbyggernes holdninger, og det forventes at kommunene har en klyngeeffekt på individenes utfall på avhengig variabel, lokalpolitisk tillit. Dermed opereres det med to datanivåer. Individdata utgjør nivå 1 og kommunedata utgjør nivå 2. I flernivåanalyser er avhengig variabel alltid på laveste datanivå, og som oftest er dette individnivået. Innbyggernes politiske tillit kan påvirkes av hvilken kommune de bor i, og kvaliteten på de kommunale tjenestene innbyggerne mottar i sin kommune. Dette utgjør det flernivåteoretiske argumentet i analysen.



Figur 4-1 Datastruktur med to nivåer - innbyggere (nivå 1) «nested» i kommuner (nivå 2)

For å vurdere hvorvidt flernivåanalyse er passende i et forskningsprosjekt, er det ifølge Luke (2004) spesielt tre forhold som bør undersøkes. For det første bør det finnes teoretiske grunner for flernivåanalyse. Det teoretiske rammeverket i denne oppgaven legger klart opp til flernivåanalyse fordi kommunen utgjør en sentral kontekst for innbyggernes orientering overfor det offentlige og spesielt gjelder dette deres tillit til lokalpolitikere. I tillegg kan flernivåanalyse rettferdiggjøres dersom en ser statistiske grunner til dette. I et datasett der datastrukturen grupperes, som for eksempel i land eller kommuner, kan en anta at observasjonene kan påvirkes av grupperingene de befinner seg innenfor. Til slutt kan behovet redegjøres for empirisk, ved å undersøke hvorvidt det er variasjon mellom de ulike grupperingene av observasjoner.

Det er også hensiktsmessig å vurdere flernivåmodeller ut fra hvilke konsekvenser det kan ha å ikke bruke det. Dersom flernivåstruktur i dataene ignoreres kan dette gi problemer. Dersom vanlig regresjonsanalyse gjennomføres med enheter som ikke er uavhengige av hverandre, vil respondenter i samme kommune tildeles samme verdi på kommunevariablene uten å ta hensyn til at kommunene har en kontekstuell effekt. Dette kan føre til ukorrekte standardfeil, noe som gir en større sjanse for å finne en statistisk signifikant effekt på avhengig variabel når dette egentlig ikke eksisterer. Dermed forkastes en sann nullhypotese feilaktig. Dette er sterkt uønsket i statistiske analyser, og kalles type I-feil (Steenbergen og Jones 2002, 220).

Når det eksisterer teoretiske argumenter for å gjennomføre en flernivåanalyse, kan en gå videre med å gjøre statistiske tester for å undersøke hvorvidt flernivåanalyse er hensiktsmessig i dataanalysen. Hvis en opererer med to datanivåer som i denne oppgaven, gjennomføres det først en nullmodell (også kalt tom modell) uten forklaringsvariabler. Dette gjøres for å undersøke de to datanivåenes andel av varians på avhengig variabel (Snijders og Bosker 2012,

49). Viser det seg at nivå 2 står for en svært liten andel av variasjonen på avhengig variabel, kan flernivåanalyse være unødvendig og vanlig regresjonsanalyse hensiktsmessig. Anses det øvrige nivået å stå for en interessant eller tilstrekkelig andel av variasjon på avhengig variabel, kan flernivåanalyse være verdt å forfølge. Derfra legges forklaringsvariabler på nivå 1 og nivå 2 trinnvis inn i analysen. Se punkt 5.2 for mer om hvordan dette er gjort i denne oppgaven.

4.4 Avhengig variabel: lokalpolitisk tillit

Politisk tillit er et komplekst fenomen, både når en diskuterer begrepet teoretisk og når det skal måles empirisk. Innbyggeres politiske tillit kan måles på mange ulike og like fullt hensiktsmessige måter. Det kan gjøres gjennom å studere hvordan innbyggerne interagerer med de politisk-administrative institusjonene, gjennom dyptgående intervju eller gjennom spørsmål i spørreundersøkelser.

I de kvantitative analysene i denne oppgaven er politisk tillit en holdningsvariabel som måles på individnivå. Resultatet av målinger av politisk tillit i spørreundersøkelser påvirkes sterkt av hvordan spørsmålene er formulert og hvordan svaralternativene er utformet. Derfor er operasjonaliseringen av konseptet i denne oppgaven begrenset av hvilke spørsmål som blir stilt i Innbyggerundersøkelsen 2015, og hvordan disse er formulert.

Som et uttrykk for politisk tillit på kommunenivå brukes respondenters svar på spørsmålet «*Hvor stor eller liten tillit har du til at kommunepolitikerne arbeider for innbyggernes beste?*». Her bes respondenten om å rangere sitt svar fra -3 (svært liten tillit) til +3 (svært stor tillit). Dette formatet kalles en Likert-skala, som gir respondenten mulighet til å gi en vurdering langs en dimensjon med tre til syv svarkategorier (Ringdal 2013, 202). Når verdiene er kategoriske og kan rangeres måles de på ordinalnivået, som er det vanligste målenivået for variabler knyttet til holdninger og verdier (ibid., 90). Verdiene gis koder fra 1 (svært liten tillit) til 7 (svært stor tillit).

Selv om en enkel og direkte operasjonalisering av lokalpolitisk tillit på den ene siden er bra, finnes det noen svakheter med operasjonaliseringen. I dagligtalen er «tillit» ofte et vagt konsept, derfor kan respondentenes oppfatning av ordet variere. Respondentenes egne oppfatninger vil imidlertid alltid være en mulig feilkilde i spørsmål knyttet til holdninger, fordi holdninger kun er indirekte målbare. Videre er denne operasjonaliseringen av lokalpolitisk tillit noe «spinkel» ved at den bare vedrører tillit til kommunepolitikerne som politiske aktører. Politisk tillit kan,

som diskutert i punkt 3.1, rettes mot ulike aktører og institusjoner, samtidig som det kan være rettet mot noe spesifikt eller tuftet på en mer generell holdning til det offentlige. Når jeg skal undersøke politisk tillit til kommunenivået, hadde det vært interessant å også inkludere tillit til kommuneinstitusjonen og kommunen som tjenesteleverandør i operasjonaliseringen av lokalpolitisk tillit for å favne bredere om fenomenet. Denne muligheten har jeg imidlertid ikke når jeg benytter meg av data fra Innbyggerundersøkelsen, ettersom det ikke stilles spørsmål om dette på kommunenivå. Selv om spørsmålet kun rettes mot kommunepolitikere, og ikke andre deler av de lokalpolitiske institusjonene, kan det likevel sees på som et relevant mål på lokalpolitisk tillit. Dette er fordi innbyggere har en tendens til å tilnærme seg offentlige institusjoner og aktører som en helhet (Christensen og Læg Reid 2005, 498).

4.5 Uavhengige variabler: tjenestekvalitet

Kvalitet er i likhet med politisk tillit et komplekst konsept som er vanskelig å måle. Kvalitet kan på den ene siden forstås som noe statisk og objektivt som kan undersøkes ut fra spesifikke identifiserbare indikatorer. En slik statisk og tradisjonell forståelse av kvalitet baserer seg på i hvor stor grad en tjeneste eller et produkt er i samsvar med krav og spesifikasjoner som er satt (Walsh 1991, 503). Her vektlegges standard fremfor konteksten kvaliteten produseres i. Et mer dynamisk syn på kvalitet vurderer det heller ut fra i hvor stor grad tjenesten eller produktet oppfyller det ønskede formålet i den gitte konteksten (ibid., 504). Her anses kvalitet å være kontekstspesifikt. Kvalitet kan også tenkes å variere basert på hvilket synspunkt en aktør har når kvaliteten vurderes. For eksempel kan en tjenesteleverandør ha en annen forståelse av kvalitet enn en tjenestemottaker.

Tjenester er mer utfordrende å kvalitetssikre enn varer, fordi tjenester ikke er materielle og tjenesteyting og tjenestemottakelse skjer samtidig. Tjenestekvalitet er vanskelig å måle direkte, derfor brukes kvalitetsindikatorer som betrakter ulike aspekter ved tjenestene. Ved bruk av kvalitetsindikatorer kan et hovedskille settes mellom «harde», objektive indikatorer og «myke», subjektive indikatorer. Objektive indikatorer kan være ressursinnsats eller spesifikke resultater, mens subjektive indikatorer kan være innbyggeres egen tilfredshet med en tjeneste (Bouckaert og Van de Walle 2003, 329, 330).

Som trukket frem i punkt 3.2.3 er det vanlig å skille mellom tre typer kvalitetsindikatorer i vurdering av en rekke ulike velferdstjenester i Norge: struktur-, prosess- og resultatindikatorer (Shahzadi og Narbu vold 2018, 12; Udir 2017a). Strukturindikatorer vedrører strukturkvaliteten,

beskriver ytre forutsetninger, tjenestenes rammer og ressurser. Prosessindikatorer vedrører prosesskvaliteten, og handler i stor grad om prosedyrer, kommunikasjon og hvordan faglig kompetanse blir utøvd i tjenesteleveringsprosessen. Til slutt vedrører resultatindikatorer resultat kvaliteten, som handler om utbyttet mottakeren av tjenesten sitter igjen med (ibid.). Analysene i denne oppgaven inkluderer hovedsakelig indikatorer som vedrører strukturkvaliteten, etter som det er denne typen kvalitet som er enklest å måle med kvantitative talldata og dermed er best tilgjengelig.

Analysen inneholder spesifikke kvalitetsvariabler innenfor tre ulike kommunale velferdsområder, og effektene av tjenestekvalitet kombineres med erfaring med tjenesten i løpet av de siste 12 månedene som interaksjonsterm. Alle variabler på kommunenivå er basert på tall fra 2013. Dette er fordi datainnsamlingen hovedsakelig skjedde høsten 2014 (og noe på nyåret 2015), og det er hensiktsmessig å forvente at forklaringsvariablene har en litt forsinket effekt på reell kvalitet og oppfatninger hos respondenten.

4.5.1 Barnehage

Økonomiske mål er en type indikator som kan si noe om kvaliteten på en tjeneste i kommunen. En kan anta at dersom det settes inn mer ressurser i en tjeneste, vil tjenesten generelt sett bli bedre. Denne årsakskjeden er imidlertid ikke ubetinget pålitelig, og kan påvirkes av mange forhold. Likevel velger jeg å anvende noen økonomiske mål i analysen, ettersom det er vanlige mål på strukturkvalitet. I analysene inkluderes først en strukturindikator gjennom et økonomisk mål for kvalitet i kommunale barnehager. Denne indikatoren er *korrigerte brutto driftsutgifter, til funksjonene opphold og stimulering, per korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager i kroner*. I dette målet korrigeres oppholdstimerne for barnas alder og oppholdstider i uka. Her antas en sammenheng mellom ressursinnskudd i barnehagetjenesten og strukturkvalitet. Et viktig aspekt ved denne indikatoren er imidlertid at den ikke sier noe om hvordan ressursene blir utnyttet, og forhold som struktur og innkjøpsordninger vil kunne påvirke hvorvidt økt ressursbruk fører til høyere kvalitet.

Videre benyttes strukturindikatoren *prosentandel ansatte med barnehagelærerutdanning*. Selv om relevant kompetanse direkte vedrører strukturkvalitet ved at kompetanse anses som en ressurs og legger rammer for en god tjeneste, er det også en forutsetning for prosesskvalitet ettersom utdanningsløpene fokuserer mye på samhandling med barnet. Dette målet er hyppig

brukt i kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren (Kunnskapsdepartementet 2008, 22). Prosesskvalitet i barnehagen, gjennom kompetanse om relasjoner, pedagogisk læring og utvikling, er igjen en forutsetning for resultat kvaliteten og utbyttet barna får. Til slutt anvendes strukturindikatoren *korrigerede oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager* som et omvendt kvalitetsmål. Dette målet blir også korrigert for barnas alder og oppholdstid. Målet vedrører bemanningen i barnehagen, der høyere verdier betyr lavere tetthet av barnehageansatte. Da dataene i analysene ble innsamlet fantes det ingen nasjonal norm om hva som er tilstrekkelig bemanning i barnehagen, dette ble satt lokalt i kommunene⁴. Høyere bemanning antas å henge sammen med kvalitet fordi det gir de ansatte mer tid til hvert barn, og legger et bedre grunnlag for å bedrive god pedagogisk virksomhet. Voksenteitet står derfor helt sentralt i kvalitetsutviklingen i barnehagen (Udir 2017a).

Alle de ovenfor nevnte målene kombineres med erfaring som foresatt som interaksjonsterm, og er hentet fra KOSTRA gjennom SSBs statistikkbank. Analysen inkluderer kun tre kvalitetsindikatorer for barnehage. Dette er grunnet mangel på tilgang til pålitelige og valide kvalitetsmål det gjeldende året.

4.5.2 Grunnskole

Som en strukturindikator i grunnskoletjenesten anvendes den økonomiske indikatoren *netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger i kommunen som er mellom 6 og 15 år*, hentet fra KOSTRA. Ressursbruk per elev er en hyppig brukt strukturindikator i kvalitetsutviklingen i skolen (Econ Pöyry 2008, 43). Det antas at høyere ressursinnskudd i grunnskolen har en sammenheng med viktige kvalitetsaspekter som faglig oppfølging, høyere lærertetthet og økt satsning på IKT, trivsel og miljø. Også her inkluderes et mål på utdanningsnivået til de ansatte, operasjonalisert gjennom strukturindikatoren *prosentandel læreransatte i kommunen med pedagogisk utdanning fra høyskole eller universitet*. Økt kompetanse blant lærere i skolen forventes å gi bedre strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat kvaliteten, ettersom relevant kompetanse er en forutsetning for samhandling mellom lærer og elev, samt elevenes læring og trivsel i grunnskolen (ibid.). Siste kvalitetsmål på grunnskole er *gjennomsnittlig grunnskolepoeng i kommunen*. Dette tallet viser det gjennomsnittlige karaktersnittet elevene i kommuner går ut med fra tiende klasse, og er en resultatindikator. I grunnskolen står elevenes

⁴ Fra 1. august 2018 ble et minimumskrav til grunnbemanning i barnehager innført, som sier at bemanningen ikke skal overskride minimum én voksen per tre år og én voksen per seks barn over tre år (Udir 2019).

læring i sentrum og karaktersnittet er et uttrykk for kunnskapen eleven har tilegnet seg gjennom skolegangen. Karaktersnittet er et enkelt mål for elevens læringsutbytte fra grunnskolen som helhet (Econ Pöyry 2008, 54). Det er naturligvis mange forhold ved eleven selv som påvirker karaktersnittet, men i en kommune der karaktersnittet er høyt kan en anta at dette er en følge av blant annet kvalitet i grunnskoleopplæringen. Det finnes imidlertid noen svakheter med et slikt mål. Det varierer uforholdsmessig mye fra år til år. Målet er heller ikke like beskrivende for grunnskolen i små kommuner sammenliknet med større kommuner der det dannes en jevnere normalfordelingskurve.

Alle kvalitetsvariablene kombineres med interaksjonstermen erfaring som foresatt, og er KOSTRA-tall hentet fra Statistikkbanken. Analysen inkluderer kun tre indikatorer for kvalitet i grunnskolen grunnet begrenset tilgang på gode kvalitetsmål det gjeldende året.

4.5.3 Pleie- og omsorgstjenesten

Som en strukturindikator og mål på økonomisk kvalitetsmål på eldreomsorgstjenestene som helhet, anvendes *korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av kommunale pleie- og omsorgstjenester i 1000 kroner*, med personlig erfaring eller erfaring som pårørende fra pleie- og omsorgstjenesten som interaksjonsterm. Målet er kontrollert for interne overføringer i kommunen, og er et godt mål på ressursinnsatsen på tjenesteområdet i kommunen. I tillegg anvendes strukturindikatoren *prosentandel av de ansatte innenfor de kommunale pleie- og omsorgstjenestene med fagutdanning eller relevant høyere utdanning*, med erfaring som interaksjonsterm. Relevant kompetanse er en viktig forutsetning for kvalitet. I kommuner der en stor andel av de ansatte har relevant fagutdanning, kan en anta at tjenestene som produseres også er av høyere kvalitet. Sikring av tilstrekkelig fagkompetanse i eldreomsorgstjenestene er viktig i kvalitetsutvikling på feltet (Riksrevisjonen 2019, 42; Helsedepartementet 2018, 62).

Som et mer spesifikt mål på kvalitet i sykehjemstjenesten anvendes *gjennomsnittlig antall legetimer i uka for sykehjemsbeboere*, med personlig erfaring eller erfaring som pårørende fra sykehjem som interaksjonsterm. På grunn av sykehjemsbeboernes store behov for helsehjelp, antas det å være en sammenheng mellom omfanget av legetjenester og kvaliteten på helsetjenestene brukeren benytter seg av. Legedekningen i sykehjem er knyttet til rettferdighet, tilgjengelighet og sikkerhet i sykehjemstjenesten (Econ Pöyry 2008, 29). En økning i antall legetimer kan føre til at brukeren føler seg bedre ivaretatt og at tjenesten som en følge har høyere kvalitet. Derfor kan flere legetimer være et ønske i seg selv, og anses som en

resultatindikator. Samtidig kan den anses som en strukturindikator ved at den sier noe om rammene til tjenesten. Strukturindikatoren *prosentandel legemeldt sykefravær blant de ansatte i kommunale pleie- og omsorgstjenester* er også et mål som brukes for å si noe om strukturkvaliteten i tjenesten. Sykefraværet vil alltid være tilstede av naturlige årsaker. Men om denne ligger på et høyt nivå over tid eller plutselig øker, kan dette være et symptom på vanskelige arbeidsforhold og mistrivsel blant ansatte. Samtidig kan det føre til at tjenestene blir dårligere ved å bidra til mindre tid til hver bruker eller avlysninger av hjemmebesøk (Riksrevisjonen 2019, 105). Høyt sykefravær vil legge stoppere for både prosesskvaliteten og resultat kvaliteten. Dette målet er riktignok mer beskrivende i større kommuner med et større antall ansatte. Sykefravær i analysen er operasjonalisert gjennom prosentandel legemeldt sykefravær av totalt antall kommunale årsverk i brukerrettede tjenester, fordelt på 5 kategorier. Med 0-3% gis verdien 1, 3-5% gis verdien 2, 6-9% gis verdien 3, 9-12% gis verdien 5, og 12% og over gis verdien 5.

Videre anvendes en dummyvariabel for *hvorvidt alle plasser i pleie- og omsorgsinstitusjoner er i enerom i kommunen*, og en dummyvariabel for *hvorvidt alle de brukertilpassede enerommene i kommunen har eget bad*. Dersom det er full dekning i kommunen, gis verdien 1. Uten full dekning får kommunen verdien 0. Forskrift for kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten gir pasienter rett til å bo på enerom og tilpasse dette rommet etter brukers behov dersom de ønsker det, og disse målene er uttrykk for kommunens oppfyllelse av disse bestemmelsene (Econ Pöyry 2008, 28). Begge dummyvariablene er uttrykk for strukturkvalitet, ved at de sier noe om tilgang til lokaler i tjenesten. Det kan også tenkes at slike forhold har mye å si for brukere og pårørende siden det legger til rette for privatliv og ro under oppholdet i institusjonen. Til slutt anvendes et spesifikt mål på kvalitet i hjemmesykepleietjenesten, operasjonalisert gjennom *gjennomsnittlig antall tildelte timer i uka per bruker*, med erfaring med hjemmesykepleien som interaksjonsterm. Tidspress er et kjent problem i hjemmesykepleien, og en kan anta at bedre tid til hver bruker øker den faglige og mellommenneskelige kvaliteten på tjenesteutvekslingen. Et økt antall tildelte timer i uka kan være noe som anses som et kvalitetsaspekt i seg selv, spesielt av brukeren av tjenesten. Derfor kan denne indikatoren anses som et mål på resultat kvaliteten så vel som strukturkvalitet.

Hele syv kvalitetsindikatorer er her valgt ut for kommunale pleie- og omsorgstjenester sammenliknet med kun tre fra barnehage og grunnskole. Dette er fordi tjenesteområdet omfatter tjenestene sykehjem, hjemmesykepleie, hjemmehjelp og omsorgsbolig, og det finnes dermed

langt flere kvalitetsindikatorer tilgjengelig enn i barnehage og grunnskole. Alle er KOSTRA-tall hentet fra SSBs statistikkbank.

4.5.4 Samspillseffekt av erfaring

I mange situasjoner avhenger effekten av én variabel av verdien på en annen variabel. I den forbindelse er det verdifullt å inkludere et «interaction term», kalt samspillsledd på norsk, i regresjonsanalyser (Acock 2014, 301). Den overordnede hypotesen i oppgaven antar at høyere kvalitet i de kommunale velferdstjenestene påvirker innbyggerens lokalpolitiske tillit positivt. I denne hypotesen ligger en ganske åpenbar og underliggende «avhengighet», ved at antakelsen til en viss grad forutsetter at innbyggeren kjenner til og har erfaring med tjenesten. Med en tilnærming til politisk tillit som en evaluerende innstilling basert på inntrykk og erfaringer, kan en anta at innbyggere med erfaring fra tjenestene evaluerer dem annerledes enn innbyggere uten erfaring. Vi forventer at en økning i X (tjenestekvalitet) fører til en økning i Y (lokalpolitisk tillit) dersom betingelsen for Z (erfaring) er møtt, og ikke i like stor grad når Z er fraværende (Brambor et al. 2006, 64). Det er imidlertid ikke nødvendig at Z må være tilstede for at en økning i Y skal finne sted i denne sammenhengen, fordi tjenestekvalitet kan tenkes å spille positivt inn på den lokalpolitiske tilliten uten at respondenten har direkte erfaring med tjenesten. Tjenestens omdømme, medieomtale, politisk kommunikasjon og informasjon fra bekjente med erfaring kan spille inn uten at Z er tilstede hos respondenten. Det er likevel naturlig å anta at tjenestekvalitet har en sterkere effekt på lokalpolitisk tillit dersom respondenten har erfaring med den gjeldende tjenesten, derfor inkluderes tjenesteerfaring som samspillsledd.

I analysene av barnehage og grunnskole brukes foresatterfaring som en dummy, der verdien 1 betyr at respondenten har erfaring som foresatt i løpet av de siste 12 månedene, og 0 betyr at den ikke har det. Fordi spørsmålet presiserer tidsrommet for erfaring på maksimalt ett år tilbake i tid er erfaringene de foresatte sitter med fersk. Dette gjør at evalueringene deres er nærmere den faktiske erfaringen og blir mindre preget av forhold som stereotypier og medieoppslag (Van der Walle 2018, 232). Foreldre og foresatte er involvert i barnas tilværelse og utvikling i barnehagen og på skolen på flere måter. Oppfølging og kontakt skjer på ulike arenaer der de foresatte kan få en opplevelse av tjenestekvalitet. Dette kan skje gjennom foreldresamtaler, FAU, felles foreldremøter, innsyn i barnas faglige opplegg, og gjennom bruken av digitale arenaer. Erfaring gjennom å være pårørende i barnehage og grunnskole inkluderes ikke da respondenter som er dette ikke er like involvert i tjenestene som foresatte og deres tilknytning til tjenesten anses å være for svak til å rettferdiggjøre variabelen som et samspillsledd.

I analysen som ser på eldreomsorg skilles det mellom personlig erfaring og pårøndererfaring med tjenestene. For begge variablene gis verdien 1 om respondenten har erfaring løpet av de siste 12 månedene, og 0 betyr at den ikke har det. Også her er erfaringen fersk, noe som kan gjøre at variabelen blir mer relevant som et samspillsledd ettersom det fører til at respondenten har de faktiske erfaringene friskere i minne. Eldreomsorgserfaring er sammensatt av erfaring med sykehjem, omsorgsbolig, hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Selv om det ikke er utelukkende eldre som anvender kommunale omsorgstjenester, øker bruken kraftig med alderen. I 2017 var 75% av mottakerne over 50 år og 60% over 67 år (Mørk et al. 2018, 4). Et fellestrekk ved brukere av omsorgstjenestene er nedsatt funksjonsevne. Dette kan føre til en viss grad av avhengighet mellom brukeren og tjenesten. Personlig tjenesteerfaring er et resultat av direkte og personlig samspill med tjenesteyterne og kan derfor tenkes å være et sentralt ledd mellom tjenestekvaliteten og innbyggerens orientering overfor kommunepolitikerne. I analysene inkluderes også erfaring som pårørende til en bruker av kommunale pleie- og omsorgstjenester. Ettersom mange brukere er svært avhengige av disse tjenestene, kan partnere, familiemedlemmer og nære venner være nært investert i hvordan brukerne følges opp og hvordan tjenestene utøves. Brukere og pårørende har ulike perspektiver på og opplevelser av tjenestekvaliteten, og kan ha ulike forventninger og krav. Derfor kan en forvente en ulik effekt av de to samspillsleddene.

Erfaring med en tjeneste gjør inntrykket av en tjeneste mer informert, dette gjelder spesielt om erfaringen er fersk (Van de Walle 2018, 232). Når spørsmålene knyttet til erfaring er formulert med en tidsbegrensning er dette nyttig fordi det skiller mellom respondenter med fersk erfaring og de uten fersk erfaring. Mens oppfatningen til respondenter med fersk erfaring avhenger mer reelt av kvalitetsindikatorer, lar de respondentene uten erfaring seg mer påvirke av tjenestenes omdømme (Bergh 1999, 175). Denne koblingen er sentral i prestasjonsorienterte institusjonelle og evaluerende teorier for politisk tillit. Dermed kan vi forvente å finne forskjeller mellom de to gruppene. Erfaring med tjenestene kan tenkes å påvirke hvordan innbyggeren evaluerer tjenestene av ulike grunner. Det kan skje ut fra egeninteresse og nytteverdi, både personlig dersom individet har erfaring med tjenesten selv, eller på vegne av nære hvis individet er pårørende eller foresatt til tjenestemottakere. Innbyggeren kan også erfare rettferdighet eller urettferdighet i møte med tjenesten og la dette påvirke sin evaluering (Kumlin og Haugsgjerd 2017, 290). Tjenesteerfaring i seg selv kan som en kontrollvariabel ha en effekt på tjenestetilfredshet og lokalpolitisk tillit. Brukererfaring, både personlig og som pårørende, har

en varierende effekt innenfor ulike kommunale velferdstjenesteområder. Folkestad (2017) finner at brukere med erfaring fra universelle velferdstjenester utviser høyere politisk tillit enn brukere av behovsprøvde tjenester. Christensen og Midtbø (2011, 15) finner at erfaring med eldreomsorgstjenester generelt har en negativ effekt på tilfredsheten med disse, og spesielt synlig er dette dersom respondenten er pårørende til en bruker. Dette kan også tenkes å overføre til innbyggerens politiske tillit.

4.6 Kontrollvariabler

I dataanalysen inkluderes kontrollvariabler for å isolere forklaringsvariablenes uavhengige effekt på politisk tillit, samt for å utelukke påvirkning fra ukjente variabler i størst mulig grad (Thrane 2017, 5). Ettersom både individdata og kommunedata analyseres, inkluderes kontrollvariabler på begge datanivåene. Kontrollvariablene velges på bakgrunn av at de kan antas å spille inn på innbyggerens tillit til kommunepolitikerne og til det offentlige.

4.6.1 Kontrollvariabler på individnivå

Politisk tillit er en holdningsvariabel. I analyser der holdningsvariabler studeres er det vanlig å inkludere noen sosiodemografiske variabler, fordi disse ofte viser seg å ha en effekt på sosiale og politiske holdninger. Kontrollvariablene kjønn og alder kan tenkes å påvirke politisk tillit. Kjønn inkluderes i analysen som dummyvariabelen *kvinne*. Den har to verdier, der 1= kvinne og 0= mann. Tidligere studier av politisk tillit har selvmotsigende funn når det kommer til effektene av kjønn. Kvinner kan på den ene siden tenkes å være mer positive overfor velferdsstaten og «det offentlige» ved at en større andel av kvinner er offentlig ansatt enn menn, ved at de har «mykere» og mer statsvennlige politiske holdninger, og ved at de tradisjonelt sett ikke har blitt påvirket like mye som menn av økt beskatning som en konsekvens av økte offentlige utgifter (Schlesinger og Heldman 2001). På den andre siden har kvinner tradisjonelt sett vært mindre involvert i politiske prosesser, som kan tenkes å svekke deres tillit til det politiske systemet og de offentlige institusjonene. Noen studier på feltet viser at kvinner har større politisk tillit, mens andre finner at menn utviser større tillit (Folkestad 2017, 157; Christensen og Lægreid 2005, 502; Coffé og Bolzendahl 2010, 325).

Alder kan også tenkes å ha en påvirkning på politisk tillit. Respondenter fra ulike fødselskohorter har vokst opp under ulike omstendigheter og kan ha formet sine holdninger basert på sentrale hendelser og personlige erfaringer. Tillit kan også variere gjennom

livssyklusen, slik Schoon og Cheng (2011) forfekter. I en studie av norske innbyggers sosiale tillit har alder vist seg å være høyest blant de eldste innbyggerne (Wollebæk 2011). Dersom vi ser politisk tillit som en forlengelse av sosial tillit, slik som en gjør i kulturelle tillitsteorier, kan denne effekten også tenkes å gjelde for politisk tillit. *Alder* operasjonaliseres gjennom variabelen «AlderKat» bestående av fem kategorier. Her betyr verdiene 1=18-24 år, 2=25-34 år, 3=35-49 år, 4=50-66 år og 5=67 år og eldre. De inkonsekvente funnene rundt kjønn og alder i tillitsforskningen kan baseres på studienes ulike tilnærminger til hvordan tillit operasjonaliseres og måles og hvordan utvelgingen skjer, samt forskjeller på tvers av land og kulturer (ibid., 620). Det er imidlertid interessant å inkludere disse variablene i analysen, ettersom de viser seg å påvirke tillit i en rekke studier. Derfor inkluderes de som kontrollvariabler.

Dummyvariabelen *høyere utdanning* inkluderes fordi høyere utdanning kan føre til høyere politisk tillit (Hooghe, Dassonneville og Marien 2015, 135; Folkestad 2017, 157). På den ene siden har mennesker med høyere utdanning mer kunnskap om det politiske systemet og de demokratiske prosessene som inngår i det, noe som kan føre til høyere tillit. På den andre siden kan mer kunnskap også forventes å skape en mer kritisk holdning og dermed svekke tilliten, spesielt hvis de offentlige institusjonene ikke fungerer godt (Christensen og Læg Reid 2005, 494). I analysen gis respondenter med høyere utdanning verdien 1, mens andre får verdien 0.

Sosioøkonomiske egenskaper kan også tenkes å påvirke innbyggerens politiske tillit. Dersom respondenten er arbeidsledig, kan dette føre til lavere politisk tillit, både rettet spesifikt mot kommunepolitikerne og mer generelt mot det offentlige. Det samme kan tenkes om respondenten er trygdet. Derfor inkluderes dummyvariablene *arbeidsledig* og *trygdet/annen pensjon enn alderspensjon*. Dersom respondentene svarer at de har en av disse egenskapene får de verdien 1, og de får verdien 0 hvis de ikke angir dette.

Politiske holdninger og partitilhørighet, operasjonalisert gjennom hvilket parti respondenten stemte på ved forrige kommunevalg, kan ha en effekt på respondentens politiske tillit. Ettersom Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført høsten 2014, spørres respondentene dermed hvilket parti de stemte på ved kommunevalget i 2011. Partitilhørighet kan antas å ha en effekt på tilliten til kommunepolitikerne. «Hjemmelagshypotesen» sier at innbyggere har større tiltro til de politiske institusjonene dersom det partiet de selv har stemt på sitter med makten (Holmberg 1999; Bretzer 2005). Har en respondent stemt på et parti som er i posisjon i kommunen, kan en

dette føre til at respondentene utviser høyere tillit til kommunepolitikerne. Kontrollvariabelen *hjemmelag kommune* er en dummyvariabel der respondenter som har stemt på ordførerpartiet har verdien 1, og andre verdien 0. Denne hjemmelagshypotesen kan påvirke tilliten til kommunepolitikerne fordi respondenten kan forventes å ha høyere tillit til et kommunestyre der ens eget parti sitter i ledersetet. Partitilhørighet kan også påvirke tillit ut fra hvor på den politiske høyre-venstre-aksen innbyggeren befinner seg. Velgere på venstresiden har mer statsvennlige holdninger og kan dermed tenkes å ha en høyere politisk tillit enn velgere på høyresiden (Aars og Christensen 2013, 379). I tillegg til å være et høyresideparti er Fremskrittspartiet (FrP) også tradisjonelt sett et protestparti, og å stemme på partiet kan sees på som et uttrykk for mistillit til offentlige myndigheter og politikere. *FrP 2013* inkluderes derfor som en dummyvariabel, der verdien 1 betyr at respondenten stemte på FrP ved stortingsvalget i 2013, og 0 betyr at respondenten ikke gjorde det.

Til slutt inkluderes *generell tjenestetilfredshet* som en kontrollvariabel. Ut fra en evaluativ og institusjonell tilnærming til tillit, baseres innbyggerens tillit på en evaluering av myndighetenes prestasjoner. God kvalitet på tjenestene forventes å føre til høyere tillit hos innbyggerne. I denne kausale koblingen er tilfredshet med tjenestene et viktig forhold, og tilfredse tjenestemottakere sees på som et tegn på gode tjenester. Tilfredshet kan dermed anses som et «mykt» kvalitetsmål og kan spille en rolle i koblingen mellom tjenestekvalitet og tillit. I analysene anvendes både generell tjenestetilfredshet og tjenestespesifikk tilfredshet.

Når respondentene skal ytre sin tilfredshet med spesifikke tjenester bes de svare på spørsmålet «Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er?». Respondenten rangerer sitt svar fra -3 (svært misfornøyd) til +3 (svært fornøyd), eller svarer «Vet ikke/har ingen mening». Svarene som inkluderes i analysene er gitt for tjenestene barnehage, grunnskole, sykehjem og hjemmesykepleie. I tillegg slås svarene for tjenestene sykehjem, omsorgsbolig, hjemmesykepleie og hjemmehjelp sammen til et sammensatt mål i en skalavariabel som måler tilfredshet med eldreomsorgstjenester generelt. Dette er hensiktsmessig dersom det teoretisk gir mening ved at variablene kan antas å måle det samme på et mer overordnet nivå (Tjønndal 2018, 106). På spørsmålet om generell tilfredshet med kommunale tjenester, får respondentene spørsmålet «Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med kvaliteten på disse tjenestene (se spørsmål 21)?». I spørsmål 21 nevnes totalt 18 kommunale tjenester. Også her varierer svarene mellom -3 (svært misfornøyd) til +3 (svært fornøyd), i tillegg til alternativet «Vet

ikke/har ingen mening». Det er ikke uproblematisk å inkludere tjenestetilfredshet som uavhengige variabler i analysen, noe oppgaven kommer tilbake til under punkt 4.7.

4.6.2 Kontrollvariabler på kommunenivå

Det er mulig at andre egenskaper ved kommunene enn tjenestekvaliteten kan påvirke innbyggernes lokalpolitiske tillit. Kommunestørrelse, i form av antall innbyggere, kan tenkes å påvirke innbyggernes tillit til kommunepolitikerne. Dette er det spesielt tre grunner til. Den første grunnen er sosialpsykologisk, ved at lokalpolitikken i mindre kommuner oppleves nærmere, mer personlig og mer oversiktlig. I små kommuner er det ikke uvanlig å kjenne flere av kommunepolitikerne. En slik nærhet kan skape tillit (Aars og Christensen 2013, 376). I større kommuner kan lokalpolitikken oppleves mer byråkratisk, distansert og upersonlig. I tillegg er lokalpolitikken i større kommuner mer kompleks og uoversiktlig enn i små kommuner. Den andre grunnen er lokalmedienes rolle. Norge har en kultur for aktive lokalmedier, og spesielt i små kommuner er lokalmediene årvåkne overfor politikken som føres av kommunepolitikerne. Dette gir innbyggerne i mindre kommuner bedre mulighet til å følge med på de spesifikke lokalpolitiske sakene (Pettersen og Rose 2000, 27, 28). Den tredje grunnen til at kommunestørrelse kan påvirke tillit er at befolkningen i mindre kommuner er mer homogent sammensatt, noe som kan gjøre det lettere for de politiske aktørene å utvikle politikk og levere tjenester innbyggerne er fornøyd med (Bretzer 2007, 101). I analysen anvendes en dummyvariabel for *småkommune*, der kommuner med færre innbyggere en 5 000 får verdien «1» og andre verdien «0». Grensen settes ved 5 000 innbyggere fordi medianverdien for norske kommuner ligger i underkant av 5 000, ved at omtrent halvparten av kommunene i Norge har færre innbyggere, og omtrent halvparten har flere (SSB u.å.a).

Sosioøkonomiske forhold i kommunen kan også antas å påvirke den politiske tilliten til innbyggerne som bor der. Derfor inkluderes prosentandel arbeidsledige i kommunen som en kontrollvariabel og et mål på de sosioøkonomiske forholdene i kommunen. I kommuner med høy arbeidsledighet kan en tenke seg at det eksisterer en større mistillit til kommunepolitikerne spesifikt og til det offentlige generelt. *Arbeidsledighet* er en variabel som både på individ- og kommunenivå har vist seg å ha en effekt på politiske holdningsvariabler som deltakelse (Christensen og Arnesen 2013). Det kan også tenkes at det påvirker tillit. Ettersom det er interessant å både se på effektene av arbeidsledighet individuelt og arbeidsledighetsnivå som et sosioøkonomisk trekk ved kommunen, inkluderes variabelen på både individ- og kommunenivå.

Til slutt aggregeres *generell tjenestetilfredshet* opp på kommunenivå. Aggregering av data betyr å konstruere en variabel på et høyere datanivå basert på data fra et lavere nivå (Hox 2010, 2). Dette kan gjøres når man ønsker å generere en variabel som inneholder informasjon om noe som kjennetegner klyngene/enhetene på lavere nivå befinner seg i, gjerne ved å ta utgangspunkt i den typiske fordelingen av verdier på en variabel innenfor en klynge (Schunck 2016, 98). Det er interessant å undersøke tilfredshetskomponentens rolle også på kommunenivå. I analysen blir den gjennomsnittlige scoren på individvariabelen *generell tilfredshet med kommunale tjenester* i hver kommune i utvalget regnet ut og brukt som en kontrollvariabel. Dersom respondenten bor i en kommune med høy *tjenestetilfredshet* blant innbyggerne, kan dette tenkes å påvirke den individuelle politiske tilliten hos hver innbygger. Et problematisk aspekt ved å bruke aggregert *tjenestetilfredshet* som en uavhengig variabel i analysen er det det i noen av kommunene er lave respondenttall, og gjennomsnittet kun blir beregnet ut fra verdier fra en eller noen få respondenter, og dermed ikke kan sies å være representativt for kommunen. Dette svekker variabelens reliabilitet blant enhetene med få individer (Snijders og Bosker 2012, 14). I tillegg kan en feilslutning begås ved å endre meningsinnholdet i variabelen når den aggregeres opp til kommunenivå, ved at variabelen antas å si noe om kommunenivået, når det egentlig kun sier noe om individene i utvalget. Med indikatorens svakheter i bakhodet beholdes den, fordi det er interessant å se hvordan denne har innvirkning i analysene.

Kontrollvariablene på kommunenivå er hentet fra KOSTRA gjennom SSBs Statistikkbank. I tillegg til ovenfor nevnte kontrollvariabler på kommunenivå, har befolkningstetthet, kommuneøkonomi og utflyttingsgrad i kommunen blitt vurdert. Disse inkluderes ikke i analysene da de ikke gjør modellene «bedre» basert på statistiske tester og sammenlikninger av modellene.

4.7 Tilfredshetslinken

Ifølge institusjonelle teorier for hvordan politisk tillit skapes påvirker de politiske resultatene innbyggernes tillit. Den politiske tilliten baseres på innbyggernes inntrykk og evalueringer av styresettet. En relevant komponent i kausalitetsforholdet mellom tjenestekvalitet og politisk tillit kan dermed tenkes å være innbyggernes tilfredshet med de offentlige tjenestene. For en teoretisk diskusjon rundt dette, se punkt 3.4.

Basert på denne antakelsen er det relevant å undersøke forholdet mellom tjenestekvalitet og tjenestetilfredshet på den ene siden, og tjenestetilfredshet og politisk tillit på den andre siden. Selv om oppgavens problemstilling rommer ett sett med uavhengige variabler som omhandler tjenestekvalitet, og avhengig variabel som omhandler innbyggernes politiske tillit, er koblingen mellom disse ikke like plausibel uten å ta i betraktning et tredje sett med variabler – knyttet direkte til innbyggernes evalueringer av institusjonene. En rimelig operasjonalisering av innbyggernes evaluering, er tilfredshet med tjenestene institusjonene leverer. For å knytte dette opp til problemstillingen undersøkes både innbyggernes generelle tilfredshet med de kommunale tjenestene, og deres tilfredshet med de spesifikke velferdstjenestene barnehage, grunnskole og eldreomsorgstjenester. Basert på institusjonelle og prestasjonsrettede teorier for politisk tillit er det rimelig å anta at kvaliteten på de kommunale tjenestene ikke påvirker innbyggernes tillit uten at innbyggerne vurderer deres syn på og tilfredshet med tjenestene først.

Generell tjenestetilfredshet, som operasjonalisert i punkt 4.6.1, anvendes både som en individuell kontrollvariabel i hovedanalysene og som uavhengig og avhengig variabel i analyser som undersøker tilfredshetens rolle i problemstillingen under punkt 5.3. I tillegg anvendes variabler for spesifikk tilfredshet med barnehage, grunnskole og eldreomsorgstjenester der verdien 1 gis om respondenten mener tjenesten er svært dårlig og 7 hvis respondenten mener den er svært god.

Et sentralt problem å forholde seg til når jeg skal undersøke forholdet mellom tilfredshet og tillit, er kausalitetsretningen mellom disse. Når politisk tillit tilnærmes som en innstilling basert på evaluering av offentlige tjenester, antas kausalitetsretningen å gå fra tjenestekvalitet via tilfredshet til politisk tillit. Som diskutert i punkt 3.4.2 kan det imidlertid eksistere en gjensidig kausalitet mellom disse som er viktig å være klar over. I analysene er lokalpolitisk tillit avhengig variabel og tilfredshet blir behandlet som en uavhengig variabel. Når variabelen som skal forklares også kan påvirke en uavhengig variabel som den skal forklares av står vi overfor et endogenitetsproblem (King, Keohane og Verba 1994, 185).

Overordnet kan endogenitet også være et problem mellom kvalitet og tillit, ved at tillit legger til rette for kvalitet i forvaltningen. Et relevant argument i denne sammenheng er at det er lettere for institusjoner med høy legitimitet i befolkningen å produsere gode tjenester. Sosial og politisk tillit øker effektiviteten i politiske, administrative og økonomiske prosesser, styrker samholdet i et lokalsamfunn og fremmer kontraktoverholdelse (Fukuyama 1995; Khan 2016).

Dermed kan tillit også være en sentral forutsetning for forvaltningskvalitet, men å utforske denne sammenhengen videre faller utenfor oppgavens omfang.

Endogenitet kan føre til en «bias» og skjevhet i analyseresultatene som gjør at disse ikke samsvarer med virkeligheten (Franzese 2009). Endogenitetsproblemer er vanlig i både kvalitativ og kvantitativ ikke-eksperimentell forskning der en ikke har kontroll over alle forklaringsvariabler og verdiene på dem (King et al. 1994, 186). En sentral grunn til at det eksisterer en mulig endogenitet mellom tilfredshet og tillit kan være tilstedeværelsen av en simultaneffekt av variablene. Her opptrer tillit og tilfredshet samtidig og under mange av de samme forholdene (Weber et al. 2017, 397). Her kan det også tenkes at tillit og tilfredshet egentlig skyldes en bakenforliggende faktor som er grunnleggende for begge holdninger og som rører ved innbyggerens orientering overfor det offentlige mer generelt (Van de Walle et al. 2005). Det å avsløre denne faktoren og isolere dens effekt er imidlertid vanskelig både i teoretisk og empirisk forstand, ettersom mange holdninger på feltet kan sees i sammenheng og være tett knyttet til hverandre.

I de primære analysene vil tilfredshet behandles kun som en kontrollvariabel, fordi annet ikke anses som direkte relevant for forholdene jeg ønsker å undersøke. I punkt 5.3 vil enkle empiriske undersøkelser gjennomføres for å få en bedre forståelse av forholdet mellom tjenestekvalitet, tilfredshet og tillit.

4.8 Datakvalitet – pålitelighet og gyldighet

Helt sentralt i et hvert forskningsprosjekt står dataenes egnethet til å belyse forskningsspørsmålene som stilles. Datakvalitet er en forutsetning for dette. Datakvalitet er et gjennomgående tema i datakapittelet, og under oppsummeres oppgavens to viktigste komponenter for datakvalitet: dataenes reliabilitet og validitet. Ettersom sekundærdata anvendes i oppgaven, legger dette litt annerledes rammer for datakvaliteten enn om en skulle ha samlet inn dataene selv. Datasettene i oppgaven velges på grunnlag av at de begge anses som kvalitetssikrede og pålitelige, i tillegg til at de anses som gyldige for å belyse problemstillingen.

4.8.1 Reliabilitet

Reliabilitet vedrører påliteligheten til dataene innhentet i datainnsamlingsprosessen. Dersom måleinstrumentene som anvendes gir identiske data ved gjentatt bruk av det samme forskningsopplegget overfor de samme enhetene, er reliabiliteten høy (Ringdal 2013, 96). Når sekundærdata anvendes i et forskningsprosjekt, er det viktig å evaluere reliabiliteten ved å være kildekritisk, vurdere hvordan spørsmål og svaralternativer er formulert, sette seg inn i hvordan datainnsamlingsprosessen har foregått, og vurdere mulige feilkilder ut fra disse forholdene. Videre er det relevant å vurdere hvilke konsekvenser de eventuelle feilkildene kan få for datamaterialet.

Individdataene i analysen er sekundærdata hentet fra Innbyggerundersøkelsen. Fordi Innbyggerundersøkelsen er en spørreundersøkelse der respondentene selv skal gi uttrykk for meninger, holdninger og inntrykk, er det menneskelige aspektet knyttet til rapporteringsfeil en reliabilitetsutfordring. Dette er imidlertid umulig å unngå, og så lenge feilrapportering ikke skjer systematisk kan det ikke sies å være en trussel for reliabiliteten i studien. Innbyggerundersøkelsen er i stor grad standardisert og kvalitetssikret gjennom mange år, og gjennomført og videreutviklet av erfarne sakkyndige. Individdatasettet anses dermed for å ha en høy grad av reliabilitet. Kvalitetsindikatorerne på kommunenivå er hentet fra SSBs KOSTRA-system. Ettersom innrapporteringen skjer i flere ledd og av ulike personer, er det også her en sjanse for rapporteringsfeil. Det er imidlertid et stort fokus på kvalitet og pålitelighet i KOSTRA-innrapporteringen. Dette fremmes gjennom ansvarliggjøring, valg av KOSTRA-koordinatorer i kommunene og kvalitetssikring gjennom grundige veiledere og kontroll (Kommunal- og regionaldepartementet 2003). Det er videre utfordrende å fastslå om dataene innhentet til analysene i denne oppgaven er påvirket av rapporteringsfeil og om analyseresultatene blir påvirket av dette.

4.8.2 Validitet

Validitetsbegrepet refererer til gyldigheten til dataene, både når det kommer til å svare på problemstillingen, og i hvor stor grad vi måler det vi faktisk ønsker å måle (King et al. 1994, 25). Operasjonaliseringene av begreper i analysen og indikatorene som er valgt er avgjørende for studiens validitet. Disse begrenses på individnivå av spørsmålene som stilles i Innbyggerundersøkelsen og på kommunenivå av hvilke kvalitetsindikatorer som er tilgjengelige og ansett som pålitelige og gode. De mest sentrale begrepene i mitt forskningsopplegg er lokalpolitisk tillit (avhengig variabel) og tjenestekvalitet (uavhengig

variabel). Lokalpolitisk tillit er kun operasjonalisert gjennom ett spørsmål vedrørende tillit til kommunepolitikere. På den ene siden er dette en ulempe, ettersom det ikke favner tilstrekkelig om fenomenet lokalpolitisk tillit. For å favne bredere om fenomenet kunne det ha vært relevant å inkludere flere indikatorer til å inngå i et sammensatt mål på lokalpolitisk tillit. Her kunne for eksempel indikatorer for tillit til kommunen som institusjon generelt, tillit til de kommunale tjenestutøvere eller tillit til kommuneforvaltningen blitt inkludert. Det stilles imidlertid ikke spørsmål om dette i Innbyggerundersøkelsen. Operasjonaliseringen av lokalpolitisk tillit er dermed smal, basert på kun ett spørsmål. Dette kan på den andre siden anses som positivt. Når målet er enkelt og konkret er det også enkelt å forholde seg til i analysene og den teoretiske diskusjonen som etterfølger disse.

Tjenestekvalitet er som tidligere diskutert utfordrende å måle ettersom kvalitet er et fenomen som er svært komplekst sammensatt. Det er også bare mulig å måle tjenestekvalitet indirekte og gjennom ulike egenskaper, siden det ikke er én enkel og målbar fasit for hva kvalitet i en tjeneste er. Her velges det derfor flere ulike kvalitetsindikatorer innen hvert tjenesteområde for å favne bedre om kvalitetsfenomenet. Sier kvalitetsindikatorer som er valgt innenfor de tre tjenesteområdene egentlig noe viktig om kvaliteten i tjenesten? Basert på diskusjonene knyttet til operasjonaliseringen av kvalitetsindikatorer antas en sammenheng mellom indikatorer og tjenestekvalitet. Det erkjennes imidlertid at det finnes elementer som kan føre til at det antatte kausalitetsforholdet brytes, som for eksempel dårlig økonomistyring eller regelbrudd i tjenestene. Samtidig vil dette alltid være et problem når indirekte kvalitetsindikatorer benyttes.

5 Empirisk analyse

I dette kapittelet vil resultatene fra analysene redegjøres for, samtidig som jeg vil diskutere modellenes statistiske robusthet og forklaringskraft. Random intercept-modeller vil presenteres først i form av nullmodeller, som undersøker kommunenivåets effekt på variasjon på avhengig variabel, og deretter som modeller som inkluderer både individ- og kommunevariabler. Forklaringsvariablene som har med kvalitet og gjøre vil inkluderes i tre ulike modeller for hvert tjenesteområde.

I flernivåanalysene benyttes teknikken «random intercept». Med dette antas det at regresjonslinjen har lik «slope» (stigningstall), men at «intercept» (skjæringspunktet) varierer mellom nivå 2-enhetene, i denne oppgaven kommunene (Hox 2010). Alternativt kunne teknikken «random coefficient» blitt brukt for å sjekke hvorvidt forklaringsvariablene har ulik effekt i de ulike kommunene. Ettersom jeg er interessert i den generelle effekten av tjenestekvalitet på tillit i kommunene, og ikke hvordan disse effektene varierer, anses «random intercept» som mest relevant for min problemstilling.

I analysene opererer jeg med tre signifikansnivå: 5%, 1% og 0,1%. Effektens statistiske signifikans er et uttrykk for hvor stor sannsynlighet det er for at sammenhengen en finner i utvalget skyldes tilfeldigheter, og legger grunnlaget for statistisk generalisering fra sannsynlighetsbaserte utvalg til populasjonen (Thrane 2017, 74). Grensen for signifikansnivå settes ved 5% fremfor 10% for å minske sjansene for å forkaste en gyldig nullhypotese (H_0), som antar ingen effekt av variablene. I flernivåmodeller er det mer krevende å finne statistisk signifikante funn knyttet til nivå 2-variabler enn i vanlig OLS-regresjon, siden standardfeilen på nivå 2-variablene estimeres større i kraft av å være gruppevariabler. Analysene som presenteres er basert på en bottom-up-struktur med tre overordnede trinn. Først presenteres en nullmodell, deretter har det blitt lagt til nivå 1-kontrollvariabler, etterfulgt av forklaringsvariabler og kontrollvariabler på nivå 2. Modellene er i alle steg sammenliknet med hverandre for å sikre at modellene er best mulig. Ved å sammenlikne modeller kan jeg sikre robusthet og forhindre mulig konvergens ved å undersøke om forklaringsvariabler i analysen er relatert til hverandre (Hox 2010).

5.1 Deskriptiv statistikk

5.1.1 Avhengig variabel: lokalpolitisk tillit

Før analysene presenteres er det hensiktsmessig å se nærmere på hvordan respondentene har svart på spørsmålet om tillit til kommunepolitikerne. Tabell 5-1 viser fordelingen av verdiene på avhengig variabel. Her kan en se at hovedvekten av respondentene legger seg på den positive siden av skalaen, og +1 og +2 er svaralternativene som flest respondenter har valgt. De fleste rangerer dermed sin tillit som moderat positiv eller ganske stor, etterfulgt av moderat og moderat negativ. Det er i tillegg en nevneverdig andel som svarer «Vet ikke/har ingen mening» og som dermed ikke er med i utvalget, dette tallet ligger på omkring 10%. Denne andelen fjernes fra de kommende analysene da verdiene ikke kan tolkes på en meningsfull måte.

Tabell 5-1 Fordeling av verdiene på AV, lokalpolitisk tillit

Hvor stor eller liten tillit har du til at kommunepolitikerne arbeider for innbyggernes beste?		N: 9085	
	Frekvens	Prosent	
-3 Svært liten tillit	640	7.70	
-2	712	8.57	
-1	1067	12.84	
0	1332	16	
+1	2254	27.13	
+2	1767	21.27	
+3 Svært stor tillit	536	6.45	
Totalt	8308	100.00	

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015

Tabell 5-2 viser gjennomsnitt og standardavvik på avhengig variabel i utvalget. På en skala fra 1 til 7 der 1 tilsier svært liten tillit, 7 svært stor tillit og 4 hverken stor eller liten tillit, ligger gjennomsnittet på 4,36. Gjennomsnittet er dermed nokså moderat og svak positiv. I høytillitssamfunnet Norge kan denne verdien sies å være noe lavere enn en kunne ha forventet, samtidig som lokalpolitikernes rolle er omstridt i mange kommuner. Lokalaviser følger flittig og kritisk med på lokalpolitiske anliggender, og ofte er det et stort personfokus. Det er derfor tenkelig at mediene maler et kritisk bilde av lokalpolitikere som innbyggerne lar seg påvirke av, samtidig som negative erfaringer med kommunale tjenester også kan ha en negativ effekt. Standardavviket viser respondentenes gjennomsnittlige avstand fra gjennomsnittet, og denne

ligger på 1,66. Det vil si at det er en viss spredning blant verdiene på AV, som en også kan se i Tabell 5-1.

Tabell 5-2 Deskriptiv statistikk for AV i utvalget

Variabel	Obs.	Gj.snitt	Std.Av.	Min.	Maks.
Spesifikk politisk tillit	8308	4.36	1.65	1	7

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015

5.1.2 Deskriptiv statistikk for alle variablene i analysen

Tabell 5-3 under viser en enkel fremstilling av deskriptiv statistikk for alle variablene som inkluderes i analysen. Se appendiks 8.2 for grafiske fremstillinger av fordelingen av verdier på hver enkelt variabel i analysen.

En stor andel av variablene er dummy-variabler, som sier noe om hvorvidt respondenten eller kommunen har en egenskap eller ikke. Er egenskapen tilstede, gis verdien 1. Dersom egenskapen ikke er tilstede, gis respondenten eller kommunen verdien 0. Individvariablene som sier hvorvidt respondenten er arbeidsledig eller trygdet er skjevfordelte, med kun en liten andel av respondentene med verdien 1. Videre er andelen respondenter som har stemt på FrP ved forrige stortingsvalg eller stemt på ordførerpartiet i kommunen ganske liten på mellom 10 og 20%. Andelen respondenter i utvalget med erfaring fra tjenestene varierer mellom å være minst blant personlig erfaring med sykehjem og hjemmesykepleie, og størst blant pårøndererfaring i eldreomsorgen. De andre individvariablene er relativt normalfordelt. En kan se at både generell og spesifikk tjenestetilfredshet gjennomsnittlig er høyere enn den lokalpolitiske tilliten i utvalget. Når det gjelder kontrollvariablene på kommunenivå har omtrent halvparten av kommunene i analysen under 5 000 innbyggere, mens arbeidsledighetsnivået til kommunene stort sett er konsentrert rundt 2%.

Videre er de fleste kvalitetsindikatorne kontinuerlige. Det vil si at de er numeriske og har et naturlig nullpunkt. I barnehagen er indikatorne relativt normalfordelt, bortsett fra ressursinnsatsindikatoren som har noen synlige «uteliggere». Dette betyr at noen enkeltenheters verdier avviker betydelig fra de andre verdiene på variabelen. De fleste kommunene bruker imidlertid mellom 40 og 50 kroner per oppholdstime. I grunnskolen er gjennomsnittlig grunnskolepoeng ganske normalfordelt, mens de to andre indikatorne er skjevverte fordelt med noen synlige «uteliggere». Blant indikatorne i eldreomsorgen er flere av

de kontinuerlige variablene noe skjevfordelt, med noen synlige «uteliggere», men med tydelige verdikonsentrasjoner. Blant «uteliggerne» som befinner seg på den positive siden av skalaen når det kommer til ressursinnskudd, finner vi typisk veldig små kommuner. Effekten av disse «uteliggerne» er blitt testet og viser seg å ikke ha en betydelig effekt i analysene. Dermed anses de ikke som problematiske, og beholdes i analysene.

Tabell 5-3 Variabeloversikt og deskriptiv statistikk

Variabel	Definisjon	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min.	Maks.
Individnivå					
<i>Avhengig variabel</i>					
Lokalpolitisk tillit	7 kategorier	4.36	1.65	1	7
<i>Kontrollvariabler</i>					
Høyere utdanning	Dummy	.46	.50	0	1
Kvinne	Dummy	.50	.50	0	1
Alder	5 kategorier	3.37	1.29	1	5
Arbeidsledig	Dummy	.02	.15	0	1
Hjemmelag kommune	Dummy	.28	.45	0	1
FrP 2013	Dummy	.09	.29	0	1
Trygdet	Dummy	.06	.25	0	1
Generell tilfredshet med kommunale tjenester	7 kategorier	5.18	1.09	1	7
Barnehagetilfredshet	7 kategorier	5.61	1.21	1	7
Grunnskoletilfredshet	7 kategorier	5.65	1.18	1	7
Eldreomsorg-tilfredshet	7 kategorier	4.81	1.40	1	7
Hjemmesykepleie-tilfredshet	7 kategorier	5.13	1.47	1	7
Sykehjemstilfredshet	7 kategorier	4.69	1.60	1	7
<i>Samspillsvariabler: erfaring</i>					
Foresatt/forelder barnehage	Dummy	.15	.35	0	1
Foresatt/forelder grunnskole	Dummy	.19	.40	0	1
Personlig erfaring eldreomsorg	Dummy	.08	.27	0	1
Pårørende eldreomsorg	Dummy	.24	.43	0	1
Personlig erfaring hjemmesykepleie	Dummy	.04	.20	0	1
Pårørende hjemmesykepleie	Dummy	.14	.35	0	1
Personlig erfaring sykehjem	Dummy	.04	.20	0	1
Pårørende sykehjem	Dummy	.16	.37	0	1
Kommunenivå					

Kontrollvariabler						
Småkommune	Dummy	.53	.50	0	1	
Arbeidsledighet i kommunen	Prosent, kontinuerlig	1.91	.77	0	5.96	
Forklaringsvariabler						
Barnehage: Oppholdstimer per årsverk i tusen kr	Kontinuerlig	10.81	1.34	6.42	13.78	
Barnehage: Brutto driftsutgifter per oppholdstimer i kr	Kontinuerlig	47.13	7.10	33	76	
Barnehage: Prosentandel av ansatte med barnehage-utdanning	Prosent, kontinuerlig	32.18	6.80	13	53	
Grunnskole: Netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år, i tusen kroner	Kontinuerlig	93.11	19.16	61.40	181.81	
Grunnskole: Prosentandel av ansatte med pedagogisk høyere utdanning	Prosent, kontinuerlig	86.25	6.99	53	100	
Grunnskole: Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	Kontinuerlig	39.98	1.96	33.3	47.5	
Eldreomsorg: Gjennomsnittlig tildelte timer i uka, hjemmesykepleie	Kontinuerlig	4.70	2.56	1.1	18.5	
Eldreomsorg: Brutto driftsutgifter per mottaker av komm. pleie- og omsorgstjenester i tusen kr	Kontinuerlig	375.10	81.48	197.85	995	
Eldreomsorg: Full eneromsdekning i komm. pleie- og omsorgsinstitusjoner	Dummy	.63	.48	0	1	
Eldreomsorg: Full dekning av eget bad i brukertilpassede enerom	Dummy	.42	.49	0	1	
Eldreomsorg: Prosentandel av årsverk med fagutdanning eller relevant høyere utdanning	Prosent, kontinuerlig	75.18	6.20	52	93	
Eldreomsorg: Andel legemeldt sykefravær i brukertjenester	5 kategorier	3.23	.76	1	5	
Eldreomsorg: Gjennomsnittlig antall legetimer i uka	Kontinuerlig	.45	.23	.05	1.80	

5.2 Flernivåanalyse: lokalpolitisk tillit

5.2.1 Tom modell

For å undersøke hvorvidt flernivåanalyse er en passende strategi og hvorvidt det er en variasjon i avhengig variabel mellom de ulike nivå 2-variablene utføres en tom flernivåmodell. Den tomme modellen inkluderer ingen uavhengige variabler og forteller oss i dette tilfellet hvor stor andel av variasjonen i lokalpolitisk tillit som kan tilskrives kommunenivåets effekt. Den tomme flernivåmodellen (modell 0) kan uttrykkes i en likning slik (Robson og Pevalin 2016, 28):

$$Y_{ij} = \beta_0 + \mu_j + e_{ij}$$

Y_{ij} viser til den avhengige variabelen, lokalpolitisk tillit. i og j refererer til de to nivåene i modellen, individnivået (nivå 1) og kommunenivået (nivå 2). β_0 er et uttrykk for det overordnede gjennomsnittet for avhengig variabel på tvers av alle nivå 2-gruppene. μ_1 er «random intercept» (tilfeldig skjæringspunkt) for gruppe 1 (kommune 1), og μ_2 er tilfeldig skjæringspunkt for gruppe 2 (kommune 2) og så videre. I utvalget i analysene er det totalt 405 kommuner. e_{ij} er restleddet, som utgjør forskjellen mellom respondentens politiske tillit og den gjennomsnittlige politiske tilliten i kommunen den hører hjemme i.

Den tomme modellen er gjennomført for utvalget i analysen og kan ses i Tabell 5-4. I dette utvalget er respondentene som svarte «vet ikke» på avhengig variabel, samt respondenter og kommuner med manglende verdier på enkelte forklaringsvariabler tatt bort. Utvalget består dermed av 8308 individer fordelt på 405 kommuner. Antall respondenter i hver gruppe (kommune) varierer mellom 1 og 1060. Det kan tenkes at det er problematisk med små grupperingsenheter, men ifølge Maas og Hox (2005, 89) påvirker ikke dette estimatene i analysene i noen betydelig grad. Mok (1995) finner at antall grupperingsenheter (nivå 2-enheter, her kommuner) er viktigere for modellens statistiske robusthet enn hvor mange nivå 1-enheter (her innbyggere) det er innad i hver gruppe. Derfor beholdes også kommuner med få respondenter i analysene.

Gjennomsnittet på lokalpolitisk tillit på tvers av kommunene er 4,373, og denne konstanten er statistisk signifikant på 0,1%-nivå. Dette tallet er litt annerledes enn det generelle gjennomsnittet, ettersom det er vektet etter observasjoner i kommunene. Videre viser variansen på individnivå den forventede prediksjonsfeilen for hver observasjon, altså avviket på innbyggernes tillitsscore sammenliknet med kommunenes gjennomsnittsscore. Denne variansen estimeres til 2,586. På nivå 2, kommunenivået, er variansen mellom kommunene estimert til å være 19% ($0,195 \cdot 100$). Dette tallet sier noe om variasjonen til de tilfeldige skjæringspunktene og gjenspeiler variasjonen i kommuneeffekten, ved å vise kommunenes gjennomsnittlige standardavvik fra gjennomsnittet av kommuner.

«Intraclass correlation coefficient» (ICC) er det mest interessante tallet i den tomme modellen. ICC i modellen er et uttrykk for homogeniteten blant nivå 1-enhetenes (innbyggerne) verdier på avhengig variabel (lokalpolitisk tillit) innenfor grupperingsenhetene (kommunene). Dette viser hvor mye av variasjonen på avhengig variabel som kan tilskrives forskjeller mellom nivå 2-variabler. ICC viser at 7% av variansen til lokalpolitisk tillit på individnivået kan tilskrives kommunenivåets effekt. Alternativt viser ICC korrelasjonen på AV mellom to tilfeldig trukne individer innenfor samme gruppe (Snijders og Bosker 2012, 18). ICC viser dermed også at individer innenfor samme kommune i utvalget korrelerer med 7% på avhengig variabel. Dette tallet er ikke ubetydelig. Teoretisk sett er det logisk å forvente at innbyggerens tillit til kommunepolitikerne blir påvirket av hvilken kommune den bor i og egenskaper ved denne kommunen. Det er liten enighet rundt hvor høy det overordnede nivåets forklarte varians på avhengig variabel bør være for at det anses som hensiktsmessig å gjennomføre flernivåanalyse. Ringdal (2018, 472) forfekter en tommelfingerregel som sier at intraklassekorrelasjonen bør være på minst 5% for at flernivåanalyse skal være hensiktsmessig. Når en diskuterer et akseptabelt intraklassekorrelasjonsnivå for flernivåanalyse er det uansett viktig å ta teoretiske og empiriske forhold i betraktning, samt erkjenne at brorparten av variasjonen i flernivåmodeller alltid vil ligge på nivå 1 i slike datasett.

Tabell 5-4 Tom modell

Modell 0	
<i>Fast effekt</i>	
Konstantledd	4.373*** (.034)

<i>Tilfeldig effekt</i>	
Varians på individnivå	2.586 (.041)
Varians på kommunenivå	.195 (.032)
Intraclass correlation coefficient (ICC)	7%
N individer	8308
N kommuner	405

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Standardfeil i parentes.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 og SSB

5.2.2 Random intercept-modell med individvariabler

Neste trinn i analysen etter den tomme modellen er å legge til variabler på individnivå. Kontrollvariablene høyere utdanning, kjønn, alder, hjemmelag kommune, FrP2013, arbeidsledig og trygdet har blitt lagt til i stegvise modeller, som er blitt sammenliknet med hverandre og signifikanstestet for å sikre robusthet. En flernivåmodell med en forklaringsvariabel på individnivå kan uttrykkes slik (Robson og Pevalin 2016, 41):

$$Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 X_{1ij} + u_j + e_{ij}$$

Også her viser Y_{ij} til den avhengige variabelen, lokalpolitisk tillit. i og j refererer til de to nivåene i modellen, individnivået (nivå 1) og kommunenivået (nivå 2). β_0 er det overordnede gjennomsnittet på AV på tvers av alle gruppene. μ_1 er «random intercept» (tilfeldig skjæringspunkt) for gruppe 1 (kommune 1), og μ_2 er tilfeldig skjæringspunkt for gruppe 2 (kommune 2) og så videre. e_{ij} er restleddet, som utgjør forskjellen mellom respondent is politiske tillit og kommunen den tilhører sin gjennomsnittlige politiske tillit. Den nye delen av likningen er $\beta_1 X_{1ij}$. Dette representerer den uavhengige variabelen. β_1 er den estimerte koeffisienten og X_{1ij} er den observerte verdien på UV. Når flere uavhengige variabler inkluderes i modellen, legges $\beta_2 X_{2ij}$, $\beta_3 X_{3ij}$, $\beta_4 X_{4ij}$ osv. til. Likningen for random intercept-modellen med variablene på individnivå (modell 1) ser slik ut med «labels» benyttet i stedet for algebraiske symboler:

$$\begin{aligned}
\text{LOKALPOLITISK TILLIT}_{ij} = & \beta_0 + \beta_1 \text{HØYERE UTDANNING}_j + \beta_2 \text{KVINNE}_j + \beta_3 \text{ALDER}_j + \\
& \beta_4 \text{HJEMMELAG KOMMUNE}_j + \beta_5 \text{FRP 2013}_j + \beta_6 \text{ARBEIDSLEDIG}_j + \beta_7 \text{TRYGDET}_j + \\
& \beta_8 \text{GENERELL TJENESTETILFREDSHET}_j + u_j + e_{ij}
\end{aligned}$$

Tabell 5-5 viser resultatene fra flernivåanalysen med alle individvariablers effekt på lokalpolitisk tillit. Utdanning er en sosioøkonomisk kontrollvariabel som er mye brukt i samfunnsvitenskapelig forskning. Dette er fordi utdanningsnivå både sier mye om respondentenes generelle posisjon i samfunnet samtidig som det kan være en kognitiv ressurs som fremmer interesse og forståelse for kompleksiteten i offentlige og politiske systemer. Høyt utdanningsnivå har i tidligere forskning hengt sammen med høyere politisk tillit (Christensen og Lægreid 2005; Schoon og Cheng 2011; Hooghe et al. 2015). I analysen under er høyere utdanning en dummyvariabel, med en svak positiv effekt på lokalpolitisk tillit på 0,038. Effekten er sterkere og statistisk signifikant i en modell uten kontrollvariablene trygdet og FrP 2013. Dette tyder på at disse to variablene fanger opp noe av den samme effekten som høyere utdanning gjør. Tester gjennomført for å utforske dette viser at respondenter med verdien 1 på disse dummyvariablene har mindre utdanning enn snittet i utvalget. Dette støtter opp under forventningen om at høyere utdanning gir høyere politisk tillit. Videre har kontrollvariabelen kvinne en svak positiv effekt på lokalpolitisk tillit. Er respondenten kvinne, øker tilliten til kommunepolitikerne med 0,069. Effekten er statistisk signifikant på femprosentnivå. Alder har en svak positiv, men ikke signifikant effekt på lokalpolitisk tillit, ved at en kategoris økning øker tilliten med 0,014. Dersom respondenten har stemt på ordførerpartiet i kommunen ved forrige kommunevalg, øker tilliten til kommunepolitikerne med 0,287. Denne effekten er signifikant på 0,1%-nivå og bekrefter hjemmelagshypotesen som sier at innbyggerne er mer fornøyde og har høyere tillit til politiske aktører de selv har stemt på (Bretzer 2005). Denne effekten er også i tråd med Pettersen og Rose (2000, 35) sine analyser, som finner at de som har stemt på ordførerpartiet i kommunen har signifikant høyere tillit til kommunestyret.

Dersom respondenten stemte Fremskrittspartiet ved forrige stortingsvalg har dette en negativ og signifikant effekt på lokalpolitisk tillit. Dette stemmer overens med forestillingen om at FrP i 2013 var et protestparti. En stemme til FrP kunne da sees på som en protest til den politiske posisjonen og dermed et uttrykk for mistillit. I tillegg er FrP det partiet med betydelig oppslutning i norsk offentlighet som ligger lengst til høyre på den politiske høyre-venstre-

aksen. På høyresiden av politikken finner vi mindre statsvennlige holdninger enn på venstresiden. Begge dummyvariablene arbeidsledig og trygdet har statistisk signifikant negativ effekt på lokalpolitisk tillit. Dersom respondenten er arbeidsledig og sliter med å finne arbeid i kommunen, er det naturlig å tenke at respondenten legger noe skyld på lokalsamfunnet og politikerne mer spesifikt. Respondenter på trygd befinner seg også i en vanskeligstilt gruppe som kan føre til at de er mindre tilfredse og har en større mistillit til det politiske og offentlige systemet.

Generell tjenestetilfredshet har som forventet en sterk signifikant effekt på lokalpolitisk tillit – ved en verdis økning i tilfredshet øker tilliten med hele 0,778. Dette bygger opp under Pettersen og Rose (2000) og Stava (2005a) sine funn om at tjenestetilfredshet har en sterk påvirkning på innbyggernes tillit til kommunestyret og lokalpolitikere. Tilfredshet og tillit korrelerer sterkt med hverandre, noe som kan føre til endogenitet. For en empirisk diskusjon rundt forholdet mellom tillit og tilfredshet, se punkt 5.3. De utvalgte kontrollvariablene på individnivå har til sammen en sterk forklaringskraft på avhengig variabel, lokalpolitisk tillit. Dette overordnede funnet gir støtte til de mikrokulturelle teoriene for politisk tillits opphav som diskutert i teoridelen tidligere i oppgaven. Denne diskusjonen vil jeg komme tilbake til i kapittel 6.

I regresjonsanalyser søker vi modeller som kan belyse en problemstilling på en best og enklest mulig måte. Vi ønsker også å utarbeide modeller som i størst mulig grad kan representere de sammenhengene en kan forvente å finne i populasjonen vi studerer og minske avvikene. Derfor brukes AIC (Aikakes informasjonskriterium), BIC (Bayesiansk informasjonskriterium) og Likelihood Ratio-test (LR-test) for å sammenlikne modeller. AIC og BIC straffer omfattende modeller med mange parametre og lav forklaringskraft, og dersom de minsker betyr det at modellens forklaringskraft øker (Midtbø 2012, 103). BIC er mer konservativ enn AIC ved å straffe ekstra for antall parametre i modellen (Robson og Pevalin 2016, 58). For at AIC- og BIC-målene skal gi mening å tolke må målene sammenliknes på tvers av modeller. Både AIC og BIC blir betraktelig lavere når kontrollvariabler på individnivå inkluderes. Som forventet har modell 1 dermed bedre forklaringskraft på lokalpolitisk tillit enn den tomme modellen. I tillegg kjøres en likelihood ratio-test, som viser at modellen blir mer berettiget og statistisk signifikant ved å legge til de utvalgte kontrollvariablene.

Tabell 5-5 Flernivåanalyse med individvariabler, avhengig variabel: lokalpolitisk tillit

	Modell 0	Modell 1
Konstant	4.372*** (.034)	3.976** (.062)
Høyere utdanning		.038 (.035)
Kvinne		.069* (.030)
Alder		.014 (.012)
Hjemmelag kommune		.287*** (.034)
FrP 2013		-.470*** (.039)
Arbeidsledig		-.361*** (.053)
Trygdet		-.167** (.062)
Generell tjenestetilfredshet		.778*** (.086)
Varians nivå 1	2.586 (.041)	1.845 (.029)
Varians nivå 2	.195 (.032)	.083 (.017)
AIC	31738.16	28873.47
BIC	31759.23	28950.74
ICC	7%	4.3%
N individer	8308	8308
N kommuner	405	405

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Standardfeil i parentes.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 og SSB

5.2.3 Random intercept-modell med tjenestekvalitetsvariabler: barnehage

Det siste steget i en trinnvis flernivåmodell med to datanivåer er å legge til forklaringsvariabler på nivå 2. Fordi jeg ser på effekter av tjenestekvalitet på tillit på tre ulike tjenesteområder, vil tre ulike modeller presenteres. En random intercept-modell med en forklaringvariabel på både individ- og kommunenivå kan uttrykkes slik:

$$Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 X_{1ij} + \beta_2 Z_j + u_j + e_{ij}$$

Den nye komponenten i denne likningen er $\beta_2 Z_j$. Her er Z et uttrykk for en forklaringsvariabel på kommunenivå. Random intercept-modellen med tjenestekvalitets-variabler for barnehage og foresatterfaring som samspillsledd (modell 2a) kan uttrykkes slik med «labels» istedet for algebraiske symboler:

$$\begin{aligned}
\text{LOKALPOLITISK TILLIT}_{ij} = & \beta_0 + \beta_1 \text{HØYERE UTDANNING}_j + \beta_2 \text{KVINNE}_j + \beta_3 \text{ALDER}_j + \\
& \beta_4 \text{HJEMMELAG KOMMUNE}_j + \beta_5 \text{FRP 2013}_j + \beta_6 \text{ARBEIDSLEDIG}_j + \beta_7 \text{TRYGDET}_j + \\
& \beta_8 \text{GENERELL TJENESTETILFREDSHET}_j + \beta_9 \text{FORESATTERFARING}_j + \beta_{10} \text{SMÅKOMMUNE}_j + \\
& \beta_{11} \text{ARBEIDSLEDIGHETSNIVÅ}_j + \beta_{12} \text{AGGREGERT TILFREDSHET}_j + \beta_{13} \text{OPPHOLDSTIMER PER ÅRSVERK}_j + \\
& \beta_{14} \text{OPPHOLDSTIMER PER ÅRSVERK}_j \times \text{FORESATTERFARING}_j + \beta_{15} \text{DRIFTSUTGIFTER PER OPPHOLDSTIME}_j + \\
& \beta_{16} \text{DRIFTSUTGIFTER PER OPPHOLDSTIME}_j \times \text{FORESATTERFARING}_j + \\
& \beta_{17} \text{ANDEL ANSATTE MER BARNEHAGEUTDANNING}_j + \\
& \beta_{18} \text{ANDEL ANSATTE MER BARNEHAGEUTDANNING}_j \times \text{FORESATTERFARING}_j + u_j + e_{ij}
\end{aligned}$$

I Tabell 5-6 ser vi at de fleste individeffektene er relativt uforandrede. Noen effekter har imidlertid blitt kraftigere og statistisk signifikante. Høyere utdanning har en svak positiv og statistisk signifikant effekt på avhengig variabel. Det samme gjelder dersom respondenten er kvinne. Alder har en positiv signifikant effekt, en kategoris økning gir en økning på lokalpolitisk tillit på 0,065. Dersom respondenten har stemt på ordførerpartiet i kommunen, har dette fortsatt en positiv signifikant effekt på tillit til kommunepolitikerne ved at tilliten øker med 0,3. Om respondenten stemte på FrP i 2013, er arbeidsledig eller trygdet har dette negativ signifikant effekt på tillit. Generell tjenestetilfredshet har også her en sterk positiv effekt på tillit. I modellen anvendes erfaring som foresatt i barnehage i løpet av de 12 siste månedene som både kontrollvariabel og samspillsledd. Alene har foresatterfaring en negativ effekt på lokalpolitisk tillit på -0,139 med et signifikansnivå på 1%. En mulig forklaring for dette er at den største andelen av foresatte i utvalget er under 50 år, mens de over 50 utviser høyere tillit. I en modell der alder ikke kontrolleres for er effekten sterkere. Ettersom alder kontrolleres for i analysen, kan dette likevel tyde på at det enten eksisterer en negativ effekt av å være foresatt i barnehage. Det kan også hende at det eksisterer andre spuriøse forklaringsvariabler som ikke er med i analysen som henger sammen med å være foresatt og som har en negativ innvirkning på lokalpolitisk tillit.

I modell 2a er tre kontrollvariabler på kommunenivå lagt til i analysen. En forventning til mindre kommuner er at nærhet skaper tillit, og at en derfor vil finne høyere lokalpolitisk tillit i kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere. Småkommunevariabelen har en svak positiv effekt, men denne er ikke statistisk signifikant. En mulig årsak til dette er at i mange av de mindre kommunene i utvalget er det veldig få respondenter, noe som gir dårligere grunnlag for signifikans. Videre inkluderes kontrollvariabelen arbeidsledighet på kommunenivå som

forventes å ha en negativ effekt på lokalpolitisk tillit. For hver prosent økning i arbeidsledighet i kommunen, har dette en effekt på -0,096 på innbyggerens tillit. Denne effekten er signifikant på 5%-nivå, og er i tråd med antakelsen om at sosialøkonomiske forhold i kommunen påvirker kommuneinnbyggernes holdninger. Den tredje kontrollvariabelen som inkluderes er gjennomsnittlig tjenestetilfredshet i kommunen aggregert opp på kommunenivå. Vi har sett at innbyggeren har høyere tillit dersom den er generelt tilfreds med de kommunale tjenestene. I tillegg er det interessant å undersøke om innbyggernes tillit til kommunepolitikerne blir påvirket av at det er et høyere nivå av tilfredshet med de kommunale tjenestene blant kommunens innbyggere. Aggregert tjenestetilfredshet har en forventet positiv og signifikant effekt på individets lokalpolitiske tillit. Med en økning i en verdi på den gjennomsnittlige tilfredsheten i kommunen, øker respondentens tillit med 0,236.

Tre kvalitetsindikatorer er lagt til med foresatterfaring som samspillsledd. Hvilken innvirkning har det å bo i en kommune med bedre tjenestekvalitet i barnehagen for innbyggernes tillit til kommunepolitikerne, og påvirker erfaring som foresatt i barnehage denne innvirkningen? I analysen av barnehagekvalitetens påvirkning på lokalpolitisk tillit er forventningene til effekter moderate, fordi kommunen har begrensede, men ikke ubetydelige, påvirkningsmuligheter på tjenesten. Den første indikatoren sier noe om voksentettheten i barnehagen. Voksentettheten omtales mye som en sentral faktor for å kunne fremme trivsel, læring og lek blant barna. Oppholdstimer per årsverk i 1000 er et omvendt kvalitetsmål, ettersom høyere verdier på denne variabelen forteller oss at det overordnet er flere barn per voksen i barnehagen. Det er rimelig å forvente en positiv effekt av voksentetthet og dermed en negativ effekt av denne indikatoren. Alene har oppholdstimer per årsverk en svak negativ effekt, men denne er ikke statistisk signifikant. Ved å inkludere foresatterfaring som samspillsledd har analysen regnet ut effekten av forklaringsvariabelen med hensyn til om respondenten er foresatt eller ikke. Effekten av samspillsvariabelen viser derfor én økning i uavhengig variabels effekt på lokalpolitisk tillit, dersom egenskapen foresatterfaring er tilstede hos respondenten. Dersom respondenten er foresatt i barnehage, har indikatoren faktisk en positiv signifikant effekt. Dette er overraskende, og viser at voksentettheten ikke er så viktig for kvalitet eller innbyggers evaluering av kommunepolitikerne som forventet.

Dersom respondenten er foresatt i barnehage, har korrigerede brutto driftsutgifter per korrigerede oppholdstime en positiv effekt som er signifikant på 5%-nivå. Med en kroners økning i denne verdien på kommunenivå, øker den lokalpolitiske tilliten med 0,03. Denne effekten støtter H₂.

Til slutt har andel grunnbemanning i barnehagen med pedagogisk utdanning inkonsistent effekt uten signifikans. Modellen finner dermed ingen støtte til H₃. Det er i tillegg gjennomført analyser med kun forklaringsvariablene og erfaring som samspillsledd (se appendiks 8.4.1) og forklaringsvariablene kombinert med erfaring kun som en kontrollvariabel. I disse analysene er effektene sterkere, noe som er en naturlig følge av at mange relevante kontrollvariabler er utelatt. Det er ellers en generelt liten variasjon i effekter og statistisk signifikans mellom disse enklere modellene og modell 2a.

Statistiske tester er gjort for å undersøke om modell 2a ble bedre ved å legge til barnehagevariablene. Som en ser blir AIC lavere, og BIC noe høyere. De to målene er dermed «uenige» om hvilken modell som har best forklaringskraft. BIC er et mer konservativt mål på modellens forklaringskraft enn AIC. Dersom vi stoler mest på AIC er sjansene større for å begå type I-feil ved å feilaktig forkaste en sann nullhypotese, og fastslå at det er en sammenheng mellom uavhengig og avhengig variabel når det i virkeligheten ikke er det. Velger vi å stole på BIC øker dette sjansene for å begå type II-feil ved å feilaktig unnlate å forkaste en usann nullhypotese, og konkludere med at det ikke er en sammenheng mellom X og Y når det faktisk er det. Ettersom type I-feil anses som den mest alvorlige feilen, lar jeg BIC-målet veie tyngst. Dette er også i tråd med valg av signifikansnivå i oppgaven, som også er gjort med samme hensikt og i samfunnsvitenskapelig sammenheng er relativt konservativt. En forhøyet BIC tyder på at modell 2a ikke er spesielt bedre enn modell 1 i den forstand at den legger til variabler uten å øke forklaringskraften nevneverdig. LR-testen som er gjennomført viser imidlertid at modellen som inkluderer barnehagekvalitetsvariablene er signifikant bedre. Hva betyr disse inkonsekvente testene? Det betyr at modell 2a, som i tillegg til individvariabler inkluderer tre tjenestekvalitetsvariabler med foresatterfaring som samspillsledd og tre kontrollvariabler på kommunenivå, forteller oss noe mer enn modell 1 som kun inkluderer individvariabler. Samtidig betyr det også at vi må vise varsomhet i tolkningen av estimatene og sammenlikningen av modellene.

Tabell 5-6 Flernivåanalyse med tjenestekvalitetsvariabler barnehage, avhengig variabel: lokalpolitisk tillit

	Modell 0	Modell 1	Modell 2a
Konstant	4.372*** (.034)	3.976** (.062)	4.665*** (.387)
Individnivå			
Høyere utdanning		.038 (.035)	.118*** (.033)

Kvinne	.069*	.078*	
	(.030)	(.030)	
Alder	.014	.065***	
	(.012)	(.014)	
Hjemmelag kommune	.287***	.299***	
	(.034)	(.034)	
FrP 2013	-.470***	-.353***	
	(.039)	(.052)	
Arbeidsledig	-.361***	-.402***	
	(.053)	(.116)	
Trygdet	-.167**	-.139*	
	(.062)	(.063)	
Generell tjenestetilfredshet	.778***	.760***	
Foresatterfaring barnehage		-.139**	
		(.047)	
Kommunenivå			
Småkommune		.069	
		(.066)	
Arbeidsledighetsnivå		-.096*	
		(.065)	
Aggregert tjenestetilfredshet		.236***	
		(.065)	
Oppholdstimer i tusen per årsverk		-.013	
		(.031)	
Foresatt*oppholdstimer i tusen per årsverk		.135*	
		(.061)	
Brutto driftsutgifter per oppholdstime		-.007	
		(.007)	
Foresatt*driftsutgifter per oppholdstime		.030*	
		(.013)	
Andel ansatte med barnehageutdanning		-.008	
		(.004)	
Foresatt*andel ansatte med barnehageutdanning		.003	
		(.008)	
Varians nivå 1	2.586	1.845	1.828
	(.041)	(.029)	(.029)
Varians nivå 2	.195	.083	.064
	(.032)	(.017)	(.015)
AIC	31738.16	28873.47	28793.97
BIC	31759.23	28950.74	28962.57
ICC	7%	4.3%	3.4%
N individer	8308	8308	8308
N kommuner	405	405	405

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Standardfeil i parentes.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 og SSB

5.2.4 Random intercept-modell med tjenestekvalitetsvariabler: grunnskole

Videre skal analysene av sammenheng mellom tjenestekvalitet i grunnskolen og lokalpolitisk tillit presenteres. Random intercept-modellen med tjenestekvalitetsvariabler for grunnskole og

foresatterfaring som samspillsledd (modell 2b) kan uttrykkes slik med «labels» istedet for algebraiske symboler:

$$\begin{aligned}
 \text{LOKALPOLITISK TILLIT}_{ij} = & \beta_0 + \beta_1 \text{HØYERE UTDANNING}_j + \beta_2 \text{KVINNE}_j + \beta_3 \text{ALDER}_j + \\
 & \beta_4 \text{HEMMELAG KOMMUNE}_j + \beta_5 \text{FRP 2013}_j + \beta_6 \text{ARBEIDSLEDIG}_j + \beta_7 \text{TRYGDET}_j + \\
 & \beta_8 \text{GENERELL TJENESTETILFREDSHET}_j + \beta_9 \text{FORESATTERFARING}_j + \beta_{10} \text{SMÅKOMMUNE}_j + \\
 & \beta_{11} \text{ARBEIDSLEDIGHETSNIVÅ}_j + \beta_{12} \text{AGGREGERT TILFREDSHET}_j + \\
 & \beta_{13} \text{DRIFTSUTGIFTER PER SKOLEINNBYGGER}_j + \\
 & \beta_{14} \text{DRIFTSUTGIFTER PER SKOLEINNBYGGER}_j \times \text{FORESATTERFARING}_j + \\
 & \beta_{15} \text{ANDEL ANSATTE MED PED.UTDANNING}_j + \\
 & \beta_{16} \text{ANDEL ANSATTE MED PED.UTDANNING}_j \times \text{FORESATTERFARING}_j + \\
 & \beta_{17} \text{JENNOMSNITTLIG GRUNNSKOLEPOENG}_j + \\
 & \beta_{18} \text{JENNOMSNITTLIG GRUNNSKOLEPOENG}_j \times \text{FORESATTERFARING}_j + u_j + e_{ij}
 \end{aligned}$$

Tabell 5-7 viser resultatene fra analysen som inkluderer kvalitetsindikatorer fra grunnskolen. Også her har høyere utdanning og alder en svak positiv og statistisk signifikant effekt på lokalpolitisk tillit. Arbeidsledighetens effekt har mistet signifikans. Utover dette er effektene av kontrollvariablene på individnivå ganske uendrede fra modell 1. Foresatterfaring i grunnskolen har en negativ effekt som er signifikant på 5%-nivå. Dersom respondenten er foresatt på grunnskole, minsker politisk tillit med 0,122. På den ene siden ville det vært rimelig å forvente en positiv effekt av foresatterfaring i grunnskolen, fordi det er en universalistisk og i stor grad standardisert velferdstjeneste. Erfaring med slike tjenester kan skape mer tillit (Folkestad 2017). En mulig grunn til at foresatterfaring her har en negativ effekt kan også her være at yngre respondenter i utvalget har mindre lokalpolitisk tillit enn eldre, og en hovedandel av foresatte er under 50 år. Om kommunen innbyggeren bor i har mindre en 5 000 innbyggere, øker innbyggerens lokalpolitiske tillit med 0,151. Denne effekten er signifikant på 5%-nivå, og støtter antakelsen om at det er forhold ved mindre kommuner som gjør at innbyggerne har større tillit til kommunepolitikerne. Kommunens arbeidsledighetsnivå har en negativ og signifikant effekt, ved at en prosents økning gir en nedgang i tillit på 0,1. Også her har tjenestetilfredshetsnivået i kommunen en signifikant positiv påvirkning, der innbyggerens lokalpolitiske tillit øker med 0,249 dersom gjennomsnittlig tjenestetilfredshet i kommunen øker med 1.

Tre kvalitetsindikatorer for grunnskole er lagt til i analysen, kombinert med foresatterfaring som samspillsledd. Forventninger til effekter av disse indikatorene er overordnet ganske lave fordi grunnskoletjenesten er en av de kommunale tjenesteområdene med minst kommunal innflytelse. Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger mellom 6 og 15 år i kommunen (i 1000 kroner) er en indikator for ressursinnsats i grunnskoletjenesten. Alene har denne indikatoren en svak positiv, men ikke signifikant effekt. Med foresatterfaring som samspillsledd har ressursinnsats en negativ signifikant effekt i analysen. Denne effekten støtter ikke H_2 . Videre har andelen læreransatte med lærerutdanning en svak negativ, men ikke signifikant effekt på lokalpolitisk tillit, både med og uten erfaring som samspillsledd. H_3 blir heller ikke underbygget av denne analysen. Den siste kvalitetsindikatoren vedrører resultat kvalitet i grunnskolen, nemlig et uttrykk for elevenes læringsutbytte ved endt grunnskolegang, gjennom gjennomsnittlig grunnskolepoeng i kommunen. Uten foresatterfaring er effekten svakt negativ, men ikke signifikant. Med samspillsleddet erfaring øker den lokalpolitiske tilliten med 0,16, men denne effekten er heller ikke signifikant. Det er også blitt kjørt en analyse med kun kvalitetsvariablene med samspillsledd, samt en analyse med kvalitetsvariablene og erfaring som kontrollvariabel. Effektene av kvalitetsvariablene med erfaring som samspillsledd kan sees i en egen modell i appendiks 8.6.2. I disse analysene har utdanningsnivå en svak positiv effekt både med og uten foresatterfaring som samspillsledd. Det samme gjelder for indikatoren for ressursinnsats i grunnskolen alene. Den eneste av kvalitetsvariablene som har en nesten signifikant effekt her er gjennomsnittlig grunnskolepoeng, med en økning i lokalpolitisk tillit på 0,031 med et økt poeng. Effekten er signifikant på 10%-nivå.

Det er gjennomført statistiske tester for modell 2b for å vurdere om den har bedre forklaringskraft enn modellen med kun individvariabler. Igjen møter vi på uenighet mellom AIC og BIC, ved at AIC minsker og BIC øker litt. AIC-målet indikerer at modell 2b er bedre, mens BIC-målet forfekter å holde seg til modell 1. Likelihood ratio-testen viser at modell 2b er signifikant bedre enn modell 1. Ved å stole på det mer konservative BIC-målet unngår vi i større grad å begå en type I-feil og forkaste en sann nullhypotese. Derfor konstateres det med at de utvalgte kvalitetsindikatorer har en generelt svak forklaringskraft på lokalpolitisk tillit. Modell 2b forteller oss likevel flere interessante ting. Det å være foresatt i grunnskolen har en svak negativ effekt på lokalpolitisk tillit. Om det har noe med grunnskoletjenesten i seg selv å gjøre, eller om det heller kan forklares av andre faktorer, som alder og livssituasjon, kan ikke denne analysen fastslå. Ressursinnsats i grunnskoletjenesten har heller ikke alltid en åpenbar

positiv effekt på lokalpolitisk tillit. Som forventet er funnene overordnet svake av kvalitetsindikatorene i grunnskolen. En mulig årsak til dette er at grunnskolen er en tjeneste som kommunepolitikerne ikke har så mye innvirkning over, og dersom innbyggerne er klar over dette, er det naturlig at de ikke lar kvaliteten i grunnskolen påvirke deres tillit til kommunepolitikerne.

Tabell 5-7 Flernivåanalyse med tjenestekvalitetvariabler grunnskole, avhengig variabel: politisk tillit

	Modell 0	Modell 1	Modell 2b
Konstant	4.366*** (.033)	3.976** (.062)	4.582*** (.253)
Individnivå			
Høyere utdanning		.038 (.035)	.111*** (.032)
Kvinne		.069* (.030)	.079** (.030)
Alder		.014 (.012)	.069*** (.013)
Hjemmelag kommune		.287*** (.034)	.295*** (.034)
FrP 2013		-.470*** (.039)	-.352*** (.052)
Arbeidsledig		-.361*** (.053)	-.177 (.103)
Trygdet		-.167** (.062)	-.144* (.063)
Generell tjenestetilfredshet		.778*** (.086)	.759*** (.014)
Foresatterfaring grunnskole			-.122* (.051)
Kommunenivå			
Småkommune			.151* (.074)
Arbeidsledighetsnivå			-.100* (.040)
Aggregert tjenestetilfredshet			.249*** (.066)
Netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år, i tusen kr			-.002 (.002)
Foresatt*netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år, i tusen kr			-.010** (.004)
Andel ansatte med pedagogisk høyere utdanning			-.006 (.004)
Foresatt*andel ansatte med pedagogisk høyere utdanning			-.008 (.007)
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng			-.008 (.016)

Foresatt*gjennomsnittlig grunnskolepoeng			.016 (.027)
Varians nivå 1	2.586 (.041)	1.845 (.029)	2.485 (.038)
Varians nivå 2	.195 (.032)	.083 (.017)	.164 (.028)
AIC	31738.16	28873.47	28795.44
BIC	31759.23	28950.74	28964.04
ICC	7%	4.3%	3.4%
N individer	8308	8308	8308
N kommuner	405	405	405

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Standardfeil i parentes.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 og SSB

5.2.5 Random intercept-modell med tjenestekvalitetsvariabler: eldreomsorg

Under presenteres analysene med effekter av kvalitetsindikatorerne i kommunale pleie- og omsorgstjenester på lokalpolitisk tillit. Her er syv indikatorer for kvalitet inkludert. Random intercept-modellen med tjenestekvalitetsvariabler for eldreomsorg og med personlig erfaring og brukererfaring samspillsledd (modell 2c) kan uttrykkes slik med «labels» istedet for algebraiske symboler:

$$\begin{aligned}
\text{LOKALPOLITISK TILLIT}_{ij} = & \beta_0 + \beta_{1\text{HØYERE UTDANNING}_j} + \beta_{2\text{KVINNE}_j} + \beta_{3\text{ALDER}_j} + \\
& \beta_{4\text{HJEMMELAG KOMMUNE}_j} + \beta_{5\text{FRP 2013}_j} + \beta_{6\text{ARBEIDSLEDIG}_j} + \beta_{7\text{TRYGDET}_j} + \\
& \beta_{8\text{GENERELL TJENESTETILFREDSHET}_j} + \beta_{9\text{PERSONLIG ERFARING EO}_j} + \beta_{10\text{PÅRØRENDEERFARING EO}_j} + \\
& \beta_{11\text{PERSONLIIG ERFARING HSP}_j} + \beta_{12\text{PÅRØRENDEERFARING HSP}_j} + \beta_{13\text{PERSONLIIG ERFARING SH}_j} + \\
& \beta_{14\text{PÅRØRENDEERFARING SH}_j} + \beta_{15\text{SMÅKOMMUNE}_j} + \beta_{16\text{ARBEIDSLEDIGHETSNIVÅ}_j} + \\
& \beta_{17\text{AGGREGERT TILFREDSHET}_j} + \beta_{18\text{GJ.TILDELTE TIMER I UKA HSP}_j} + \\
& \beta_{19\text{GJ.TILDELTE TIMER I UKA HSP}_j} \times \text{PERSONLIG ERFARING HSP}_j + \\
& \beta_{20\text{GJ.TILDELTE TIMER I UKA HSP}_j} \times \text{PÅRØRENDEERFARING HSP}_j + \beta_{21\text{UTGIFTER PER BRUKER}_j} + \\
& \beta_{22\text{UTGIFTER PER BRUKER}_j} \times \text{PERSONLIG ERFARING EO}_j + \\
& \beta_{23\text{UTGIFTER PER BRUKER}_j} \times \text{PÅRØRENDEERFARING EO}_j + \beta_{24\text{FULL ENEROMSDEKNING}_j} + \\
& \beta_{24\text{FULL ENEROMSDEKNING}_j} \times \text{PERSONLIG ERFARING EO}_j + \\
& \beta_{25\text{FULL ENEROMSDEKNING}_j} \times \text{PÅRØRENDEERFARING EO}_j + \beta_{26\text{EGET BAD}_j} + \\
& \beta_{27\text{EGET BAD}_j} \times \text{PERSONLIG ERFARING}_j + \beta_{28\text{ANDEL ÅRSVERK MED FU/HU}_j} + \\
& \beta_{29\text{ANDEL ÅRSVERK MED FU/HU}_j} \times \text{PERSONLIG ERFARING}_j + \\
& \beta_{30\text{ANDEL ÅRSVERK MED FU/HU}_j} \times \text{PÅRØRENDEERFARING}_j + \beta_{31\text{SYKEFRAVÆR}_j} + \\
& \beta_{32\text{SYKEFRAVÆR}_j} \times \text{PERSONLIG ERFARING}_j + \beta_{33\text{SYKEFRAVÆR}_j} \times \text{PÅRØRENDEERFARING}_j +
\end{aligned}$$

$$\beta_{34LEGETIMER I UKA SHj} + \beta_{35LEGETIMER I UKA SHj} \times PERSONLIG ERFARING SHj + \beta_{36LEGETIMER I UKA SHj} \times P\ddot{A}R\ddot{O}RENDEERFARING SHj + u_j + e_{ij}$$

Tabell 5-8 viser resultatene fra analysen som inkluderer tjenestekvalitetsvariabler fra den kommunale pleie- og omsorgstjenesten. Individvariablenes effekt i modell 2c er alle meget like effektene i modell 1. Effekten av personlig erfaring med eldreomsorgstjenestene på tillit varierer mellom tjenestene, men ingen av effektene er statistisk signifikante. Ser vi på pårørendeerfaringen derimot, har dette en negativ statistisk signifikant effekt på lokalpolitisk tillit, både om innbyggeren er pårørende i hjemmesykepleie, sykehjem eller eldreomsorgen generelt. Eldreomsorgstjenesten er en mer «betent» tjeneste enn barnehage og grunnskole, og ulikhet i tjenestetilbudet er ofte er i mediens søkelys. Det kan tenkes at pårørende av tjenestemottakere på dette feltet er kritisk på mottakerens vegne, og investert i hvorvidt behandlingen er god og tjenestekravene blir møtt. Om respondenten bor i en kommune med færre enn 5 000 innbyggere har dette en svak positiv, men ikke signifikant effekt på tillit. Arbeidsledighetsnivået i kommunen har også her en signifikant negativ effekt på lokalpolitisk tillit. Og dersom den gjennomsnittlige tjenestetilfredsheten i kommuner økes med en verdi, øker den lokalpolitiske tilliten med 0,241. Denne effekten er signifikant på 0,1%-nivå.

Syv kvalitetsindikatorer er lagt til i analysen kombinert med både personlig erfaring og pårørendeerfaring som samspillsledd. Dersom en kommune har et høyere antall gjennomsnittlig tildelte timer i uka i hjemmesykepleietjenesten, har dette ingen signifikant effekt på lokalpolitisk tillit. Dette gjelder også kombinert med erfaring. Dersom en kommune har gjennomsnittlig flere legetimer i uka per beboer i sykehjem, har dette heller ingen signifikant påvirkning på tillit, hverken med eller uten erfaring med tjenesten. Indikatoren for ressursinnsats som viser driftsutgifter per mottaker av kommunale pleie- og omsorgstjenester i 1000 kroner har en positiv effekt på lokalpolitisk tillit. Med en økning i 1000 kroner i kommunens driftsutgifter per mottaker av disse tjenestene, øker innbyggerens lokalpolitiske tillit med 0,001. En økning i 10 000 kroner gir en økning i tillit på 0,01, og en 100 000 kroners økning gir en økning i innbyggerens tillit på 0,1. Mens effekten ikke er signifikant om respondenten har personlig erfaring eller ingen erfaring med tjenesten, er den signifikant på 5%-nivå dersom respondenten er pårørende. Som en kan se i appendiks 8.5 er variabelen relativt normalfordelt rundt 400 000 kroner i driftsutgifter per mottaker, men det er noen synlige «uteliggere». Disse er imidlertid ikke avgjørende for regresjonslinjen, da den ikke endrer seg nevneverdig om uteliggerne fjernes. Effekten viser at ressursinnsats påvirker lokalpolitisk tillit

om innbyggeren er pårørende i tjenesten. Dette underbygger dermed H₂ delvis. Ser vi på effektene av hvorvidt brukere i pleie- og omsorgsinstitusjoner i kommunen har full tilgang på enerom og eget bad, har dette en tydelig positiv effekt på innbyggerens lokalpolitiske tillit dersom den har erfaring med tjenesten. Med både personlig erfaring og pårørendeerfaring øker den lokalpolitiske tilliten om kommunen de respondenten bor i har full dekning, og effektene er statistisk signifikante. Videre har andel ansatte i tjenesten med fagutdanning eller relevant høyere utdanning en svak positiv effekt på innbyggerens lokalpolitiske tillit, både med og uten samspillsleddet erfaring. Effektene er imidlertid ikke statistisk signifikante, og H₃ for eldreomsorgstjenesten kan ikke støttes. Andel sykefravær blant ansatte i tjenesten har en forventet negativ effekt på lokalpolitisk tillit. Uten erfaring eller med personlig erfaring er effekten svak og med pårørendeerfaring er den noe sterkere. Effekten med pårørendeerfaring som samspillsledd er signifikant på et 10%-nivå. Da sjansen anses som for stor til at effekten er et resultat av tilfeldighet i utvalget, fastslås ikke denne effekten.

H₁ setter høyere forventninger til effekter av kvalitetsindikatorerne på tillit i analysen som tar for seg eldreomsorgstjenester enn til analysene av barnehage og grunnskole. Dersom innbyggeren i stor grad orienterer seg som en tjenestebruker i dannelsen av lokalpolitisk tillit, er det naturlig at effektene av disse indikatorerne, som kommunen i større grad har autonomi over, er større enn i tjenesteområdene barnehage og grunnskole med mindre kommunal påvirkningsevne. I sammenlikning av modell 2a, 2b og 2c ser vi at dette stemmer. Samtidig inneholder modell 2c flere resultatindikatorer enn de to andre modellene, så økt forklaringskraft er en naturlig følge av dette. Men effektene vi ser er også tydeligere av variablene i eldreomsorgsmodellen. Analysene gir dermed grunnlag for en beskjeden støtte til H₁.

De statistiske testene gjort for å undersøke om modellen ble «bedre» av å inkludere kvalitetsindikatorerne fra eldreomsorgen viser også i dette tilfellet noe motstridende resultater. Modellen er kompleks og inkluderer mange variabler. Dette blir den straffet for i både AIC- og BIC-testen, og BIC, den mest konservative testen, foretrekker modell 1 ovenfor modell 2c. AIC har minsket, men dog minimalt. Lr-testen viser at modell 2c er signifikant (på 1%-nivå) bedre enn modellen med kun individvariabler. Selv om noen av kvalitetsindikatorerne gir modellen økt forklaringskraft på lokalpolitisk tillit, bidrar også noen av indikatorerne med unødvendig «støy» som gjør modellen dårligere.

De overordnede funnene fra modell 2a, 2b og 2c bekrefter delvis H₄, som sier at kvalitetsindikatorene har kraftigere effekt på lokalpolitisk tillit med erfaring som samspillsledd. Ikke alle effektene blir sterkere, men noen effekter blir annerledes og mer statistisk signifikante. Dette viser at erfaring påvirker opplevelsen av kvalitet ved at innbyggeren har en med reell og direkte kontakt med tjenesten enn innbyggere uten erfaring.

Tabell 5-8 Flernivåanalyse med tjenestekvalitetvariabler eldreomsorg, avhengig variabel: politisk tillit

	Modell 0	Modell 1	Modell 2c
Konstant	4.366*** (.033)	3.976** (.062)	4.668*** (.684)
Individnivå			
Høyere utdanning		.038 (.035)	0.034 (.031)
Kvinne		.069* (.030)	.034* (.031)
Alder		.014 (.012)	.016 (.013)
Hjemmelag kommune		.287*** (.034)	.289*** (.034)
FrP 2013		-.470*** (.039)	-.351*** (.053)
Arbeidsledig		-.361*** (.053)	-.424*** (.116)
Trygdet		-.167** (.062)	-.171** (.062)
Generell tjenestetilfredshet		.778*** (.086)	.765*** (.014)
Personlig erfaring eldreomsog			.150 (.126)
Pårørende erfaring eldreomsorg			-.141* (.048)
Personlig erfaring hjemmesykepleie			.179 (.202)
Pårørende erfaring hjemmesykepleie			-.272** (.122)
Personlig erfaring sykehjem			-.189 (.121)
Pårørende erfaring sykehjem			-.179* (.075)
Kommunenivå			
Småkommune			.100 (.078)
Arbeidsledighetsnivå			-.116* (.052)
Aggregert tjenestetilfredshet			.241*** (.067)
Gjennomsnittlig tildelte timer i uka hjemmesykepleie			.0001 (.013)
Personlig erfaring*tildelte timer i uka hjemmesykepleie			-.037 (.041)

Pårørender erfaring* tildelte timer i uka hjemmesykepleie			.012 (.022)
Utgifter i tusen kr per mottaker av komm. pleie- og omsorgs-tjenester			.001 (.0005)
Personlig erfaring* utgifter per mottaker av komm. pleie- og omsorgs-tjenester			.001 (.001)
Pårørender erfaring* utgifter per mottaker av komm. pleie- og omsorgs-tjenester			.001* (.0008)
Full eneromsdekning pleie- og omsorgs- tjenesten			-.037 (.067)
Personlig erfaring* full eneromsdekning			.273* (.130)
Pårørender erfaring* full eneromsdekning			.249** (.085)
Eget bad, full dekning			0.22 (.071)
Personlig erfaring* eget bad			.464** (.153)
Pårørender erfaring* eget bad			.266** (.104)
Andel årsverk med fagutdanning eller høyere utdanning			.0002 (.556)
Personlig erfaring* andel årsverk med utdanning			.0001 (.012)
Pårørender erfaring* andel årsverk med utdanning			.007 (.008)
Sykefravær i brukertjenester			-.042 (.050)
Personlig erfaring* sykefravær i brukertjenester			-.036 (.106)
Pårørender erfaring* sykefravær i brukertjenester			-.120 (.071)
Legetimer i uka per beboer i sykehjem			-.056 (.139)
Personlig erfaring* legetimer i uka sykehjem			.382 (.382)
Pårørender erfaring* legetimer i uka sykehjem			-.157 (.223)
Varians nivå 1	2.586 (.041)	1.845 (.029)	1.838 (.029)
Varians nivå 2	.195 (.032)	.083 (.017)	.064 (.015)
AIC	31738.16	28873.47	28870.53
BIC	31759.23	28950.74	29158.56

ICC	7%	4.3%	3.4%
N individer	8308	8308	8308
N kommuner	405	405	405

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Standardfeil i parentes.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen og SSB

5.3 The missing link – tilfredshet?

For å undersøke tjenestetilfredshetens rolle i årsakssammenhengene problemstillingen berører, gjennomføres statistiske tester og analyser for å se hvorvidt de teoretiske forventningene gjør seg gjeldende i datautvalget. Først vil jeg gjennom flernivåmodeller for de tre tjenesteområdene undersøke om kvalitetsindikatorene fører til høyere tilfredshet, som forventet. Deretter undersøkes forholdet mellom tilfredshet og tillit. Analysene begrenses for å hindre en for stor avsporing fra det overordnede fokuset i oppgaven. Se i appendiks for tabeller.

Når tjenestetilbudet varierer mellom kommunene, er det også rimelig å anta at tjenestetilfredsheten varierer som en følge av dette. Det gjennomføres flernivåstatistiske nullmodeller for å undersøke hvor stor andel av variasjonen på tjenestetilfredshet som kan tilskrives egenskaper ved kommunene. Intraklassekorrelasjonen til generell tjenestetilfredshet med kommunale tjenester viser 0,041. Dette betyr at 4,1% av variasjonen på generell tilfredshet med kommunale tjenester kan tilskrives kommunenivået, noe som er omtrent 3% lavere enn lokalpolitisk tillit. Videre ser en at kommunenivåets effekt på tilfredshet varierer mellom de tre tjenesteområdene. Mens 5,2% av variansen på barnehagetilfredshet kan tilskrives kommunenivået, kan kun 2,9% av variansen på barnehagetilfredshet gjøre det samme. Ser vi på eldreomsorg, kan hele 9% av variansen på tilfredshet med disse tjenestene tilskrives kommunenivåets effekt. Denne forskjellen er interessant og i tråd med at den kommunale autonomien varierer mellom tjenestene. På tjenesteområdet med mest kommunal autonomi kan den største andelen av variasjonen på tilfredshet tilskrives kommunenivået, mens på området med minst autonomi er kommunenivåets effekt minst blant de tre tjenestene.

«Micro-performance»-hypotesen forfekter at egenskaper ved tjenestene påvirker innbyggerens tjenestetilfredshet, som igjen påvirker innbyggerens lokalpolitiske tillit (Bouckaert og Van de Walle 2001). Derfor gjennomføres flernivåanalyser av tjenestekvalitetens påvirkning på tjenestetilfredsheten innenfor de tre tjenesteområdene for å se om den første delen av den tenkte årsakskjeden faktisk stemmer. Ser vi på kvalitet i barnehagen er voksentettheten den eneste indikatoren med signifikant effekt på tilfredshet med tjenesten. Én økning i tusen oppholdstimer

per årsverk i kommunen har en negativ effekt på $-0,047$ på innbyggernes barnehagetilfredshet. Effekten er signifikant på 5%-nivå. Her har indikatorene for ressursinnskudd og bemanningens utdanningsnivå ingen signifikant effekt på barnehagetilfredshet, i tillegg til at foresatterfaring ikke spiller en signifikant rolle som samspillsledd. I grunnskolen har kvalitetsindikatoren gjennomsnittlig grunnskolepoeng en positiv signifikant effekt på tilfredshet med grunnskolen. Én verdiøkning i gjennomsnittlig grunnskolepoeng i kommunen øker grunnskoletilfredsheten med $0,05$. Denne effekten er signifikant på 0,1%-nivå. I tillegg har kommunens ressursinnskudd i grunnskoletilfredsheten en svak positiv effekt som er signifikant på 10%-nivå. Indikatoren for utdanningsnivå har ingen signifikant effekt på grunnskoletilfredshet, og betydningen av å være foresatt synes å være liten.

I analysene av kvalitet i eldreomsorgen ser vi at tilfredsheten øker dersom kommunen har full eneromsdekning og alle enerom har eget bad. Disse effektene er statistisk signifikante på 1%-nivå, og blir kraftigere dersom respondenten er pårørende i eldreomsorgen. I tillegg har sykefravær i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene en signifikant negativ effekt på tilfredshet med eldreomsorgen. Indikatorer for ressursinnskudd, utdanningsnivå, legetimer på sykehjem eller tildelte timer i uka i hjemmesykepleien har ingen signifikant effekt. Overordnet finner vi derfor en ganske svak sammenheng mellom kvalitetsindikatorer og tilfredshet, i likhet med sammenhengen mellom kvalitetsindikatorer og tillit. Det er likevel noen kvalitetsindikatorer som har en forventet effekt på tilfredshet med tjenestene. Dette gir en svak støtte til H_5 , som forfekter at høyere score på tjenestekvalitet i kommunene fører til høyere tilfredshet med de kommunale tjenestene. Tjenestetilfredshetens underliggende rolle som en forbindelse mellom tjenestekvalitet og lokalpolitisk tillit kan imidlertid ikke fastslås basert på disse analysene. Dette er blant annet fordi det eksisterer en mulig gjensidig kausalitet mellom tilfredshet og lokalpolitisk tillit som må studeres nærmere.

Når oppmerksomheten rettes mot forholdet mellom tilfredshet og tillit, gjennomføres først en enkel korrelasjonsanalyse. Denne viser at generell tjenestetilfredshet og tillit til lokalpolitikere har en høy og positiv korrelasjon på $0,536$. I en regresjonsanalyse med politisk tillit til kommunepolitikere som avhengig variabel og kun tjenestetilfredshet som uavhengig variabel, har tjenestetilfredshet en sterk og statistisk signifikant effekt på lokalpolitisk tillit. For hver økning i verdi på tjenestetilfredshet, øker forventet tillit til lokalpolitikere med $0,812$. Selv når relevante kontrollvariabler legges til, er denne effekten sterk ($0,792$) og statistisk signifikant. Denne sammenhengen ser vi også i de øvrige analysene av lokalpolitisk tillit der

tjenestetilfredshet er inkludert som en kontrollvariabel. Dette viser at tjenestetilfredshet er en viktig faktor for tillit. En regresjonsanalyse som snur kausalitetsretningen (ser på tjenestetilfredshet som avhengig variabel og politisk tillit som uavhengig variabel) finner at tillit har en positiv statistisk signifikant effekt på tilfredshet, men denne er langt fra like sterk. Effekten er på 0,354 i en modell alene og 0,350 i en modell med de andre individvariablene. Tjenestetilfredshet har en større effekt på politisk tillit enn tillit har på tilfredshet, det vil si at en større andel av variansen på tillit kan tilskrives effekt fra tilfredshet enn omvendt.

Funnene om sammenhengen mellom tjenestekvalitet og tjenestetilfredshet på den ene siden, og tjenestetilfredshet og lokalpolitisk tillit på den andre, forteller oss at tilfredshet ikke nødvendigvis spiller en uttrykkelig viktig rolle som bindeledd mellom tjenestekvalitet og tillit. Det er imidlertid liten tvil om at H_6 , som forfekter tilfredshet med de kommunale tjenestene som en viktig faktor for lokalpolitisk tillit, kan underbygges.

6 Diskusjon

Oppgavens mål er å besvare problemstillingen: «*I hvor stor grad påvirker kvaliteten på kommunale velferdstjenester innbyggernes lokalpolitiske tillit?*». Analysene har søkt å belyse hvorvidt kvalitet på tre kommunale velferdstjenesteområder, barnehage, grunnskole og eldreomsorg, fører til høyere lokalpolitisk tillit blant kommunens innbyggere. Dersom institusjonelle teorier for politisk tillit stemmer, og innbyggere benytter seg av en brukerorientering overfor offentlige institusjoner slik som mye av teorien presentert tidligere har forfektet, er det rimelig å anta at det eksisterer en årsakssammenheng mellom disse to komponentene.

Masteroppgaven plasserer seg på forskningsfeltet som tar for seg innbyggerens brukerorientering i møte med det offentlige. I norsk sammenheng har blant annet Pettersen og Rose (2000), Stava (2005a), Rose (2011) og Gustavsen et al. (2017) presentert interessante bidrag som gir oss innblikk i hvordan brukerorienterte faktorer, og spesielt tjenestetilfredshet, er viktig for innbyggerens syn på kommunen og deres lokalpolitiske tillit. Analysene har imidlertid stort sett fokusert på individuelle holdningsvariabler, og undersøkt hvordan ulike holdninger og meninger henger sammen med innbyggerens tillit og kommunens legitimitet og omdømme. De har kun inkludert kommunen sin kontekstuelle rolle i analysene i form av kommunestørrelsens effekt på innbyggerens holdninger. Innbyggerens brukerorientering er dermed hovedsakelig undersøkt i lys av deres egne meninger og oppfatninger.

Denne oppgavens styrke ligger i at forklaringsvariablene har blitt flyttet et hakk opp, fra individnivået til kommunenivået. I tillegg er fokuset skiftet fra subjektive individvariabler til objektive tjenestevariabler. Her skiller analysene i denne oppgaven seg ut fra tidligere analyser på feltet. Ved å basere seg på institusjonelle teorier for politisk tillit som forfekter at egenskaper ved institusjonene selv påvirker innbyggerens tillit til dem, undersøkes forholdet mellom tjenstekvalitet og lokalpolitisk tillit. For dersom institusjonelle teorier for politisk tillit stemmer, og det er slik at innbyggerne orienterer seg som kunde og bruker av tjenester i møte med det offentlige, bør ikke da tjenestenes egenskaper, gjennom innsats og kvalitet, påvirke deres tillit? Det er denne antakelsen som legger grunnlaget for analysene som er gjennomført, og de kan sies å utsette den overordnede hypotesen for en «tøffere» test enn det som er gjennomført tidligere.

Videre er det interessant og verdifullt å undersøke konsekvensene av kvalitetsutvikling og økt innsats på et tjenesteområde. Har det egentlig noen konsekvenser for innbyggernes evalueringer av dem? Hvilken nytte har kommunen av å satse på forbedringstiltak i tjenestene? Dersom økt kvalitet gir utslag i innbyggerens vurderinger av tjenestene, samt deres lokalpolitiske tillit, gir dette mulige implikasjoner for hva kommunene bør prioritere i fremtiden. Dersom satsing i tjenestene har mindre å si enn en skulle tro, og innbyggernes holdninger heller forklares av andre forhold, har dette implikasjoner for at kommunene heller bør konsentrere seg om andre virkemidler.

Videre i kapittelet vil jeg diskutere resultatene fra analysene først ut fra den teoretiske tilnærmingen presentert i kapittel 3. Funnene diskuteres i lys at det teoretiske skillet mellom institusjonelle og kulturelle tillitsteorier, før effektene av kvalitetsindikatorerne på lokalpolitisk tillit i analysen drøftes. Jeg vil overveie ulike årsaker til de utydelige effektene av problemstillingens uavhengige variabler, og deretter diskutere tilfredshetens rolle i problemstillingen basert på de empiriske resultatene. Teoretiske og praktiske implikasjoner av analyseresultatene vil deretter presenteres før jeg diskuterer utfordringer knyttet til oppgaven og forskningsopplegget. Til slutt konkluderes oppgaven i noen avsluttende kommentarer der forskningsspørsmålene som ble stilt innledningsvis besvares og interessante tilnærminger til videre forskning på feltet presenteres.

6.1 Den teoretiske tilnærmingen

6.1.1 Institusjonelle eller kulturelle forklaringer?

Den overordnede teoretiske tilnærmingen i oppgaven er basert på institusjonelle teorier for lokalpolitisk tillit. Institusjonelle teorier forfekter at politisk tillit genereres *endogen* av det politiske systemet, som en følge av de trekkene institusjonene fremviser (Rothstein 1998; Mishler og Rose 2001; Khan 2016). Dette kan både gjelde på makronivå og mikronivå. Makroinstitusjonelle teorier vektlegger at politiske systemets generelle prestasjoner og omdømme forankres i tillitsnivået i befolkningen (Norris 1999). Selv om makroinstitusjonelle teorier stort sett konsentrerer seg om det nasjonale nivået, kan de også overføres til kommunenivået. Her vil kommunens generelle økonomiske resultater, styring og stabilitet, samt graden av arbeidsledighet og korrupsjon i kommunen ha innvirkning på nivået av lokalpolitisk tillit hos kommunens innbyggere. Mikroinstitusjonelle teorier fokuserer på lokalpolitisk tillit på individnivået fremfor i befolkningen, og ser på tillit som et resultat av

individuelle erfaringer av kvalitet, preferanser og inntrykk av de politisk-administrative institusjonene (Khan 2016).

«Micro-performance»-teorien er utledet av mikroinstitusjonelle teorier, og forfekter en sammenheng mellom de politisk-administrative institusjonene og aktørenes prestasjoner og innbyggernes politiske tillit. Den sentrale hypotesen i denne teorien sier at politisk-administrative systemer som leverer gode resultater får godt omdømme og gir tilfredse og tillitsfulle innbyggere (Kampen et al. 2003). Her ses tillit på som en rasjonell evaluering av institusjonenes egenskaper og prestasjoner. Analysene i forrige kapittel finner overordnet «lunkne» effekter når «micro-performance»-hypotesen testes innenfor barnehage, grunnskole og eldreomsorg. Noen av kvalitetsindikatorerne påvirker tillit, og tjenesteerfaring spiller i noen tilfeller en utslagsgivende rolle som samspillsledd. Dette vil jeg komme tilbake til i diskusjonen under. Ser en imidlertid på kontrollvariablene som er inkludert, spesielt på individnivå, har disse sterkere effekt på innbyggerens lokalpolitiske tillit enn de uavhengige variablene i analysene. Dette kan bety at den alternative teorigrenen til institusjonelle teorier, kulturelle teorier, har en mer fremtredende forklaringskraft på innbyggernes lokalpolitiske tillit.

Kulturelle teorier for opphavet til politisk tillit forfekter at tillit til politisk-administrative institusjoner skapes *eksogent*, av forhold på utsiden av institusjonene (Almond og Verba 1963; Putnam 1993, Inglehart 1997). Også her kan vi skille mellom teoriene på makro- og mikronivå. Makrokulturelle teorier vektlegger hvordan tillitsnivået i befolkningen er et resultat av de dyptgående kulturelle normene, tradisjonene og holdningene i samfunnet. Mikrokulturelle teorier retter søkelyset mot individnivået, og vektlegger individenes sosialisering, egenskaper og erfaringer som forklarende for deres politiske tillit (Mishler og Rose 2001). Her ses politisk tillit på som en forlengelse av den mellommenneskelige tilliten. I analysene av innbyggernes lokalpolitiske tillit ser vi tydelige effekter av de sosiodemografiske kontrollvariablene på individnivå, som støtter opp under de mikrokulturelle teoriens utgangspunkt.

De sosiodemografiske individvariablene som er inkludert i analysene har en innvirkning på innbyggerens lokalpolitiske tillit gjennom de sosialiserings- og erfaringskomponentene som følger med egenskapene. Dersom innbyggeren er kvinne har dette en svak positiv effekt på den lokalpolitiske tilliten. Dette kan være en følge av at en større andel kvinner enn menn er ansatt i kommunen, og kjennskap kan tenkes å nære tillit. Det kan også være en følge av at kvinner generelt er mer positive til det offentlige enn menn, og overordnet sett har «mykere» holdninger

som støtter velferdsstatens verdigrunnlag (Schlesinger og Heldman 2001). Videre har høyere utdanning en svak positiv effekt på lokalpolitisk tillit i analysene. Dette er i tråd med antakelsen om at innbyggere med høyere utdanning har større interesse for og bedre kjennskap til politikk, både på nasjonalt og lokalt nivå, og at dette kan øke deres politiske tillit (Hooghe et al. 2015). Alder har også en positiv effekt på lokalpolitisk tillit i noen av analysene, men effekten er ikke lineær. En ser imidlertid at innbyggerne i den eldste aldersgruppen, de som er 67 år eller eldre, har høyere tillit til kommunepolitikerne. I analysene kan det derfor se ut som at det eksisterer en svak alderseffekt, i likhet med det tidligere studier av sosial tillit viser (Wollebæk 2011). Hjemmelagshypotesen, som sier at innbyggere som har stemt på et parti i maktposisjon er mer tilfreds og har høyere politisk tillit, støttes på tvers av alle analysene. Det er rimelig at innbyggeren har høyere tillit til kommunepolitikerne i kommunen dersom partiet innbyggeren har stemt på er en del av det politiske flertallet. Effekten underbygger tidligere studiers funn på feltet (Holmberg 1999; Bretzer 2005).

Videre viser innbyggere som stemte Fremskrittspartiet ved forrige stortingsvalg lavere tillit til politikerne i kommunen. Velgere på høyresiden av den politiske skalaen har mindre statsvennlige holdninger og velferdsstatens omfordelingsprinsipp er ikke manifestert her slik som på den politiske venstresiden. I tillegg kunne en stemme til FrP i 2013 anses som en «proteststemme», fordi partiet representerte det tydeligste opposisjonspartiet frem til det ble valgt inn i Regjeringen ved stortingsvalget i 2013. Dermed kunne en stemme til FrP i 2013 anses som et uttrykk for mistillit til det politisk-administrative systemet. Når effekter av stemmegivning, enten gjennom hjemmelagshypotesen eller en stemme til FrP, diskuteres, er det imidlertid viktig å merke seg at det å stemme ved et politisk valg kan anses som en tillitserklæring i seg selv. Dette er fordi det er rimelig å anta at innbyggere trenger en viss grad av tillit til det politiske systemet for å være villig til å delta politisk (Almond og Verba 1963). I denne sammenhengen hadde det vært interessant å inkludere en dummyvariabel for hvorvidt respondenten stemte ved forrige stortings- eller kommunevalg for å se om dette hadde gitt seg utslag på den lokalpolitiske tilliten. To andre egenskaper som også har en negativ effekt på lokalpolitisk tillit i analysene er hvorvidt innbyggeren er arbeidsledig eller trygdet. Dersom innbyggeren enten er arbeidsledig eller trygdet, representerer den en vanskeligstilt gruppe i samfunnet. Lavere tillit og mistro til det politisk-administrative systemet kan ha utviklet seg som en følge av dette.

Analysene inkluderer erfaring med de tre tjenesteområdene både som kontrollvariabler og som samspillsledd til effektene av kvalitetsindikatorerne. Alene har erfaring som foresatt i grunnskole og barnehage en negativ effekt på lokalpolitisk tillit i analysene. Dette kan i begge tilfeller henge sammen med at det å være foresatt forteller oss noe om livssituasjonen til innbyggeren. Samtidig er en hovedandel av foresatte under 50 år, og i analysene er tilliten lavest hos innbyggere under 50. Ettersom analysene kontrollerer for alder, er det dermed stor sannsynlighet for at det enten finnes en negativ effekt av å være foresatt i barnehage eller grunnskole, eller at det eksisterer en påvirkning fra ukjente tredjevariabler som analysene ikke har inkludert. Videre har pårørende erfaring i eldreomsorgen en negativ innvirkning på innbyggernes lokalpolitiske tillit. Fordi brukere av pleie- og omsorgstjenester har nedsatt funksjonsevne, kan pårørende føle et ekstra ansvar for deres velvære. Samtidig ser vi ofte medieoppslag om rettighetsbrudd og «uverdige» forhold i eldreomsorgen som får mye oppmerksomhet. Dette kan føre til at pårørende har høyere forventninger til tjenestene og stiller seg ekstra kritiske til politikerne som er overordnet ansvarlige for utformingen av tjenestene.

Den negative effekten av kontrollvariabelen arbeidsledighet på kommunenivå støtter makroinstitusjonelle teorier for tillit. Arbeidsledigheten i kommunen er et politisk anliggende som sier noe om kommunens resultater i arbeidet med sosiale problemer. I kommuner med lav arbeidsledighet har kommunen lyktes bedre i dette arbeidet enn i kommuner med høy ledighet, og dette gir seg også utslag i graden av lokalpolitisk tillit blant befolkningen i kommunen.

De tydelige effektene av forklaringsvariablene på individnivå gir støtte til mikrokulturelle teorier for politisk tillit ved å vise at sosiodemografiske egenskaper og holdninger påvirker tillit. Likevel viser analysene med tjenestekvalitet på de tre tjenesteområdene noen interessante sammenhenger som presenteres under, og som gir grunnlag for støtte til institusjonelle teorier. Støtten analysene finner til kulturelle tillitsteorier utelukker dermed ikke støtte til institusjonelle teorier. I analyser av politisk tillit er det hensiktsmessig å anvende begge i kombinasjon, og la perspektivene utfylle hverandre. Med begge teorigrener i tankene vil tolkningen av analysene gi et mer helhetlig bilde av hvordan lokalpolitisk tillit oppstår og utvikles.

6.1.2 Effekter av tjenestekvalitetsindikatorerne

Seks hypoteser ble formulert basert på de teoretiske forventningene til analyseresultatene. Fire av disse omhandler tjenestekvalitetens effekt, og to handler om tjenestetilfredshetens rolle. Ettersom kommunepolitikerne har variert autonomi over de tre tjenesteområdene, forfekter H₁

en sterkere effekt av tjenestekvalitetsindikatorerne på tillit i eldreomsorgen enn indikatorerne i barnehagen og grunnskolen. Den kommunale pleie- og omsorgssektoren er gjenstand for «mykere» og mindre intervensjonerende statlig styring enn både grunnskole og barnehage (Vabo 2012). Dersom kommunestyret har større innflytelse her, er det også naturlig at innbyggerne i større grad lar kvaliteten på slike tjenester påvirke sitt inntrykk av kommunepolitikerne. Dette forutsetter imidlertid at innbyggerne har kunnskap om graden av statlig versus kommunal styring på tjenesteområdet, noe som ikke nødvendigvis er tilfellet. I analysene er effektene av tjenestekvalitetsindikatorerne på lokalpolitisk tillit flere og sterkere i eldreomsorgen enn på de andre tjenesteområdene. Etersom eldreomsorgen er et tjenesteområde bestående av flere ulike tjenester, er det bedre tilgang på kvalitetsindikatorer. Som en følge av dette er hele syv kvalitetsindikatorer inkludert i analysene av eldreomsorgen, sammenliknet med tre indikatorer for barnehage og grunnskole. Kvalitetsindikatorerne på dette tjenesteområdet har en samlet bedre forklaringskraft, noe som kan være en naturlig følge av flere indikatorer er inkludert. Samtidig ser vi at enkeltvariablene har tydeligere og oftere signifikante effekter, og dermed kan analysene sies å gi en viss støtte til H₁.

Driftsutgiftene i tjenestene kontrollert for tjenestebehovet er inkludert som en strukturindikator på alle tjenesteområdene. H₂ forfekter en positiv effekt av disse indikatorerne på innbyggerens lokalpolitiske tillit. I både barnehage og eldreomsorg finner analysene positive effekter av ressursinnsats dersom innbyggeren er foresatt eller pårørende, og gir dermed delvis støtte til hypotesen. Det kan antas at tjenestekvaliteten er høyere i kommuner der ressursinnsatsen i tjenesteområdet er høyere, og at innbyggere med foresatt- og pårørendeerfaring med tjenesten i høyner sin tillit til kommunepolitikerne som en følge av dette. Kommunens høyere økonomiske innskudd i en tjeneste kan videre ha en positiv effekt på foresatte og pårørende sin tillit gjennom at det gir et inntrykk av satsing på tjenesten. Det er imidlertid ikke en automatisk sammenheng mellom ressursinnskudd og tjenestekvalitet. Organisering av tjenesten kan forhindre kausalitet mellom komponentene. Det er heller ikke sikkert at foresatte og pårørende har informasjon om økt ressursinnskudd. Likevel legger de økonomiske ressursene som settes inn i en tjeneste rammene for tjenestetilbudet, og er avgjørende for både prosess- og resultat kvaliteten i tjenesten, og en generell positiv effekt er rimelig å forvente.

Tjenesteutøvernes utdanningsnivå inkluderes i analysene på de tre tjenesteområdene som en strukturindikator for tjenestekvalitet. Relevant fagutdanning gir tjenesteutøverne viktig kunnskap og ekspertise. I barnehagen og grunnskolen er relevant pedagogisk kompetanse en

forutsetning for samhandling mellom voksne og barn, samt barnas utvikling og læringsutbytte (Kunnskapsdepartementet 2009). I eldreomsorgen er relevant helsefaglig kompetanse blant bemanningen viktig for å sikre pasientsikkerhet og overholdelse av tjenestenes lovpålagte plikter (Riksrevisjonen 2019). Det er dermed rimelig å anta at kommuner med en høyere andel ansatte med relevant utdanning innenfor en tjeneste har høyere kvalitet på tjenestene, noe som kan tenkes å føre til høyere politisk tillit i kommunens befolkning. Analysene finner på tross av disse forventningene ingen positive og signifikante effekter av bemanningens utdanningsnivå. H₃ støttes dermed ikke av analysene i noen av tjenestene.

I eldreomsorgen har brukeres fulle tilgang til enerom og eget bad i pleie- og omsorgsinstitusjoner i kommunen en tydelig positiv effekt på lokalpolitisk tillit dersom innbyggeren har erfaring med eldreomsorgstjenesten. Effekten gjelder både om innbyggeren har personlig erfaring eller erfaring som pårørende. Dette kan tyde på at brukeres privatliv i sårbare situasjoner er viktig for de berørte og at innbyggerne inkluderer dette hensynet når de orienterer seg overfor kommunens politikere. De tre siste kvalitetsindikatorne i eldreomsorgen, indikatorne for sykefravær, gjennomsnittlig antall tildelte timer i uka per bruker i hjemmesykepleien og gjennomsnittlig antall legetimer i uka for beboere på sykehjem, har ingen signifikant effekt på lokalpolitisk tillit i analysene. Det samme gjelder kommunens voksentetthet i barnehagen og gjennomsnittlig grunnskolepoeng i grunnskolen.

Erfaring med tjenesten gjør innbyggernes evaluering mer direkte knyttet til tjenestens faktiske egenskaper og mindre knyttet til andre forhold som rykter og medieoppslag (Van der Walle 2018). Med utgangspunkt i dette er det rimelig å forvente at kvalitetsindikatorne har tydeligere effekter på lokalpolitisk tillit dersom innbyggeren har erfaring med tjenesten, enten personlig, som foresatt eller som pårørende. H₄ forfekter kraftigere effekt av tjenestekvalitet med erfaring som samspillsledd. Effektene av kvalitetsindikatorne blir i flere tilfeller sterkere og oftere statistisk signifikante. H₄ støttes derfor av analysene.

Den tomme flernivåmodellen for lokalpolitisk tillit viser at 7% av variasjonen på tillit i utvalget kan tilskrives effekter på kommunenivået. Det er dermed en overlegen andel av variasjonen på avhengig variabel som kan tilskrives effekter på individnivået. Med andre ord er det grunnlag for å anerkjenne at variasjoner i individers lokalpolitiske tillit i aller størst grad er et resultat av variasjoner i individuelle karakteristikk. Når individuelle holdningsvariabler skal forklares

vil en imidlertid alltid finne at den største forklaringskraften ligger hos egenskaper ved individet selv (Christensen, Aars og Rykkja 2018).

Innvirkningen av tjenestekvalitet på innbyggernes tillit til kommunepolitikerne er som analysene viser begrensede, men ikke ubetydelige. Dette gir noe støtte til oppgavens teoretiske utgangspunkt som forfekter at innbyggeren lar rollen som bruker spille inn i sin orientering overfor kommunen, og at kommunal tjenestekvalitet dermed påvirker innbyggerens lokalpolitiske tillit. Effektene av tjenestekvalitet kan likevel jevnt over sies å være mindre enn forventet ut fra et institusjonelt tillitsteoretisk og brukerorientert standpunkt. Hva kan være årsakene til dette?

6.1.3 Hvorfor ikke tydeligere effekter?

Årsakene til at analysene ikke finner tydeligere effekter av tjenestekvalitet på individers lokalpolitiske tillit er trolig sammensatte. En mulig årsak er at prosessen der innbyggeren evaluerer sin tillit til kommunepolitikerne ikke er like rasjonell og bevisst som institusjonelle tillitsteorier forfekter. Kanskje er kulturelle forhold, som kulturen og holdningene som eksisterer i samfunnet, eller egne holdninger og verdier lært gjennom sosialiseringprosesser i løpet av livet, viktigere i denne prosessen (Almond og Verba 1963; Putnam 1993). Dersom innbyggeren vokser opp i en familie der mistroen til offentlige institusjoner står sterkt, kan en allerede negativ innstilling til politikere være sterkt medvirkende i vurderingen av tillit. I lokalpolitisk sammenheng kan også mediedekning og diskursen i lokalsamfunnet tenkes å ha en stor effekt på tilliten til kommunepolitikerne. Lokalavisene utgjør sentrale arenaer for lokalpolitisk informasjon og debatt (Winsvold og Myrvold 2005, 159). Kommunepolitikernes omdømme kan dermed antas å bli påvirket av hvordan de omtales i lokalavisene. Denne komponenten faller utenfor oppgavens domene og kontrolleres ikke for i analysene.

Videre kan en sentral årsak til de svake effektene være at innbyggeren ikke ansvarliggjør lokalpolitikere for kvaliteten på de kommunale velferdstjenestene. Dette kan enten være et resultat av mangel på kunnskap om hvilke aktører som egentlig står ansvarlige for tjenestekvaliteten, eller en bevisst handling fra innbyggernes side. På den ene siden kan det hende at innbyggeren flytter ansvaret et hakk opp, og heller retter det mot nasjonale politikere. Mange av velferdssakene behandles som nasjonale politiske spørsmål av de politiske partiene, og det er en rimelig følge at innbyggerne heller ansvarliggjør nasjonale politikere for denne politikken. Videre har mange innbyggere et lite bevisst forhold til flernivådemokratiet i Norge,

i tillegg til at det er komplekst og stadig i endring. Det kan dermed være vanskelig å ha oversikt over de politiske ansvarsforholdene, og tillit til politikere på nasjonalt nivå kan ha en «spill-over»-effekt og føre til høyere tillit til politikere på lokalt nivå. Mange har også mer kunnskap om og interesse for rikspolitikken enn lokalpolitikk. Et symptom på dette kan være forskjellen i valgdeltakelsen mellom kommunevalg og stortingsvalg (SSB u.å.c). Samtidig er den kommunale autonomien over tjenestoområdene begrenset, spesielt i grunnskolen, og derfor kan innbyggeren heller legge skylden på rikspolitikere for kvaliteten på velferdstjenestene hvis dette er noe innbyggeren er bevisst på. På den andre siden kan innbyggeren flytte ansvaret ned, og heller ansvarliggjøre fagsjefene eller tjenesteutøverne selv for kvaliteten på tjenestene, noe som vil føre til at det ikke er en kausal sammenheng mellom tjenestekvalitet og lokalpolitisk tillit.

En tredje mulige årsak til kvalitetsindikatorernes svake effekt på lokalpolitisk tillit, kan være at innbyggeren ikke nødvendigvis har tilstrekkelig med informasjon om innholdet i og egenskaper ved det kommunale velferdstjenestetilbudet til å kunne gjøre en rasjonell vurdering av det. Dette kan tenkes å gjelde spesielt dersom vedkommende ikke har erfaring med tjenestene. Uten informasjon og erfaring er det dermed rimelig at tjenestekvaliteten ikke direkte påvirker den lokalpolitiske tilliten slik som de teoretiske forventningene i denne oppgaven antar. Videre kan det ganske enkelt hende at økt innsats på et tjenestoområde fra kommunens side ikke nødvendigvis leder til økt tillit i kommunens befolkning. Dersom en kommune har dårlig økonomi og bruker mye ressurser på et tjenestoområde, kan innbyggerne oppfatte dette som unødvendig, overdrevet eller sløsete. I et slikt tilfelle kan økt ressursinnsats føre til en motsatt effekt, og innbyggerne kan få mindre tiltro til lokalpolitikernes politiske styringsevner.

Det eksisterer spesielt én verdi som er ukjent i analysene og som kan være svært betydningsfull i innbyggernes tjenestevurderinger: deres forventninger. Innbyggerens egne forventninger til tjenestekvalitet kan i stor grad tenkes å variere. Dette vil føre til at effektene av de objektive kvalitetsindikatorerne på subjektiv og opplevd kvalitet varierer basert på hvor høye forventninger innbyggeren har i utgangspunktet (Oliver 1980; Van Ryzin 2004; Van der Walle 2018). I noen kommuner kan forventningene til tjenestekvalitet være høyere enn i andre. Ettersom dette ikke er kontrollert for i analysene, kan effektene av tjenestekvalitet på tillit i kommunene bli feilaktige sammenliknet med det faktiske forholdet som finnes mellom dem.

Til slutt finnes det ulike måter å tilnærme seg tjenestekvalitet på. Det er ikke gitt at kvalitetsindikatorerne som er valgt ut i analysene alene er uttrykk for kvalitet på tjenestene. De er heller hver for seg et uttrykk av ett aspekt ved tjenestekvaliteten. Ressursinnskudd, gjennom driftsutgifter i tjenestene, er inkludert som kvalitetsindikatorer for alle tjenesteområdene. Selv om denne har en positiv effekt på lokalpolitisk tillit både innenfor barnehage og eldreomsorg, forteller indikatoren oss ingenting om hvordan ressursene er brukt. Vi kan dermed ikke være sikker på at økte ressurser automatisk gir bedre tjenestekvalitet. Sykefravær blant de ansatte anvendes som en kvalitetsindikator i eldreomsorgen, og har ingen signifikant effekt på lokalpolitisk tillit. Denne indikatoren kan antas å påvirke tjenestekvaliteten indirekte, fordi den både forteller oss noe om arbeidsmiljø og trivsel blant ansatte i tjenesten, og kan føre til dårligere tjenesteomfang hvis ikke tilstrekkelige ressurser settes inn til vikarer. I de store kommunene kan indikatoren i større grad sies å være et robust kvalitetsmål enn i mindre kommuner. Dette er fordi den er mer sensitiv for tilfeldigheter i mindre kommuner der færre er ansatt i eldreomsorgstjenestene. Det er derfor ikke uproblematisk å anta et direkte årsaksforhold mellom sykefravær blant de ansatte i eldreomsorgen og kvalitet på eldreomsorgstjenestene i kommunen.

Kvalitetsindikatorer for bemanningens kompetansenivå er inkludert i analysene for de tre tjenesteområdene. Andelen av de ansatte i tjenesten som har relevant høyere utdanning eller fagutdanning kan antas å henge sammen med kvalitet, fordi det gir viktig kunnskap om de faglige og mellommenneskelige aspektene i tjenesteprosessen. Utdanning er imidlertid ikke den eneste måten å tilegne seg relevant kompetanse på. Lang erfaring som ansatt kan være vel så viktig for tjenesteutøvernes kompetanse og evne til å utøve tjenestene på en god måte. I tillegg er mellommenneskelig kompetanse viktig som ansatt både i barnehagen, grunnskolen og eldreomsorgen. Selv om det også er fokus på denne typen kompetanse i utdanningen, kan brukeren sitte igjen med et bedre inntrykk av tjenesten etter å ha samhandlet med en god menneskekjenner enn en faglig dyktig person. Den ansatte kan ha god mellommenneskelig kompetanse uten å ha gjennomført den relevante utdanningen. I tillegg er kulturen på arbeidsplassen viktig for tjenestekvalitet. Legges det stor vekt på kompetanse og erfaring, diskusjon, opplæring og oppfølging i tjenesten, kan indikatorer som sier noe om en slik kultur være en bedre kvalitetsindikator enn hvor stor andel av bemanningen som har relevant utdanning på papiret.

6.2 Kausalitet

I «micro-performance»-hypotesen spiller tjenestetilfredshet en rolle i forholdet mellom tjenestekvalitet og politisk tillit. God kvalitet i offentlige tjenester antas å føre til tilfredse innbyggere som viser høyere tillit til de politisk-administrative institusjonene. Det er i den forbindelse gjennomført statistiske tester for å utforske tilfredshetens rolle i problemstillingen nærmere. Et interessant funn i analysene er at innbyggernes tilfredshet med de tre tjenesteområdene i ulik grad kan tilskrives effekter fra kommunenivået. Mens kun 2,9% av variasjonen i grunnskoletilfredshet kan tilskrives kommunenivået, kan 5,2% av variasjonen i barnehagetilfredshet og hele 9% av variasjonen i tilfredshet med eldreomsorgen tilskrives kommuneeffekter. Dette er i tråd med forventningene som utledes av at kommunepolitikerne har minst reell politisk innflytelse når det kommer til grunnskoletjenesten, og mest innflytelse i eldreomsorgen.

H₅ hevder at det er en sammenheng mellom tjenestekvalitet i kommunene og tjenestetilfredshet blant kommunens innbyggere. Analysene finner effekter av noen av tjenestekvalitetsindikatorerne på tilfredshet med tjenestene. I barnehagen ser vi en signifikant effekt av voksentetthet på tilfredshet i forventet retning. Lavere voksentetthet i barnehagetjenesten i kommunen gir lavere tilfredshet med tjenesten. I grunnskolen ser vi en signifikant positiv effekt av gjennomsnittlig grunnskolepoeng, ved at innbyggere i kommuner med høyere gjennomsnittlig grunnskolepoeng utviser noe høyere tilfredshet med grunnskoletjenesten. Når det kommer til tilfredshet med eldreomsorgstjenestene har kommunens fulle dekning av enerom og enerom med eget bad signifikant positiv effekt. I tillegg har sykefraværnivået en signifikant negativ effekt. Resultatene fra analysene som ser på tjenestekvalitetens påvirkning på tjenestetilfredshet gir grunnlag for delvis støtte til H₅. Noen av indikatorene som slår ut på tillit slår imidlertid ikke ut på tilfredshet, og omvendt. I tillegg ser vi ikke sterkere effekter av tjenestekvalitet i tilfredshetsanalysene enn i tillitsanalysene. Selv om H₅ delvis støttes, kan ikke tjenestetilfredshetens underliggende rolle som en sentral forbindelse mellom tjenestekvalitet og lokalpolitisk tillit fastslås basert på analysene som er gjort. Analysene som er gjennomført kan tyde på at tillit blir påvirket av tjenestekvalitet uten at tilfredshet nødvendigvis er en sentral del av regnestykket.

Når fokuset rettes mot forholdet mellom tjenestetilfredshet og lokalpolitisk tillit, er effektene tydeligere. Analysene finner en sterk støtte til H₆, som hevder at tilfredshet med kommunale tjenester er en viktig faktor for lokalpolitisk tillit. Det eksisterer imidlertid, som tidligere

diskutert, en mulig gjensidig kausalitet mellom tilfredshet og tillit. Det vil si at høyere tilfredshet med tjenestene har en positiv effekt på lokalpolitisk tillit, samtidig som høyere lokalpolitisk tillit også gir høyere tjenestetilfredshet. Denne gjensidige kausaliteten er synlig i de enkle statistiske testene som er gjennomført. Lokalpolitisk tillit og generell tilfredshet med de kommunale tjenestene korrelerer med 0,536 blant respondentene i utvalget. Dette betyr at jo høyere tjenestetilfredshet respondenten har, jo høyere lokalpolitisk tillit har den, og omvendt. Korrelasjonen kan sies å være sterk. Når effektene av hver variabel testes på hverandre ser vi at tjenestetilfredshet har en ganske mye sterkere påvirkning på lokalpolitisk tillit enn det lokalpolitisk tillit har på tilfredshet. Mens en økning i tjenestetilfredshet gir en økning på rundt 0,8 på lokalpolitisk tillit, fører en økning i lokalpolitisk tillit til en økning i tilfredshet på 0,35. Sammenhengene er sterke selv om relevante kontrollvariabler inkluderes i analysene. Effekten av tilfredshet på tillit er over dobbelt så sterk som tillit på tilfredshet. Oppsummert viser dette at kausalitetsretningen i betydelig sterkere grad går fra tilfredshet til tillit enn andre veien. Med den rimelige antakelsen om at det eksisterer et forhold bak både tilfredshet og tillit som gjør innbyggeren mer positivt innstilt til det offentlige i mente (jf. Van de Walle et al. 2005), konkluderes det med at tjenestetilfredshet er en sentral faktor for lokalpolitisk tillit, selv om tilfredshet ikke nødvendigvis er et resultat av tjenestekvalitet.

Det kan også tenkes, som tidligere nevnt, at det eksisterer et gjensidig kausalitetsforhold mellom uavhengig variabel og avhengig variabel i problemstillingen på et mer overordnet samfunnsnivå. Tilliten er høyest i land med god kvalitet i offentlige institusjoner, men det er også rimelig å anta at det høye tillitsnivået legger til rette for bedre samhandling og mer effektive forvaltningsprosesser (Fukuyama 2014; Bouckaert og Van de Walle 2003). Dette forholdet er interessant på et makronivå, men på kommunenivå anses det som mer utfordrende å undersøke. Det er likevel hensiktsmessig å anerkjenne denne mulige sammenhengen når tjenestekvalitetens effekt på lokalpolitisk tillit diskuteres.

6.3 Implikasjoner

Institusjonell tillitsteori anser innbyggeren som en rasjonell aktør som baserer sin tillit på institusjonene og aktørens «performance», og i analysene i denne oppgaven vektlegges deres resultater, i form av tjenestekvalitet. Tjenestekvalitetens forklaringskraft for politisk tillit er tilstedeværende, men begrenset. For at innbyggeren skal kunne la tjenestekvaliteten påvirke sin politiske tillit, må vedkommende være i stand til å både hente inn relevant informasjon om

tjenestetilbudet og tjenesteutøverne, og samtidig bruke denne informasjonen i sin evaluering av egen tillit. Institusjonelle teorier forutsetter dermed at innbyggeren både har tilgang til relevant informasjon og er rasjonell i sin evaluering av tjenestene. Samtidig forutsetter de også til en viss grad at innbyggeren har interesse og behov for å innhente og systematisere denne informasjonen. Dersom disse forutsetningene ikke er tilstede, vil den tenkte kausale sammenhengen mellom tjenestekvalitet og lokalpolitisk tillit være lite plausibel.

Denne oppgaven søker å gi et bidrag til forskningsfeltet som tar for seg hvilke komponenter som er viktig i innbyggerens orientering overfor det politisk-administrative systemet. Implisitt berører dette hvilke begrunnelser innbyggeren benytter i sin evaluering av politisk tillit. I lokalpolitisk sammenheng kan vi se på kommunen som et system, og ulike tillitsbegrunnelser kan rette seg mot ulike deler av systemet (jf. Scharpf 1970; Kleven 1997; Schmidt 2013). Tradisjonelt har innbyggeren hatt en borgerorientert tillitsbegrunnelse med vekt på politisk deltakelse og medvirkning, rettet mot input-siden av det demokratiske systemet. Senere har to alternative tillitsbegrunnelser vokst frem. Tillitsbegrunnelsen kan også være throughput-orientert, ved at innbyggeren vurderer sin tillit ved å vurdere prosedyrer og prosesser innad i det politiske systemet. Til slutt kan tillitsbegrunnelsen være rettet mot output-siden av det politisk-administrative systemet, som analysene i denne oppgaven har utforsket. Her benytter innbyggeren seg av en brukerorientering og vektlegger systemets effektivitet og evne til å levere gode resultater. Funnene i denne oppgaven viser at innbyggerens brukerorientering og tjenestetilfredshet er en del av tillitsbegrunnelsen, og at kommunenes innsats på de kommunale tjenesteområdene til en viss grad kan gi seg betalt i form av økt tillit i befolkningen. Effekten er imidlertid ganske liten, og det kan vise seg at lokalpolitisk tillit og tjenestetilfredshet i aller størst grad heller er et resultat av andre forhold enn kvaliteten på de kommunale velferdstjenestene. Funnene er dermed ikke bevis på at brukerorienteringen har erstattet den tradisjonelle borgerorienteringen. Analysene gir heller støtte til å erkjenne at innbyggerne kombinerer flere ulike begrunnelser for lokalpolitisk tillit, og at alle disse tillitsbegrunnelsene utgjør tillits- og legitimitetsgrunnlaget til lokalpolitikere og kommuneinstitusjonen i sin helhet.

En godt forankret tillit og tilfredshet i befolkningen er gunstig for kommunen, både som lokalpolitisk arena og effektiv tjenesteleverandør. Tillitsfulle og fornøyde innbyggere kan tenkes å bidra til økt effektivitet og samarbeid, som kan gi betydelige positive ringvirkninger i lokalsamfunnet. Derfor kan tillit også tenkes å være viktig for kommunens bosteds- og

næringslivsattraktivitet. Det er hensiktsmessig for kommunen å kontinuerlig arbeide for å opprettholde et godt omdømme og fornøye innbyggere. Som en følge av dette ønsket pågår stadig kvalitetsarbeid i de kommunale tjenestene stadig. Analysene viser at fokus på tjenesteutforming til dels kan fungere. Samtidig er tjenestekvaliteten på de kommunale velferdstjenestene allerede høy sammenliknet med de fleste andre land i verden. Andre virkemidler kan dermed tenkes å ha vel så stor effekt.

Kommunens omdømmebygging og informasjonsarbeid fremstår som vesentlige i arbeidet med å opprettholde og forbedre innbyggernes lokalpolitiske tillit. Gjennom informasjon kan kommunene på den ene siden opplyse innbyggerne sine om løft i tjenestene og innsatsen på de kommunale tjenesteområdene, noe som kan påvirke den lokalpolitiske tilliten. Dersom forventninger spiller en sentral rolle for både tilfredshet og tillit, kan kommunene på den andre siden nedjustere eller realitetsorientere innbyggernes forventninger i større grad gjennom informasjonsarbeid. Om innbyggerne har realistiske forventninger som brukere og pårørende i tjenestene, skal det mindre til at de blir fornøye og ikke mister tillit. Til slutt bør det å unngå tjenestesvikt være et viktig fokus. Enkeltilfeller av alvorlig tjenestesvikt som kommer ut i mediene kan gjøre stor skade for både tjenestenes, kommunenes og lokalpolitikernes omdømme. Funnene fra analysene i oppgaven bygger opp under forståelsen av lokalpolitisk tillit som et sammensatt fenomen, som både blir påvirket av endogene faktorer innad i de politisk-administrative institusjonene og eksogene kulturelle forhold i samfunnet rundt. Synet på hvordan kommunene kan påvirke den lokalpolitiske tilliten bør som en følge være like nyansert som innbyggernes mangfoldige begrunnelser for tillit.

6.4 utfordringer

En svakhet som har vært fremtredende i mitt arbeid med oppgaven er mangelen på tidsseriedata i analysene. Analysene tar for seg et tverrsnitt av dataene ved å undersøke sammenhengen mellom dataenheter fra kun ett tidspunkt. Det hadde vært svært interessant å undersøke mange av variablenes effekt på lokalpolitisk tillit over tid. Dersom en ser at en observert signifikant effekt ikke bare gjelder for ett gitt tidspunkt, men også over tid, kan sammenhengen anses som mer robust og funnet anses som tydeligere. Ved hjelp av tidsseriedata kunne vi i analysene sett på hvordan variasjon i en kommunes tjenestetilbud over tid hadde spilt ut på utviklingen av politisk tillit i kommunens befolkning. Her kunne vi ha kontrollert for at tidligere egenskaper ved tjenestetilbudet i en kommune påvirker innbyggerens evalueringer av tjenestene på et

senere tidspunkt, ettersom innbyggeren vil ha forventninger basert på tilbudet som har vært tidligere.

Forventningskomponenten kan antas å spille inn på innbyggerens evaluering av de politisk-administrative institusjonenes prestasjoner generelt, og tjenestekvalitet mer spesifikt. Innbyggernes forventninger har en ukjent verdi som ikke er målt i analysene, og dermed mangler vi et sentralt referansepunkt som kunne ha gitt oss verdifull informasjon i utregningen av kvalitetsindikatorenes effekt på lokalpolitisk tillit. Ved å anvende longitudinell flernivåanalyse kunne vi ha kontrollert for tjenestetilbudet i kommunen ved tidligere tidspunkt, og derfor også til en viss grad ha kontrollert for innbyggerens forventninger til tjenestene, ettersom disse i stor grad kan være et resultat av tidligere inntrykk og erfaringer. Dette kunne igjen ha gitt problemstillingen et sikrere og mer robust svar, i tillegg til at det hadde tilrettelagt for å fastslå kausalitet mellom komponentene med større sikkerhet.

Den uavhengige variabelen i problemstillingen, tjenestekvalitet, er et fenomen som er utfordrende å favne om både teoretisk og empirisk. Det er heller ikke alltid like hensiktsmessig å måle kvalitet i tall slik som en gjør i kvantitative analyser. Dette er fordi tjenestekvalitet er et kvalitativt, situasjonsbestemt og relasjonsbestemt fenomen. Videre kan ikke kvalitet måles empirisk med kun ett mål, derfor må vi anvende flere kvalitetsindikatorer som alle indirekte er et uttrykk for, eller kan være et uttrykk for, kvaliteten på tjenesten. Operasjonaliseringen av tjenestekvalitet i analysene er begrenset av tilgangen til kvalitetsindikatorer som anses som gode, pålitelige og beskrivende for fenomenet. Siden kvalitet består av så mange komponenter, samt kun kan måles indirekte, vil det alltid være forhold som ikke er tatt hensyn til i analyser av kvalitetens effekter. Analysene belyser derfor kun hvordan noen spesifikke egenskaper ved tjenestene, som blant annet bemanningens utdanning, kommunenes ressursinnskudd i tjenesten, voksentettheten i barnehagen, gjennomsnittlige grunnskolepoeng i kommunen og sykefravær blant ansatte i eldreomsorgen, påvirker lokalpolitisk tillit blant kommunens befolkning.

Når effektene fra hver enkelt indikator diskuteres fremfor å se på tjenestekvalitet som en helhet, kan en spørre seg om tilknytningen mellom hver kvalitetsindikator på den ene siden og tillit til kommunepolitikerne på den andre siden er for «svak» teoretisk sett. Her kan vi imidlertid erkjenne at den lokalpolitiske tilliten vedrører innbyggerens orientering overfor kommunen. Dersom innbyggeren er brukerorientert i en tilstrekkelig grad, vil kvaliteten på tjenestene kunne ha en effekt på innbyggerens syn på hvordan kommunen presterer og hvordan

kommunepolitikerne tar hensyn til befolkningens beste, og til syvende og sist kan dette påvirke innbyggerens lokalpolitiske tillit.

6.5 Avsluttende kommentarer

I lys av mikroinstitusjonelle tillitsteorier og med et utgangspunkt om at innbyggeren orienterer seg som en tjenestebruker i møte med det politisk-administrative systemet, har denne oppgaven søkt å belyse problemstillingen: «*I hvor stor grad påvirker kvaliteten på kommunale velferdstjenester innbyggernes lokalpolitiske tillit?*». Analysene som er gjennomført viser at kvaliteten på de kommunale velferdstjenestoområdene barnehage, grunnskole og eldreomsorg, påvirker lokalpolitisk tillit i nokså liten, men ikke ubetydelig grad. De spesifikke forskningsspørsmålene spør hvordan tjenesteerfaring med de ulike tjenestene påvirker hvordan den politiske tilliten eventuelt blir påvirket av kvaliteten på tjenestene. Innbyggere med erfaring som foresatt i barnehage og grunnskole eller som pårørende i eldreomsorgen, utviser noe lavere lokalpolitisk tillit enn andre. I tillegg spiller tjenesteerfaring i flere tilfeller en utslagsgivende rolle som samspillsledd ved at effektene av kvalitetsindikatorerne blir tydeligere og oftere statistisk signifikante. De overordnede effektene av tjenestekvalitet er lavere enn det institusjonelle tillitsteorier gir oss grunnlag for å forvente. Dette viser at kommunenes innsats på de kommunale tjenestoområdene til en viss grad kan gi seg betalt i form av økt tillit i befolkningen, men at andre virkemidler kan synes vel så virkningsfulle.

Forskningsfeltet som tar for seg forutsetninger for politisk tillit er stort og strekker seg mange tiår tilbake. Etter hvert som samfunnet utvikler seg, utvikles også de forholdene tillit oppstår under. Forskning på norske innbyggeres tillit viser at den norske befolkningens politiske tillitsbegrunnelser har endret seg fra å i størst grad være borger- og deltakerorientert til å også være orientert ut fra et tjenestebrukerståsted. Det er gjennomført mange interessante studier om hvordan innbyggerens brukerorientering påvirker dens holdninger, både i Norge og i andre land. Det hevdes på grunnlag av disse studiene at myndighetene kan bygge tillit i befolkningen gjennom de politiske resultatene som produseres, og mer spesifikt hvordan det offentlige tjenestetilbudet utformes. Studiene har imidlertid stort sett blitt underbygget gjennom tverrsnittstudier av individdata. Når argumentet utsettes for en tøffere test, ved å teste effekter av indikatorer for egenskaper ved tjenestene, viser det seg at det ikke kommer like tydelig frem at innholdet i tjenestene påvirker innbyggernes tillit. Derfor bør denne sammenhengen utforskes videre.

Først hadde det som nevnt vært interessant å gjennomføre longitudinelle flernivåanalyser som undersøker tjenestekvalitetens påvirkning på lokalpolitisk tillit over tid. Her kunne en ha undersøkt hvorvidt variasjon i innsats på de kommunale velferdstjenesteområdene også fører til robuste variasjoner i lokalpolitisk tillit og tilfredshet. Det hadde også vært interessant å se på flere tjenesteområder som representerer andre brukere og verdier enn tjenestene valgt i denne oppgaven. Kommunens sosialtjenester er et eksempel på en tjeneste med brukere, verdigrunnlag og behov som skiller seg fra tjenesteområdene barnehage, grunnskole og eldreomsorg. Det ble vurdert å inkludere sosialtjenesten i denne studien, men ideen ble forkastet. Det er vanskelig å finne gode indikatorer for kvalitet i denne typen kommunal tjeneste i de offentlige registrene, kanskje fordi det er svært utfordrende å snakke om kvalitet i sosialtjenesten, og operasjonalisere kvalitet i denne tjenesten til noe som kan måles og rapporteres i tall.

Videre hadde det vært interessant å gå ytterligere i dybden på hva lokalpolitisk tillit kommer av, og undersøke forholdet mellom tillit og tjenestetilfredshet nærmere. Her kan en stianalyse, som tar sikte på å avdekke relevante variablers påvirkning på tilfredshet og tillit, være hensiktsmessig. Til slutt hadde det vært interessant å undersøke mediens rolle i påvirkningen av lokalpolitikernes omdømme, som er ukjent i analysene og kun har blitt nevnt forbigående i løpet av oppgaven. Dette kan undersøkes gjennom kvantitativ innholdsanalyse av lokalpolitiske diskurser i lokalavisene for å se på hvordan disse gir utslag i den lokalpolitiske tilliten i kommunens befolkning.

7 Litteraturliste

- Acock, Alan C. 2014. *A Gentle Introduction to Stata*. Texas: Stata Press
- Agenda Kaupang. 2017. *Effekter av statlig styring av kommunesektoren*. Rapport nr. 1020175. Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/7a091fc1953345b8980b040b96fe6d50/rapp_ort_agenda_kaupang.pdf
- Almond, Gabriel A. og Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press
- Andresen, Kenneth, Liv Bente Hannevik Friestad, Karl Robertsen. 2001. *Styring av kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon*. FoU-rapport nr. 12/2001. Kristiansand: Agderforskning
- Baldassare, Mark. 1985. «Trust in Local Government». *Social Science Quarterly*, 88 (3): 704-712
- Baldersheim, Harald og Eivind Smith. 2011. «Kommunalt sjølvstyre og lokalt folkestyre i velferdsstaten: risikabelt samband». I *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, redigert av Harald Baldersheim og Eivind Smith, 9-24. Oslo: Abstrakt forlag
- Bernt, Jan Fridthjof. 1997. «Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?». I *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, redigert av Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø, 158-203. Oslo: Tano Aschehoug
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie. 2002. «Velferdsstat og velferdspolitik: lokalvalget 1999». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 18 (1): 3-27
- Bouckaert, Geert og Steven Van de Walle. 2001. «Government performance and trust in government». Artikkel til Permanent Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector på den årlige EGPA-konferansen, Vaasa, Finland.
- Bouckaert, Geert og Steven Van de Walle. 2003. «Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of «good governance»: Difficulties in linking trust and satisfaction indicators». *International Review of Administrative Sciences*, 69 (3): 329-44
- Bourdieu, Pierre. 1986. «The Forms of Capital». I *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, redigert av John Richardson, 241-258. New York: Greenwood
- Brambor, Thomas, William R. Clark og Matt Golder. 2006. «Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses». *Political Analysis*, 14 (1): 63-82

- Bretzer, Ylva Norén. 2005. *Att förklara politisk förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Akademisk avhandling. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bretzer, Ylva Norén. 2007. «Vad betyr kommunstorlek för det politiske förtroendet?». I *Kommunstorlek och demokrati*, redigert av Folke Johansson, David Karlsson, Bengt Johansson og Ylva Norén Bretzer, 97-116. Stockholm: CEFOS
- Bretzer, Ylva Norén og Kristina Holmgren. 2018. «Lärdomar om tillit, och nya forskningsuppgifter för tillitsforskare». *Socialmedicinsk tidskrift*, 3 (2018): 368-372
- Brevik, Ivar. 2010. *De nye hjemmetjenestene – langt mer enn eldreomsorg. Utvikling og status i yngres bruk av hjemmebaserte tjenester 1989-2007*. NIBR-rapport 2010:2. Oslo: Norsk institutt for by og regionsforskning
- Bufdir. 2018. «Ansatte i barnehage og skole». Lest 3. mai 2019.
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Barnehage_og_skole/Ansatte_i_barnehage_skole/
- Charron, Nicholas og Victor Lapuente. 2012. «In democracy we trust, but how much?». I *Good Government: The Relevance of Political Science*, redigert av Sören Holmberg og Bo Rothstein, 105-129. Cheltenham: Edward Elgar
- Christensen, Dag Arne. 2010. *Tilfredshet med velferdstjenester: Har egenskaper ved kommunene noe å si?* Uni Rokkansenteret notat 11-2010
- Christensen, Dag Arne og Sveinung Arnesen. 2013. «Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2011». I *Et robust lokaldemokrati: lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*, redigert av Johannes Bergh og Dag Arne Christensen, 47-72. Oslo: Abstrakt forlag
- Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø. 2011. *Tilfredshet med kommunale velferdstjenester: Har velferdstjenestene noe å si?* Uni Rokkansenteret notat 02 – 2011
- Christensen, Dag Arne, Jacob Aars og Lise H. Rykkja. 2018. «Counterterrorist Legislation and Beliefs in Democracy: A Longitudinal Study». I *Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy*, redigert av Per Læg Reid og Lise H. Rykkja. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Christensen, Tom, Morten Egerberg, Per Læg Reid og Jacob Aars. 2014. *Forvaltning og politikk. 4. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom og Per Læg Reid. 2005. «Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography». *Public Performance & Management Review*, 28 (4): 487-511

- Coffé, Hilde og Catherine Bolzendahl. 2010. «Same Game, Different Rules? Gender Differences in Political Participation», *Sex Roles*, 62 (5-6): 318-333
- Coulson, Andrew. 1998. «Trust and contract in public sector management». I *Trust and contracts: Relationships in local government, health and public sector services*, redigert av Andrew Coulson, 9-34. Bristol: The Policy Press
- Daatland, Svein Olav og Marijke Veenstra. 2012. «Lokale variasjoner i eldreomsorgen». I *Bærekraftig omsorg? Familien, velferdsstaten og aldringen av befolkningen*, redigert av Svein Olav Daatland og Marijke Veenstra, 79-108. NOVA rapport nr. 2/12. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press
- Det tekniske beregningsutvalg. 2018. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Rapport november 2018. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Direktorat for forvaltning og IKT. 2017. *Innbyggerundersøkelsen 2017 – Hva mener innbyggerne?* Oslo: Direktorat for forvaltning og IKT
https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017-6_innbyggerundersokelsen_2017_hva_mener_innbyggerne.pdf
- Direktoratet for forvaltning og IKT. 2018. *Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester*. Difi Veileder mai 2018. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT
https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/veileder_helse-_og_sosialtjenester_07.04.17.pdf
- Easton, David. 1975. «A Re-Assessment of the Concept of Political Support». *British Journal of Political Science*, 5 (4): 435-457.
- Econ Pöyry. 2008. *Kvalitetsindikatorer i kommunene*. ECON-rapport nr. 2008-021. Oslo: Econ Pöyry. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kvalitetsindikatorer-i-kommunene/id507632/>
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård. 1992. *Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?* LOS-senteret notat 48 – 1992
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Fimreite, Anne Lise og Yngve Flo. 2002. «Den besværlige lokalpolitikken». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2002 (3): 310-321

- Folkestad, Bjarte. 2017. «Politisk tillit og bruk av offentlige velferdstjenester». I *Tjenestedemokratiet. Velferdsstaten som arena for deltakelse*, redigert av Dag Arne Christensen, Tord Skogedal Lindén, Brita Ytre-Arne og Jacob Aars, 146-163. Oslo: Universitetsforlaget
- Franzese, Robert J. 2009. «Multicausality, Context-Conditionality, and Endogeneity». I *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, redigert av Carles Boix og Susan C. Stokes, 27-72. Oxford: Oxford University Press
- Gamson, William A. 1968. *Power and Discontent*. Homewood: The Dorsey Press
- Grimen, Harald. 2009. *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget
- Grunnloven. *Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814*.
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17#KAPITTEL_3
- Gulbrandsen, Lars og Erik Eliassen. 2013. *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. Nova Rapport nr. 1/13. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Gustavsen, Annelin, Jon Pierre og Asbjørn Røiseland. 2017. «Participation or Satisfaction? Examining Determinant of Trust and Local Government». *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21 (3): 3-16
- Hansen, Tore. 1995. «Lokalt demokrati ved et vendepunkt?» I *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift til Fransesco Kjellberg*, redigert av Tore Hansen og Audun Offerdal, 75-93. Oslo: Tano.
- Hansen, Tore. 2011. «Demokrati og finanser. Om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati». I *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, redigert av Harald Baldersheim og Eivind Smith, 73-100. Oslo: Abstrakt forlag
- Helsedepartementet. 2016. «Kvalitet og pasientsikkerhet 2014». Meld St. 12 (2015-2016). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20152016/id2464147/sec1>
- Helsedepartementet. 2018. «Leve hele livet. En kvalitetsreform for eldre». Meld. St. 15 (2017-2018). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/196f99e63aa14f849c4e4b9b9906a3f8/no/pdfs/stm201720180015000dddpdfs.pdf>
- Holmberg, Sören. 1999. *Allmänna valen i 1998. Del 4 Specialundersökningar*. Örebro: Statistiska centralbyrån (SCB)

- Holmberg, Sören, Bo Rothstein og Naghmeh Nasiritousi. 2012. «Part of the solution». I *Good Government: The Relevance of Political Science*, redigert av Sören Holmberg og Bo Rothstein, 277-302. Cheltenham: Edward Elgar
- Hooghe, Marc, Ruth Dassonneville og Sofie Marien. 2015. «The Impact of Education on the Development of Political Trust: Results from a Five-Year Panel Study among Late Adolescents and Young Adults in Belgium». *Political Studies*, 63 (1): 123-141
- Hooghe, Marc og Sofie Maren. 2013. «A Comparative Analysis of the Relation Between Political Trust and Forms of Political Participation in Europe». *European Societies*, 15 (1): 131-152
- Hox, Joop J. 2010. *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*. 2. utgave. New York: Routledge
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2014. *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kampen, Jarl K., Bart Maddens og Jaroen Vermunt. 2003. «Trust and Satisfaction: A case study of the micro-performance theory». I *Governing Networks: EGPA Yearbook*, redigert av Ari Salminen, 319-326. Amsterdam: IOS Press
- Kampen, Jarl K., Steven Wan de Walle og Geert Bouckaert. 2006. «Assessing the Relation Between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government. The Impact of the Pre disposition of Citizens Toward Government on Evaluations of Its Performance». *Public Performance & Management Review*, 29 (4): 387-404.
- Khan, Haroon A. 2016. «The Linkage Between Political Trust and the Quality of Government: An Analysis». *International Journal of Public Administration*, 39 (9): 665-675
- Kim, Seok-Eun. 2005. «The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model». *Administration & Society*, 37 (5): 611-635
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press
- Kleven, Terje. 1997. «Forholdet kommune-stat i et legitimitetsperspektiv». I *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, redigert av Harald Baldersheim, Jan Fridtjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø, 13-49. Oslo: Tano Aschehoug

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016a. «KOSTRA. Kommune-Stat-Rapportering». Lest 8. april 2019. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/id1233/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016b. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Veileder H-2382. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382_elektronisk.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. «Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2019, grønt hefte». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2003. *Veileder KOSTRA – Kvalitetssikring av registrering og verifisering av data*. Veileder KOSTRA 2003. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2012. «Stat og kommune – styring og samspel» St. meld. nr. 23 (2011-2012). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2012.
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/900e13ace396489abe92e8bd98246429/nn-no/pdfs/stm201120120012000dddpdfs.pdf>
- Kumlin, Staffan og Atle Haugsgjerd. 2017. «The Welfare State and Political Trust: Bringing Performance Back In». I *Handbook on Political Trust*, redigert av Sonja Zmerli og Tom W. G. van der Meer, 285-301. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Kumlin, Staffan og Bo Rothstein. 2005. «Making and Breaking Social Capital. The Impact of Welfare-State Institutions». *Comparative Political Studies*, 38 (4): 339-365
- Kunnskapsdepartementet. 2009. «Kvalitet i barnehagen». St. meld. Nr. 41 (2008-2009). Oslo: Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2008-2009-/id563868/>
- Kunnskapsdepartementet. 2017. «Fag og læreplaner». Lest 25. april 2019. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/innhold-vurdering-og-struktur/id2356931/>
- Kunnskapsdepartementet. 2018. «Informasjon til kommunene om lærernormen». Brev utsendt til kommunene 08. februar 2018. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/informasjon-om-larernormen/id2589169/>

- Leknes, Einar, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes og Asbjørn Røiseland. 2013. *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS 2013/008. Stavanger: International Research Institute of Stavanger
- Lipset, Seymour Martin. 1959. «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy». *The American Political Science Review*, 53 (1): 69-105
- Luke, Douglas A. 2004. *Multilevel Modelling*. California: Sage University, Inc.
- Maas, Cora J. M. og Joop J. Hox. 2005. «Sufficient Sample Sizes for Multilevel Modeling». *Methodology*, 1 (3): 86-92
- March, James G. og Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- Midtbø, Tor. 2012. *Stata – En entusiastisk innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Miller, Arthur H. og Ola Listhaug. 1990. «Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States». *British Journal of Political Science*, 20 (3): 357-386
- Miller, Arthur og Ola Listhaug. 1999. «Political Performance and Institutional Trust». I *Critical citizens: Global support for democratic governance*, redigert av Pippa Norris, 204-216. Oxford: Oxford University Press
- Mishler, William og Richard Rose. 2001. «What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies». *Comparative Political Studies*, 34 (1): 30-62
- Mok, May. 1995. «Sample Size Requirements for 2-level Designs in Educational Research». *Multilevel Modelling Newsletter*, 7(2):11-15
- Møller, Jørgen og Svend-Erik Skaaning. 2013. *Democracy and Democratization in Comparative Perspective: Conceptions, Conjunctures, Causes and Consequences*. New York: Routledge
- Mørk, Eiliv, Svetlana Beyrer, Fatima Valder Haugstveit, Birth Sundby og Håkon Torfinn Karlsen. 2018. *Kommunale helse- og omsorgstjenester 2017. Statistikk om tjenester og tjenestemottakere*. Rapporter 2018/26. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Newton, Kenneth. 1999. «Social and Political Trust in Established Democracies». I *Critical citizens: Global support for democratic governance*, redigert av Pippa Norris, 169-187. Oxford: Oxford University Press

- Norris, Pippa. 1999. «Institutional Explanations for Political Support». I *Critical citizens: Global support for democratic governance*, redigert av Pippa Norris, 217-235. Oxford: Oxford University Press
- Norris, Pippa. 2017. «The conceptual framework of political support». I *Handbook on Political Trust*, redigert av Sonja Zmerli og Tom W. G. van der Meer, 19-32. Cheltenham: Edward Elgar
- Nors rikskringkasting (NRK). 2018. «Hun blir Norges første eldreminister». Lest 8. mai 2019. <https://www.nrk.no/norge/hun-blir-norges-forste-eldreminister-1.13870652>
- Norsk senter for forskningsdata (NSD). u.å. «Innbyggerundersøkelsen». Lest 8. mars 2019. <http://www.nsd.uib.no/nsddata/serier/innbyggerundersokelsen.html>
- NOU 2002: 10. *Førsteklasses fra første klasse – Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2002. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-10/id145378/sec3>
- NOU 2003: 19. *Makt og demokrati*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003. <https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcd5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000dddpdfs.pdf>
- NOU 2006: 7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2006. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ca05dd09acaf48d8b3ddbff88e3f2cb1/no/pdfs/nou200620060007000dddpdfs.pdf>
- Offe, Claus. 1999. «How Can We Trust Our Fellow Citizens?». I *Democracy and Trust*, redigert av Mark E. Warren, 42-87. Cambridge: Cambridge University Press
- Offerdal, Audun og Jacob Aars. 2000. «Kommunene og det lokale demokratiet i en omstillingsfase». I *Lokaldemokratiet: status og utfordringer*, redigert av Audun Offerdal og Jacob Aars, 9-17. Oslo: Kommuneforlaget
- Oliver, Richard L. 1980. «A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions». *Journal of Marketing Research*, 17, 460-469
- Opplæringslova. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61*. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61#KAPITTEL_2
- Persson, Anna, Bo Rothstein og Jan Teorell. 2012. «Rethinking the nature of the grabbing hand». I *Good Government: The Relevance of Political Science*, redigert av Sören Holmberg og Bo Rothstein, 251-273. Cheltenham: Edward Elgar

- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose. 2000. «Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning». I *Lokaldemokratiet: status og utfordringer*, redigert av Audun Offerdal og Jacob Aars, 18-46. Oslo: Kommuneforlaget
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster
- Quality approach in tendering urban public transport operations (Quattro). 1998. «Transport Research Fourth Framework Programme. Urban Transport». Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Regjeringen. 2019. «Nye kommuner». Lest 8. april 2019.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>
- Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivind Smith. 2012. «Det norske flernivådemokratiet – sett ovenfra og nedenfra». I *Det norske flernivådemokratiet*, redigert av Marit Reitan, Jo Saglie og Eivind Smith, 9-30. Oslo: Abstrakt forlag
- Riksrevisjonen. 2019. *Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen*. Dokument 3:5 (2018-2019). Oslo: Riksrevisjonen
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode, 3. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget
- Robson, Karen og David Pevalin. 2016. *Multilevel Modeling in Plain Language*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Rose, Lawrence E. 2011. «Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet?». I *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, redigert av Harald Baldersheim og Eivind Smith, 101-131. Oslo: Abstrakt forlag
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge Analytica Press
- Rothstein, Bo. 2009. «Creating Political Legitimacy. Electoral Democracy Versus Quality of Government». *American Behavioral Scientist*, 53 (3): 311-330
- Rothstein, Bo og Jan Teorell. 2011. «What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions». *Governance*, 21 (2):165-190
- Rothstein, Bo og Jan Teorell. 2012. «Defining and measuring quality of government». I *Good Government: The Relevance of Political Science*, redigert av Sören Holmberg og Bo Rothstein, 13-39. Cheltenham: Edward Elgar

- Saglie, Jo og Bjarne Folkestad. 2013. «Deltakelse i riks- og lokalpolitikk: to sider av samme sak?». I *Et robust lokaldemokrati: lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*, redigert av Johannes Bergh og Dag Arne Christensen. Oslo: Abstrakt forlag
- Samanni, Marcus og Sören Holmberg. 2012. «Happiness». I *Good Government: The Relevance of Political Science*, redigert av Sören Holmberg og Bo Rothstein, 87-102. Cheltenham: Edward Elgar
- Sandve, Anne Ma. 2001. *Vi har en plan. Om barns plass i kvalitetsdiskursen. Kritisk analyse av styringsdokumenter på 90-tallet*. HiO-hovedfagsrapport nr. 1
- Scharpf, Fritz. 1970. *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Schlesinger, Mark og Caroline Heldman. 2001. «Gender Gap or Gender Gaps? New Perspectives on Support for Government Action and Policies». *The Journal of Politics*, 63 (1): 59-92
- Schmidt, Vivien A. 2013. «Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’». *Political Studies*, 61 (1): 2-22
- Schoon, Ingrid og Helen Cheng. 2011. «Determinants of Political Trust: A Lifetime Learning Model». *Developmental Psychology*, 47 (3): 619-631
- Schunck, Reinhard. 2016. «Cluster size and aggregated level 2 variables in multilevel models. A cautionary note». *methods, data, analyses*, 10 (1): 97-108
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Shahzadi, Salma og Hanne Narbuvoold. 2018. *Rammeverk for nasjonalt kvalitetsindikatorsystem for helse- og omsorgstjenesten*. Rapport (IS-2690). Oslo: Helsedirektoratet
- Skirbekk, Helge. 2012. «Tillitens betydning i Norge og Norden». I *Tillit i Norge*, redigert av Helge Skirbekk og Harald Grimen, 11-28. Oslo: Res Publica
- Smith, Emma. 2008. *Using Secondary Data in Educational and Social Research*. New York: McGraw-Hill Education
- Snijders, Tom og Roel Bosker. 2012. *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Applies Multilevel Analysis*. Los Angeles: Sage
- Sosial- og helsedirektoratet. 2005. ... *Og bedre skal det bli! Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten*. Veileder IS-1162. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet

- Statistisk sentralbyrå (SSB). 2018. «Sjukeheimar, heimetenester og andre omsorgstenester». Lest 24. april 2019. <https://www.ssb.no/helse/statistikker/pleie/aar>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). 2019. «Befolkning». Lest 8. april 2019. <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). U.å.a. «Befolkning» (Datasett fra Statistikkbanken). <https://www.ssb.no/statbank/table/07459>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). U.å.b «Fakta om utdanning». Lest 22. april 2019. <https://www.ssb.no/utdanning/faktaside>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). U.å.c. «Fakta om valg». Lest 9. april 2019. <https://www.ssb.no/valg/faktaside/stortingsvalg>
- Stava, Per. 2005a. «Lokaldemokrati, brukar og borgar. Ideal og realitetar». I *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, redigert av Jo Saglie og Tor Bjørklund, 209-227. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Stava, Per. 2005b. «Lokalt sjølvstyre og det norske demokratiet». I *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, redigert av Jo Saglie og Tor Bjørklund, 252-268. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Steenbergen, Marco R. og Bradford S. Jones. 2002. «Modeling Multilevel Data Structures». *American Journal of Political Science*, 46 (1): 218-237
- Stokes, Donald E. 1962. «Popular Evaluations of Government: An Empirical Assessment». I *Ethics and Bigness: Scientific, Academic, Religious, Political and Military*, redigert av Harlan Cleveland og Harold D. Laswell. New York: Harper and Brothers
- Sztompka, Piotr. 1999. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Thrane, Christer. 2017. *Regresjonsanalyse, En praktisk tilnærming*. Oslo: Cappelen Damm
- Tjønndal, Anne. 2018. *Statistisk analyse i Stata*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Utdanningsdirektoratet (Udir). 2014. *Utdanningsspeilet. Tall og analyse av barnehager og grunnopplæringen i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet (Udir). 2017a. «Hva er kvalitetsutvikling i barnehagen?». Lest 25. april 2019. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/hva-er-kvalitet-i-barnehagen/>
- Utdanningsdirektoratet (Udir). 2017b. «Hvem gjennomfører tilsyn?». Lest 5. mai 2019. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/hva-skjer-i-et-tilsyn/hvem-gjennomforer-tilsyn/>

- Utdanningsdirektoratet (Udir). 2019. «Bemanningsnorm i barnehager». Lest 5. mai 2019. <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/bemanningsnorm-i-barnehager/>
- Vabo, Signy Irene. 2012. «Tiltakende statlig styring av kommunesektoren – også på eldreområdet?». I *Det norske flernivådemokratiet*, redigert av Marit Reitan, Jo Saglie og Eivind Smith, 97-135. Oslo: Abstrakt forlag
- Van de Walle, Steven. 2018. «Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services». I *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, redigert av Edoardo Ongaro og Sandra Van Thiel, 227-241. London: Palgrave Macmillan
- Van de Walle, Steven og Geert Bouckaert. 2007. «Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality», *International Journal of Public Administration*, 26 (8-9): 891, 913
- Van de Walle, Steven, Jarl K. Kampen og Geert Bouckaert. 2005. «Deep impact for high-impact agencies? Assessing the role of bureaucratic encounters in evaluations of government», *Public Performance & Management Review*, 28 (4): 532-549
- Van der Meer, Tom W. G. 2016. «Political Trust and the «Crisis of Democracy»». I *Oxford Research Encyclopedia on Politics*, redigert av R. J. Dalton. New York: Oxford University Press
- Van der Meer, Tom W. G. 2017. «Democratic input, macroeconomic output and political trust». I *Handbook on Political Trust*, redigert av Sonja Zmerli og Tom W. G. van der Meer, 270-284. Cheltenham: Edward Elgar
- Van der Meer, Tom W. G. og Sonja Zmerli. 2017. «The deeply rooted concern with political trust». I *Handbook on Political Trust*, redigert av Sonja Zmerli og Tom W. G. van der Meer, 1-15. Cheltenham: Edward Elgar
- Van Ryzin, Gregg G. 2004. «Expectations, Performance, and Citizen Satisfaction with Urban Services». *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3): 433-448
- Veenstra, Gerry. 2007. «Social Capital and Health in Canada: (Compositional) Effects on Trust, Participation in Networks, and Civic Activity on Self-Rated Health». I *Social Capital, Diversity, and the Welfare State*, redigert av Fiona Kay og Richard Johnston, 251-277. Vancouver: University of British Columbia Press
- Walsh, Kieron. 1991. «Quality and Public Services». *Public Administration* 69, (4): 503-514

- Weber, Patrick, Holger Steinmetz og Rüdiger Kabst. 2017. «Trust in Politicians and Satisfaction with Government – A Reciprocal Causation Approach for European Countries», *Journal of Civil Society*, 13 (4): 392-405
- Winsvold, Marte og Trine Myrvold. 2005. «Lokalavisene som offentlig rom. Befolkningen ytrer, politikerne lytter». I *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, redigert av Jo Saglie og Tor Bjørklund, 144-160. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Wollebæk, Dag. 2011. «Norges sosiale kapital i nordisk og europeisk kontekst». I *Sosial kapital i Norge*, redigert av Dag Wollebæk og Signe Bock Seggaard, 51-78. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Wollebæk, Dag og Signe Bock Seggaard. 2011. «Sosial kapital i Norge: Oljen i maskineriet?». I *Sosial kapital i Norge*, redigert av Dag Wollebæk og Signe Bock Seggaard, 11-23. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington DC: World Bank
- Wängnerud, Lena. 2012. «Why women are less corrupt than men». I *Good Government: The Relevance of Political Science*, redigert av Sören Holmberg og Bo Rothstein, 230-250. Cheltenham: Edward Elgar
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle. 2003. *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag
- Aarebrot, Frank og Kjetil Evjen. 2014. *Land, makt og følelser. Stats- og nasjonsbygging*. Bergen: Fagbokforlaget
- Aars, Jacob og Dag Arne Christensen. 2013. «The impact of local associational life on citizens' attitudes towards local government». *Policy & Politics*, 43 (3): 371-387
- Aasbrenn, Kristian. 2010. *Tjenester som treffer: betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.

8 Appendiks

Analysene i denne oppgaven er gjennomført i Stata med individdata anskaffet gjennom en databehandleravtale etter personopplysningsloven med Direktoratet for forvaltning og ikt. Kontakt meg på andrea.sundbo@student.uib.no dersom det er ønskelig at syntaksfilene (do-filene) fra analysene oversendes.

8.1 Operasjonalisering av variabler

Variabler	Spørsmål/Definisjon	Koding	Kilde
Individnivå			
<i>AV</i>			
Lokalpolitisk tillit	Hvor stor eller liten tillit har du til at kommunepolitikerne arbeider for innbyggernes beste?	7 kategorier. «-3 svært liten tillit»=1, «-2»=2, «-1»=3, «0»=4, «+1»=5, «+2»=6, «+3 svært stor tillit»=7. «Vet ikke/Har ingen mening» er fjernet	Innbyggerundersøkelsen 2015
<i>Kontrollvariabler</i>			
Høyere utdanning	Hva er din høyeste fullførte utdanning?	Dummy, omkodet fra 4 kategorier. «Utdanning ved universitet/høyskole»= 1. «Grunnskoleutdanning/folkeskole/realskole», «Videregående opplæring (allmennfag/yrkesfag)», «Yrkesutdanning ved fagskole»= 0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Kvinne	Respondentens kjønn	Dummy, omkodet fra kjønnsvariabel. «Kvinne»=1, «Mann»=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Alder	Respondentens alder	5 kategorier. «18-24 år»=1, «25-34 år»=2, «35-49 år»=3, «50-66 år»=4, «67- år»=5.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Arbeidsledig	Om respondenten er arbeidsledig	Dummy, omkodet fra 7 kategorier. «Uten fast arbeid (arbeidsledig)»=1. «I inntektsgivende arbeid», «Elev/student», «Alderspensjonist», «På annen trygd/pensjon», «Hjemneværende», «Annet»=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Hjemmelag kommune	Om respondenten stemte på ordførerpartiet ved forrige kommunevalg	Dummy, omkodet fra hvorvidt respondentens svar på spørsmålet «Hvilket parti stemte du på ved kommunevalget 11.-12. september 2011?» stemmer overens med ordførerpartiet i kommunen etter valget.	Innbyggerundersøkelsen 2015 og Statistikkbanken, SSB

FrP 2013	Om respondenten svarte «Fremskrittspartiet» på spørsmålet «Hvilket parti stemte du på ved stortingsvalget 8.-9.september 2013?»	«Respondenten stemte på ordførerpartiet»=1, «Respondenten stemte ikke på ordførerpartiet»=0. Dummy, omkodet fra 14 kategorier. «Fremskrittspartiet»=1. Andre kategorier=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Trygdet	Om respondenten er trygdet	Dummy, omkodet fra 7 kategorier. «På annen trygd/pensjon»=1. «I inntektsgivende arbeid», «Elev/student», «Uten fast arbeid (arbeidsledig)», «Alderspensjonist», «Hjemneværende», «Annet»=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
<i>Tilfredshet</i>			
Generell tilfredshet med kommunale tjenester	«Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med kvaliteten på disse tjenestene?» (Totalt 18 kommunale tjenester)	7 kategorier. «-3 Svært misfornøyd»=1, «-2»=2, «-1»=3, «0»=4, «+1»=5, «+2»=6, «+3 Svært fornøyd»=7. «Vet ikke/Har ingen mening» er fjernet	Innbyggerundersøkelsen 2015
Barnehage-tilfredshet	«Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er?» (Barnehage)	7 kategorier. «-3 Svært misfornøyd»=1, «-2»=2, «-1»=3, «0»=4, «+1»=5, «+2»=6, «+3 Svært fornøyd»=7. «Vet ikke/Har ingen mening» er fjernet	Innbyggerundersøkelsen 2015
Grunnskole-tilfredshet	«Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er?» (Grunnskole)	7 kategorier. «-3 Svært misfornøyd»=1, «-2»=2, «-1»=3, «0»=4, «+1»=5, «+2»=6, «+3 Svært fornøyd»=7. «Vet ikke/Har ingen mening» er fjernet	Innbyggerundersøkelsen 2015
Eldreomsorg-tilfredshet	«Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er?» (Eldreomsorgstjenester)	Sammensatt mål (gjennomsnitt) på respondentenes svar om sykehjem, hjemmesykepleie, hjemmehjelp og omsorgsbolig. 37 kategorier. Numerisk fra 1 (Svært misfornøyd) til 7 (Svært fornøyd).	Innbyggerundersøkelsen 2015
Tilfredshet med hjemmesyke-pleie (hsp)	«Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er?» (Hjemmesykepleie)	7 kategorier. «-3 Svært misfornøyd»=1, «-2»=2, «-1»=3, «0»=4, «+1»=5, «+2»=6, «+3 Svært fornøyd»=7. «Vet ikke/Har ingen mening» er fjernet	Innbyggerundersøkelsen 2015
Sykehjem-tilfredshet	«Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er?» (Sykehjem)	7 kategorier. «-3 Svært misfornøyd»=1, «-2»=2, «-1»=3, «0»=4, «+1»=5, «+2»=6, «+3 Svært	Innbyggerundersøkelsen 2015

fornøyd»=7. «Vet ikke/Har ingen mening» er fjernet

Erfaring

(samspillsledd)

Foresatt/ forelder barnehage	Om respondenten har erfaring som forelder eller foresatt i barnehage i løpet av de siste 12 månedene	Dummy. «Erfaring som forelder/foresatt»=1, annen eller ingen erfaring=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Foresatt/ forelder grunnskole	Om respondenten har erfaring som forelder eller foresatt på grunnskole i løpet av de siste 12 månedene	Dummy. «Erfaring som forelder/foresatt»=1, annen eller ingen erfaring=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Personlig erfaring eldreomsorg	Om respondenten har personlig erfaring fra eldreomsorgstjenester i løpet av de siste 12 månedene	Dummy. «Personlig erfaring fra sykehjem, omsorgsbolig, hjemmesykepleie, hjemmehjelp, omsorgsbolig»=1. Ingen/annen erfaring=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Pårørende eldreomsorg	Om respondenten har erfaring som pårørende i eldreomsorgstjenester i løpet av de siste 12 månedene	Dummy. «Erfaring som pårørende på sykehjem, omsorgsbolig, hjemmesykepleie, hjemmehjelp, omsorgsbolig»=1. Ingen/annen erfaring=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Personlig erfaring hsp	Om respondenten har personlig erfaring fra hjemmesykepleie i løpet av de siste 12 månedene	Dummy. «Personlig erfaring fra hjemmesykepleie»=1. Ingen/annen erfaring=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Pårørende hsp	Om respondenten har erfaring som pårørende i hjemmesykepleien i løpet av de siste 12 månedene	Dummy. «Erfaring som pårørende i hjemmesykepleie»=1. Ingen/annen erfaring=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Personlig erfaring sykehjem	Om respondenten har personlig erfaring fra sykehjem i løpet av de siste 12 månedene	Dummy. «Personlig erfaring fra sykehjem»=1. Ingen/annen erfaring=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015
Pårørende sykehjem	Om respondenten har erfaring som pårørende på sykehjem i løpet av de siste 12 månedene	Dummy. «Erfaring som pårørende på sykehjem»=1. Ingen/annen erfaring=0.	Innbyggerundersøkelsen 2015

Kommunenivå

UV: barnehage

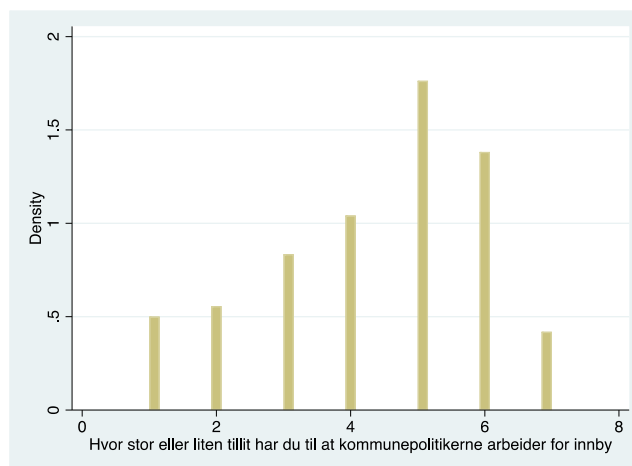
Oppholdstimer per årsverk i tusen kr	Korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager i tusen kroner (korrigert for barnas alder og oppholdstid)	Kontinuerlig	Statistikkbanken, SSB
Brutto driftsutgifter per oppholdstime i kr	Korrigerte brutto driftsutgifter til funksjonene opphold og	Kontinuerlig	Statistikkbanken, SSB

	stimulering, per korrigerede oppholdstimer i kommunale barnehager i kroner (korrigeret for barnas alder og oppholdstimer i uka)		
Andel ansatte med bhage-utdanning <i>Grunnskole</i>	Prosentandel av ansatte med barnehageutdanning	Kontinuerlig, prosent	Statistikkbanken, SSB
Driftsutgifter per innbygger 6-15 år, i tusen kr	Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger i kommunen mellom 6 og 15 år	Kontinuerlig	Statistikkbanken, SSB
Andel ansatte med pedagogisk høyere utdanning	Prosentandel av læreransatte i kommunen med pedagogisk utdanning fra høyskole eller universitet	Kontinuerlig, prosent	Statistikkbanken, SSB
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (karaktersnitt ut av ungdomsskolen) i kommunen	Kontinuerlig	Statistikkbanken, SSB
<i>Eldreomsorg</i>			
Tildelte timer i uka, hsp	Gjennomsnittlig antall tildelte timer i uka per bruker i hjemmesykepleien	Kontinuerlig	Statistikkbanken, SSB
Driftsutgifter per mottaker	Korrigerede brutto driftsutgifter per mottaker av kommunale pleie- og omsorgstjenester i 1000 kroner	Kontinuerlig	Statistikkbanken, SSB
Full eneromsdekning	Om 100% av andel plasser i pleie- og omsorgsinstitusjoner i kommunen er enerom	Dummy, full eneromsdekning i pleie- og omsorgsinstitusjoner i kommunen=1, ikke full eneromsdekning=0.	Statistikkbanken, SSB
Eget bad	Om 100% av andel plasser i brukertilpasset enerom har eget bad/wc	Dummy, full dekning av eneroms plasser med eget bad=1, ikke full dekning=0.	Statistikkbanken, SSB
Andel årsverk med FU/HU	Prosentandel av de ansatte innenfor de kommunale pleie- og omsorgstjenestene som har fagutdanning eller relevant høyere utdanning	Kontinuerlig, prosent	Statistikkbanken, SSB
Sykefravær	Andel legemeldt sykefravær av totalt antall årsverk i kommunale brukerrettede tjenester	5 kategorier. 0-3%=1, 3-6%=2, 6-9%=3, 9-12%=4, 12%+=5.	Statistikkbanken, SSB

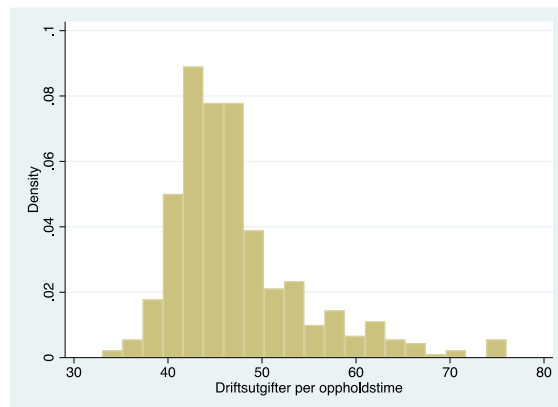
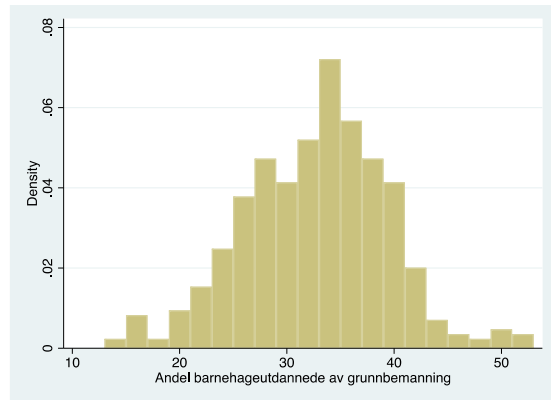
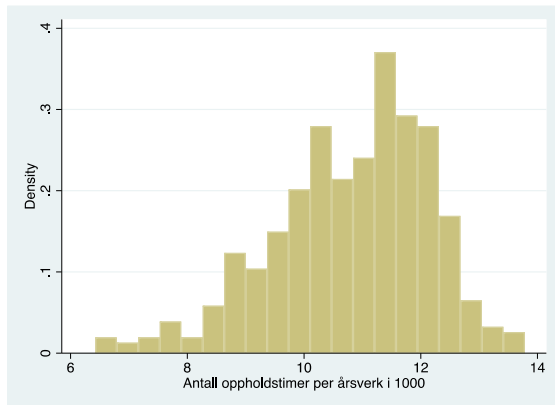
Legetimer i uka	Antall legetimer per uke per beboer i sykehjem i kommunen	Kontinuerlig	Statistikkbanken, SSB
<i>Kontrollvariabler</i>			
Småkommune	Om kommunen har 5000 innbyggere eller færre	Dummy, færre enn 5000 innbyggere=1, flere enn 5000 innbyggere=0.	Statistikkbanken, SSB
Arbeidsledighetsnivå	Arbeidsledighetsnivået i kommunen i prosent	Kontinuerlig	Statistikkbanken, SSB

Kilde: Innbyggerundersøkelsen og SSB

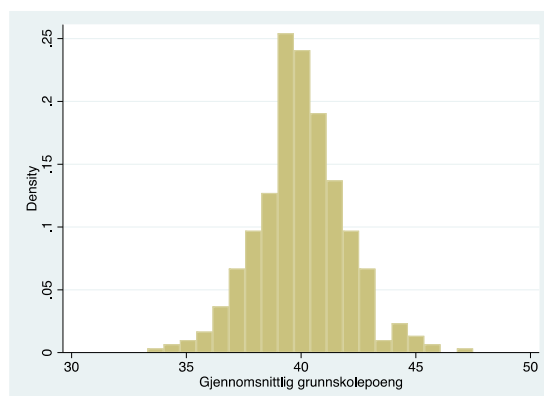
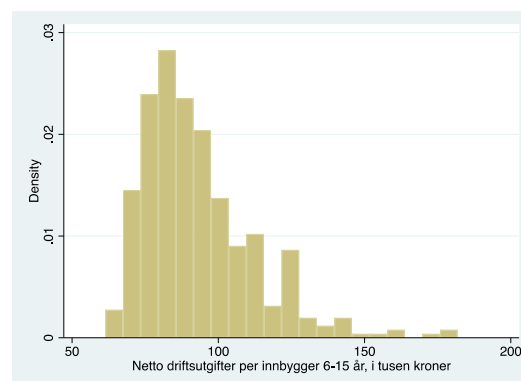
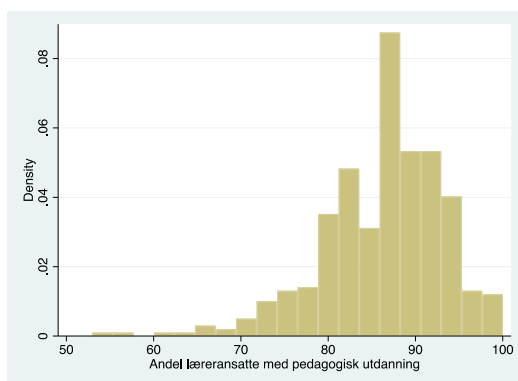
8.2 Fordeling på avhengig variabel: Tillit til kommunepolitikerne



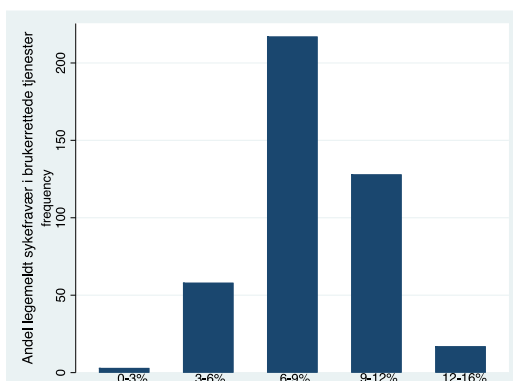
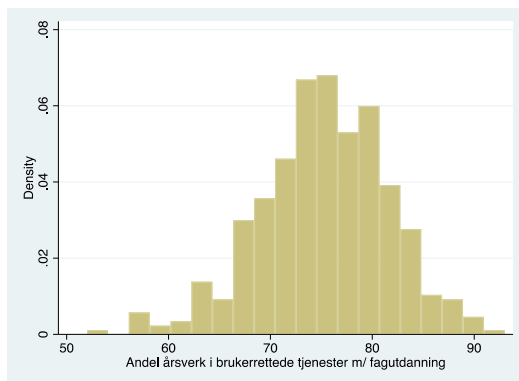
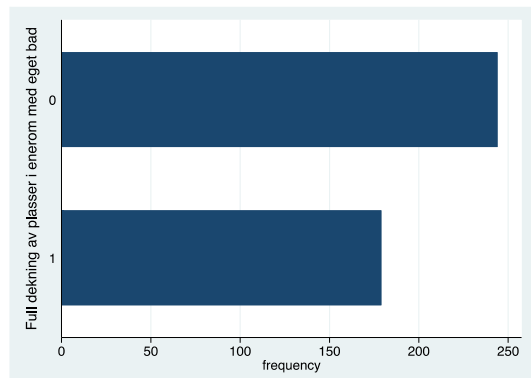
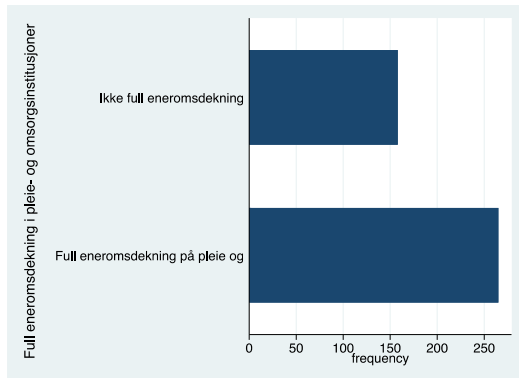
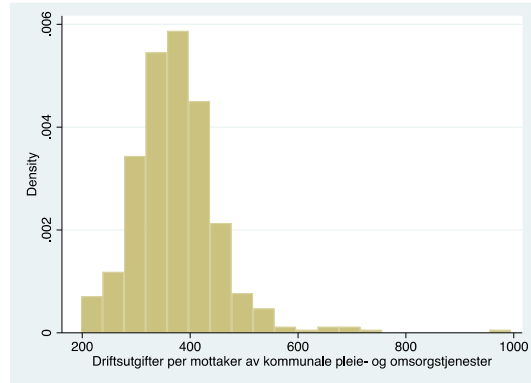
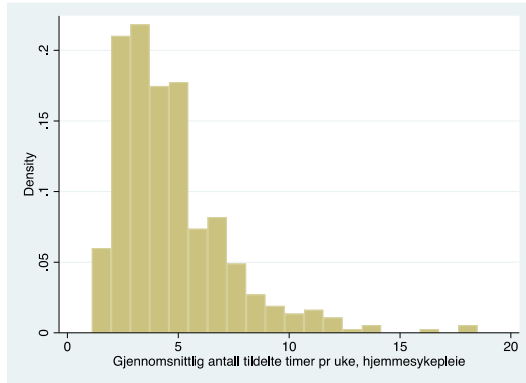
8.3 Fordeling av tjenestekvalitetsvariabler: barnehage

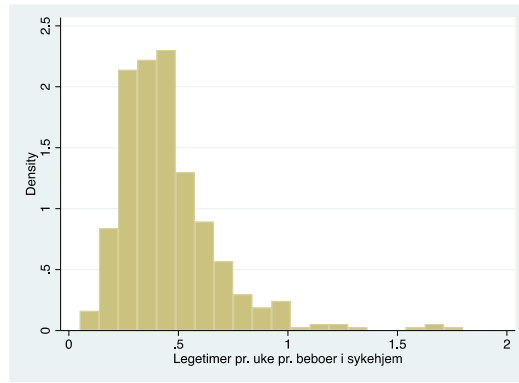


8.4 Fordeling av tjenestekvalitetsvariabler: grunnskole

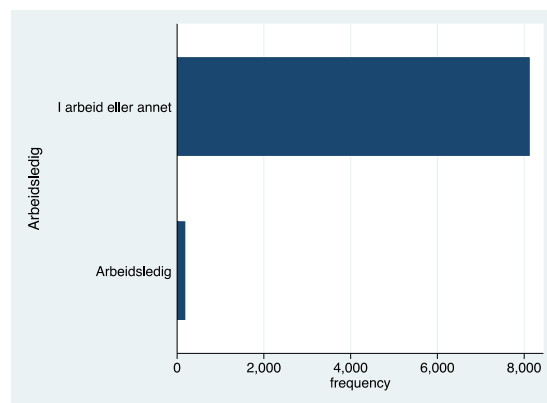
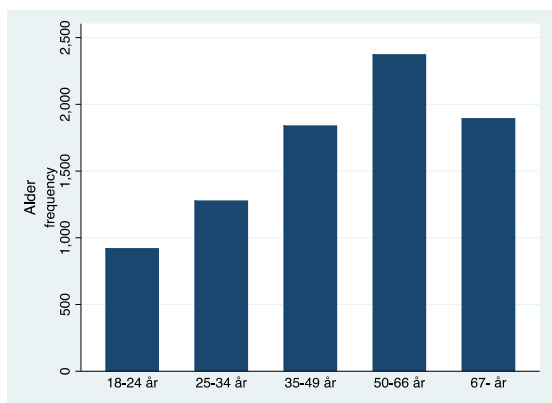
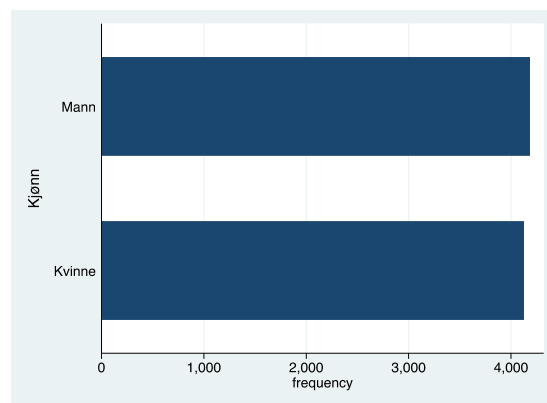
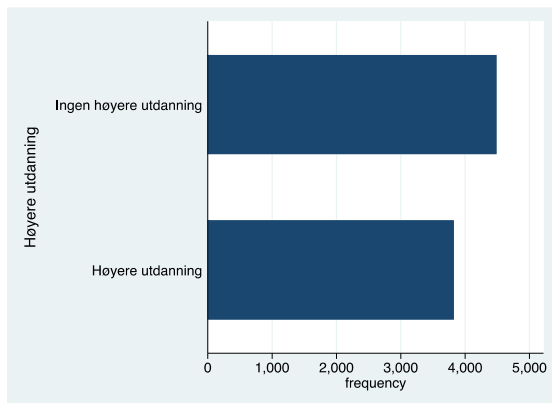


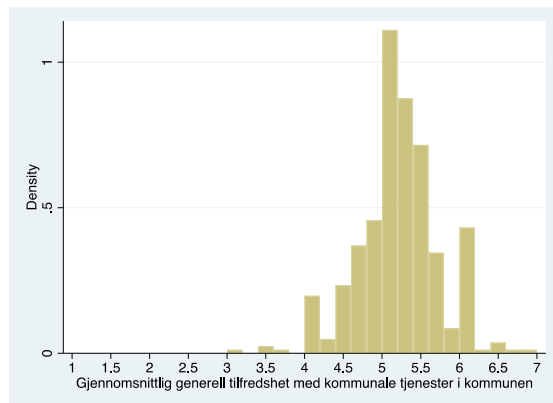
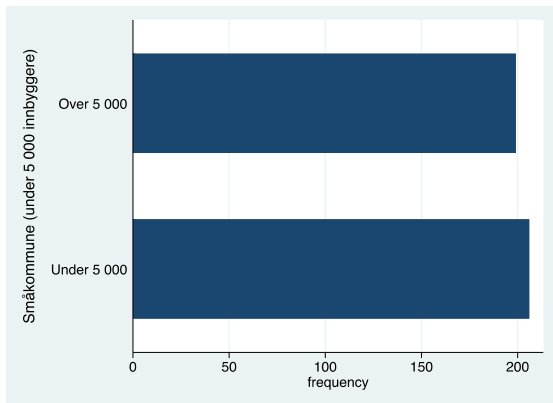
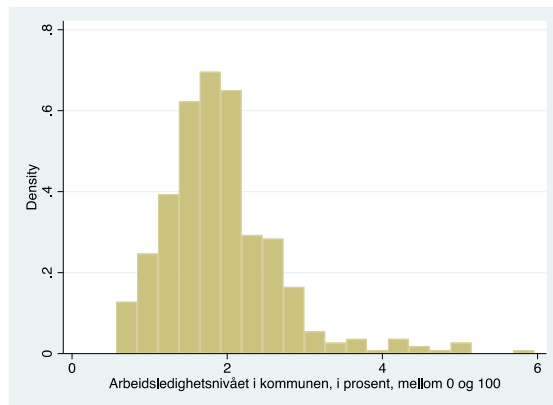
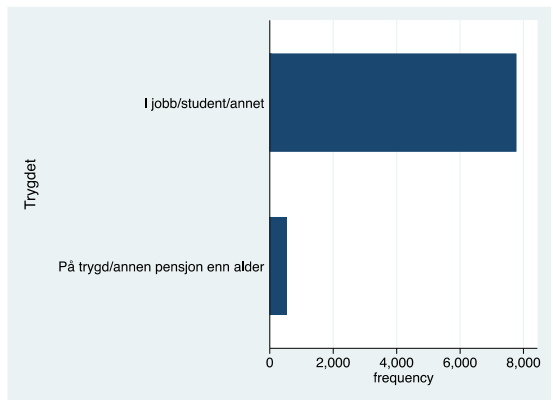
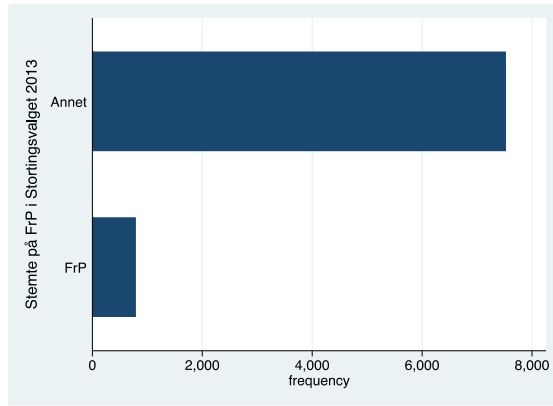
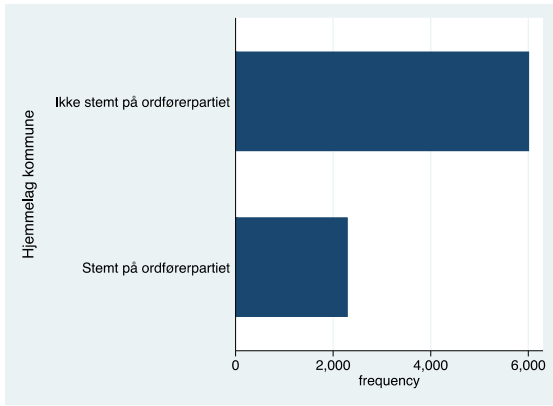
8.5 Fordeling av tjenestekvalitetsvariabler: eldreomsorg



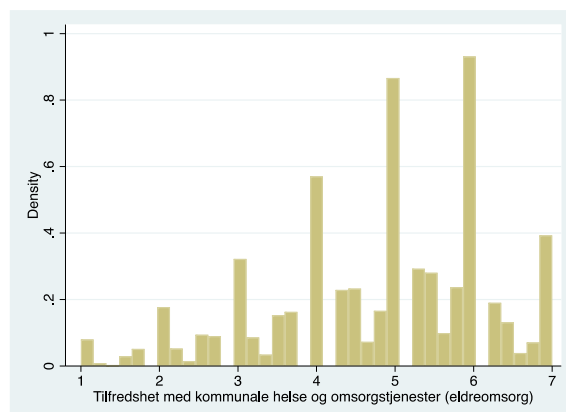
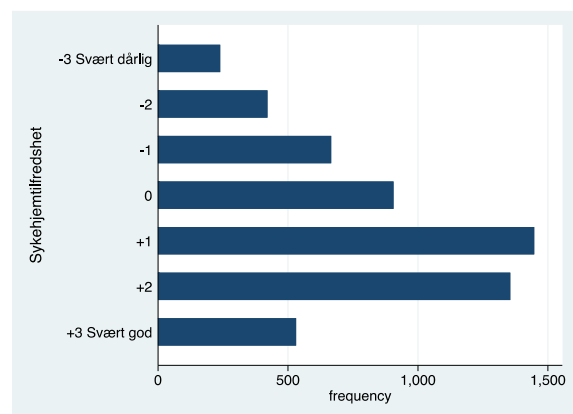
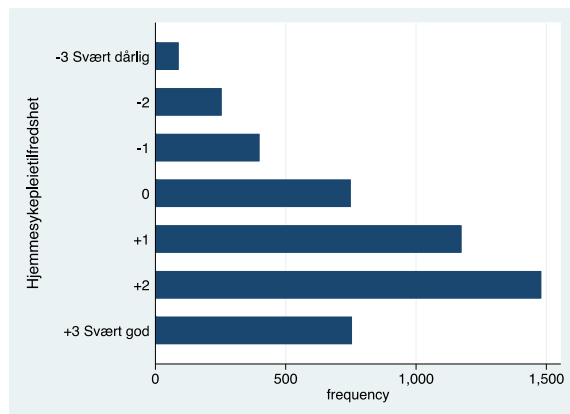
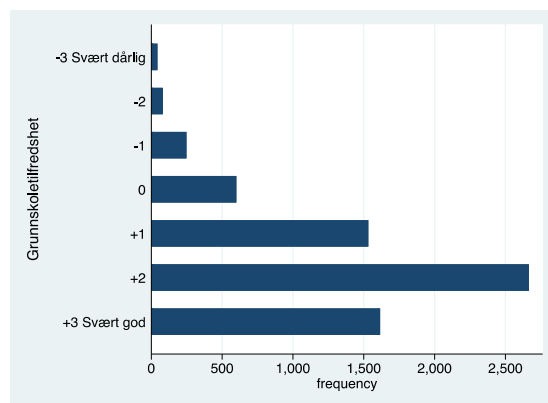
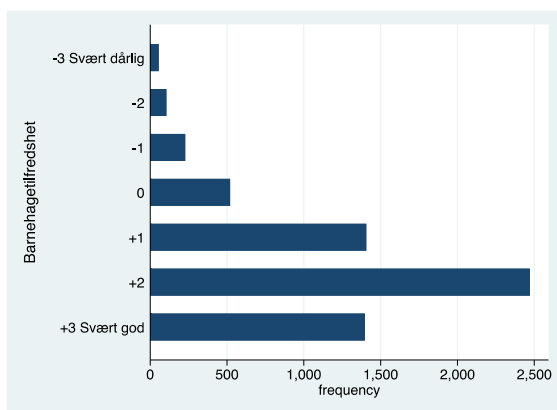
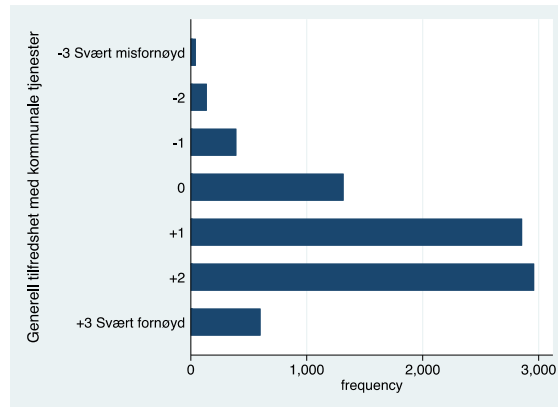


8.6 Fordeling kontrollvariabler

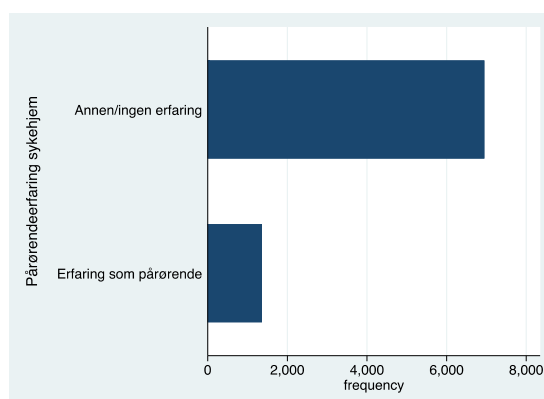
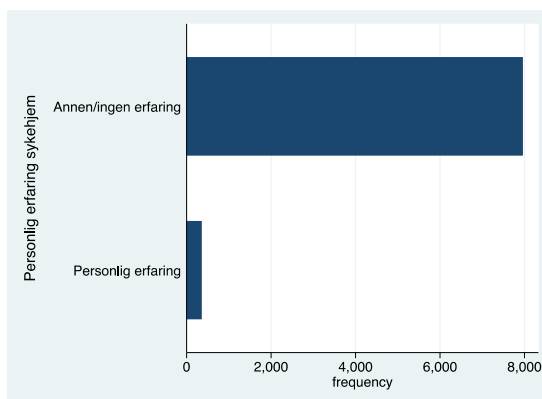
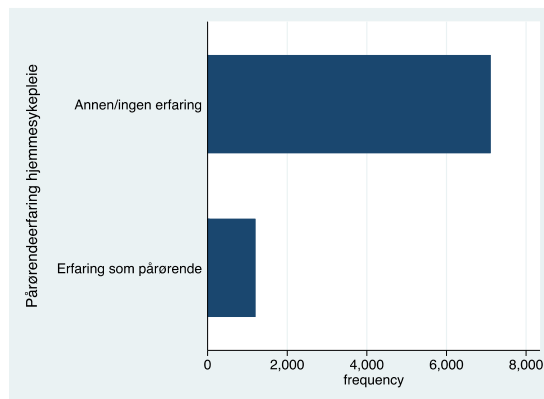
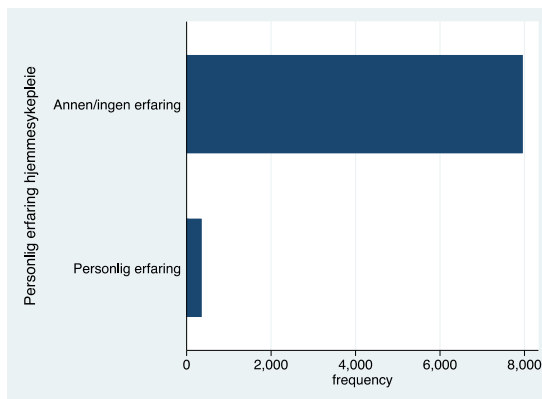
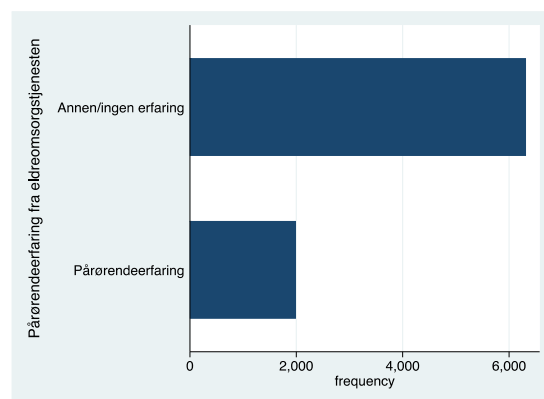
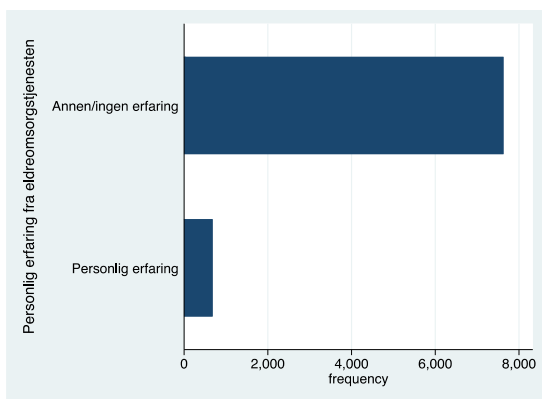
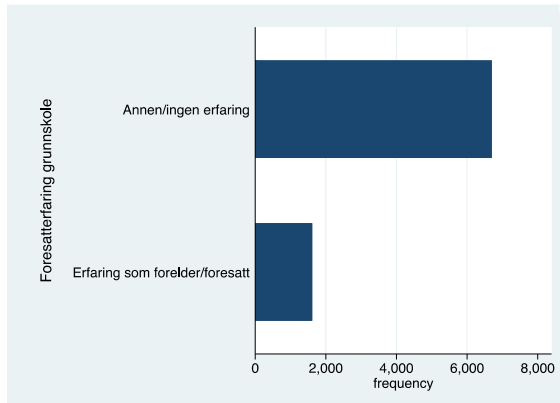




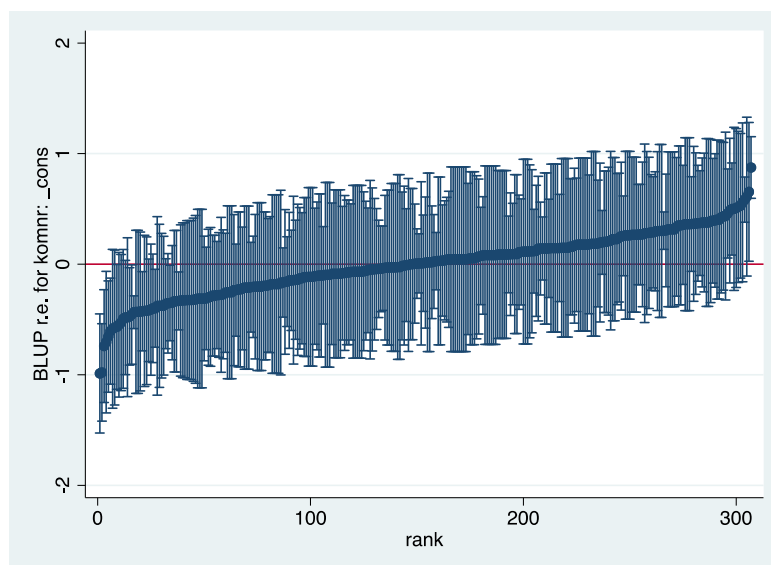
8.7 Fordeling tilfredshetsvariabler



8.8 Fordeling erfaringsvariabler



8.9 Graf med kommunenes standardfeil fra random intercept, nullmodell



8.10 Random intercept-modeller med kun tjenestekvalitetsvariabler: Barnehage

	Modell 0	Modell 2d
Konstant	4.372*** (.034)	5.171*** (.763)
Kvalitetsindikatorer		
Oppholdstimer i tusen per årsverk		-.037 (.041)
Foresatt*oppholdstimer i tusen per årsverk		.211** (.072)
Brutto driftsutgifter per oppholdstime		-.005 (.009)
Foresatt*driftsutgifter per oppholdstime		.034* (.016)
Andel ansatte med barnehageutdanning		-.004 (.006)
Foresatt*andel ansatte med barnehageutdanning		.004 (.009)
Varians nivå 1	2.586 (.041)	2.573 (.041)
Varians nivå 2	.195 (.032)	.193 (.032)
AIC	31738.16	31710.87
BIC	31759.23	31781.12
ICC	7%	7%
N individer	8308	8308
N kommuner	405	405

Kilde:

Innbyggerundersøkelsen og SSB

8.11 Random intercept-modeller med kun tjenestekvalitetsvariabler: grunnskole

	Modell 0	Modell 2e
Konstant	4.366*** (.033)	2.781** (1.031)
Kvalitetsindikatorer		
Netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år, i tusen kr		.003 (.002)
Foresatt*netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år, i tusen kr		-.013** (.004)
Andel ansatte med pedagogisk høyere utdanning		.002 (.006)
Foresatt*andel ansatte med pedagogisk høyere utdanning		.044 (.009)
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng		.031 (.021)
Foresatt*gjennom-snittlig grunnskolepoeng		.028 (.033)
Varians nivå 1	2.586 (.041)	2.573 (.041)
Varians nivå 2	.195 (.032)	.186 (.031)
AIC	31738.16	31705.07
BIC	31759.23	31775.32
ICC	7%	6.7%
N individer	8308	8308
N kommuner	405	405

Kilde:
Innbyggerundersøkelsen
og SSB

8.12 Random intercept-modeller med kun tjenestekvalitetsvariabler: eldreomsorg

	Modell 0	Modell 2f
Konstant	4.366*** (.033)	4.260*** (.613)
Kvalitetsindikatorer		
Gjennomsnittlig tildelte timer i uka hjemmesykepleie		-.004 (.014)
Personlig erfaring*tildelte timer i uka hjemmesykepleie		-.028 (.03)
Pårørendeerfaring* tildelte timer i uka hjemmesykepleie		.021 (.023)
Utgifter i tusen kr per mottaker av komm. pleie- og omsorgs- tjenester		.001* (.001)

Personlig erfaring* utgifter per mottaker av komm. pleie- og omsorgs-tjenester	.001 (.001)	
Pårørendeerfaring* utgifter per mottaker av komm. pleie- og omsorgs-tjenester	.002* (.001)	
Full eneromsdekning pleie- og omsorgs- tjenesten	-.065 (.092)	
Personlig erfaring* full eneromsdekning	.344** (.138)	
Pårørendeerfaring* full eneromsdekning	.247** (.090)	
Eget bad, full dekning	.043 (.073)	
Personlig erfaring* eget bad	.545 (.164)	
Pårørendeerfaring* eget bad	.257* (.110)	
Andel årsverk med fagutdanning eller høyere utdanning	.002 (.006)	
Personlig erfaring* andel årsverk med utdanning	.001 (.013)	
Pårørendeerfaring* andel årsverk med utdanning	.006 (.008)	
Sykefravær i brukertjenester	-.028 (.021)	
Personlig erfaring* sykefravær i brukertjenester	-.004 (.050)	
Pårørendeerfaring* sykefravær i brukertjenester	-.042 (.033)	
Legetimer i uka per beboer i sykehjem	.013 (.150)	
Personlig erfaring* legetimer i uka sykehjem	.353 (.400)	
Pårørendeerfaring* legetimer i uka sykehjem	-.215 (.235)	
Varians nivå 1	2.586 (.041)	2.570 (.041)
Varians nivå 2	.195 (.032)	.181 (.031)
AIC	31738.16	31730.59
BIC	31759.23	31941.34
ICC	7%	6,6%
N individer	8308	8308
N kommuner	405	405

Kilde: Innbyggerundersøkelsen og SSB

8.13 Korrelasjonsanalyse: tilfredshet og tillit

	Generell tjenestetilfredshet	Lokalpolitisk tillit
Generell tjenestetilfredshet	1.000	
Lokalpolitisk tillit	0.536	1.00

N: 8308

Kilde: Innbyggerundersøkelsen

8.14 Regresjonsanalyse med tilfredshet som UV og lokalpolitisk tillit som AV

AV: Lokalpolitisk tillit		N: 8035
	Modell 1	Modell 2
	Prob > F: 0.000 Justert R2: 0.2877 AIC: 29130.47 BIC: 29144.52	Prob >F: 0.000 Justert R2: .3016 AIC: 28973.39 BIC: 29036.61
Tjenestetilfredshet	.812*** (.014)	.792*** (.014)
Kvinne		.066* (.031)
Alder		.011 (.012)
Høyere utdanning		.040 (.031)
FrP 2013		-.360*** (.053)
Hjemmelag kommune		.306*** (.034)
Arbeidsledig		-.216* (.104)
Trygdet		-.192** (.062)

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Standardfeil i parentes.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015

8.15 Regresjonsanalyse med lokalpolitisk tillit som UV og tilfredshet som AV

AV: Generell tjenestetilfredshet		N: 8035
	Modell 1	Modell 2
	Prob > F: 0.000 Justert R2: 0.2877 AIC: 22232.87 BIC: 22246.92	Prob >F: 0.000 Justert R2: 0.2933 AIC: 22173.59 BIC: 22236.81

Lokalpolitisk tillit	.354*** (.006)	.350*** (.006)
Kvinne		.051* (.020)
Alder		.062*** (.008)
Høyere utdanning		.009 (.021)
FrP 2013		-.043 (.035)
Hjemmelag kommune		-.028 (.023)
Arbeidsledig		-.139* (.069)
Trygdet		-.011 (.041)

Standardfeil i parentes.

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

Data: Innbyggerundersøkelsen 2015

8.16 Tom modell: generell tjenestetilfredshet

Modell 0	
<i>Fast effekt</i>	
Konstantledd	5.177*** (.020)
<i>Tilfeldig effekt</i>	
Varians på individnivå	1.155 (.018)
Varians på kommunenivå	.049 (.018)
Intraclass correlation coefficient (ICC)	4,1%
N individer	8308
N kommuner	405

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Standardfeil i parentes.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 og SSB

8.17 Flernivåanalyse av tilfredshet med barnehage

	Modell 0	Modell 1
Konstant	5.775*** (.024)	5.684*** (.142)
Individnivå		

Høyere utdanning		-0.008	
		(.030)	
Kvinne		.113***	
		(.028)	
Alder		.065*	
		(.014)	
Hjemmelag kommune		.127***	
		(.032)	
FrP 2013		-.184***	
		(.050)	
Arbeidsledig		-.119	
		(.095)	
Trygdet		-.025	
		(.060)	
Foresatterfaring barnehage		.016	
		(.207)	
Kommunenivå			
Småkommune		.365***	
		(.050)	
Arbeidsledighetsnivå		-.116**	
		(.035)	
Oppholdstimer i tusen per årsverk		-.047*	
		(.023)	
Foresatt*oppholdstimer i tusen per årsverk		-.079	
		(.045)	
Brutto driftsutgifter per oppholdstime		.002	
		(.005)	
Foresatt*driftsutgifter per oppholdstime		-.006	
		(.010)	
Andel ansatte med barnehageutdanning		.001	
		(.003)	
Foresatt*andel ansatte med barnehageutdanning		.002	
		(.006)	
Varians nivå 1	1.365	1.333	
	(.025)	(.023)	
Varians nivå 2	.074	.037	
	(.014)	(.008)	
AIC	19652.84	22066.65	
BIC	19673.03	22217.45	
ICC	5,2%	2,7%	
N individer	7009	7009	
N kommuner	308	308	

Kilde:

Innbyggerundersøkelsen og SSB

8.18 Flernivåanalyse av tilfredshet med grunnskole

	Modell 0	Modell 1
Konstant	5.708***	5.646***
	(.021)	(.159)
Individnivå		
Høyere utdanning		-.106***
		(.028)
Kvinne		.126***
		(.026)

Alder	.069*	
	(.013)	
Hjemmelag	.130***	
kommune	(.029)	
FrP 2013	-.216***	
	(.045)	
Arbeidsledig	-.056	
	(.087)	
Trygdet	.059*	
	(.053)	
Foresatterfaring	.025	
grunnskole	(.222)	
Kommunenivå		
Småkommune	.129**	
	(.045)	
Arbeidsledighetsnivå	-.072*	
	(.031)	
Netto driftsutgifter	.004	
per innbygger 6-15	(.002)	
år, i tusen kr		
Foresatt*netto	.000	
driftsutgifter per	(.003)	
innbygger 6-15 år, i		
tusen kr		
Andel ansatte med	.007	
pedagogisk høyere	(.004)	
utdanning		
Foresatt*andel	-.011	
ansatte med	(.006)	
pedagogisk høyere		
utdanning		
Gjennomsnittlig	.050***	
grunnskolepoeng	(.014)	
Foresatt*gjenom-	-.017	
snittlig	(.023)	
grunnskolepoeng		
Varians nivå 1	1.330	1.269
	(.023)	(.022)
Varians nivå 2	.040	.024
	(.010)	(.007)
AIC	21319.53	21001.65
BIC	21339.99	21151.74
ICC	2,9%	1,9%
N individer	6784	6784
N kommuner	404	404

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001. Standardfeil i parentes.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2015 og SSB

8.19 Flernivåanalyse av tilfredshet med eldreomsorg generelt

	Modell 0	Modell 2c
Konstant	5.078***	4.668***
	(.032)	(.684)
Individnivå		

Høyere utdanning	-.056 (.034)
Kvinne	.016 (.034)
Alder	.016 (.013)
Hjemmelag kommune	.055 (.039)
FrP 2013	-.301*** (.058)
Arbeidsledig	.028 (.126)
Trygdet	.015 (.067)
Personlig erfaring eldreomsog	.348 (.365)
Pårørendeerfaring eldreomsorg	-.471* (.268)
Kommunenivå	
Småkommune	.100 (.078)
Arbeidsledighetsnivå	-.116* (.052)
Utgifter i tusen kr per mottaker av komm. pleie- og omsorgs-tjenester	.000 (.0005)
Personlig erfaring* utgifter per mottaker av komm. pleie- og omsorgs-tjenester	-.001 (.001)
Pårørendeerfaring* utgifter per mottaker av komm. pleie- og omsorgs-tjenester	.001 (.0007)
Full eneromsdekning pleie- og omsorgs- tjenesten	.174** (.060)
Personlig erfaring* full eneromsdekning	.131 (.116)
Pårørendeerfaring* full eneromsdekning	.266** (.080)
Eget bad, full dekning	.158* (.065)
Personlig erfaring* eget bad	.138 (.137)
Pårørendeerfaring* eget bad	.281** (.097)
Andel årsverk med fagutdanning eller høyere utdanning	.008 (.005)
Personlig erfaring* andel årsverk med utdanning	.001 (.011)
Pårørendeerfaring* andel årsverk med utdanning	.002 (.007)

Sykefravær i brukertjenester		-0.157**
Personlig erfaring* sykefravær i brukertjenester		(.046)
Pårørende erfaring* sykefravær i brukertjenester		.027
		(.096)
		-.049
		(.066)
Varians nivå 1	1.759	1.713
	(.033)	(.032)
Varians nivå 2	.174	.091
	(.026)	(.018)
AIC	20980.02	20794.64
BIC	21000.16	21043.04
ICC	9%	5,1%
N individer	6085	6085
N kommuner	403	403

Kilde: Innbyggerundersøkelsen og SSB

8.20 Flernivåanalyse av tilfredshet med sykehjem

	Modell 0	Modell 2c
Konstant	5.078***	4.668***
	(.032)	(.684)
Individnivå		
Høyere utdanning		-.052
		(.043)
Kvinne		-.047
		(.041)
Alder		.016
		(.013)
Hjemmelag kommune		.052
		(.046)
FrP 2013		-.378***
		(.069)
Arbeidsledig		.150
		(.147)
Trygdet		-.025
		(.080)
Personlig erfaring sykehjem		.259
		(.216)
Pårørende erfaring sykehjem		-.443**
		(.128)
Kommunenivå		
Småkommune		.680***
		(.078)
Arbeidsledighetsnivå		-.045
		(.054)
Gjennomsnittlig tildelte timer i uka hjemmesykepleie		.084
		(.153)
Personlig erfaring*tildelte timer i uka hjemmesykepleie		-.319
		(.399)
Pårørende erfaring*		.427

tildelte timer i uka hjemmesykepleie		(.242)
Varians nivå 1	2.231	2.168
	(.044)	(.029)
Varians nivå 2	.264	.175
	(.037)	(.029)
AIC	20551.19	20361.52
BIC	20571.06	20494.01
ICC	10,6%	7,5%
N individer	5565	5565
N kommuner	401	401

Kilde: Innbyggerundersøkelsen og SSB

8.21 Flernivåanalyse av tilfredshet med hjemmesykepleie

	Modell 0	Modell 2c
Konstant	5.317***	4.668***
	(.034)	(.684)
Individnivå		
Høyere utdanning		-.042
		(.042)
Kvinne		.071
		(.040)
Alder		.016
		(.013)
Hjemmelag kommune		.059
		(.045)
FrP 2013		-.308***
		(.068)
Arbeidsledig		-.333*
		(.163)
Trygdet		.145
		(.078)
Personlig erfaring hjemmesykepleie		.065
		(.209)
Pårørende erfaring hjemmesykepleie		-.125
		(.108)
Kommunenivå		
Småkommune		.308***
		(.068)
Arbeidsledighetsnivå		-.123
		(.049)
Gjennomsnittlig tildelte timer i uka hjemmesykepleie		-.004
		(.013)
Personlig erfaring*tildelte timer i uka hjemmesykepleie		-.001
		(.041)
Pårørende erfaring* tildelte timer i uka hjemmesykepleie		-.003
		(.021)
Varians nivå 1	1.952	1.878
	(.041)	(.039)
Varians nivå 2	.164	.108
	(.027)	(.021)

AIC	17396.67	17193.99
BIC	17416.16	17323.93
ICC	7,7%	5,5%
N individer	4899	4899
N kommuner	397	397

Kilde: Innbyggerundersøkelsen og SSB