

HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

**Sveinung Kvamme**

---

# **Har kommunestørrelse betydning for lokaldemokratiets styrke?**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**

**Oslo 2016**

## Sammendrag

I 2015 iverksatte regjeringen en kommunereform. Et av målene med reformen var å styrke lokaldemokratiet gjennom å etablere større kommuner med større styringskapasitet og gjennomføringskraft enn små kommuner. På denne bakgrunn ønsket jeg å undersøke problemstillingen: *I hvilke grad påvirker kommunens innbyggerstørrelse lokaldemokratiets styrke?* Herunder ønsket jeg å undersøke underproblemstillingen: *I hvilke grad påvirker kommunens innbyggerstørrelse politikernes og innbyggernes deltakelse i kommunens strategiske planlegging?*

For å vurdere lokaldemokratiets styrke benyttet jeg Robert A. Dahl og Edward R. Tuftes (1973, 66;110) to overordnede vurderingskriterier; borgereffektivitet og systemeffektivitet.

Ved gjennomføringen av undersøkelsen benyttet jeg en flermetodedesign hvor både kvantitative data og kvalitative data ble brukt i analysen. De kvantitative data ble fremskaffet gjennom at jeg sendte et standardisert spørreskjema til 425 kommuner. Jeg mottok 160 komplette besvarelser på spørreundersøkelsen, og bortfallsanalyser viste at resultatene var representativ for populasjonen. I tillegg hentet jeg supplerende data om kommuneøkonomi, kommunestørrelse og politiske forhold fra SSB. Dataene ble undersøkt gjennom regresjonsanalyser. For å fremskaffe kvalitative data gjennomførte jeg separate intervjuer med tre ordfører som representerte kommuner av ulik størrelse. Ved gjennomføringen av intervjuene benyttet jeg en intervjuguide hvor spørsmålene var knyttet opp mot de teoretiske kriteriene for å vurdere lokaldemokratiets styrke.

Resultatene fra de kvantitative undersøkelsene viste at ordfører og kommunestyret var mer delaktig i den uformelle utarbeidelsen av kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel i små kommuner enn store kommuner. Hvorvidt de folkevalgtes deltakelse i den uformelle utarbeidelsen av disse planene er en styrke eller svakhet for lokaldemokratiet avhenger av hvordan deres rolle defineres. Videre viste resultatene fra undersøkelsene at innbyggerne var mer delaktige i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel i små kommuner enn store kommuner, noe som indikerer at lokaldemokratiet er sterkere i små kommuner enn store kommuner på dette punktet. Funnene gjort gjennom intervjuene med de tre ordførerne gir holdepunkter for at småkommuner er mer borgereffektive på enkelte punkter enn store kommuner. På de fleste punkter viste undersøkelsen derimot at kommunestørrelse var av mindre betydning for lokaldemokratiets styrke.

**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**

**Oslo 2016**

## **Abstract**

In 2015 the Norwegian government implemented a municipality reform. One of the reform goals was to establish more efficient and stronger local democracies through creating larger municipalities. I sought on this basis to examine *whether inhabitant size of the municipalities influences the strength of the local democracy.*

I used criteria's developed by Robert A. Dahl and Edward R. Tufte (1973) to consider the strength of the local democracies. These criteria referrers to citizen effectiveness and system capacity.

The issue was examined by the use of mixed methods. I sent a standardized survey to 425 of the Norwegian municipalities, receiving 160 complete answers. These data, combined with some additional data from Statistics Norway, was examined by using regression analysis. I interviewed also three mayors using an interview guide based on Dahl and Tufte's criteria's to consider the strength of the local democracies.

The results from the quantitative data's shows that mayors and local councils are participating more in the informal developing of certain strategic plans in small municipalities compared to large municipalities. Whether this is a strength or a weakness for the local democracies depends on how you define the mayors and local council's role in these matters. The results also show that the citizens are more involved in the developing of these strategic plans in small municipalities, which indicates that local democracy is more efficient in small municipalities compared to large municipalities. Findings done in the interviews with the mayor's points that small municipality seems to be more citizens efficient in some matters than larger ones. Nevertheless, the findings from the interviews indicate that in general there is no connection in between the inhabitant sizes of the municipalities and the strength of the local democracy.

## **Forord**

Jeg har alltid hatt et sterkt samfunnsengasjement og en interesse for demokratiske spørsmål. Etter å ha gjennomført et jusstudium, og nå en master i styring og ledelse, har denne interessen blitt ytterligere forsterket. Ikke minst har det gjort meg nysgjerrig på hvilke faktorer som påvirker demokratiske prosesser og utviklingen av politisk styrte organisasjoner. Jeg jobber nå som leder i Røyken kommune, og står dermed midt oppe i kommunereformen. Det var derfor for meg svært naturlig og motiverende å kunne velge et tema for masteroppgaven som omhandlet lokaldemokratiet.

Det har vært både krevende og svært givende å kunne jobbe med denne oppgaven. Jeg har vært heldig som hele veien i dette arbeidet har vært omgitt av gode støttespillere. I den forbindelse vil jeg særlig takke min veileder, Lars Christian Monkerud, for svært god oppfølging og veiledning underveis i dette arbeidet. Jeg vil også takke Åge Johnsen ved Høgskolen i Oslo og Akershus, kollegaer, venner og familie for verdifulle innspill til undersøkelsen. Takk også til min arbeidsgiver, Røyken kommune, som har gitt meg mulighet til å gjennomføre dette studiet. Sist, men ikke minst, vil jeg takke min samboer: Uten din tålmodighet, oppmuntring og gode innspill ville jeg aldri kunnet gjennomføre dette studiet.

Oslo, november 2016

Sveinung Kvamme

**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**

**Oslo 2016**

## Innhold

1. Innledning .....	9
1.1. Bakgrunn .....	9
1.2. Problemstilling.....	9
1.3. Avgrensning av oppgaven .....	10
1.4. Tidligere forskning .....	12
2. Teori.....	13
2.1. Innledning.....	13
2.2. Demokrati nasjonalt og lokalt.....	13
2.3. Kjennetegn på godt lokaldemokrati.....	14
2.3.1. <i>Borgereffektivitet</i> .....	15
2.3.2. <i>Systemeffektivitet</i> .....	16
2.4. Strategi, strategisk planlegging og strategisk styring .....	17
3. Forskningsdesign/metode .....	19
3.1. Innledning.....	19
3.2. Kvantitative data.....	20
3.2.1 <i>Variabler og målenivå</i> .....	22
3.2.2 <i>Regresjonsanalyse</i> .....	25
3.2.3 <i>Bortfall</i> .....	25
3.3 Kvalitative data.....	27
3.4. Forskningsetikk .....	28
4. Multivariate analyser .....	30
4.1 Politisk deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før og etter høring og offentlig ettersyn.....	30
4.2 Politisk deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før og etter høringsfristen utløp og offentlig ettersyn .....	35
4.3 Oppsummering .....	41
5. Drøfting.....	43
5.1 Borgereffektivitet.....	43
5.2 Systemkapasitet .....	46

6. Konklusjoner.....	53
6.1 Påvirker kommunens innbyggerstørrelse politikernes og innbyggernes deltakelse i kommunens strategiske planlegging?.....	53
6.2 Påvirker kommunens innbyggerstørrelse lokaldemokratiets styrke? .....	53
6.3. Undersøkelsens begrensninger .....	56
6.4. Behov for videre forskning.....	57
Referanseliste .....	58
Vedlegg 1 - Spørreskjema.....	62
Vedlegg 2 – Intervjuguide kvantitativ undersøkelse.....	65
Vedlegg 3 – Ikke-signifikante mutivariate analyser .....	67

## Tabelliste

Tabell 1: Opprasjonalisering av undersøkelsens variabler.....	24
Tabell 2: Fordeling av utvalg i forhold til kommunestørrelse .....	26
Tabell 3: Oppsummert modell - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn .....	31
Tabell 4: Koeffisienter - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn .....	31
Tabell 5: Oppsummert modell - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn .....	32
Tabell 6: Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn .....	32
Tabell 7: Oppsummert modell - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn .....	33
Tabell 8: Koeffisienter - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn .....	34
Tabell 9: Oppsummert modell - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn .....	34
Tabell 10: Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn .....	35
Tabell 11: Oppsummert modell - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn .....	36
Tabell 12: Koeffisienter - Ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn .....	36
Tabell 13: Oppsummert modell - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn .....	37
Tabell 14. Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn .....	37
Tabell 15: Administrative ledes deltakelse i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn .....	38
Tabell 16: Koeffisienter - Lederes deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn .....	38
Tabell 17. Oppsummert modell - Ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse.....	39

Tabell 18. Koeffisienter - Ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse.....	39
Tabell 19. Oppsummert modell - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse .....	40
Tabell 20. Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse.....	40
Tabell 21. Oppsummert modell - Innbyggernes deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse.....	41
Tabell 22. Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse.....	41
Tabell 23: Effekter av kommunestørrelse på involvering i arbeid med planstrategi .....	41
Tabell 24: Effekter av kommunestørrelse på involvering i arbeid med kommuneplanens samfunnsdel.....	42

## Figurliste

Figur 1: Den demokratiske styringskjeden (Jacobsen 1997, 14) .....	14
--------------------------------------------------------------------	----



## 1. Innledning

### 1.1. Bakgrunn

Gjennom kommuneproposisjonen 2015 iverksatte regjeringen Solberg en kommunereform. Et av regjeringens mål med kommunereformen var å styrke lokaldemokratiet og gi flere oppgaver til kommunene<sup>1</sup>.

Idealet om lokaldemokrati vektlegger hovedsakelig folkets mulighet for aktiv deltakelse i styring og utforming av offentlig politikk i lokalsamfunnet (Hansen 2014). Kommunene har et representativt demokrati hvor innbyggerne styrer gjennom sine representanter i kommunestyret (Andenæs og Fliflet 2006, 86). Et sterkt lokaldemokrati forutsetter dermed at de folkevalgte i gagn og navn styrer kommunen. De folkevalgtes evne og mulighet til å styre kommunen vil avhenge av flere forhold. Eksempler på dette vil være styrkeforholdet mellom de lokalt folkevalgte, kommuneadministrasjonen og staten (Aars 2007, 18).

I kommuneproposisjonen 2015 fremkommer det at regjeringen Solberg mener at lokaldemokratiets styrke også avhenger av kommunens størrelse, blant annet som følge av at større kommuner vil kunne ivareta større ansvarsområder, noe som gir dem større styringskapasitet og gjennomføringskraft. I henhold til regjeringen vil større kommuner også gjøre den politiske styringen bedre og gi de lokalt folkevalgte større muligheter til å benytte sitt politiske handlingsrom (Prop 95 S 2014, 29).

### 1.2. Problemstilling

Robert A. Dahl og Edward R. Tufte (1973, 66; 110) har oppstilt to overordnede kriterier for å vurdere hvorvidt et demokrati fungerer; borgereffektivitet og systemeffektivitet. Dette er to likestilte demokratikriterier ettersom borgereffektivitet forutsetter systemkapasitet. Dahl og Tufte mente at små kommuner ville ha bedre forutsetninger for borgereffektivitet enn store kommuner, mens store kommuner vil ha bedre forutsetninger for systemeffektivitet. I følge Dahl og Tufte berodde spørsmålet om den optimale kommunestørrelse på en avveining mellom borgereffektivitet og systemeffektivitet (Malnes og Thorsen 2015, 575). På denne bakgrunn ønsket jeg å undersøke følgende overordnede problemstilling: *I hvilke grad påvirker kommunens innbyggerstørrelse lokaldemokratiets styrke.*

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>

Jacob Aars (2007) har med utgangspunkt i Dahl og Tuftes overordnede demokratikriterier oppstilt syv underkategorier. To av disse er folkevalgtes kontroll over ressurser og kommunens dagsorden. Kommunens strategiske planer vil kunne påvirke de folkevalgtes kontroll over kommunens ressurser ettersom de er sektorovergripende og legger langsiktige føringer for den kommunale virksomheten. For å vurdere om kommunestørrelse påvirker de folkevalgtes deltakelse i den strategiske planleggingen ønsket jeg å undersøke følgende underproblemstilling: *I hvilken grad påvirker kommunens innbyggerstørrelse politikernes og innbyggernes deltakelse i kommunens strategiske planlegging.*

Problemstillingene søkte jeg besvart gjennom å benytte en flermetodedesign hvor jeg kombinerer kvantitative og kvalitative data.

De kvalitative dataene ble fremskaffet gjennom at jeg gjennomførte intervjuer med tre ordførere. Ved gjennomføringen av intervjuene benyttet jeg en semistrukturert intervjuguide hvor spørsmålene var tett knyttet opp mot Jacob Aars oppstilte kriterier for å vurdere lokaldemokratiets styrke.

Undersøkelsens kvantitative data ble fremskaffet gjennom at jeg sendte ut et standardisert spørreskjema til 425 av landets kommuner. På grunn av studiets begrensede omfang var spørsmålene i dette spørreskjema avgrenset til å omhandle politisk deltakelse i kommunens utarbeidelse av to lovpålagte strategiske planer.

Valg av metode og teorien som dannet grunnlaget for undersøkelsen er nærmere beskrevet nedenfor.

### **1.3. Avgrensning av oppgaven**

Vurderingen av lokaldemokratiets styrke vil avhenge både av innbyggernes mulighet for direkte og indirekte styring og utforming av lokalpolitikken. Den direkte deltakelse vil bero på personlig engasjement, mens den indirekte deltakelse vil skje gjennom representasjon fra folkevalgte (Hansen 2014). Jeg valgte av hensyn til studiets omfang å begrense undersøkelsen til bare å vurdere innbyggernes indirekte mulighet for styring og utforming av lokalpolitikken gjennom å ha styrings- og borgereffektive folkevalgte.

Den kvantitative undersøkelsen valgte jeg også av hensyn til studiets omfang å begrense til å kartlegge ordfører, kommunestyret og innbyggernes deltakelse i arbeidet med utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel og kommunal planstrategi.

I henhold til lov av 27. juni 2006 nr. 71, lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), kapittel 11 skal alle kommuner ha en kommuneplan som omfatter samfunnsplan med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal i følge plan- og bygningsloven § 11-1 ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien. I henhold til plan- og bygningsloven § 10-1 skal kommunestyret minst en gang i hver valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør ”omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden”. Kommunene kan velge å slå utarbeidelsen og behandlingen av planstrategien sammen med oppstart av arbeidet med kommuneplanen.

Siden både kommuneplanens samfunnsdel og kommunal planstrategi er lovpålagt for kommunen å utarbeide, antok jeg at disse planene var godt kjent i kommunene og at de fleste kommuner trolig hadde gode forutsetninger for å kunne besvare spørsmål som omhandlet disse planene. Ettersom det er en tett kobling mellom kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, fant jeg det også hensiktsmessig å analysere den samlede grad av politisk deltakelse i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel og kommunal planstrategi.

Kommuneplanens samfunnsdel ”skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon” Videre skal kommuneplanens samfunnsdel ”legges til grunn for kommunens egen virksomhet (...) og for kommunen”. Planens tilhørende handlingsplan skal legge ”grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer”. Siden kommuneplanens samfunnsdel vil kunne ha betydning for de folkevalgtes kontroll over ressurser og dagsorden anså jeg informasjon rundt politisk deltakelse i utarbeidelsen av denne planen som nyttig for å vurdere lokaldemokratiets styrke.

Videre avgrenset jeg den kvantitative undersøkelsen til å omhandle de folkevalgtes deltakelse i den uformelle utarbeidelsen av planene fra oppstart av arbeidet og frem til formell vedtakelse av kommuneplanens samfunnsdel. De folkevalgtes deltakelse og påvirkning gjennom formell politisk behandling ble ikke undersøkt.

For å kunne gjøre sammenligninger mulig, begrenset jeg også utvalgskretsen for den kvantitative undersøkelsen til kommuner som var organisert i henhold til

formannskapsmodellen. Kommunene Oslo, Bergen og Tromsø var derfor ikke omfattet av undersøkelsen ettersom de har en parlamentarisk styringsmodell.

#### **1.4. Tidligere forskning**

Sammenhengen mellom kommunestørrelse og lokaldemokrati har blitt undersøkt i tidligere forskning. Kommunenes sentralforbund (KS) publiserte i 2014 rapporten *”Kommunestørrelse og lokaldemokrati”*. KS-rapporten er en sammenfatning av tidligere forskning om lokaldemokrati og kommunalt selvstyre (2014, 2). Rapporten og den underliggende forskningen undersøker, i likhet med dette studiet, kjennetegn på et godt lokaldemokrati slik som graden av borgereffektivitet og systemeffektivitet. Min studie skiller seg fra den tidligere forskningen på området på flere punkter. For det første er min studie i større grad enn tidligere forskning avgrenset til å undersøke innbyggernes mulighet for å styre lokalpolitikken gjennom de folkevalgte. Videre tar min studie utgangspunkt i en annen empiri enn tidligere forskning og tilfører dessuten forskningsfeltet ny empiri. For eksempel har jeg ikke funnet tidligere kvantitativ forskning som belyser graden av politisk deltakelse i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel. Jeg har heller ikke funnet eksempler på kvalitative studier hvor det er gjennomført intervjuer med ordførere, hvor spørsmålene har vært knyttet opp mot Jacob Aars oppstilte kriterier for å vurdere lokaldemokratiets styrke.

Det har tidligere vært gjennomført undersøkelser knyttet til graden av strategisk planlegging og styring i kommunesektoren. Elisabeth Hinderaker og Nina Nikolaisen gjennomførte i år 2011 og 2012 en undersøkelse knyttet til dette. Denne undersøkelsen vurderte imidlertid ikke graden av politisk deltakelse i kommunens strategiske planlegging. Hinderaker og Nikolaisens undersøkelse skiller seg også fra min studie gjennom at de undersøkte ikke-lovpålagte strategiske planer, mens min studie også undersøker lovpålagte strategiske planer. Endelig skiller min studie seg fra Hinderaker og Nikolaisen (2012) gjennom at jeg vurderte de folkevalgtes deltakelse i kommunens strategiske planlegging opp mot lokaldemokratiets styrke (Hinderaker og Nikolaisen 2012, sammendrag).

Jeg mener ut fra dette at min studie er egnet til å fremskaffe ny relevant kunnskap knyttet til lokaldemokrati og kommunalt selvstyre.

## 2. Teori

### 2.1. Innledning

I dette kapittelet vil sentrale begreper og teorier som har dannet grunnlaget for denne undersøkelsen bli fremstilt. Først vil jeg definere hva som kjennetegner et demokrati, herunder et lokaldemokrati. Videre vil jeg presentere teorier som oppstiller indikatorer egnet til å danne et grunnlag for å vurdere lokaldemokratiets styrke. Jeg vil også definere strategi og strategisk planlegging ettersom dette er sentrale begreper i oppgavens underproblemstilling.

Teorien og begrepene som er beskrevet i dette kapittelet har vært utgangspunktet for utformingen av de spørreskjema jeg har benyttet for å fremskaffe data og for oppgavens drøftninger.

### 2.2. Demokrati nasjonalt og lokalt

For å kunne vurdere lokaldemokratiets styrke, vil det være vesentlig å definere begrepene demokrati og lokaldemokrati og beskrive hvordan disse idealene kommer til uttrykk nasjonalt og lokalt.

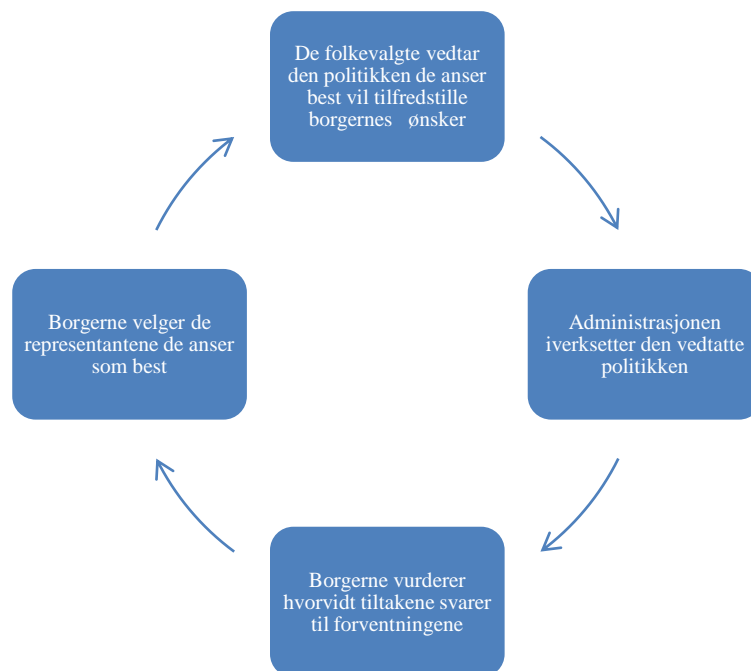
Det er nokså stor uenighet om hva som utgjør et demokrati og hvordan et demokrati skal defineres. Felles for alle definisjoner av demokrati er at ”folket” styrer (Jacobsen 1997, 13). Joseph Schumpeter (1942) definerer demokrati som et system hvor *”politiske beslutningstakere utpekes i regelmessige valg mellom konkurrerende alternativer, og der storparten av den voksne befolkning tillates å stemme”* (Helland og Sørensen 2008, 18). I Norge har alle norske borgere, som fyller 18 år senest det året valget gjennomføres, stemmerett etter Grunnloven § 50.

Det finnes to typer demokrati: representativt og direkte (Malnes og Thorsen 2015, 14). I Norge har vi et representativt demokrati hvor folket styrer gjennom sine representanter i folkevalgte organer. Folkets makt er begrenset til å avgi stemme hvert annet år ved henholdsvis stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunevalg (Andenæs og Fliflet 2006, 86).

Folkestyret utøves i Norge på flere styringsnivå; nasjonalt og lokalt. Nasjonalt styrer folket gjennom sine representanter i Stortinget, og lokalt gjennom sine representanter i fylkesting og kommunestyre/herredsstyre/bystyre. Lokaldemokrati, foruten å være det lokale nivået av et større folkevalgt system, er også et demokratisk ideal (Hansen 2014).

Det folkevalgte systemets legitimitet forutsetter representativitet og ansvarlighet. Figur 1 nedfor illustrerer hvordan den demokratiske styringskjeden er operasjonalisert; de folkevalgte vedtar den politikken de anser best egnet til å imøtekomme borgernes ønsker og forventninger, administrasjonen iverksetter den vedtatte politikken, borgerne vurderer hvorvidt tiltakene samsvarer med deres forventninger, før borgerne på nytt velger de representantene de anser som best. Hvorvidt den demokratiske styringskjeden er egnet til å skape et velfungerende demokrati avhenger av flere faktorer. Disse faktorene, i et lokaldemokratisk perspektiv, vil bli nærmere gjennomgått nedenfor i punkt 2.3 (Jacobsen 1997, 14).

Figur 1: Den demokratiske styringskjeden (Jacobsen 1997, 14)



### 2.3. Kjennetegn på godt lokaldemokrati

For å kunne vurdere lokaldemokratiets styrke er det nødvendig å oppstille kriterier som er egnet til å danne grunnlaget for denne vurderingen. Jeg har i dette studiet valgt å benytte Robert A. Dahl og Edward R. Tufte (1973, 66; 110) sine to overordnede kriterier for å vurdere hvorvidt et demokrati fungerer; borgereffektivitet og systemeffektivitet.

Borgereffektivitet vurderer demokratiets evne til å fange opp ytringer fra innbyggerne og

omsette disse til politisk handling. Systemeffektivitet vurderer hvorvidt en politisk enhet har handlekraft, handlingsrom og kontroll over egne ressurser slik at de evner å realisere politiske mål (Aars 2007, 12).

Jacob Aars (2007, 12) har med utgangspunkt i disse overordnede kriteriene for å vurdere hvorvidt et lokaldemokrati fungerer, utformet syv tilhørende underkategorier; fem knyttet til borgereffektivitet og to knyttet til systemeffektivitet.

### *2.3.1. Borgereffektivitet*

#### *2.3.1.1. Representativitet*

Representativitet er et ideal om at de folkevalgte skal utgjøre et komprimert tverrsnitt av velgerne sosialt, demografisk og med tanke på meninger (Aars 2007, 13).

#### *2.3.1.2. Responsivitet*

Responsivitet i lokalpolitikken dreier seg for det først om at politikerne lytter og reagerer på de signaler velgerne gir gjennom formell stemmegivning. For det andre dreier det seg om at velgerne også mellom formelle valg blir lyttet til av de folkevalgte og at de har mulighet til å få sine saker behandlet (Aars 2007, 14).

#### *2.3.1.3. Borgerkontroll*

Borgerkontroll kan for det første utøves gjennom formelt å velge de politikerne man ønsker inn i folkevalgte organ og samtidig velge bort de politikerne man ikke ønsker inn i folkevalgte organ. For de andre kan borgerkontrollen virke disiplinærere mellom valgperioden fordi politikerne ofte handler på en slik måte at de øker sannsynlighet for å bli gjenvalgt (Aars 2007, 15).

#### *2.3.1.4. Lokale, uavhengige debattmedier*

Lokale, uavhengige debattmedier er de fora utenfor de formelle politiske strukturer hvor det er lokalpolitiske meningsbrytning og meningsdannelse. Dette vil først og fremst være lokale aviser i trykket format eller på internett (Aars 2007, 16).

#### *2.3.1.5. Inkluderende mobiliseringsorganisasjoner*

Inkluderende mobiliseringsorganisasjoner er de organiserte eller uorganiserte interessegrupper og lag hvor innbyggerne lærer seg teknikker og prosedyrer knyttet til politisk arbeid. Eksempler på dette kan være lokale idrettslag og aksjonsgrupper (Aars 2007, 17).

### 2.3.2. *Systemeffektivitet*

#### 2.3.2.1. *Folkevalgtes kontroll over ressurser*

Systemeffektivitet omhandler for det første de folkevalgtes kontroll over kommunens immaterielle og materielle ressurser slik som penger, personell, informasjon og kunnskap. Graden av kontroll beror på styrkeforholdet mellom lokalt folkevalgte, staten og administrasjonen. I Norge har kommunene i begrenset grad kontroll over sine økonomiske ressurser. Kommunens økonomiske ressurser er i stor grad bundet opp til gjennomføring av nasjonalt lovpålagte oppgaver (Aars 2007, 17-18). Innenfor snevre rammer kan kommunene påvirke egne inntekter. I teorien kan kommunene fastsette satsene for inntekts- og formuesskatt, men samtlige kommuner har de siste tiårene benyttet seg av maksimalsatsene. Kommunene kan også kreve inn eiendomsskatt, men denne inntekten har et begrenset økonomisk potensial. Gebyrer har derimot en større økonomisk betydning for kommunene, og benyttes ofte som en ”skjult” beskatning (Sørensen 2005, 213-214).

Kontroll over ressurser omhandler også forholdet mellom kommuneadministrasjonen og de folkevalgte. Kommuners administrasjon har over tid vokst betydelig mer enn antall folkevalgte. Dette kan enten sees på som en styrke for de folkevalgte på den måten at det har et større og mer profesjonelt hjelpeapparat som kan forberede og gjennomføre politiske vedtak. Motsatt kan denne tendensen anses som en trussel mot de folkevalgte ettersom administrasjonen både numerisk og faglig har gått betydelig i fra de folkevalgte. Denne skjevheten kan ha medført at det nå er vanskeligere enn tidligere for lekmenn som folkevalgte å føre kontroll med kommunens administrasjon. Det kan også hevdes at manglende politisk deltakelse i kommunens strategiske planlegging svekker folkevalgtes kontroll over kommunens ressurser. Strategiske planer legger i utgangspunktet sterke føringer på kommunens ressursbruk ettersom de er sektorovergripende og langsiktige. Dersom de folkevalgte ikke har tatt del i planleggingsprosessen rundt slike planer, kan det i praksis være begrenset hvor mye de kan påvirke innholdet i planene gjennom de formelle vedtakelsesprosesser (Aars 2007, 18).

En måte å motarbeide denne utviklingen har vært å skape mer strategiske politikerroller, blant annet gjennom å delegerer enkeltsaker til administrasjonen slik at politikerne i større grad kan fokusere på overordnede og strategiske spørsmål (Aars 2007, 18).



### **2.3.2.2. Folkevalgtes kontroll over dagsorden**

For at folkevalgte skal ha kontroll over dagsorden er det en nødvendig forutsetning at innbyggerne anser dem som riktig adressat for problemstillinger knyttet til kommunens ansvarsområder (Aars 2007, 19). I dag er det utbredt at kommuner overfører både formell og ikke-formell beslutningsmyndighet i prinsipielle og ikke-prinsipielle til ulike kommunale samarbeid. Eksempel på slike samarbeid er interkommunale selskaper, aksjeselskaper, vertskommunesamarbeid og ulike former for løsere avtalebaserte partnerskap mellom enkeltkommuner (Røiseland og Vabo 2012, 35). Utdfordringen med slike samarbeid er at politiske beslutningsprosesser flyttes ut av kommunestyresalen og over til ulike nettverk. Dette gjør det vanskeligere for innbyggerne å vite hvem som er riktig adressat for deres henvendelser, og politikerne kan miste noe av kontrollen på den politiske utformingen (Aars 2007, 19). Det sammen kan hevdes å være tilfellet dersom politikerne ikke deltar i kommunens strategiske planlegging. Da vil viktige deler av kommunens strategiske utforming i praksis overlates til administrasjonen.

## **2.4. Strategi, strategisk planlegging og strategisk styring**

Underproblemstillingen som skal undersøkes i dette studiet, omhandler graden av politikere og innbyggers deltakelse i utarbeidelsen av kommunenes strategiske planer. Jeg anser det derfor som nyttig å definere strategi, strategisk styring og strategisk planlegging.

Henry Mintzberg, en av nåtidens mest fremtredende organisasjonsteoretikere (Mintzberg mfl. 2009, bokomslag), hevder at begrepet ”strategi” kan defineres på fem alternative måter:

For det første kan en strategi være en posisjon. Eksempel på slike posisjoner er å tilby unike varer eller tjenester, eller å være kostnadsledende innenfor et markedsområde (Mintzberg mfl. 2009, 13; 107). Posisjoner velges bevisst etter en analytisk forprosess. Implementering skjer periodisk eller løpende (Mintzberg mfl. 2009, 370).

For det andre kan en strategi være et perspektiv, en grunnleggende visjon eller måte en organisasjon utøver sin virksomhet på. Mintzberg nevner som eksempel McDonalds-modellen (Mintzberg mfl. 2009, 13).

For det tredje kan en strategi være et mønster, en bestemt måte å utøve en virksomhet på over tid. Et eksempel på dette kan være et selskap som har spesialisert seg på å tilby de mest eksklusive produktene innenfor et markedsområde (Mintzberg mfl. 2009, 10).

For det fjerde kan en strategi være et knep eller en handling for å overvinne en motstander eller konkurrent. Et eksempel på dette kan være et selskap som kjøper nye tomtearealer for å gi inntrykk av at de utvider sin virksomhet, mens formålet egentlig er å få konkurrerende virksomhet til å avstå fra å utvide egen virksomhet (Mintzberg mfl. 2009, 15).

For det femte kan en strategi være en plan. Et bestemt valg av fremtidig retning for å bevege seg fra a til b (Mintzberg mfl. 2009, 10). Slike planleggingsprosesser foregår formelt og kontrollert, og endringer skjer gradvis eller periodevis (Mintzberg mfl. 2009, 370). Denne definisjonen av strategi vil trolig være den mest praktiske for offentlige virksomheter, slik som kommuner. Ettersom offentlige virksomheter i liten grad befinner seg i et marked, ofte har langsiktige perspektiver, samt i stor grad kjennetegnes av formelle beslutningsprosesser.

Sverre Disen (2013) skiller strategisk planlegging fra andre former for planlegging og styring på fire punkter; For det første er strategiske planer komplekse og omhandler varierte problemstillinger. For det andre skiller slike planer seg ut gjennom å være dynamiske gjennom å bygge på saklig funderte analyser av omgivelsene. For det tredje er strategiske planer sektorovergrepene ved at de gjennom en bred tilnærning vurderer konsekvenser av planlagte handlinger. Endelig er strategiske planer langsiktige gjennom å ta hensyn til omgivelsenes adferd og endringer over tid (Johnsen 2014, 22). Kommuneplanens samfunnsdel, slik nærmere beskrevet ovenfor i punkt 1.3, vil være et eksempel på en strategisk plan i henhold til Disens definisjon.

Strategisk styring *”handler om prosesser og strukturer som skal bidra til å skape verdier, ledelse handler om hva ledere gjør i forhold til andre mennesker, gitt disse prosessene og strukturene for å påvirke verdiskapningen”* (Johnsen 2014, 21). Jeg vil i fortsettelsen benytte begrepet strategisk styring som en felles betegnelse for både strategisk styring og ledelse siden begrepene i henhold til denne definisjon beskriver gjensidig avhengige prosesser.

### 3. Forskningsdesign/metode

#### 3.1. Innledning

I dette kapittelet vil jeg detaljert beskrive metoden som har blitt benyttet i denne oppgaven, både knyttet til fremskaffelse av data og ved analysen av data. I tillegg vil jeg redegjøre for hvilke forskningsetiske normer og retningslinjer som har vært lagt til grunn ved innhenting og behandling av undersøkelsens data.

Jeg har i dette studiet valgt å benytte en flermetodedesign – også betegnet som triangulering – hvor analysene tar utgangspunkt i både kvantitative og kvalitative data. Metodene har vært likestilt i oppgaven (Ringdal 2013, 110-111).

Kvantitativ metode har blitt benyttet ved innhenting av data knyttet til politikere og innbyggeres deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Her benyttet jeg et standardisert spørreskjema med spesifikke spørsmål knyttet til deltakelse i utarbeidelse av disse strategiske planene. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle landets kommuner som var organisert etter formannskapsmodellen. I tillegg benyttet jeg supplerende kvantitative data som ble hentet fra Statistisk sentralbyrås databaser.

Kvalitativ metode ble benyttet for å fremskaffe bredere data som var egnet til å belyse hvorvidt kommunestørrelse har betydning for lokaldemokratiets styrke. Disse dataene fremskaffet jeg ved å gjennomføre intervjuer med tre ordførere som tilhørte kommuner med ulik kommunestørrelse, geografisk plassering og politisk parti. Jeg valgte å intervju ordførere med ulikt politiske, geografisk og organisatorisk ståsted for å få et mulig mangfold i informantenes holdninger og erfaringer.

Jeg valgte å benytte en flermetodedesign fordi dette var egnet til å tilføre studiet et bredere sett av data som ville kunne utfylle og supplere hverandre. Gjennom den kvantitative delen fikk jeg et stort antall data fra mange kommuner som var egnet til å gi representative opplysninger om kommunestørrelse påvirket lokaldemokratiets ut fra avgrensede kriterier. Tilsvarende fikk jeg gjennom den kvalitative delen tilført data som var egnet til å gi et dybdeperspektiv knyttet til et større sett kriterier for vurderingen av om kommunestørrelse påvirker lokaldemokratiets styrke.

Validitet omhandler hvorvidt en faktisk måler det en vil måle og om undersøkelsen er egnet til gi svar på undersøkelsens problemstillinger eller forskningsspørsmål. Reliabilitet, eller

pålitelighet, omhandler hvorvidt gjentatte målinger av de samme data gir det samme resultat (Ringdal 2013, 200). Høy validitet forutsetter høy reliabilitet (Ringdal 2013, 96).

Slik som det er nærmere beskrevet nedenfor, har de kvantitative data i dette studiet blitt undersøkt gjennom regresjonsanalyser. Ved gjennomføring av regresjonsanalyser vil det være særlig viktig at de data som ligger til grunn for undersøkelsens uavhengige variabler er pålitelig for at de skal kunne være egnet til å forklare variasjonen i undersøkelsens avhengige variabel. Jeg har sikret at alle data benyttet som grunnlag for den kvantitative undersøkelsen er pålitelige ettersom dette er offisielle data hentet fra SSB<sup>2</sup>.

For å undersøke validiteten til de data som danner grunnlaget for den kvantitative undersøkelsens avhengige variabel – og da særlig om respondentene skiller seg vesentlig fra populasjonen – valgte jeg å gjennomføre frafallsanalyser. Dette er nærmere beskrevet nedenfor i punkt 3.2.3.

### **3.2. Kvantitative data**

Jeg har valgt å innhente primærdata gjennom utsending av standardisert spørreskjema som ble sendt til respondentene ved hjelp av elektronisk post. Foruten generelle bakgrunnsspørsmål er spørsmålene i spørreskjemaet bygget opp rundt politikere og innbyggers deltakelse på de ulike stadiene av utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. I tillegg til å spørre om politikere og innbyggers deltakelse i denne prosessen, har jeg også inkludert deltakelse fra kommunens administrasjon.

Standardiserte undersøkelser krever god planlegging siden de i liten grad gir mulighet for improvisasjon eller korrigeringer i gjennomføringsfasen (Ringdal 2013, 117-118).

Spørreskjema bør ikke inneholde for mange spørsmål, for da vil normalt bare de ivrigste respondentene besvare undersøkelsen, og man risikerer derfor en lav svarprosent. I tillegg vil et stort antall spørsmål gi et stort antall data som kan være krevende å håndtere og analysere. Spørreskjemaet bør også utformes med presise spørsmål og svaralternativ, samt at det bør ha en oversiktlig utforming. (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 291). Jeg valgte derfor å begrense antall spørsmål til de som ble funnet helt påkrevd. I følgebrevet som fulgte undersøkelsen anslo jeg at det ville ta 10-15 minutter å besvare undersøkelsen.

For best å sikre en god utforming av spørreskjemaet, utarbeidet jeg først et utkast til som ble vurdert av Åge Johnsen (professor ved Høgskolen i Oslo og Akershus) og Lars Christian

---

<sup>2</sup> <https://www.ssb.no/omssb/om-oss/vaar-virksomhet>

Monkerud (forsker I ved Høgskolen i Oslo og Akershus). I tillegg drøftet jeg forslaget til spørreskjema med kollega Susanne Vist (samfunnsplanlegger i Røyken kommune), som to ganger har ledet gjennomføringen av arbeidet med utarbeidelsen av planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Jeg fikk fra disse gode forslag til forbedringer som ble innarbeidet i det endelige utkastet til spørreskjema.

Jeg benyttet det nettbaserte verktøyet for spørreundersøkelser, Easyfact<sup>3</sup>, til å gjennomføre undersøkelsen. Her registrerte jeg blant annet spørreskjema og følgebrev til respondentene. I tillegg ble alle innkomne svar automatisk registrert fortløpende i verktøyet.

Populasjonen for undersøkelsen var alle landets 425 kommuner som er organisert i henhold til formannskapsmodellen i henhold til lov av 25. september 1992 nr. 107 lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 2. Kommuner som ikke var omfattet av populasjonen som følge av at de er organisert etter en parlamentarisk modell var Oslo, Bergen og Tromsø. I tillegg valgte jeg ikke å ta med lokalstyret på Svalbard i undersøkelsen. Jeg har valgt å utelukke kommunene som har et parlamentarisk styre siden deres organisasjonsmodell skiller seg vesentlig fra øvrige kommuner, blant annet som følge av at det allerede av den parlamentariske modellen forutsettes at det vil være en stor grad av politisk involvering ved utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel og planstrategi.

Spørreskjema ble sendt ut 14. august 2016 til postmottaket til alle kommunene som var omfattet av undersøkelsen. Tidspunktet for utsending valgte jeg, basert på egne erfaringer fra kommunal sektor, fordi det ofte er litt roligere like etter fellesferien for de i kommunene som jobber med planarbeid. Undersøkelsens respondenter ville derfor ha større mulighet for å kunne besvare denne typen undersøkelser.

I følgebrevet som lå ved undersøkelsen ble postmottakene oppfordret til å videresende undersøkelsen til kommunens plansjef eller annen med kjennskap til kommuneplanens samfunnsdel. Jeg valgte å være tydelig på hvem som ville være riktig mottaker av undersøkelsen, dette på bakgrunn av egne erfaringer knyttet til at slike henvendelser ellers kan ha en tendens til å gå i sirkler internt i kommunene.

E-postadressen til postmottakene til alle landets kommuner mottok jeg fra KS. Jeg valgte å begrense antall påminnelser til to, siden mine egne erfaringer tilsier at flere påminnelser kan

---

<sup>3</sup> <http://easyfact.no/>

oppleves frustrerende for mottakeren og skape en negativ holdning hos vedkommende til undersøkelsen. Undersøkelsen ble lukket 4. september 2016.

I den kvantitative analysen har jeg også benyttet kvantitative sekundærdata hentet fra Statistisk sentralbyrås databaser. Dette gjelder data om kommunenes økonomiske forhold, antall innbyggere og største politiske parti etter kommunevalget i år 2011.

### *3.2.1 Variabler og målenivå*

Når undersøkelsens kvantitative data var fremskaffet, ble disse operasjonalisert og analysert. Hvordan dette ble gjennomført vil her bli nærmere beskrevet.

Variabler er kategoriserte egenskaper eller kjennetegn ved enhetene som undersøkes (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 266). Variabler kan klassifiseres i ulike kategorier eller rangeres på ved hjelp av ulike verdier, avhengig av hvilke statistiske analyser det er hensiktsmessig å foreta under behandlingen av undersøkelsens data (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 271-273).

Det skilles mellom avhengige variabler og uavhengige variabler. Den avhengige variabelen (Y) er den undersøkelsen vil forklare variasjonen i (Ringdal 2013, 59). I denne undersøkelsen var den avhengige variabelen variasjonen i politikeres og innbyggers deltakelse i utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Ved gjennomføringen av regresjonsanalysene, som er nærmere beskrevet nedenfor, benyttet jeg derfor enkeltvis graden av ordfører, kommunestyret og innbyggernes deltakelse i utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel som avhengige variabler. Jeg valgte også å analysere graden av variasjon i rådmannens og øvrige administrative leders deltakelse i utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Hensikten med dette har vært å kartlegge om for eksempel svekket politisk deltakelse medførte en styrket administrativ deltakelse eller motsatt. Disse gruppene ble derfor også benyttet enkeltvis som avhengige variabler i regresjonsanalyser.

Den avhengige variabel (Y) i denne undersøkelsen var en variabel på ordinalnivå, det vil si en variabel hvis verdier kan rangeres uten at man nødvendigvis kan snakke om en bestemt avstand mellom dem (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 271-273). Ved bruk av regresjonsanalyse for undersøkelser med avhengig variabel på ordinalnivå, bør visse forutsetninger være tilstede. Variabelen bør for det første ha minst fem kategorier.

For de andre bør det gi teoretisk mening at Y er kontinuerlig. Ved bruk av avhengig variabler med minst fem kategorier er det vanlig å behandle disse som kontinuerlig hvis dette er teoretisk meningsfylt (Ringdal 2013, 265; 390). Jeg benyttet derfor fem kategorier for de avhengige variablene, og vurderte det som teoretisk meningsfylt at graden av deltakelse i utarbeidelsen av de strategiske planene var en kontinuerlig variabel.

Uavhengige variabler (X) er de variablene som forklarer variasjonene i den avhengige variabel (Ringdal 2013, 61). Dette prosjektets problemstillinger stiller spørsmål om kommunens innbyggerstørrelse forklarer variasjonen i politikere og innbyggers deltakelse i kommunens strategiske planlegging. Følgelig valgte jeg kommunens innbyggerstørrelse som en av undersøkelsens uavhengige variabler. Dette er en variabel på forholdstallsnivå, noe som innebærer at den har verdier som kan klassifiseres, rangeres, har like intervaller mellom verdiene og som har et naturlig nullpunkt (Ringdal 2013, 59).

I tillegg valgte jeg også i undersøkelsen å ta inn noen flere uavhengige variabler for å ha et bredere grunnlag til å kunne forklare variasjoner i den avhengige variabel (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 350). Variabler jeg i tillegg benyttet var for det første gjennomsnittlig størrelse på kommunens disposisjonsfond i årene 2011 – 2015 pr. tusen innbyggere. Jeg valgte denne variabelen for at det kunne være egnet til å vurdere om kommunes økonomiske handlingsrom over tid kunne påvirke politikeres og innbyggers deltakelse i utarbeidelsen av de strategiske planene. I tillegg valgte jeg å benytte variabelen høyre-venstre plasseringen til det største politiske partiet i kommunestyret. Hensikten med å benytte denne variabelen var å undersøke om politiske forhold kunne påvirke politikeres og innbyggers deltakelse i utarbeidelsen av de strategiske planene. Førstnevnte avhengige variabel var på forholdstallsnivå, og sistnevnte var på ordinalnivå hvor politiske partier ble benyttet som ulike kategorier.

I tabell 3.1 er variablene i dette prosjektet opprasjonalisert og de ulike variablers målenivå beskrevet.

Tabell 1: Opprasjonalisering av undersøkelsens variabler

Variabel	Verdi	Målenivå	Kategori	Forklaring
<b>Politisk deltakelse i utarbeidelsen av planprogrammet for kommuneplanen frem til høring</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Svært dårlig</li> <li>2. Dårlig</li> <li>3. Verken eller</li> <li>4. Godt</li> <li>5. Svært godt</li> </ol>	Ordinalnivå	<i>Kategorivariabel</i>  Ulike kategorier som kan rangeres.	<i>Avhengig variabel</i>  Ordfører, kommunestyret, rådmann, øvrige administrative ledere og innbyggers deltakelse i de ulike stadiene av utarbeidelsen av kommunens planstrategi og/eller kommuneplanens samfunnsdel.
<b>Kommunestørrelse</b>	I antall innbyggere	Forholdstallnivå	<i>Kontinuerlig variabel</i>  Ulike kategorier som kan rangordnes og med like intervaller imellom.	<i>Uavhengig variabel</i>  Antall innbyggere pr. 1. januar 2016.
<b>Disposisjonsfond (økonomi)</b>	Gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond i årene 2011-2015 pr. tusen innbygger.	Forholdstallnivå	<i>Kontinuerlig variabel</i>  Ulike kategoriers som kan rangordnes og like intervaller.	<i>Uavhengig variabel</i>  Gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond for årene 2011, 2012, 2013, 2014 og 2015 fordelt pr. tusen innbygger.
<b>Høyre- venstre plassering til største politiske parti i 2011</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sosialistisk venstreparti</li> <li>2. Arbeiderpartiet</li> <li>3. Senterpartiet</li> <li>4. Kristelig folkeparti</li> <li>5. Lokal liste</li> <li>6. Felles liste</li> <li>7. Venstre</li> <li>8. Høyre</li> <li>9. Fremskrittspartiet</li> </ol>	Ordinalnivå	<i>Kategorivariabel</i>  Ulike kategorier som kan rangeres.	<i>Uavhengig variabel</i>  Største parti i kommunestyret etter valget i 2011. Verdiene er oppstilt i en tradisjonell venstre-høyre dimensjon. Felles lister og lokale lister er plassert i midten ettersom det er ukjent i hvilke politisk dimensjon de tilhører.



### 3.2.2 Regresjonsanalyse

Jeg ønsket å gjennomføre regresjonsanalyser for å analysere talldataene. Ved den faktiske gjennomføringen av analysene benyttet jeg dataprogrampakken for statistiske beregninger SPSS - Statistical Package for the Social Sciences<sup>4</sup>.

Regresjonsanalyse er en teknikk for å undersøke gjennom en lineær fremstilling hvordan gjennomsnittsverdien på den avhengige variabel (Y) påvirkes av en eller flere uavhengige variabler (X) (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 335-336).

Ved gjennomføringen av analysene valgte jeg å benytte multipel regresjonsanalyser. Denne typen analyser beskriver sammenhengen mellom avhengig variabel og to eller flere uavhengige variabler. Fordelen ved å gjennomføre denne typen analyser, er at den gir et mer helhetlig bilde av hvilke årsaksvariabler som bidrar til variasjonen på den avhengige variabel. I tillegg gir denne analysen mulighet for å kontrollere for bakenforliggende tredjevariabler som kan bidra til å frembringe uriktige sammenhenger mellom avhengig variabel og en uavhengig variabel (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 350).

Usikkerheter ved analysen vurderte jeg gjennom signifikanstesting ved hjelp av p-verdier (Johannessen 200, 159). Jeg har benyttet et signifikansnivå på 10 prosent, som innebærer at det aksepteres inntil denne sannsynligheten for å trekke feil slutning (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 397).

Jeg benyttet målet  $R^2$  for å beregne hvor stor del av variasjonen i den avhengige variabelen (Y) som regresjonsmodellen forklarte. Målet  $R^2$  kan variere mellom 0 og 1. Dersom  $R^2$  er lik 0 forklarer den uavhengige variabelen (X) ingen del av variasjonene i den avhengige variabelen (Y). Hvor  $R^2$  er lik 1 forklarer den uavhengige variabelen (X) all variasjon i den avhengige variabelen (Y) (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 345-347).

### 3.2.3 Bortfall

Det vil alltid være et mål ved gjennomføringen av en spørreundersøkelse å få størst mulig svarrespons. Imidlertid har oppslutning rundt spørreundersøkelser vært nedadgående de siste årene. Normalt har denne typen undersøkelser bare en svarprosent på 30-40 prosent,

---

<sup>4</sup> <http://www.ibm.com/analytics/us/en/technology/spss/>

og en deltakelse på mer enn 50 prosent derfor vil anses som en god deltakelse. Det finnes ulike metoder og teknikker som kan medvirke til å øke deltakelsen i en undersøkelse. For å redusere risikoen for bortfall forsøkte jeg gjennom brevet som fulgte undersøkelsen å presisere formålet med undersøkelsen, samt at det ble presisert hvem var riktig mottaker i kommunen – plansjef eller annen med kjenneskap til kommuneplanens samfunnsdel. Basert på egne erfaringer mottar kommunen ofte undersøkelse hvor det er vanskelig å vite hvem som er riktig intern mottaker, og dette kan resultere i at undersøkelsene ikke blir besvart. Jeg utformet også spørreskjema på en slik måte at det ikke skulle ta mer enn femten minutter å besvare undersøkelsen. Opplysninger som jeg kunne innhente andre steder, for eksempel om økonomi eller innbyggertall, ble derfor utelukket fra undersøkelsen. Jeg sendte ut spørreundersøkelsen i midten av august siden ferien da normalt er avviklet og før kommunenes administrasjon normalt går inn i de mest hektiske periodene med å ferdigstille neste års budsjett og lignende. Spørreundersøkelsen ble også utformet med lukkede spørsmål siden dette ofte gir høyere svarprosent enn undersøkelser hvor respondenten selv må skrive svaret (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 263-264).

Jeg mottok 160 komplette besvarelser fra en populasjon bestående av 425 kommuner. Det gav en svarprosent på 37,6 %. For å undersøke om resultatet av undersøkelsen kunne generaliseres til kommunen for øvrig gjennomførte jeg en bortfallsanalyse. Ved gjennomføringen av frafallanalysen vurderte jeg med utgangspunkt i kommunens innbyggerstørrelse om fordelingen i populasjonen og utvalget som har besvart undersøkelsen var tilnærmet likt.

Tabell 2: Fordeling av utvalg i forhold til kommunestørrelse

	Antall i populasjonen	Prosent i populasjon	Antall i utvalget	Prosent i utvalget
<b>Små kommuner</b> (4999 innbyggere eller færre)	225*	53 %	74*	46 %
<b>Mellomstore kommuner</b> (5000 – 19 999 innbyggere)	147*	35 %	64*	40 %
<b>Store kommuner</b> (Over 20 000 innbyggere)	53*	12 %	22*	14 %

\*Innbyggertall pr. 1. januar 2016 hentet fra SSB

Frafallanalysen (tabell 3.2) viser at det var en overrepresentasjon på 7 % fra store og mellomstore kommuner i undersøkelsen. Differansen mellom fordelingen i populasjonen og utvalget er uansett relativt liten, slik at det må kunne legges til grunn at resultatet er representativt for populasjonene (kommunene) (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 264).

### 3.3 Kvalitative data

Jeg gjennomførte intervjuer med personer som representerer kommuner med ulike størrelser siden kommunestørrelse er en av de uavhengige variablene i denne oppgavens kvantitative analyse. Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) grupperer kommunene i tre grupper; små kommuner med mindre enn 5000 innbyggere, mellomstore kommuner med 5000-19999 innbyggere og store kommuner med over 20 000 innbyggere (Statistisk sentralbyrå 2014, 45). Jeg intervjuet derfor en person fra hver av disse kommunegruppene, totalt tre personer. Videre var utvalgskretsen begrenset til ordførere ettersom den kvantitative analysens avhengige variabel er graden av politisk deltakelse i kommunens strategiske planleggingsprosesser. For best å sikre at ordførerne hadde nødvendige kunnskap for å belyse oppgavens tema måtte de tidligere ha vært heltidspolitikere i minst fire år. Nyvalgte ordførere høsten 2015, uten tidligere erfaring som heltidspolitiker, var derfor ikke omfattet av utvalgskretsen. For å få intervjuer kontaktet jeg intervjuobjekter innen eget nettverk som oppfylte overnevnte kriterier. Ved å benytte eget nettverk var det lettere å rekruttere intervjuobjekter enn dersom jeg valgte ukjente personer. I tillegg anså jeg det som en styrke ved å velge personer fra eget nettverk at det kan ha vært etablert et tillitsforhold i forkant av intervjuet, slik at intervjuobjektene følte seg trygge i intervjusituasjonen, og de derfor lettere delte egen kunnskap og refleksjoner.

Ved gjennomføringen benyttet jeg separate semistrukturerte intervjuer hvor spørsmålene ble stilt med utgangspunkt i en overordnet intervjuguide (vedlegg 2). Denne intervjuguiden inneholdt en liste over temaer og generelle spørsmål knyttet opp mot de teoretiske kriteriene for å vurdere lokaldemokratiets styrke. Svarene fra intervjuobjektene nedtegnet jeg løpende skriftlig, og det ble ikke gjort lydopptak. (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 145). For å sikre en mest effektiv datainnsamling gjennomførte jeg besøksintervjuer med intervjuobjekter bosatt i min nærhet (det sentrale Østlandet), og telefonintervjuer med intervjuobjekter bosatt i andre landsdeler.

Bruk av ulike datainnsamlingsteknikker som besøksintervju og telefonintervju vil kunne påvirke svarene og gjøre det vanskelig å sammenlikne dataene etterpå. Jeg forsøkte å hindre slike ulikheter gjennom å utføre intervjuene i mest mulig identisk form. Telefonintervjuer er ofte forbundet med risiko for at intervjuene blir korte og overfladiske og intervjuobjektene kan selv enkelt velge når de ønsker å avslutte intervjuet ved å legge på røret. Denne risikoen reduserte jeg gjennom å benytte intervjuobjekter fra eget nettverk, som i forkant av intervjuene hadde takket ja til deltakelse, og som derfor i større grad vil føle seg forpliktet til konstruktiv deltakelse (Ringdal 2013, 200).

### **3.4. Forskningsetikk**

Jeg har gjennomført studien i henhold til forskningsetiske retningslinjer vedtatt av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2013, 95).

For det første innebærer dette at jeg gjennom hele prosjektet har handlet i samsvar med god vitenskapelig rederlighet. Dette har jeg gjort gjennom god henvisningsskikk og ved å gjøre prosjektets materiell tilgjengelig for etterprøving og etterbruk. For å sikre god henvisningsskikk, har jeg benyttet Høgskolen i Oslo og Akershus, fakultet for samfunnsfags, mal for oppgaveskrivning.

Dette innebærer for det første at intervju med de tre ordførerne forutsatte deres individuelle informerte og frie samtykke. For å sikre informerte samtykke, har jeg gitt tilstrekkelig og tilpasset informasjon om studiet. Dette omfattet mine kontaktopplysninger, hvilke utdanningsinstitusjon jeg var tilknyttet, målet ved intervjuene, hvordan innsamlede data videre ville bli forvaltet og overordnet tema for studiet. For å sikre intervjuobjektene frie samtykke, har jeg unngått enhver form for press, informert om at deltakelsen var frivillig og opplyst om at de kunne trekke seg på hvilket som helst tidspunkt av studiet frem til eventuell publisering (Forskningsetiske komiteer, 2006, 11).

Data innsamlet gjennom intervjuene ville kunne inneholde opplysninger som, direkte eller indirekte, kunne identifisere intervjuobjektene. Forskningen omfattet dermed personopplysninger som kunne være meldepliktig etter personopplysningsloven. Jeg meldte derfor prosjektet til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenester i god tid før intervjuene ble gjennomført (Forskningsetiske komiteer, 2006, 15). For innmelding av prosjektet benyttet jeg

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) standardiserte skjema<sup>5</sup>. Intervjuene ble først gjennomført når godkjenning forelå fra NSD. Selv om jeg mottok godkjenning NDS til å gjennomføre intervjuene, valgte jeg å behandle intervjuobjektene anonymt, og man kan derfor ikke identifisere intervjuobjektene i analysen av dataene. Jeg valgte denne løsningen fordi jeg anså det som lettere for intervjuobjektene å gi mer ”frie” svar dersom de ble behandlet anonymt.

I forhold til prosjektets kvantitative data, som fremskaffes gjennom utsending av et elektronisk spørreskjema til 425 av landets kommuner, sikret jeg også et informert samtykke gjennom de opplysninger som fremkom av utsendelsesbrevet som fulgte spørreskjemaet. I dette brevet ble det gitt en kort redegjørelse for formålet med undersøkelsen, og det fremkom uttrykkelig at deltakelse i undersøkelsen var frivillig. Videre inneholdt brevet opplysninger om hvordan innkomne data ville bli benyttet og hvor lenge dataene ville bli lagret. (Forskningsetiske komiteer, 2006, 13 -19).

Gjennom den kvantitative spørreundersøkelsen var det en risiko for at jeg kunne få tilgang til data som, direkte eller indirekte, kunne identifisere intervjuobjektene. I de tilfeller hvor kommunens ordfører besvarte undersøkelsen, ville jeg gjennom å koble svarene fra spørreundersøkelsen med sekundærdata hentet fra SSB om kommunens største politiske parti, også kunne få opplysninger om vedkommendes politiske oppfatninger. I henhold til lov av 14. april 2000 nr. 31 lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 2 nr. 8 a) vil slike opplysninger kunne anses som personopplysninger. Den kvantitative undersøkelsens omfang kunne også være av et slikt omfang og karakter at den var konsesjonspliktig etter forskrift av 15. desember 2000 nr. 1265 forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften) § 7-27 annet ledd. Jeg meldte også denne delen av prosjektet til NSD (Forskningsetiske komiteer, 2006, 15). For innmelding av prosjektet benyttet jeg NSDs standardiserte skjema<sup>6</sup>. Spørreundersøkelsen ble først gjennomført når godkjenning forelå fra NSD.

---

<sup>5</sup> <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeskjema> (14.11.2015)

<sup>6</sup> <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeskjema> (14.11.2015)

## 4. Multivariate analyser

I dette kapittelet vil jeg presentere resultatene fra de multiple regresjonsanalysene av undersøkelsens kvantitative data, slik beskrevet ovenfor i punkt 3.2. Betydningen av funnene som her fremkommer vil bli nærmere drøftet i kapittel 5.

Formålet med den kvantitative undersøkelsen har vært å kartlegge variasjonen i politikeres og innbyggers deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. I tillegg har jeg valgt å analysere variasjonen i rådmannens og øvrige administrative ledes deltakelse ved utarbeidelsen av de nevnte planer.

Det kunne tenkes at graden av deltakelse fra de ulike aktørene varierte på de ulike stadiene av utarbeidelsen av kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Jeg valgte derfor å gjennomføre ulike multiple regresjonsanalyser hvor variasjonen i deltakelse på de ulike stadier av utarbeidelsesprosessen ble undersøkt. Henholdsvis graden av deltakelse på stadiet av utarbeidelsen av kommunal planstrategi før høring og offentlig ettersyn, samt graden av deltakelse ved utarbeidelse av kommunal planstrategi etter høring og offentlig ettersyn og frem til formell vedtakelse. Tilsvarende undersøkte jeg graden av de ulike aktørenes deltakelse på stadiet av utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn, samt graden av deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og offentlig ettersyn og frem til formell vedtakelse. Følgelig er den avhengige variabel (Y) ulik i resultatene fra analysene som er presentert nedenfor. Derimot er de uavhengige variablene (X) de samme i alle analysene; kommunestørrelse, størrelse på disposisjonsfond pr. tusen innbyggere og største politiske parti.

### 4.1 Politisk deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før og etter høring og offentlig ettersyn

I den første analysen undersøkte jeg variasjonen i ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi *før* høring og offentlig ettersyn. Den avhengige variabelen (Y) i denne analysen var derfor ordførers deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsen kommunal planstrategi.

Tabell 3: Oppsummert modell - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,176 <sup>a</sup>	,031	,012	1,038

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Tabell 3 viser at denne modellen forklarer 3 % av variasjonen ( $R^2$ ) i ordførers deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi før høring og offentlig ettersyn. Forhold som ikke er tatt med i modellen forklarer dermed resterende 97 % av variasjonen i ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi på det stadiet av prosessen.

Tabell 4: Koeffisienter - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,602	,182		19,812	,000
	Kommunestørrelse	-1,294E-5	,000	-,137	-1,695	,092
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	4,173E-6	,000	,031	,383	,702
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,032	,033	-,079	-,990	,324

a. Dependent Variable: Sp3\_ordfører

Videre viser tabell 4 at den uavhengige variabelen *kommunestørrelse* målt i antall innbyggere (B kolonnen i tabellen) har en signifikans på 9 %, og denne variabelen gir dermed en kvalifisert forklaring på variasjonen i den uavhengige variabelen innenfor et fastsatt signifikansnivå på 10 %. De uavhengige variablene *gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond* og *største parti* har derimot et signifikansnivå som overstiger den fastsatte signifikansgrensen. Disse variablene inneholder dermed for stor usikkerhet til å kunne forklare variasjonen i ordførers deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi på før høring og offentlig ettersyn.

Variabelen *kommunestørrelse* målt i antall innbyggere viser at ordførers deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi på dette stadiet av utarbeidelsesprosessen svekkes med 0,00001294 poeng ved økning av en innbygger. På en 1 til 5-skala slik som benyttet i denne undersøkelsen, illustrert i tabell 1 ovenfor, medfører dette at dersom en kommune går fra 1000 innbyggere til 100 000 innbyggere vil påstanden ”ordfører var sterkt involvert i utarbeidelsen av kommunal planstrategi før høring og offentlig ettersyn” gå fra ”svært godt” beskrivende til ”godt” beskrivende. Det ville for eksempel vært statistisk sannsynlighet for at en slik svekkelse

av ordførers deltakelse hadde skjedd dersom en kommune som Rollag i Buskerud, som i 2016 hadde 1 404<sup>7</sup> innbyggere, hadde økt innbyggertallet sitt til samme nivå som Bærum kommune med 122 348<sup>8</sup> innbyggere.

I den neste analysen jeg gjennomførte undersøkte jeg variasjonen i *kommunestyrets* deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi *før* høring og offentlig ettersyn. Den avhengige variabelen (Y) i denne analysen var derfor kommunestyrets deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsen kommunal planstrategi.

Tabell 5: Oppsummert modell - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,205 <sup>a</sup>	,042	,024	,909

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Denne modellen, illustrert i tabell 5, forklarte ( $R^2$ ) 4 % av variasjonen i kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi *før* høring og offentlig ettersyn. Modellen forklarte dermed 1 % mer av variasjonen i den avhengige variabelen sammenlignet med tilsvarende modell hvor ordførers deltakelse ble benyttet som avhengig variabel.

Tabell 6: Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1	3,593	,159		22,560	,000
(Constant)					
Kommunestørrelse	-1,673E-5	,000	-,202	-2,501	,013
Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	-3,674E-6	,000	-,031	-,385	,701
Største parti (venstre-høyre dim)	-,015	,029	-,041	-,524	,601

a. Dependent Variable: Sp4\_kommunestyret

I likhet med forrige modell var den uavhengige variabelen *kommunestørrelse* målt i antall innbyggere signifikant (tabell 6), mens variablene *gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond pr. tusen innbyggere* og *største parti* gav ikke signifikante resultater. Variabelen *kommunestørrelse* forklarte i denne modellen med større sikkerhet variasjonen i den avhengige

<sup>7</sup> <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001>

<sup>8</sup> IBID



variabelen enn det den samme variabelen gjorde i forrige modell ettersom den her hadde en signifikans på 1 %.

Den ustandardiserte koeffisienten for kommunestørrelse (vist som B i tabell 6) viser at kommunestyrets deltakelse svekkes med 0,00001673 poeng når kommunens størrelse øker med en innbygger. Ved å benytte eksempelet Rollag kommune slik som over, betyr dette at kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi før høring og offentlig ettersyn ville blitt svekket med to poeng, tilnærmet halvert på en 1 til 5-skala, dersom de hadde økt antall innbyggere til samme nivå som Bærum kommune.

Når jeg benyttet de samme uavhengige variabler som i modellene ovenfor, men erstattet avhengig variabel med innbyggeres, rådmanns eller øvrige kommunale ledes deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi før høring og offentlig ettersyn som avhengig variabel gav modellen ingen signifikante resultater (vedlegg 3 – tabell 1, 2 og 3). Modellen var derfor ikke egnet til å forklare variasjonen i disse gruppenes deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn.

Videre analyserte jeg variasjonen i *ordførers* deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi *etter* høring og offentlig ettersyn og frem til formell vedtakelse. Den avhengige variabelen (Y) i denne analysen var derfor ordførers deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsen kommunal planstrategi.

**Tabell 7: Oppsummert modell - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn**

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,248 <sup>a</sup>	,061	,043	,952

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Tabell 7 viser at denne modellen forklarte 6 % av variasjonen ( $R^2$ ) i ordførers deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi *etter* høring og offentlig ettersyn og frem til formell vedtakelse.

Tabell 8: Koeffisienter - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn

Coefficients <sup>a</sup>					
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	3,667	,167		21,988	,000
Kommunestørrelse	-2,142E-5	,000	-,244	-3,056	,003
Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	-9,802E-7	,000	-,008	-,098	,922
Største parti (venstre-høyre dim)	-,012	,030	-,032	-,403	,687

a. Dependent Variable: Sp4\_ordfører

I denne modellen viser tabell 8 at den uavhengige *kommunestørrelse* målt i antall innbyggere hadde en signifikans 0,3 %, og forklarte dermed med stor sannsynlighet deler av variasjonen i ordførers deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsen av kommunal planstrategi. De uavhengige variablene *gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond pr. tusen innbyggere* og *politisk parti* gav derimot ikke signifikante resultater.

Modellen viste at ordførers deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsen av kommunal planstrategi ble svekket med 0,0000214 poeng når kommunens størrelse øker med en innbygger. Overført til Rollag/Bærum kommune-eksemplet som er benyttet ovenfor innebærer dette at det er en statistisk sannsynlighet for at ordførers deltakelse ville blitt svekket med 2,6 poeng på en 1 til 5-skala, altså over halvert, dersom Rollag kommune hadde økt antall innbyggere til samme nivå som Bærum kommune.

Tabell 9: Oppsummert modell - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,205 <sup>a</sup>	,042	,024	,909

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

I den neste analysen endret jeg den avhengige variabelen fra ordførers deltakelse til *kommunestyrets* deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi etter høring og offentlig ettersyn og frem til formell vedtakelse. Tabell 9 viser at denne modellen var egnet til å forklare 4 % ( $R^2$ ) av variasjonen i kommunestyrets deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsen av kommunal planstrategi.

Tabell 10: Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelse av planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn

Coefficients<sup>a</sup>

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	3,593	,159		22,560	,000
Kommunestørrelse	-1,673E-5	,000	-,202	-2,501	,013
Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	-3,674E-6	,000	-,031	-,385	,701
Største parti (venstre-høyre dim)	-,015	,029	-,041	-,524	,601

a. Dependent Variable: Sp4\_kommunestyret

Tabell 10 viser at den uavhengige variabelen *kommunestørrelse* målt i antall innbyggere også her gav signifikante resultater, med en signifikans på 1 %. I likhet med modellene over gav heller ikke de uavhengige variablene *gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond pr. tusen innbyggere* og *politisk parti* signifikante resultater.

Analysen viste at kommunestyrets deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi etter høring og offentlig ettersyn og frem til formell vedtakelse ville blitt svekket med 0,00001673 poeng når kommunens størrelse øker med en innbygger. Ved å benytte Rollag/Bærum kommune-eksemplet ville dette medført at kommunestyrets deltakelse i Rollag kommune ville blitt svekket med 2 poeng på en 1 til 5- skala om det økte antall innbyggere til 122 348 slik som i Bærum kommune.

Ved å benytte innbyggere, rådmann eller øvrige kommunale lederes deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi etter høring og offentlig ettersyn og frem til formell vedtakelse som avhengig variable i tilsvarende modell som over fikk jeg ingen signifikante resultater (vedlegg 3 – tabell 4, 5 og 6). Dermed var heller ikke modellen på dette stadiet av utarbeidelsesprosessen av planstrategien egnet til å forklare variasjonen i disse aktørenes deltakelse.

#### 4.2 Politisk deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før og etter høringsfristen utløp og offentlig ettersyn

Resultatene fra analysene av ordførers, kommunestyrets og innbyggerens deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel *før* høringsfristens utløp og offentlig ettersyn vil først bli presentert i dette punktet. Deretter vil jeg presentere resultatene av analysen av disse aktørenes deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel *etter* høringsfristens utløp og offentlig ettersyn, og frem til formell vedtakelse av planen. I tillegg vil jeg presentere resultatene fra analysen av rådmannens og øvrige kommunale lederes deltakelse på de ulike stadiene av utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel.

I den første analysen benyttet jeg ordførers deltakelse ved utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel før høringsfristens utløp og offentlig ettersyn som avhengig variabel. Den oppsummerte modellen fra denne analysen, vist i tabell 11, viser at denne modellen forklarer 6 % ( $R^2$ ) av variasjonen i ordførers deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsesprosessen av kommuneplanens samfunnsdel. Forhold som ikke er inntatt i modellen forklarer dermed resterende variasjoner i deltakelsen.

Tabell 11: Oppsummert modell - Ordførers deltakelse ved utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,251 <sup>a</sup>	,063	,045	,981

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Tabell 12 viser at det er en signifikant sammenheng mellom variasjonen i ordfører deltakelse og kommunestørrelse. Derimot overstiger de uavhengige variablene *gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond 2011 -2015 pr. tusen innbyggere* og *største politiske parti* signifikansnivået på 10 %. Disse variablene er dermed heftet med for stor usikkerhet til å kunne forklare variasjonen på ordførers deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsesprosessen av kommuneplanens samfunnsdel.

Tabell 12: Koeffisienter - Ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	4,151	,172		24,160	,000
	Kommunestørrelse	-1,932E-5	,000	-,214	-2,676	,008
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	5,343E-6	,000	,041	,519	,605
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,033	,031	-,083	-1,061	,290

a. Dependent Variable: Sp5\_ordfører

Den ustandardiserte koeffisienten for kommunestørrelse (vist som B i tabell 12) viser at ordførers deltakelse svekkes med 0,00001932 poeng når kommunens størrelse øker med en innbygger. Ved å benytte Rollag/Bærum eksempelet, slik som over, betyr dette at en ordførers deltakelse i en kommune med 1 404 innbyggere ville blitt svekket med 2,3 poeng på en 1 til 5 skala om kommunen økte sitt innbyggertall til 122 348 innbyggere. Ordførers deltakelse ved

utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel på dette stadiet ville dermed blitt tilnærmet halvert.

I den neste analysen benyttet jeg kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel før høringsfristens utløp og offentlig ettersyn som avhengig variabel. Tabell 13 viser at denne modellen forklarte 3 % ( $R^2$ ) av variasjonen i kommunestyrets deltakelse på dette stadiet av prosessen.

Tabell 13: Oppsummert modell - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,177 <sup>a</sup>	,031	,013	,955

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Tabell 14 viser at ingen av modellens uavhengige variabler på dette stadiet av planprosessen, innenfor et signifikansnivå på 10 %, var egnet til å forklare variasjonen i kommunestyrets deltakelse.

Tabell 14. Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,906	,167		23,344	,000
	Kommunestørrelse	-1,036E-5	,000	-,120	-1,473	,143
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	8,141E-6	,000	,066	,812	,418
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,029	,030	-,077	-,966	,336

a. Dependent Variable: Sp5\_kommunestyret

Ved å benytte innbyggeres eller rådmannens deltakelse i utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel før høringsfristens utløp og offentlig ettersyn som avhengig variabel i den samme modellen, oppnådde jeg heller ikke et tilstrekkelig signifikansnivå til kunne forklare variasjonen i deres deltakelse i utarbeidelsesprosessen (vedlegg 3 – tabell 7 og 8). Derimot oppnådde signifikante resultater ved å benytte den samme modellen for å undersøke andre administrative leders deltakelse i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel på dette stadiet av prosessen. Tabell 15 viser at denne modellen forklarte 2 % ( $R^2$ ) av variasjonen i de administrative ledernes deltakelse på dette stadiet av prosessen.

Tabell 15: Administrative lederes deltakelse i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,138 <sup>a</sup>	,019	,000	,770

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Tabell 16 viser at det er en signifikant sammenheng mellom variasjonen i lederes deltakelse og kommunestørrelse. Imidlertid har denne variabelen et signifikansnivå på 9,9 % og den befinner seg derfor rett under undersøkelsens fastsatte signifikansnivå på 10 %. Øvrige uavhengige variabler som ble benyttet i denne modellen, *gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbyggere og største politiske parti*, viste ikke signifikante resultater.

Tabell 16: Koeffisienter - Lederes deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,851	,135		28,562	,000
	Kommunestørrelse	9,408E-6	,000	,136	1,661	,099
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	5,919E-6	,000	,060	,733	,465
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,010	,024	-,034	-,421	,675

a. Dependent Variable: Sp5\_ledere

Den ustandardiserte koeffisienten for kommunestørrelse (vist som B i tabell 16) viser at de administrative ledernes deltakelse styrkes med 0,000009408 poeng når kommunens størrelse øker med en innbygger. Overført til Rollag/Bærum-eksempelen, slik beskrevet ovenfor, betyr dette at ledernes deltakelse ville blitt styrket med 1 poeng på en 1 til 5- skala dersom Rollag økte sitt innbyggertall til 122 348 innbyggere slik som i Bærum kommune.

I den neste analysen benyttet jeg ordførers deltakelse ved utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel *etter* høringsfristens utløp og offentlig ettersyn og frem til formell vedtakelse av planen som avhengig variabel. Denne modellen, vist i tabell 17, forklarte 8 % ( $R^2$ ) av variasjonen i ordførers deltakelse. Dette var dermed den modellen som forklarte mest av variasjonen i den avhengige variabelen.

Tabell 17. Oppsummert modell - Ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,281 <sup>a</sup>	,079	,061	,930

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

I henhold til modellen (tabell 18) var det er en statistisk sammenheng mellom variasjonen i ordfører deltakelse og kommunestørrelse. I likhet med modellene ovenfor var heller ikke her de uavhengige variablene *gjennomsnittelig størrelse på disposisjonsfond 2011 -2015 pr. tusen innbyggere* og *største politiske parti* signifikant.

Tabell 18. Koeffisienter - Ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,875	,163		23,795	,000
	Kommunestørrelse	-2,050E-5	,000	-,237	-2,996	,003
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	1,320E-5	,000	,107	1,352	,178
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,002	,029	-,005	-,067	,947

a. Dependent Variable: Sp6\_ordfører

Resultatene fra analysen viser at ordførers deltakelse svekkes med 0,0000205 poeng med økning av en innbygger. Ved igjen å benytte Rollag/Bærum-eksempelet innebærer dette at dersom Rollag økte sitt innbyggertall til Bærumnivå, ville ordførers deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel på dette stadiet av prosessen blitt svekket med 2,5 poeng på en 1 til 5- skala. Ordførers deltakelse vil dermed blitt halvert ved en slik økning i kommunens innbyggertall.

Tabell 19 viser resultatene fra analysen hvor jeg benyttet kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høringsfristens utløp og frem til formell vedtakelse som avhengig variabel.  $R^2$  viste her (vist som R Square i tabell 19) at denne modellen var egnet til å forklare 6 % av variasjonen i konstantleddet – kommunestyrets deltakelse.

Tabell 19. Oppsummert modell - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,240 <sup>a</sup>	,058	,040	,929

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

De uavhengige variablene *gjennomsnittlig størrelse på disposisjonsfond 2011 -2015 pr. tusen innbyggere* og *største politiske parti* var heller ikke her signifikant, mens *kommunestørrelse* var signifikant (tabell 20).

Tabell 20. Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,692	,163		22,702	,000
	Kommunestørrelse	-1,977E-5	,000	-,232	-2,894	,004
	Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	4,399E-6	,000	,036	,451	,652
	Største parti (venstre-høyre dim)	,015	,029	,041	,518	,605

a. Dependent Variable: Sp6\_kommunestyret

Den ustandardiserte koeffisienten for *kommunestørrelse* (B i modell 20) viser at kommunestyrets deltakelse svekkes med 0,00001977 poeng med økning av en innbygger. Ved også å benytte Rollag/Bærum-eksempelet her innbærer dette at det er en statistisk sannsynlighet for at kommunestyrets deltakelse i Rollag kommune ville blitt svekket med 2 poeng på en 1 til 5-skala dersom Rollag økte sitt innbyggertall til et Bærums nivå.

Jeg gjennomførte også tilsvarende analyser som sistnevnte hvor rådmann eller øvrige kommunale ledere ble benyttet som avhengig variabel uten å finne signifikante sammenhenger (vedlegg 3 – tabell 9 og 10). Derimot oppnådde jeg signifikante resultater ved å benytte innbyggers deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel som konstantledd (tabell 21). Denne modellen var egnet til å forklare 3 % av variasjonen i innbyggernes deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høringsfristens utløp og frem til formell vedtakelse.



Tabell 21. Oppsummert modell - Innbyggernes deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,168 <sup>a</sup>	,028	,010	,906

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Den ustandardiserte koeffisienten for kommunestørrelse (B i modell 22) viser at innbyggernes deltakelse svekkes med 0,00001397 poeng med økning av en innbygger. Overført til Rollag/Bærum-eksempel innebærer dette at innbyggernes deltakelse ville blitt svekket med like i underkant av to poeng på en 1 til 5-skala dersom Rollag økte sitt innbyggertall fra 1404 til 122 348.

Tabell 22. Koeffisienter - Kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og frem til formell vedtakelse

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,182	,159		20,048	,000
	Kommunestørrelse	-1,397E-5	,000	-,170	-2,094	,038
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	-2,325E-6	,000	-,020	-,244	,807
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,003	,028	-,009	-,115	,908

a. Dependent Variable: Sp6\_innbyggere

### 4.3 Oppsummering

Tabell 23 oppsummerer resultatene fra analysene av ordførers, kommunestyrets, innbyggers, rådmannens og øvrige kommunale leders deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi. Funnene gjort gjennom analysene viser at kommunestørrelse målt i innbyggere påvirker negativt de politiske aktørenes deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi, både før og etter offentlig ettersyn og høring. Ordfører og kommunestyret har dermed en større grad av involvering i små kommuner enn store kommuner ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi. Derimot påvirket ikke kommunens innbyggerstørrelse innbyggers, rådmannens og øvrige administrative leders deltakelse i utarbeidelsen av kommunal planstrategi.

Tabell 23: Effekter av kommunestørrelse på involvering i arbeid med planstrategi

	Før offentlig ettersyn og kunngjøring	Etter offentlig ettersyn og kunngjøring
Ordfører	- 0,01294*	- 0,02142*
Kommunestyret	- 0,01673*	- 0,01673*
Innbyggere	0	0
Rådmann	0	0
Andre administrative ledere		0

\*Endring pr. tusen innbyggere

Tabell 24 oppsummerer resultatene fra analysene av ordførers, kommunestyrets, innbyggernes, rådmannens og øvrige administrative leders deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før og etter offentlig ettersyn og kunngjøring. Resultatene fra analysene viser at kommunestørrelse ikke påvirker kommunestyrets, innbyggernes eller rådmannens deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før offentlig ettersyn og kunngjøring. Ordførers deltakelse på dette stadiet av utarbeidelsesprosessen er derimot sterkere i små kommuner enn store kommuner. Motsatt viser resultatene fra analysene at administrative leders deltakelse i utarbeidelsesprosessen er sterkere i større kommuner enn i små kommuner. Variasjonen i de administrative ledernes deltakelse beroende på kommunestørrelse er uansett mindre enn for ordfører.

Tabell 24: Effekter av kommunestørrelse på involvering i arbeid med kommuneplanens samfunnsdel

	Før offentlig ettersyn og kunngjøring	Etter offentlig ettersyn og kunngjøring
<i>Ordfører</i>	- 0,01932*	- 0,02142*
<i>Kommunestyret</i>	0	- 0,01673*
<i>Innbyggere</i>	0	- 0,01397*
<i>Rådmann</i>	0	0
<i>Andre administrative ledere</i>	0,009408*	0

\*Endring pr. tusen innbyggere

Videre viser resultatene fra analysene at deltakelsen ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel er svakere i større enn i små kommuner både for ordfører, kommunestyret og innbyggerne. Kommunens innbyggerstørrelse påvirker derimot ikke rådmannens og øvrige administrative leders deltakelse i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter offentlig ettersyn og kunngjøring og frem til formell vedtakelse.

Resultatene fra analysene viste også at gjennomsnittelig størrelse på kommunens disposisjonsfond og største politiske parti i kommunestyret ikke gav signifikante resultater, og disse uavhengige variablene var derfor ikke egnet til å forklare variasjonen i de ulike aktørenes deltakelse ved utarbeidelsen av kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel.

## 5. Drøfting

I dette kapittelet vil jeg med utgangspunkt i svar fra de tre ordførerne og resultat fra den kvantitative undersøkelsen vurdere om et godt lokaldemokrati avhenger av kommunens størrelse. I tillegg vil jeg benytte resultater fra andre undersøkelser tilknyttet emnet.

Jeg vil benytte Jacob Aars sine kjennetegn på et godt lokaldemokrati som teoretisk grunnlag for vurderingen av om kommunestørrelse påvirker lokaldemokratiets styrke. Aars kriterier er nærmere beskrevet ovenfor i kapittel 2.

### 5.1 Borgereffektivitet

Borgereffektivitet vurderer demokratiets evne til å fange opp ytringer fra innbyggerne og omsette disse til politisk handling (Aars 2007,12).

Det første kjennetegnet på borgereffektivitet, og et godt lokaldemokrati, er at de folkevalgte utgjør et komprimert tverrsnitt av velgerne. Både sosialt, demografisk og med tanke på meninger. (Aars 2007, 13).

Ordføreren i den store kommunens oppfatninger var på linje med teorien på dette punktet, et sterkt lokaldemokrati kjennetegnes av at kommunens politikere og politiske partier gjenspeilet befolkningen med tanke på kjønn, alder og etnisk bakgrunn. I henhold til denne informanten er det om lag bare 5 % av befolkningen som engasjerer seg politisk. Den typiske politiker var en A4 mann over 45 år. Særlig utfordrende opplevde denne ordføreren det å rekruttere unge og ikke etnisk-norske inn i politikken. Storkommuneordføreren mente at økning av kommunens innbyggerstørrelse, gjennom kommunesammenslåing, ville kunne øke muligheten for at politikerne var representativ for befolkningen. Dette som følge av at 5 % av en større befolkning ville medføre at man faktisk fikk flere enkeltpersoner som var politisk engasjert, og dette vil øke sannsynligheten for en større representativitet. Ordføreren i småkommunen hadde derimot en oppfatning om at i deres kommune var alle grupperinger i befolkningen godt representert, både med tanke på alder og geografisk tilhørighet.

I forhold til dette kriteriet hadde ordførerne ulik oppfatning og erfaring knyttet til om kommunestørrelse har betydning for representativiteten til de folkevalgte. Ordføreren i storkommunen anfører på den ene siden at en økning av innbyggerstørrelse vil medføre større representativitet. Ordføreren i småkommunen anfører derimot at de har sikret representativitet på grunn av at de var en liten kommune.

Et annet kjennetegn i henhold til Aars på et godt lokaldemokrati er responsivitet; hvordan lokalpolitikerne responderer på signaler innbyggerne gir ved formelle valg og utenom formelle valg (Aars 2007, 14). Det kriteriet henger til dels sammen med de folkevalgtes kontroll over den informasjon kommunen mottar og deres mulighet til å styre over kommunens dagsorden. For å kunne motta signaler fra innbyggerne, må politikere oppfattes som riktig adressat for de problemstillinger som berører innbyggerne (Aars 2007, 18-19). Ordføreren jeg intervjuet fra storkommunen opplevde i stor grad å få kunnskap om hvilke saker som engasjerte innbyggerne gjennom at innbyggerne selv tok direkte kontakt med ordfører. I likhet med ordføreren fra den mellomstore kommunen, pekte ordføreren i storkommunen på sosiale medier som en viktig kanal for å fange opp hvilke saker som engasjerte innbyggerne. I den sammenheng nevnte ordføreren fra storkommunen at vedkommende som eksempel kunne motta hundre innlegg på facebook om en innsnevring av en vei.

Til forskjell fra ordførerne i de større kommunene tilla ordføreren i småkommunen sosiale medier mindre vekt som kanal for å fange opp saker som engasjerte innbyggerne. Ordføreren i småkommunen understreket viktigheten av at ordfører lyttet til alle kommunens stemmer – også de som var mindre fremtredene. I den sammenheng ble det trukket frem som en stor verdi ved småkommunen at kommunestyret i felleskap trolig kjente hver enkelt innbygger i kommunen og dermed hadde mulighet til å komme i dialog med hele befolkningen. I tillegg hadde ordfører og varaordfører reist rundt i hele kommunen for å komme i kontakt med innbyggerne.

Både ordføreren i storkommunen og den mellomstore kommunen delte oppfatningen om at de trolig ikke fanget opp alle saker som engasjerte innbyggerne. Ordføreren i storkommunen pekte på at det var en risiko knyttet til at politikere blir opptatt av andre saker enn innbyggerne fordi man lett blir formet av en administrativ tankegang. Innbyggerne er i følge denne ordføreren mer opptatt av grensede ad-hoc saker, og lar seg lettere mobilisere gjennom motstand enn engasjement. Politikere undervurderer derimot ofte betydningen av symbolsaker. Funnene i den kvantitative undersøkelsen viser at det særlig vil kunne være en risiko for de folkevalgte i storkommunen at de ikke fanger opp alle saker som engasjerer innbyggerne, da resultatene fra undersøkelsen viser at innbyggerne i mindre grad her deltar i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel enn i små kommuner.

Tilbakemeldingen fra de tre ordførerne kan gi et inntrykk av at kommunens innbyggerstørrelse faktisk har betydning for reponsiviteten til lokalpolitikere. Ordføreren i storkommunen og den mellomstore kommunen er i større grad avhengig av at innbyggerne aktivt spiller inn saker, mens

ordføreren i småkommunen fanger opp saker gjennom selv å komme i kontakt med innbyggerne. Forskning viser også at politikerne i små kommuner har kontakt med flere innbyggere enn i store kommuner (Kommunenes sentralforbund 2014, 20). Funnene gjort i den kvantitative undersøkelsen underbygger at ordførere og kommunestyrene i små kommuner har større mulighet til å reagere på signaler fra innbyggerne gjennom at de er mer delaktig i utarbeidelsen av kommunes strategiske planer, og følgelig i større grad kan ta hensyn til innbyggernes innspill ved utforming av kommunens langsiktige planer.

Jacob Aars oppstiller videre borgerkontroll som et kjennetegn på et godt lokaldemokrati; at innbyggerne velger de politikerne man ønsker og velger bort de man ikke ønsker. I tillegg innebærer borgerkontroll at de folkevalgte mellom valgene blir disiplinert til å handle slik at sannsynligheten for å bli gjenvalgt øker (Aars 2007, 15). Borgerkontroll forutsetter for det første at kommunens innbyggere har interesse og engasjement for lokalpolitikken. Undersøkelsen viser at innbyggernes interesse for lokalpolitikken er størst i kommunen med mindre en 2500 innbyggere (Kommunenes sentralforbund 2014, 17). Resultatene fra den kvantitative undersøkelsen kan også indikere at innbyggere har større interesse for lokalpolitikken i små kommuner. Funnene i undersøkelsen viser at innbyggerne i større grad deltar ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel i små kommuner enn store kommuner. Det kan her reises spørsmål om forskjellen skyldes at innbyggerne i små kommuner i større grad inviteres til å delta i utarbeidelsesprosessen av kommuneplanen i små kommuner enn store kommuner, men det må kunne antas at deltakelse også forutsetter en interesse fra innbyggerne.

Borgerkontroll forutsetter for det andre at de er reelle alternativer når man skal velge politikere. I henhold til en rapport fra Kommunenes sentralforbund er det ingen direkte sammenheng mellom deltakelse i politiske aktiviteter og kommunestørrelse. Imidlertid er det en sammenheng mellom deltakelse i organisasjonsliv for øvrig og deltakelse i politiske aktiviteter. Antall medlemmer i lag og foreninger har tradisjonelt vært størst i mindre kommuner. Det kan indikere en indirekte sammenheng mellom kommunestørrelse og deltakelse i politiske aktiviteter (Kommunenes sentralforbund 2014, 18).

Et annet kjennetegn på et godt lokaldemokrati er at det finnes lokale, uavhengige debattmedier utenom de formelle politiske strukturene hvor det finner sted lokalpolitiske meningsbrytninger og meningsdannelse (Aars 2007, 169). I all vesentlig er slike medier lokalavisene. Nasjonalt finnes det i dag flere aviser enn tidligere og avisstrukturen er desentralisert gjennom et stort

antall lokalaviser (Høst 2015, 9). Det høye antallet av lokalaviser i hele landet tyder på at lokaldemokratiet generelt er velfungerende på dette punktet.

Videre oppstiller Aars det som et kjennetegn på et godt lokaldemokrati at det finnes organiserte eller uorganiserte interessegrupper og lag hvor innbyggerne lærer seg teknikker og prosedyrer knyttet til politisk arbeid (Aars 2007, 17). Ovenfor ble det beskrevet at når det gjelder organiserte interessergrupper, slik som idrettslag, har tendensen vært at deltakelsen her er størst i mindre kommuner. I den samme rapporten fra Kommunenes sentralforbund fremkommer det derimot at interessen og deltakelsen ved underskriftskampanjer og aksjonslister er mest utbredt i mellomstore kommuner. I de største kommunene finner det oftest sted demonstrasjoner, aksjoner og protestmøter (Kommunenes sentralforbund 2014, 14,18). Dette samsvarer med ordføreren i storkommunens opplevelse av at innbyggerne oftere er lettere å mobilisere gjennom motstand enn annet engasjement.

Resultatene som fremkommer i rapporten fra KS kan tyde på at kommunestørrelse ikke har betydning for forekomsten av interessegrupper hvor innbyggerne lærer seg teknikker og prosedyrer knyttet til politisk arbeid. Kommunestørrelse påvirker i større grad i hvilke form dette finner sted og hvorvidt aktiviteten skjer gjennom organiserte interessegrupper eller i mer uorganisert form.

## **5.2 Systemkapasitet**

Systemeffektivitet vurderer hvorvidt en politisk enhet har handlekraft, handlingsrom og kontroll over egne ressurser slik at de evner å realisere politiske mål (Aars 2007,12).

For det første forutsetter systemeffektivitet at de folkevalgte har kontroll over kommunens immaterielle og materielle ressurser. Hvorvidt de lokalt folkevalgte har en slik kontroll beror på styrkeforholdet mellom dem, staten og administrasjonen.

I en undersøkelse gjennomført av Baldersheim og Rose (2010,17) fremkommer det at to tredjedeler av de folkevalgte i undersøkelsen tilsluttet seg utsagnet ”statens detaljstyring uthuler rollen som folkevalgt”. Det var her ingen vesentlig forskjell i svarene mellom folkevalgte i små, mellomstore og store kommuner. Resultatene fra denne undersøkelsen kan derfor tyde på at kommunestørrelse ikke har betydning for styrkeforholdet mellom lokale folkevalgte og staten. Sterk statlig styring oppleves som gjennomgående svekkelse av det lokale selvstyret i kommunene.

Når det gjelder styrkeforholdet mellom de lokalt folkevalgte og administrasjonen, mente storkommuneordføreren jeg intervjuet at dette for det første ble påvirket av forholdet mellom rådmann og ordfører, samt rådmann og kommunestyret. Denne informanten mente at disse aktørene var avhengig av å ha gjensidig tillit og respekt. Videre mente denne informanten at rådmannens lederfilosofi og holdning til det politiske system var avgjørende for styrkeforholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen. I tillegg mente storkommuneordføreren at de folkevalgte arbeidsbetingelser, slik som graden av frikjøp, var av betydning for styrkeforholdet. Det ville være lettere å ha en sterk politisk styring om det ble gjennomført politiske møter på dagtid.

Ordføreren i den mellomstore kommune delte storkommuneordføreren oppfatning om at gjensidig tillit var av betydning for styrkeforholdet mellom kommunens politiske ledelse og administrasjonen. Slik denne informanten vurderte det, forutsatte tillit god informasjonsflyt begge veier og at administrasjonen tar politiske vedtak på alvor og følger disse opp. I tillegg må politikeren kunne stole på at administrasjonen gir riktige råd og veiledet politikerne juridisk. Ordføreren i den mellomstore kommunen mente også at styrkeforholdet mellom kommunens politiske og administrative ledelse ville være personavhengig.

Småkommuneordføreren pekte også på tillit som en viktig faktor knyttet til styrkeforholdet mellom kommunens politiske ledelse og administrasjon. Både politikere og administrasjonen må ha forståelse for hverandres roller. Videre mente denne informanten at rådmannen må synliggjøre politikernes handlingsrom. Småkommuneordføreren mente også at for å ha en fungerende kommune, måtte rådmannen sikre en god administrativ organisasjon, og ordfører måtte tilsvarende få etablert et godt politisk miljø.

Gjennom intervjuene med de tre ordførerne fremkom det ingen direkte opplysninger som tilsa at de oppfattet kommunens størrelse som en faktor som påvirket styrkeforholdet mellom kommunens politiske og administrative ledelse. Storkommuneordføreren pekte på frikjøp som en faktor som kunne påvirke styrkeforholdet. Graden av frikjøp vil ofte ha en sammenheng med kommunestørrelse ettersom ordfører ofte er den eneste frikjøpte politikeren i mindre kommuner, mens i større kommuner vil det oftere være flere frikjøpte politikere. Følgelig vil det, dersom man vektlegger graden av frikjøp som vesentlig for styrkeforholdet mellom folkevalgte og administrasjonen, kunne pekes på at dette indirekte er påvirket av kommunens størrelse.

I resultatene fra den kvantitative undersøkelsen som er beskrevet ovenfor, fant jeg en sammenheng mellom kommunestørrelse og ordfører/kommunestyrets deltakelse i utarbeidelsen

av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Ordfører og kommunestyrets deltakelse var svakere i store kommuner enn små kommuner. Derimot fant jeg ingen tilsvarende sammenheng mellom kommunestørrelse og graden av rådmann/øvrige kommunale ledes rolle i utarbeidelsen av kommunens planstrategi eller kommuneplanens samfunnsdel. Resultatene fra den kvantitative undersøkelsen gir derfor ingen svar på om den svekkede politiske deltakelse i storkommuner medfører at andre aktørers deltakelse styrkes i den strategiske planleggingen.

Systemeffektivitet forutsetter for det andre at de folkevalgte har kontroll over kommunens dagsorden og at innbyggerne anser de som riktig adressat for problemstillinger knyttet til kommunens ansvarsområder (Aars 2007, 19).

Overføring av formell og uformell beslutningsmyndighet fra de folkevalgte til ulike kommunale samarbeid har vært pekt på som en faktor som svekker politikernes mulighet til å styre kommunens dagsorden (Aars 2007,19). Småkommuneordføreren jeg intervjuet fremholdt som et kjennetegn på et sterkt lokaldemokrati at de folkevalgte faktisk har ansvar og myndighet. Dette mente denne ordføreren at småkommunen hadde i de store og sentrale tjenesteområdene slik som skole. Småkommuneordføreren anså regjeringens argumenter mot slike samarbeider bare som vikarierende argumenter for kommunesammenslåing. Dette som følge av at kommunale samarbeid i henhold til småkommuneordføreren ofte knytter seg til mindre tjenesteområder slik som renovasjon, barnevern, brannvesen og jordmortjenester.

Resultatene fra den kvantitative undersøkelsen viser at ordførers og kommunestyrets deltakelse i utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel er svakere i store kommuner enn i små kommuner. Strategiske planer, slik som kommuneplanens samfunnsdel, legger føringer for kommunens fremtidige ressursbruk. Dersom de folkevalgte i begrenset grad utover formell behandling deltar i utarbeidelsesprosessen av disse planene, vil det kunne medføre at deres mulighet til å påvirke innholdet i planene har blitt svekket. I henhold til Jacob Aars innebærer en svekkelse av folkevalgtes kontroll over kommunens ressurser også en svekkelse av lokaldemokratiet (Aars 2007, 18). Det vil tilsvarende kunne hevdes at de folkevalgte gjennom svekket deltakelse i utarbeidelsen av kommunens strategiske planer, taper kontroll over kommunens dagsorden. Dette vil også i henhold til Aars være en svekkelse av lokaldemokratiet (Aars 2007, 19). Et slikt resonnement forutsetter imidlertid at kommunens strategiske planer faktisk etterleves. Ordføreren i storkommunen mente at kommunens strategiske planer i stor grad ble etterlevd av administrasjonen. Derimot ble de strategiske planene i større grad utfordret av politikere som ikke forholdt seg like lojalt til planene. Ordføreren i den mellomstore kommunen



mente at deres kommune ikke alltid var like flink til å sette planer ut i livet. For ordføreren i småkommunen ble de strategiske planene særlig brukt i forhold til prosjekter utover kommunegrensen – slik som i samarbeid med regionale myndighet. I den grad de tre ordførernes vurderinger av betydning av kommunens strategiske planer er representativ kan dette tilsi at selv om politikere i begrenset grad deltar i den strategiske planlegging, har de i praksis kontroll over kommunens dagsorden.

I det tilfellet kommunens strategiske planer faktisk etterleves kan det stilles spørsmål om ordførers svekkede deltakelse i kommunens strategiske planlegging i større kommuner også medfører en svekkelse av ordførers kontroll over dagsorden og en svekkelse av lokaldemokratiet. Hvorvidt dette er tilfellet, vil kunne hevdes å bero på hva som er ordførers oppgaver i utgangspunktet. I henhold til lov av 25. september 1992 lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 9 nr. er ordførers oppgave å lede møtene i kommunestyret. Ordfører er også kommunens rettslige representant og underskriver på vegne av kommunen hvor myndigheten ikke er tildelt andre. Det følger motsetningsvis av § 9 nr. 5 at ordfører ikke kan treffe vedtak i enkeltsaker eller saker av prinsipiell betydning uten at kommunestyret særskilt har delegert en slik fullmakt til vedkommende. Videre følger det av kommuneloven § 30 nr 1 at *”folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter”*. Møteprinsippet innebærer at avgjørelser bare kan fattes i formelle møter hvor det har skjedd en formell offentlig innkalling og hvor andre grunnleggende regler er ivaretatt. Vedtak som er fattet uten at disse kravene er ivaretatt vil kunne være ugyldige (Bernt, Overå og Hove 2002, 263).

Kommuneloven oppstiller slik her beskrevet klare rammer for ordførers ansvar og myndighet. Den gir ordfører i liten grad mulighet til selv å fatte vedtak hvor dette ikke er særskilt bestemt, og det klare utgangspunkt er at alle politiske vedtak skal skje i formelle møter. I kommunelovens formålbestemmelse § 1 heter det at loven skal legge til ”rette for et funksjonsdyktig kommunalt (...) folkestyre, og en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale (...) fellesinteresser innenfor rammene av det nasjonale felleskap og med sikte på en bærekraftig utvikling”.

Videre må kommuneloven forstås som et uttrykk for hvordan lovgiver, Stortinget, har ønsket at lokaldemokratiet skal utøves. Når lovgiver har uttrykket at politiske beslutninger skal fattes i formelle møter, kan dette tilsi at det er demokratisk at kommunens politiske aktører ikke utøver påvirkning utenom formelle politiske prosesser. Dette hensynet gjør seg særlig gjeldende i forhold til ordfører som har en begrenset personlig myndighet. Det vil derfor kunne hevdes å være udemokratisk – og et tegn på et svakt lokaldemokrati – dersom ordfører påvirket

utformingen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel utenom de formelle politiske møtene.

Det vil kunne hevdes at tolkningen av ordførers rolle ovenfor er for snever. Ordførers faktiske og praktiske rolle vil i mange kommuner stå i kontrast til denne beskrivelsen. Overfor innbyggerne fremstår ofte ordfører som kommunens ansikt utad. Internt i kommunen har ordfører ofte en viktig rolle som bindeledd mellom administrativ og politisk ledelse. I mange kommuner er ordfører den eneste heltidspolitiker og får derfor en sentral rolle i oppfølgingen av politiske vedtak og for å utveksle nødvendig informasjon med rådmannen. I de fleste tilfeller vil også ordfører ha kommunestyrets flertall i ryggen (NOU 2016: 4). Det kan derfor anføres at ordførers uformelle myndighetsutøvelse er demokratisk forankret.

Ordføreren jeg intervjuet fra storkommunen mente at ordfører hadde god innvirkning på kommunens valg av retning før vedtakelsen av kommuneplanens samfunnsdel gjennom deltakelse i mer uformelle diskusjoner i formannskapet. Derimot mente storkommuneordføreren at ordføreren alene ikke burde ha uformelle møter eller egne fora for å diskutere innholdet i kommuneplanens samfunnsdel med administrasjonen. Sett fra denne ordførers ståsted, er det ikke problematisk at ordfører blir mindre involvert i utarbeidelsen av planstrategien og kommuneplanens samfunnsdel jo større kommunen blir. Tvert i mot kan ordførers synspunkt tolkes dit hen at dette heller er en styrke. Ordføreren i den mellomstore kommunen deltok aktivt i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel, men da som medlem i planutvalget og gjennom deltakelse på folkemøter. I småkommunen deltok ordføreren bare i den formelle behandlingen av kommuneplanens samfunnsdel. Dette avviker fra funnene i den kvantitative undersøkelsen som viste at ordførere i småkommuner i større grad var involvert i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel enn ordfører i store kommuner.

Hvorvidt det er en svekkelse av lokaldemokratiet i større kommuner at ordfører er mindre delaktig i kommunens strategiske planlegging, vil avhenge av om man definerer ordførers rolle utefra slik den er beskrevet i lov eller slik som den ofte utøves i praksis. Dersom man legger kommunelovens beskrivelse av ordførers rolle til grunn, innebærer svekket deltakelse i kommunens strategiske planlegging ingen utfordring for lokaldemokratiet. I kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til ny kommunelov er ordførers rolle foreslått utvidet (NOU 2016: 4). Forslaget innebærer at ordfører kan delegeres mer myndighet enn etter dagens kommunelov. Dersom lovforslaget blir vedtatt, vil det da være opp til den enkelte kommune å fastsette om ordfører skal delegeres mer myndighet enn det som direkte følger av

loven. Hvor kommunestyrene eventuelt skulle velge dette, kan det samtidig være viktig å vurdere i hvilke grad de ønsker at ordfører skal ha kontroll over kommunens dagsorden.

Resultatene fra den kvantitative undersøkelsen viste også at kommunestyrets deltakelse i utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel er svakere i store kommuner enn små kommuner. Forutsatt at de strategiske planene etterleves, blir spørsmålet om kommunestyrets svekkede deltakelse i kommunens strategiske planlegging i større kommuner også medfører en svekkelse av kommunestyrets kontroll over dagsorden, og en svekkelse av lokaldemokratiet vil også kunne hevdes å bero på kommunestyrets oppgave i utgangspunktet.

I henhold til kommuneloven § 6 er kommunestyret kommunens øverste organ. Dette innebærer at kommunestyret har beslutningsmyndighet på vegne av kommunen i alle saker hvor annet ikke fremkommer i lov. I praksis vil kommunestyrene av effektivitetshensyn ofte delegerer deler av sin myndighet til underordnede politiske organer eller til administrasjonen (NOU 2016: 4). Selv om resultatene fra den kvantitative undersøkelse viser at kommunestyrets deltakelse i den strategiske planleggingsprosessen er svakere i store kommuner enn mindre kommuner, er ikke dette ensartet med at de folkevalgtes deltakelse generelt er mindre i større kommuner. For å finne svaret på dette må man se hvilke fullmakter kommunestyret i den enkelte kommune har delegert til underliggende politiske utvalg, og i hvilke grad eventuelt disse utvalgene har vært involvert i den strategiske planleggingen. Det kan tenkes at underliggende utvalg har lagt sterke føringer for innholdet i planstrategien og kommuneplanens samfunnsdel gjennom flertrinns politisk behandling. I så tilfelle vil det kunne hevdes at de aktivt har deltatt i kommunens strategiske planlegging og følgelig gjennom dette har kontroll over kommunens dagsorden. Den kvantitative spørreundersøkelsen inneholdt ingen spørsmål knyttet til organer underlagt kommunestyret og gir følgelig ikke et svar på dette. Det kan også tenkes at kommunestyret selv har lagt sterke føringer på innholdet i planstrategien og kommuneplanens samfunnsdel gjennom flertrinns politisk behandling og dermed deltatt aktivt i kommunens strategiske planlegging. Et eventuelt svar på dette krever at prosessen knyttet til utarbeidelsen av planstrategien og kommuneplanens samfunnsdel kartlegges nærmere i den enkelte kommune.

Ordføreren i småkommunen som jeg intervjuet, opplevde at de folkevalgte hadde stor mulighet til å styre kommunens dagsorden. Småkommuneordføreren mente at de folkevalgtes kontroll over dagsorden avhenger av i hvilke grad de selv tar tak i saker. Dette vil de ha mulighet til å gjøre gjennom å benytte styringsverktøy slik som handlings-, økonomi- og kommuneplan. Ordføreren i den mellomstore kommune delte småkommuneordføreren oppfatning om at de

folkevalgte har mulighet til å kontrollere dagsorden gjennom kommuneplanen og andre styringsdokumenter. Samtidig mente denne ordføreren at rådmannen ofte var den som satte saker på dagsorden all den tid vedkommende var tettere på de ansatte som visste hvor ”skoen trykkes”. Videre mente denne ordføreren at det burde være et tett samarbeid og en veksling mellom kommunens administrasjon og politisk ledelse knyttet til å sette saker på dagsorden.

Storkommuneordføreren delte også de øvrige ordførernes oppfatning om at de folkevalgte i betydelig grad kunne styre kommunens dagsorden gjennom budsjett- og handlingsplan. Da særlig gjennom bevilgninger og fokusområder. I likhet med ordføreren i den mellomstore kommunen mente storkommuneordføreren at dagsorden ofte settes av rådmannen. Dette var særlig tilfellet i saker som spenner over flere sektorområder siden det ofte er krevende å skape politisk engasjement rundt slike saker. Storkommuneordføreren mente også at samfunnet for øvrig ofte styrte kommunens dagsorden. I tillegg mente storkommuneordføreren at samarbeidsavtaler mellom politiske konstellasjoner styrte kommunens dagsorden.

Oppsummert viser tilbakemeldingen fra de tre ordførerne at de alle opplevde at de folkevalgte hadde mulighet til å kontrollere kommunens dagsorden. Deres opplevelse tyder dermed på at lokaldemokratiet fungerte godt på dette punktet i deres kommuner. Ingen av ordførerne pekte på kommunestørrelse som en faktor som påvirket de folkevalgtes kontroll over dagsorden. Imidlertid mente to av ordførerne at de folkevalgte ikke var alene om å kontrollere kommunens dagsorden. Det kan derfor være grunn til å undersøke nærmere og bredere i hvilke grad og omfang de folkevalgte styrer kommunens dagsorden.

## 6. Konklusjoner

### 6.1 Påvirker kommunens innbyggerstørrelse politikernes og innbyggernes deltakelse i kommunens strategiske planlegging?

Resultatene fra analysen av den kvantitative undersøkelsens data viser at det er en sammenheng mellom kommunens innbyggerstørrelse og politikernes deltakelse i kommunens strategiske planlegging. Både ordfører og kommunestyret er mindre aktive i store kommuner enn små kommuner i de uformelle prosessene knyttet til utarbeidelse av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Dette er særlig tilfellet i forhold til prosessen knyttet til utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel og da særlig knyttet til deltakelse etter at planen har vært til offentlig ettersyn og frem til formell politisk vedtakelse. Resultatene fra den kvantitative undersøkelsen viser den samme tendensen når det gjelder innbyggeres deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter at planen har vært til høring og frem til formell vedtakelse. Innbyggernes deltakelse svekkes gradvis desto flere innbyggere kommunen har.

### 6.2 Påvirker kommunens innbyggerstørrelse lokaldemokratiets styrke?

Dahl og Tuft oppstilte for det første borgereffektivitet som en indikator på et godt lokaldemokrati (Aars 2007, 12). De mente at små kommuner ville være mer borgereffektiv enn store kommuner (Malnes og Thorsen 2015, 575).

Representativitet er et av kjennetegnene på borgereffektivitet. Funnene jeg har gjort gjennom intervjuene med tre ordførere viser at de har ulik oppfatning av om kommune størrelse har betydning for representativiteten til de folkevalgte. Småkommuneordføreren mente at de oppnådde representativitet på grunn av at de er en liten kommune, mens storkommuneordføreren mente representativitet best kunne oppnås gjennom større kommuner.

Borgereffektivitet kjennetegnes også av at lokalpolitikere responderer på signaler innbyggerne gir utenom de formelle valgene (Aars 2007, 14). Tilbakemeldingene fra de tre ordførerne viste her forskjeller som kan knyttes til kommunens størrelse. Småkommuneordføreren opplevde at folkevalgte samlet hadde direkte kontakt med alle kommunens innbyggere og dermed langt på vei på eget initiativ fanget opp alle signaler fra innbyggerne. Ordføreren i storkommunen og den mellomstore kommunen var i større grad avhengig av at innbyggerne selv tok aktivt kontakt med de folkevalgte for å fange opp deres signaler, og opplevde at de ikke fanget opp alle signaler fra innbyggerne. I tillegg fremstod det gjennom intervjuene som om ordførerne i den mellomstore- og storkommunen i større grad benyttet sosiale medier som kommunikasjonskanal med

innbyggerne enn småkommuneordføreren som i større grad hadde kontakt med innbyggerne gjennom direktekontakt. I en rapport fra Kommunenes sentralforbund (2014, 20) fremkommer det også at politikere i småkommuner har kontakt med flere innbyggere enn politikere i store kommuner.

Borgereffektivitet forutsetter også av at innbyggerne kan velge de politikerne de ønsker og velge bort de man ikke ønsker. For å kunne ha reelle valgmuligheter må det finnes et tilstrekkelig antall personer som engasjerer seg i lokalpolitikken og stiller til valg. I en rapport fra Kommunens sentralforbund (2014,17) fremkommer det at interesse for lokalpolitikken er størst i kommuner med mindre en 2500 innbyggere. Den samme rapporten (2014, 18) viser at det er en sammenheng mellom deltakelse i organisasjonsliv for øvrig og deltakelse i politiske aktiviteter. Siden deltakelsen i lag og foreninger tradisjonelt har vært størst i mindre kommuner kan dette indikere en indirekte sammenheng mellom kommunestørrelse og deltakelse i politiske aktiviteter.

Videre forutsetter borgereffektivitet at det finnes lokale debattmedier slik som lokalaviser. Nasjonalt finnes det i dag flere aviser enn tidligere, og disse har en desentralisert struktur gjennom et stort antall lokalaviser (Høst 2015, 9). Dette tyder på at lokaldemokratiet er gjennomgående godt på dette punktet, uavhengig av kommunestørrelse.

Endelig forutsetter borgereffektivitet at kommunen har organiserte eller uorganiserte interessegrupper og lag hvor innbyggerne lærer seg teknikker og prosedyrer knyttet til politisk arbeid (Aars 2007, 17). I den tidligere nevnte rapporten fra Kommunenes sentralforbund (2014, 14 og 18) fremkommer det at kommunestørrelse ikke har betydning for forekomsten av interessegrupper hvor innbyggerne lærer seg teknikker og prosedyrer knyttet til politisk arbeid. Kommunestørrelse påvirker heller i hvilke grad, og i hvilke form aktiviteten skjer, og om den finner sted gjennom organiserte interessegrupper eller i mer uorganisert form.

Funnene gjort gjennom denne undersøkelsen viser at små kommuner på enkelte punkter er mer borgereffektiv enn store kommuner. Resultatene fra undersøkelsen underbygger dermed Dahl og Tufte teorier på dette punktet.

Dahl og Tufte oppstilte for det andre systemeffektivitet som en indikator på et godt lokaldemokrati(Aars 2007, 12). De hevdet at store kommuner ville ha bedre forutsetninger for systemeffektivitet enn små kommuner (Malnes og Thorsen 2015, 575).

Systemeffektivitet avhenger for det første av at de folkevalgte har kontroll over kommunens immaterielle og materielle ressurser. Det vil bero på styrkeforholdet mellom dem, staten og administrasjonen. Undersøkelser gjennomført av Baldersheim og Rose (2010,17) viser ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og styrkeforholdet mellom stat og kommune.

Opplysningene som fremkom gjennom intervjuene med de tre ordførerne, gav heller ingen opplysninger som skulle tilsi at kommunestørrelse påvirket styrkeforholdet mellom kommunens politiske og administrative ledelse.

Funnene gjort i den kvantitative undersøkelsen viste at ordførers og kommunestyrets deltakelse i den uformelle utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel var større i små kommuner enn i store kommuner. Etersom slike strategiske planer legger føringer for kommunens fremtidige ressursbruk kan disse resultatene tilsi at folkevalgte i store kommuner har mindre kontroll over kommunens ressurser enn små kommuner. Imidlertid er det diskutabelt om de folkevalgte bør delta i uformelle prosesser knyttet til utarbeidelsen av kommunens strategiske planer. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

For det andre omhandler systemeffektivitet de folkevalgtes kontroll over dagsorden. I ordskifte rundt kommunereformen har det vært hevdet at omfanget av interkommunale samarbeid svekker de folkevalgtes kontroll over dagsorden og lokaldemokratiet. Småkommuneordføreren opplevde dette ikke som riktig ettersom kommunens større tjenester blir ivaretatt av kommunen selv. Alle de tre ordførerne opplevde at de folkevalgte langt på vei hadde mulighet til å kontrollere kommunes dagsorden. Storkommuneordføreren og ordføreren i den mellomstore kommunen mente imidlertid at også andre aktører slik som rådmannen og samfunnet for øvrig satte dagsorden i kommunen. Gjennom intervjuene fremkom det ikke noen opplysninger som tilsa at kommunens størrelse påvirket de folkevalgtes mulighet til å kontrollere dagsorden.

Resultatene fra den kvantitative undersøkelsen viste at ordførere og kommunestyret i store kommuner er mindre delaktige enn i mindre kommuner i prosesser utenom formell behandling knyttet til utarbeidelse av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Siden kommunens strategiske planer legger føringer for kommunens arbeid, vil det kunne hevdes at dette medfører at de folkevalgte i store kommuner har mindre kontroll over dagsorden og følgelig være mindre systemeffektive enn små kommuner. Undersøkelsen viser derimot ikke om andre politiske aktører har deltatt i den uformelle utarbeidelsesprosessen knyttet til disse strategiene. Det fremkommer heller ikke av undersøkelsen hvor mange ganger planene har vært forelagt politiske organer før endelig vedtakelse, og eventuelt hvilke føringer de folkevalgte har

gitt under slike behandlinger. Hvorvidt det er en svekkelse av lokaldemokratiet at ordførere og kommunestyret er mindre delaktig i utarbeidelsen av de strategiske planene, vil også bero på hva som oppfattes som deres myndighet og ansvar i utgangspunktet. Storkommuneordføreren jeg intervjuet mente at ordføreren alene ikke burde ha uformelle møter eller egne fora for å diskutere innholdet i kommuneplanens samfunnsdel med administrasjonen. Verken småkommuneordføreren eller ordføreren i den mellomstore kommune hadde deltatt i utarbeidelsesprosessen knyttet til planstrategien og kommuneplanens samfunnsdel utover formell behandling eller når de inngikk som del av et politisk utvalg. Dersom man mener at ordfører og kommunestyret bare skal spille en rolle i den formelle vedtaksbehandling i møter, gir ikke resultatene fra undersøkelsen holdepunkter for at svekket deltakelse i den uformelle utarbeidelsesprosessen knyttet til strategiene også medfører at store kommuner er mindre systemeffektiv enn små kommuner.

Resultatene fra undersøkelsen gir ikke klare holdepunkter for om små eller store kommuner er mest systemeffektive. Svaret vil delvis bero på om man mener at de folkevalgte skal spille en rolle i den uformelle behandlingen av kommunens strategiske planer, eller om deres deltakelse utelukkende skal være knyttet til den formelle behandlingen av slike planer. Funnene i undersøkelsen gir i alle tilfeller ikke klare holdepunkter som underbygger Dahl og Tuftes påstander om at store kommuner er mer systemeffektiv enn små kommuner (Malnes og Thorsen 2015, 575).

På de fleste punkter viser resultatet fra undersøkelsen at kommunestørrelse er av mindre betydning for lokaldemokratiets styrke. Svaret på spørsmålet om hvilke kommunestørrelse som gir sterkest lokaldemokrati beror derfor på en avveining av hvilke demokratikriterier man tillegger størst vekt.

### **6.3. Undersøkelsens begrensninger**

En av undersøkelsens svakheter er at spørreskjemaet som ble benyttet for innhenting av de kvantitative dataene ikke inneholdt spørsmål om andre politiske organer enn kommunestyrets deltakelse ved utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Det kan derfor tenkes at den politiske deltakelse var større enn det som fremkommer av resultatene fra undersøkelsen. En annen svakhet er at spørreskjemaet ikke åpnet for at respondenten kunne svare at de ikke hadde en egen kommunal planstrategi. Dette særlig som følge av at kommunen ikke er pålagt å ha en separat planstrategi.



I forhold til undersøkelsens kvalitative del kan det anses som en svakhet at intervjuene med de tre ordføreren ble gjennomført separat og med flere måneders mellomrom. Dette særlig som følge av at jeg benyttet en semistrukturert intervjuguide som åpent for mer ustandardiserte svar som vanskeligere kunne sammenlignes. Dersom jeg hadde gjennomført samtidige intervjuer, eller grupperintervju, ville jeg fått et bedre grunnlag for å kunne sammenligne de tre ordførernes svar gjennom å stille flere oppfølgingsspørsmål. Imidlertid ville det vært krevende og lite realistisk å få samlet de tre ordførerne, ettersom de er ulikt geografisk lokalisert, og trolig har begrenset med tid til deltakelse til en undersøkelse av denne karakter.

Det kan også sees på som en svakhet at spørreskjema som ble sendt ut i forbindelse med den kvantitative undersøkelsen ikke inneholdt noen alternativ for at kommunene kunne svare at de ikke hadde en planstrategi eller kommuneplanens samfunnsdel. Når spørreskjemaet var ute fikk jeg noen tilbakemeldinger fra enkelte respondenter på dette. Særlig kan dette anses som en svakhet i forhold til kommunal planstrategi, som i seg selv ikke er en lovpålagt plan, men kan inngå i arbeidet med utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel.

#### **6.4. Behov for videre forskning**

Funnene gjort i den kvantitative undersøkelsen gir ikke svar på hvor mange trinns politisk behandling de enkelte kommuner hadde ved utarbeidelse av kommunens planstrategi eller kommuneplanens samfunnsdel. Videre gir undersøkelsen ikke svar på om planene ble behandlet i eventuelle andre politiske utvalg enn kommunestyret. Den gir heller ikke svar på hvor sterke føringer politikerne eventuelt gav i formell behandling underveis i prosessen. For å kunne gi et fullverdig bilde av behandlingsprosessen og den politiske deltakelsen ved utarbeidelsen av disse strategiske planene, kan det gjennomføres en studie av den faktiske behandlingsprosessen i et større antall kommuner. Det vil da være nyttig å undersøke innholdet i de politiske vedtakene underveis i prosessen og se i hvor stor grad politikerne påvirket det endelige innholdet i kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. Ved hjelp av slik informasjon vil man i større grad kunne ta stilling til i hvilken grad de folkevalgte påvirket kommunenes strategiske planlegging gjennom utarbeidelsen av kommunens planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel.

## Referanseliste

Andenæs, Johannes Bratt og Arne Fliflet. 2006. *Statsforfatningen i Norge*. 10. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose. 2010. *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 50 kommuner*. Oslo: Universitet i Oslo  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/13d9e9ee0b9745199a7074274b48ed13/hvordan\\_fungerer\\_lokaldemokratiet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/13d9e9ee0b9745199a7074274b48ed13/hvordan_fungerer_lokaldemokratiet.pdf) (3.11.2016)

Baldersheim, Harald, Johannes Bergh, Sara Blåka, Lawrence Rose, Jo Saglie, Trond Tjerbo og Marte Winsvol. 2013. *Veier til god lokaldemokratisk styring*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning  
<http://www.ks.no/globalassets/veier-til-god-lokaldemokratisk-styring.pdf> (7.11.2016)

Bergh, Johannes og Dag Arne Christensen (Red.). 2013. *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag AS

Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove. 2002. *Kommunalrett*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS

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

De nasjonale forskningsetiske komiteene. 2006. *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*.  
<https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/> (14.11.2015).

Disen, Sverre. 2013. *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*.  
[www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/](http://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/) (7.11.2016)

Gisle, Jon, Kristian Andenæs, Jan Fridthjof Bernt, Thor Falkanger, Arnhild Dordi Gjønnnes, Magnus Matningsdal og Magnus Aarbakke. 2003. *Jusleksikon*. 2. utgave. Oslo: Kunnskapsforlaget.

Hansen, Tore. 2014. *Lokaldemokrati*.  
<https://snl.no/lokaldemokrati> (30.09.2015)

Helland, Leif og Rune Jørgen Sørensen. 2008. *Demokrati og effektivitet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hinderaker, Elisabeth og Nina Nikolaisen. 2012. *Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren*.  
[https://oda.hio.no/jspui/bitstream/10642/1310/2/Hinderaker\\_og\\_Nikolaisen.pdf](https://oda.hio.no/jspui/bitstream/10642/1310/2/Hinderaker_og_Nikolaisen.pdf)  
(5.12.2015)

Høst, Sigurd. 2015. *Avisåret 2014*. Volda: Høgskulen i Volda.

Jacobsen, Dag Ingvar. 1997. *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Johannessen, Asbjørn. 2013. *Mal for oppgaveskrivning*.  
[http://www.hioa.no/Mediabiblioteket/node\\_52/Fakultet-for-samfunnsfag/Mal-for-oppgaveskriving](http://www.hioa.no/Mediabiblioteket/node_52/Fakultet-for-samfunnsfag/Mal-for-oppgaveskriving) (14.11.2015)

Johannessen, Asbjørn. 2003. *Introduksjon til SPSS*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Johnsen, Åge. 2014. *Strategisk tenkning i offentlig sektor*, i Åge Johnsen (red.), *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

Joyce, Paul 2012. *Strategic leadership in the public services*. London: Routledge.

Kommunenes sentralforbund 2014. *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*.

<http://www.ks.no/contentassets/75f6df85a9d346a2b3517ac6e1430c4d/kommunestorrelse-og-lokaldemokrati.pdf> (31.10.2016)

Malnes, Raino og Dag Einar Thorsen (Red.). *Demokrati. Historien og ideene*. Oslo: Dreyers forlag.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand og Joseph Lampel. 2009. *Strategy safari: Your complete guide through the wilds of strategic management*. 2. utgave. New York: The Free Press.

NOU 2016: 4. *Ny kommunelov*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

PROP. 95 S. (2013- 2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Regjeringen Solberg.

Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Smith, Eivind. 2012. *Konstitusjonelt demokrati*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Statistisk sentralbyrå. 2014. *KOSTRA publisering 17. mars 2014 – Veiledning til bruker*.  
<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/attachment/169293?ts=144f35d9768> (18.10.2015)

Sørensen, Rune J. 2005. ”Kommunenes frihet til å kreve skatt - Velgernes kontroll med skattenivået i Norge”. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 8, No.4: 213-223.

Thagaard, Tove. 2013. *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. 4. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Wroldsen, Lars William. 2014. Strategi og struktur: Skille mellom politikk og administrasjon, i Johnsen, Å. (red.), *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget

Aars, Jacob. 2007. *Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati*.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2LNAhNtrFicJ:gamle.ks.no/Pag eFiles/2901/JacobAarsKjennetegn.pdf+&cd=2&hl=no&ct=clnk&gl=no> (13.09.2015)

Aarsæther, Nils og Knut H. Mikalsen (Red.). 2015. *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

## Vedlegg 1 - Spørreskjema

### Kommuneplanens samfunnsdel

I henhold til lov av 27. juni 2008 nr. 71 lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) kapittel 11 skal alle kommuner ha en kommuneplan som omfatter samfunnsplan med handlingsdel og arealdel. Samfunnsdelen " skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon".

Før kommunen starter arbeidet med å utarbeide en kommuneplan skal den vedta et planprogram. Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbeidet, tydeliggjøre behovet for spesifikke utredninger og belyse opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Under følger noen spørsmål som har som formål å kartlegge i hvilke grad ulike aktører var involvert i prosessen frem til formell vedtakelse av kommuneplanens samfunnsdel. Likelydende undersøkelse vil bli sendt til alle landets kommuner.

Resultat av undersøkelsen vil inngå i undertegnes masteroppgave som senere vil publiseres på Høyskolen i Oslo og Akershus sitt digitale vitenarkiv; ODA.

Din besvarelse er ikke anonym. Ditt svar kan spores tilbake til deg.

*FORHÅNDSVISNING AV SIDE 1 (viser alle spørsmål, validerer ikke svarene)  
SVAR FRA FORHÅNDSVISNINGEN BLIR IKKE LAGRET. DENNE LENKEN MÅ IKKE DISTRIBUERES TIL REELLE RESPONDENTER.*

**Navn på kommune:**

---

---

Deltakelse i forbindelse med utarbeidelse planprogrammet for ko

**Hvilke rolle har du i kommunen?**

---

- Rådmann
  - Kommunalsjef/kommunaldirektør/sectorleder/assisterende rådmann
  - Virksomhetsleder/enhetsleder
  - Fagleder
  - Annen leder
  - Medarbeider
  - Annen rolle
-

Deltakelse i utarbeidelse av planprogrammet for kommuneplanen

**Hvor godt beskriver følgende utsagn utarbeidelsesprosessen frem til planprogrammet for kommuneplanen ble sendt til høring og offentlig ettersyn jf. pbl. § 11-13**

	1. Svært dårlig	2. Dårlig	3. Verken eller	4. Godt	5. Svært godt
Ordfører var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret/bystyret var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmannen (personlig) var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre kommunale ledere var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens ansatte var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innbyggerne og andre eksterne interessenter var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Hvor godt beskriver følgende utsagn utarbeidelsesprosessen etter høringsfristens utløp og frem til planprogrammet for kommuneplanen ble formelt vedtatt jf. pbl. § 11-13**

*Deltakelse i møtet hvor planprogrammet ble formelt vedtatt er her ikke relevant*

	1. Svært dårlig	2. Dårlig	3. Verken eller	4. Godt	5. Svært godt
Ordfører var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret/bystyret var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmannen (personlig) var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre kommunale ledere var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens ansatte var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innbyggerne og andre eksterne interessenter var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Deltakelse i utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel

**Hvor godt beskriver følgende utsagn utarbeidelsesprosessen frem til forslag til kommuneplanens samfunnsdel ble sendt til høring og offentlig ettersyn jf. pbl. § 11-14**

*Deltakelse i møtet hvor planen ble formelt vedtatt er her ikke relevant*

	1. Svært dårlig	2. Dårlig	3. Verken eller	4. Godt	5. Svært godt
Ordfører var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret/bystyret var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmannen (personlig) var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre kommunale ledere var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens ansatte var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innbyggerne og andre eksterne interessenter var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Hvor godt beskriver følgende utsagn utarbeidelsesprosessen etter høringsfristens utløp og frem til kommuneplanens samfunnsdel ble formelt vedtatt jf. pbl. § 11-15**

*Deltakelse i møtet hvor planen ble formelt vedtatt er her ikke relevant*

	1. Svært dårlig	2. Dårlig	3. Verken eller	4. Godt	5. Svært godt
Ordfører var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret/bystyret var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmannen (personlig) var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre kommunale ledere var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens ansatte var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innbyggerne og andre eksterne interessenter var sterkt involvert i planarbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



## Vedlegg 2 – Intervjuguide kvantitativ undersøkelse

Kommune	Navn	Politisk parti

Spørsmål	Svar/kommentar
<i>Hvor mange år har du vært ordfører?</i>	
<i>Hva kjennetegner et sterkt lokal demokrati?</i>	
<i>I hvilke grad opplever du å få kunnskap om saker som engasjerer innbyggerne?</i>	
<i>I hvilke grad opplever du at de folkevalgte styrer kommunens dagsorden?</i>	
<i>I hvilke grad opplever du at den politiske ledelsen har kontroll over kommunens ressurser - slik som penger, personell, informasjon og kunnskap?</i>	
<i>Har du som ordfører deltatt i utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel og eventuelt hvordan?</i>	
<i>På hvilke stadium av utarbeidelsesprosessen av kommuneplanens samfunnsdel ble andre folkevalgte involvert i utarbeidelsen av kommuneplanens og hvordan?</i>	
<i>Deltok eksterne aktører - slik som lag og foreninger - i utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel og eventuelt hvordan?</i>	
<i>I hvilke grad anser du det som hensiktsmessig at folkevalgte, forut for formell vedtakelse, deltar i planleggingen og utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel?</i>	
<i>Hva påvirker generelt graden av politisk deltakelse i kommunens strategiske planlegging?</i>	
<i>Benytter kommunen sammensatte prosjektgrupper bestående av politikere og administrasjon og eventuell andre ved</i>	

<i>utarbeidelse av politiske saker? Eventuelt i hvilke type saker benyttes slike prosjektgrupper?</i>	
<i>I hvilke grad opplever du strategisk planlegging som nyttig for kommunen?</i>	
<i>I hvilke grad blir kommunens strategiske planer etterlevd i kommunen?</i>	
<i>Påvirker kommunens innbyggerstørrelse politikernes deltakelse i kommunens strategiske planlegging?</i>	
<i>Vil eventuelt en kommunesammenslåing påvirke styrkeforholdet til kommunens politiske ledelse?</i>	
<i>Hva påvirker styrkeforholdet mellom kommunens politiske og administrative ledelse?</i>	

## Vedlegg 3 – Ikke-signifikante multivariate analyser

Tabell 1: Rådmannens deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,152 <sup>a</sup>	,023	,004	,903

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**ANOVA<sup>a</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2,997	3	,999	1,225	,303 <sup>b</sup>
	Residual	127,197	156	,815		
	Total	130,194	159			

a. Dependent Variable: Sp3\_rådmannen

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,911	,158		24,734	,000
	Kommunestørrelse	-1,095E-5	,000	-,134	-1,648	,101
	Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	4,121E-6	,000	,035	,435	,664
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,009	,028	-,026	-,322	,748

a. Dependent Variable: Sp3\_rådmannen

Tabell 2: Øvrige administrative leders deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,092 <sup>a</sup>	,008	-,011	,889

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**ANOVA<sup>a</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1,055	3	,352	,445	,721 <sup>b</sup>
	Residual	123,345	156	,791		
	Total	124,400	159			

a. Dependent Variable: Sp3\_ledere

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,589	,156		23,046	,000
	Kommunestørrelse	6,582E-6	,000	,083	1,006	,316
	Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	6,445E-6	,000	,057	,691	,491
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,009	,028	-,026	-,321	,749

a. Dependent Variable: Sp3\_ledere

Tabell 3: Innbyggernes deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet før høring og offentlig ettersyn

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,136 <sup>a</sup>	,018	,000	,965

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**ANOVA<sup>a</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2,721	3	,907	,974	,407 <sup>b</sup>
	Residual	145,254	156	,931		
	Total	147,975	159			

a. Dependent Variable: Sp3\_innbyggere

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,092	,169		18,298	,000
	Kommunestørrelse	-2,394E-6	,000	-,028	-,337	,736
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	9,852E-6	,000	,079	,973	,332
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,034	,030	-,091	-1,130	,260

a. Dependent Variable: Sp3\_innbyggere

Tabell 4: Rådmannens deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet etter høring og frem til formell vedtakelse

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,105 <sup>a</sup>	,011	-,008	,940

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**ANOVA<sup>a</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1,540	3	,513	,581	,628 <sup>b</sup>
	Residual	137,803	156	,883		
	Total	139,344	159			

a. Dependent Variable: Sp4\_rådmannen

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,677	,165		22,339	,000
	Kommunestørrelse	-2,150E-6	,000	-,025	-,311	,756
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	1,109E-5	,000	,092	1,124	,263
	Største parti (venstre-høyre dim)	,017	,029	,046	,567	,571

a. Dependent Variable: Sp4\_rådmannen

Tabell 5: Øvrige administrative lederes deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet etter høring og frem til formell vedtakelse

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,077 <sup>a</sup>	,006	-,013	,871

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

ANOVA<sup>a</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,708	3	,236	,311	,817 <sup>b</sup>
	Residual	118,236	156	,758		
	Total	118,944	159			

a. Dependent Variable: Sp4\_ledere

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,516	,152		23,063	,000
	Kommunestørrelse	5,222E-6	,000	,067	,815	,416
	Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	-1,808E-6	,000	-,016	-,198	,843
	Største parti (venstre-høyre dim)	,006	,027	,019	,236	,814

a. Dependent Variable: Sp4\_ledere

Tabell 6: Innbyggernes deltakelse ved utarbeidelsen av planprogrammet etter høring og frem til formell vedtakelse

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,119 <sup>a</sup>	,014	-,005	,899

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

ANOVA<sup>a</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1,825	3	,608	,753	,522 <sup>b</sup>
	Residual	126,119	156	,808		
	Total	127,944	159			

a. Dependent Variable: Sp4\_innbyggere

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,089	,157		19,618	,000
	Kommunestørrelse	-8,840E-6	,000	-,109	-,1336	,183
	Gjennomsnittlig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	-5,370E-6	,000	-,047	-,569	,570
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,015	,028	-,042	-,525	,600

a. Dependent Variable: Sp4\_innbyggere

Tabell 7: Rådmannens deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,133 <sup>a</sup>	,018	-,001	,892

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

ANOVA<sup>a</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2,226	3	,742	,932	,427 <sup>b</sup>
	Residual	124,174	156	,796		
	Total	126,400	159			

a. Dependent Variable: Sp5\_rådmannen

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	4,174	,156		26,714	,000
	Kommunestørrelse	-2,690E-6	,000	-,033	-,410	,683
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	1,004E-5	,000	,088	1,072	,285
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,026	,028	-,074	-,927	,355

a. Dependent Variable: Sp5\_rådmannen

Tabell 8: Innbyggernes deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel før høring og offentlig ettersyn

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,108 <sup>a</sup>	,012	-,007	1,005

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

ANOVA<sup>a</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1,864	3	,621	,615	,606 <sup>b</sup>
	Residual	157,511	156	1,010		
	Total	159,375	159			

a. Dependent Variable: Sp5\_innbyggere

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,578	,176		20,335	,000
	Kommunestørrelse	-9,086E-6	,000	-,101	-1,229	,221
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	-7,892E-7	,000	-,006	-,075	,940
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,013	,032	-,033	-,410	,682

a. Dependent Variable: Sp5\_innbyggere

Tabell 9: Rådmannens deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og fremt til formell vedtakelse

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,174 <sup>a</sup>	,030	,012	,840

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**ANOVA<sup>a</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3,428	3	1,143	1,618	,187 <sup>b</sup>
	Residual	110,166	156	,706		
	Total	113,594	159			

a. Dependent Variable: Sp6\_rådmannen

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	4,087	,147		27,770	,000
	Kommunestørrelse	-2,644E-6	,000	-,035	-,428	,669
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	1,649E-5	,000	,152	1,870	,063
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,014	,026	-,043	-,539	,590

a. Dependent Variable: Sp6\_rådmannen

Tabell 10: Øvrige administrative leders deltakelse ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel etter høring og fremt til formell vedtakelse

**Model Summary**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,083 <sup>a</sup>	,007	-,012	,867

a. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**ANOVA<sup>a</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,803	3	,268	,356	,785 <sup>b</sup>
	Residual	117,197	156	,751		
	Total	118,000	159			

a. Dependent Variable: Sp6\_Jedere

b. Predictors: (Constant), Største parti (venstre-høyre dim), Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger, Kommunestørrelse

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,690	,152		24,312	,000
	Kommunestørrelse	5,667E-6	,000	,073	,889	,376
	Gjennomsnittelig størrelse disposisjonsfond 2011-2015 pr. tusen innbygger	5,996E-6	,000	,054	,659	,511
	Største parti (venstre-høyre dim)	-,007	,027	-,019	-,241	,810

a. Dependent Variable: Sp6\_Jedere