



UiT Norges arktiske universitet

Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Forvaltningskvalitet sett i lys av kommunestørrelse

En studie om hvordan kommunestørrelse kan påvirke kommunenes evne til å gjennomføre lovpålagte oppgaver

Jakob Kippernes

Masteroppgave i Statsvitenskap STV-3900 Mai 2024

Forord:

Masteroppgaven har vært en prosess, som både har krevd mye tid, arbeid og dedikasjon. Jeg har hatt en bratt læringskurve, hvor jeg har fått erfare hvor tidkrevende det er å samle inn data og gjennomføre et forskningsprosjekt. Jeg vil spesielt rette en stor takk til min veileder Øystein Solvang, for en uvurderlig veiledning og støtte gjennom hele prosessen. Uten deg hadde jeg ikke kommet i mål. Jeg vil også rette en stor tatt til familie, venner, samboer for å støtte meg i denne krevende innspurten av studiene.

Sammendrag

Kommunene i Norge har i de senere årene fått stadig større ansvar for både velferdsoppgaver og forvaltning av ressurser. Forvaltningskvaliteten i de ulike kommunene varierer i stor grad. Kommunereformen hadde som mål å øke kommunenes størrelse for å styrke fagmiljøene, velferdstjenestene og kommunenes evne til å utføre de lovpålagte oppgavene. I denne masteroppgaven blir følgende problemstilling belyst: «Hvordan påvirker kommunestørrelse forvaltningskvaliteten». For å kunne besvare denne problemstillingen er det utarbeidet et datasett på gjennomførte lovlighetskontroller av norske kommuner i 2022. Dette er lovlighetskontroller gjennomført av Statsforvalteren. Det er valgt ut fem teoretiske perspektiver for å kunne belyse problemstillingen. De teoretiske perspektivene er størrelse og lokaldemokrati, kommunal teori, politisk tillit, politisk interesse og Quality of Government (QoG). Disse perspektivene bidrar til å se betydningen av kommunestørrelse og betydningen av god forvaltningskvalitet fra flere vinklinger. Resultatet av analysen viser at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og forvaltningskvalitet. De minste kommunene i landet kommer dårligere ut enn større kommuner. Oppgaven peker også mot at de kommunene med en høyere grad sentralitet, kommer bedre ut når det gjelder forvaltningskvalitet.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
2. Bakgrunn	3
2.1 Avgrensning og problemstilling.	7
2.2 Tidligere kommunereformer i Norge.....	8
2.3 Erfaringer fra kommunesammenslåinger	10
3. Teori	17
3.1 Begrunnelse for valg av teoretiske perspektiver.....	17
3.2 Hvilke oppgaver har en norsk kommune?	17
3.3 Quality of Government	21
3.4 Størrelse og lokaldemokrati.....	29
3.4 Politisk interesse og kunnskap	31
3.5. Politisk tillit.....	37
4. Metode og Forskningsdesign.....	41
4.1 Forskningsdesign.....	41
4.2 Datamateriale.....	42
4.3 Kodingen av de teoretiske perspektivene	45
4.3.1 Kodingen av Quality of Government (QoG).....	46
4.3.2 Kodingen av størrelse og lokaldemokrati	46
4.4 Datakvalitet.....	47
4.4.1 Validitet.....	47
4.4.2 Reliabilitet.....	48
4.5 Andre opplysninger	49

5. Deskriptiv analyse	51
5.1 Utfallet av lovlighetskontroller på regionalt nivå	52
5.2 Godtatte lovlighetsklager og folketall	55
5.3 Lovlighetskontroller sett i lys av folketall og sentralitet	56
5.4 Lovlighetsklager og politisk interesse i lokaldemokratiet.....	57
6 Analyse	59
6.1 Quality of government (QoG).....	59
6.2 Størrelse og lokaldemokrati.....	65
6.3 Politisk interesse og kunnskap	70
7. Konklusjon	73
Referanser:	77
Kodebok:.....	80

1 Innledning

Kommunereformen ble lansert av Solberg-regjeringen. Kort tid etter at regjeringen tiltrådte etter stortingsvalget i 2013, ble det varslet at det ville bli endringer i kommunestrukturen i Norge. Alle kommunene i Norge ble bedt om å utrede muligheten for sammenslåing med nabokommunene. Begrunnelsen for reformen var at større kommuner ville føre til økt kompetanse og større faglig robusthet (Klausen, et al. 2016, s.28).

Reformen var et tema som skapte stor debatt blant lokalpolitikere, stortingspolitikere og lokalbefolkning i kommunene. Dette var den første reformen i nyere tid som skulle endre drastisk på antall kommuner i Norge. Noen fryktet at dette ville skape mer sentralisering og dårligere velferdstjenester. Andre var mer positivt innstilt til reformgrunnlaget, da enkelte kommuner var preget av manglende kompetanse og dårlig økonomi. Kommunal identitet var også mye diskutert.

Kommunereformen ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2015, og det ble gjennomført folkeavstemninger i flere kommuner i tiden etter. Innbyggerne i kommunene skulle stemme over hvilke nabokommuner det var aktuelt å slå seg sammen med. Resultatene av folkeavstemningen viste at noen kommuner ønsket å fortsette å stå alene og andre kommuner ville slå seg sammen med nabokommunen. I årene 2017 til 2020, ble det gjennomført en rekke sammenslåinger, hvor noen ble gjort med tvang mot kommunenes vilje (Klausen, et al. 2016, s.41).

Da Støre-regjeringen presenterte sin regjeringsplattform i 2021 ble det presentert følgende:

«Oppløse tvangssammenslåtte kommuner som sender søknad etter vedtak i kommunestyret innen 1. juli 2022. Fjerne delene i inntektssystemet som straffer kommuner som ikke slår seg sammen.» (Hurdalsplattformen, 2021).

Kommunereformen har vært et sentralt tema i norsk politikk de siste ti årene, og vil nok fortsette å være sentralt i tiden fremover, både i det offentlige ordskiftet og innenfor forskning. I tråd med kommunenes stadige økte velferdsoppgaver er det viktig at det blir gjort gode og

bærekraftige valg for fremtiden. Vi er avhengig av gode utredninger og forskning, som kan gi grunnlaget for Norges fremtidige kommunestruktur.

I denne masteroppgaven vil kommunereformen bli sett i lys av kommunestørrelse og forvaltningskvalitet. Det vil også bli gjennomgått viktige temaer i lokaldemokratiet som tillit og kunnskap. En viktig del av oppgaven baseres seg på å finne en sammenheng mellom forvaltningskvaliteten og størrelsen på kommunen. Dette fordi at norske kommuner er et viktig forvaltningsorgan og kvaliteten på forvaltningen er et viktig mål for å skape et godt lokaldemokrati, og gode lokalsamfunn med likeverdige tjenester. Forhåpentligvis er oppgavens sluttresultat relevant nok til videre forskning innen kommunestørrelse og forvaltningskvalitet.

2. Bakgrunn

Ut ifra regjeringen sin begrunnelse, så var det en rekke utfordringer i kommunestrukturen i Norge. I sin begrunnelse gikk de inn på flere utfordringer med dagens kommunestruktur. Noe av det som ble sett på som en utfordring fra statlig hold var problematikken med befolkningsutviklingen og sentralisering. Her kunne man se at flere valgte å flytte til større kommuner. Dette resulterte i at mange kommuner i distriktene opplevde fraflytting, og større kommuner økte i innbyggertall. Det ble også lagt vekt på at større og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene. Dette fordi at i løpet av de siste 50 årene, så hadde kommunene blitt tildelt større ansvarsområder, særlig innenfor helse. Det at kommunene har blitt tildelt flere og viktigere oppgaver, stiller også krav til mer kompetanse på de spesialiserte områdene. Regjeringen mente at fagmiljøene i kommunene ikke var sterk nok (Prop. 95 S (2013-2014), s. 24-25).

I Norman-utvalget sin rapport fra 2020, ble det pekt på tre punkter som var en utfordring for demografien i norske kommuner. De pekte mot at befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetning var hovedutfordringen i kommunene. I forhold til befolkningsnedgangen i distriktskommunene, så har dette vært et problem i flere tiår. Ifølge utvalget har det å stabilisere befolkningsnedgangen vært et distriktpolitisk mål i flere år. Det ble også pekt mot at en stadig aldrende befolkning i distriktene var et problem. Dette ble hovedsakelig begrunnet ved at kommunene må lage gode tjenester for å kunne håndtere aldringen i lokalsamfunnet. Spredt bosetting blir også fremhevet som en demografi utfordring. Dette fordi det skaper utfordringer, spesielt med tanke på tjenesteorganisering (NOU 2020:15, s.11).

Målene med reformen som var satt fra regjeringen, var at mindre kommuner skulle slå seg sammen til større og mer robuste enheter Prop. 95S (2013-2014, s.7). Færre og større kommuner skulle føre til at kommunene hadde mulighet til å ivareta lovpålagte oppgaver på en god måte. Det skulle også føre til at kommunene klarte å utvikle et mer bærekraftig lokalsamfunn. Som et viktig prinsipp av reformen, så skulle det legges til grunn at kommunene var store nok til å kunne utføre de aller fleste oppgaver selv, uten bruk av interkommunalt samarbeid (Prop. 95S (2013-2014, s.32). De mer overordnede målene var som følger:

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne – Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling – Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner – Styrket lokaldemokrati (Prop. 95 S (2013-2014), s. 29)

I denne proposisjonen ble det utdypet hva disse tre punktene innebar. Det første punktet ble det lagt til grunn for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Dette skulle resultere i at kommunene skulle få en størrelse som gjorde at de fikk en mulighet for funksjonelle planleggingsområder og en demokratisk styring av samfunnsutviklingen.

På bakgrunn av bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, så skulle kommunene bli mer bærekraftige økonomiske. Dette skulle skje ved at kommunene ble større, slik at de fikk en mer variert befolkningssammensetning og nærings sammensetting. Under styrket lokaldemokrati ble noen svært sentrale punkter fremhevet. Dette var at større kommuner kunne få tildelt flere oppgaver fra fylkesmannen og staten. Noe som skulle føre til at flere oppgaver ble tildelt kommunen (Prop. 95S (2013-2014), s.29).

Regjeringen satte ned et ekspertutvalg som skulle utrede hvordan en ny kommunal struktur skulle se ut. Dette ekspertutvalget fikk navnet Vabo-utvalget. Kriteriene som ble utdelt til ekspertutvalget kunne være økonomisk robusthet, bo og arbeidsmarkedsregioner og andre forutsetninger for god oppgaveløsning. Videre skulle kriteriene ivareta kommunenes fire viktigste funksjoner. Dette er kommunen som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Kriteriene skulle benyttes på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur (Klausen, et al., s.28-29).

Vabo utvalget sitt mandat var at de skulle gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. (Klausen, et al, s.28). Første delrapporten til Vabo utvalget kom 24 mars 2014. Sluttrapporten ble presentert 1 desember 2014. I delrapporten som kom frem i mars 2014, la ekspertutvalget frem 12 kriterier som gjaldt for en eventuell ny inndeling i kommunestruktur. Ti av disse gjaldt kommunene og to av disse kriteriene gjaldt staten. De kriteriene som gjaldt kommunene, handlet om tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Disse var tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkelig distanse, effektiv

tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet og valgfrihet. I forhold til samfunnsutvikling foreslo utvalget at kommunene skulle bli funksjonelle samfunnsutviklingsområder. De kriteriene som gjaldt kommunen som demokratisk arena var å sikre kommunen som en arena for høy politisk deltakelse, lokalpolitisk styring og lokal identitet. I denne delrapporten var det som tidligere nevnt at det også var enkelte kriterier som staten måtte oppfylle. Dette var kriterier som betydde at kommunene skulle få en bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring (Klausen, et al. s.28).

Et viktig kjennetegn ved den norske kommunestrukturen og kommunenes oppgaver er begrepet generalistkommuneprinsippet. Dette er et begrep som innebærer at alle kommuner skal være pålagt like oppgaver gjennom lov (Klausen, et al., s.29). Begrepet generalistkommuneprinsippet kan også vurderes på forskjellige måter. En generalistkommune er et eget rettssubjekt, der kommunestyret har det overordnede ansvaret for å løse et bredt antall oppgaver innenfor sitt territorium. Begrepet generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommunene i Norge har samme juridisk status og de har det samme ansvaret for de lovbestemte oppgavene. Dette er uavhengig av kommunestørrelse, økonomi og bosettingsmønster. Generalistkommunesystemet er et enhetlig nasjonalt styringssystem for generalistkommuner basert på generalistkommuneprinsippet (NOU 2023:9, s.10).

“Lovgivningen gir også de samme rammene for organisering og styring av norske kommuner. Alle kommuner også skal ivareta demokratiske funksjoner, yte de samme lovpålagte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøvere og ta hånd om planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Dette gjelder uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Prinsippet innebærer at alle innbyggere skal ha tilgang til de samme offentlige tjenestene uansett hvilken kommune de bor i. Generalistkommuneprinsippet gir mulighet for en enhetlig styring, både økonomisk og juridisk” (NOU: 2023:9, s.18).

Vabo-Utvalget understreket at generalistkommuneprinsippet skulle videreføres også etter reformen var gjennomført, ettersom det er viktig prinsipp med tanke på organiseringen av kommunene i Norge. Dette var et premiss som var lagt til grunn for utredningen, under den forutsetning av at kommunene jevnt over hadde blitt sterkere og mer robuste (NOU 2023:9, s.15). Vabo-utvalget kom også med flere anbefalinger for en ny kommunestruktur. Den første

anbefalingen innebar at kommunene burde ha minst 15-20000 innbyggere. Årsaken til dette minimumskravet, var at det ville gjøre det lettere for kommunene å løse sine oppgaver. Det ville også gjøre at kommunene kunne få en bredere oppgaveportefølje (Klausen, et al., s.30). Den andre anbefalingen var at kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder innebærer at det er en fordel at folk bor og jobber i samme kommune. Dette med tanke på transport, areal og fordelingen av økonomiske ressurser. Den tredje anbefalingen som utvalget presenterte var at staten burde redusere detaljstyringen og at ordninger for politisk deltakelse og engasjement burde videreutvikles for å kunne skape slagkraftige demokratiske arenaer.

I 2015 ble det vedtatt at reformen skulle gjennomføres. Dette resulterte i at det ble gjennomført folkeavstemninger i flere kommuner rundt omkring i landet. Reformen skapte et enormt engasjement i hele landet. Nå begynte kommunene arbeidet med å forhøre seg med hvilke nabokommuner det kunne være aktuelt å slå seg sammen med. Regjeringen og ekspertutvalget hadde begrunnet at dagens norske kommuner var for små til å løse dagens velferdsoppgaver. Mange fryktet at tilbud ville sentraliseres, legges ned og at arbeidsplasser ble borte. Kommunereformen ble dermed en svært kontroversiell reform som var delaktig i et distriktsopprør. Dette kan sees i lys av Senterpartiets sitt lokalvalg i 2019. I periferien fikk Senterpartiet stor oppslutning, da de spilte på et periferisk oppgjør mot kommune og fylkesreformen (Stein, et al. s.488). Senterpartiet sitt brakvalg understreker hvilken betydning reformene har hatt for innbyggerne i periferien, med tanke på viktighet og engasjement. Kommunereformen var ikke derimot det eneste som skapte debatt i dette distriktsopprøret. Regionreformen skapte også betydelig debatt. Regionreformen kan derimot sees som en mindre lokalt forankret reform enn kommunereformen, da det heller ikke ble utstedt folkeavstemninger.

Enkelte kommuner ble også tvangssammenslått. Dette førte til at demokratiargumentet med reformen kom opp til debatt. En studie gjort i 2023, viste derimot at reformene ikke har hatt negativ innflytelse på befolkningens tillit til lokalpolitikere. I Norge ble det derimot gjennomført 221 folkeavstemninger om kommunereformen og i 86 prosent av disse avstemningene, så valgte kommunestyret å følge folkeavstemningene. Selv om Stortinget tok de endelige bestemmelsene, så ble noen få kommuner slått sammen mot sin vilje. Studien peker

mot at innbyggerne i norske kommuner kunne føle at sin stemme ble hørt i folkeavstemningen (Solvang et al, 2023, s.13-14).

Dette har vært en stor reform som innebærer store endringer i Norge. Kommunene og delvis fylkene har et stort ansvar for å tilby velferdstjenester for innbyggerne i Norge. Dette er alt fra grunnskole til sykehjem og helsestasjoner etc. Dette er veldig viktige og sentrale forvaltningsoppgaver. Kommunene i seg selv har en bred og omfattende oppgaveportefølje innenfor det nasjonale styringssystemet. Kommunene i Norge lever i et spenningsfelt mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt i kommunene (NOU 2023:9, s.17-18). Årsaken til dette er at kommunene er et uttrykk for lokalstyret, samtidig som at kommunene skal ha frihet til å prioritere lokale anliggende. På den andre siden er kommunene svært involvert i velferdsstaten. Dette fører til at de er svært delaktige i både nasjonale og regionale oppgaveløsinger (NOU 2023:9, s.18).

2.1 Avgrensning og problemstilling.

Som nevnt i forrige avsnitt, så har kommunene i Norge over tid blitt tildelt flere velferdsoppgaver. De har også et stort ansvar for kompetansekrevene oppgaver, spesielt innen helsetjenester. Dette innebærer at det stilles store krav til utførelsen av disse oppgavene. På bakgrunn av viktigheten og størrelsen på kommunens oppgaver, er utførelsen av disse svært viktig for innbyggerne. Det å ha et godt velferdstilbud i en kommune kan også gjøre en kommune mer attraktiv for eventuelle tilflyttere. Dermed er forvaltningskvalitet viktig når det snakkes om kommunestørrelse og effektivitet. Dette fordi at forvaltningskvalitet har påvirkning på hvordan lokalsamfunnet forvalter sine ressurser. Forvaltningskvalitet kan også ha en påvirkning på hvordan velferdstjenestene i et lokalsamfunn er. Et interessant aspekt, er at tidligere forskning har vist at i større kommuner, så er innbyggerne mindre fornøyd med sine velferdstjenester (Christensen, 2020, s.18).

Denne oppgaven vil bli vinklet mot forvaltningskvaliteten i norske kommuner. Med dette menes det med å sette forvaltningskvalitet opp imot kommunestørrelse. Dette gjør det mulig å se om større kommuner har bedre eller dårligere forvaltningskvalitet enn mindre kommuner. Forvaltningskvalitet kan måles på mange forskjellige måter. Dette kan måles ut ifra de fleste

lovfestede oppgaver som kommunene foretar seg. Dermed blir begreper som generalistkommuneprinsippet et sentralt tema i denne oppgaven.

Problemstillingen som har blitt valgt til oppgaven er: «Hvordan påvirker kommunestørrelse forvaltningskvaliteten?». Dette vil dermed følges opp med ett forskningsspørsmål. «Hvilke regionale forskjeller er det på forvaltningskvaliteten i Norge?»

2.2 Tidligere kommunereformer i Norge

Hvis man ser nærmere på kommunereformen fra et historisk perspektiv, så har reformer om kommunestørrelser vært et sentralt tema flere ganger i Norge. Den som skapte størst forandringer med tanke på reduksjonen av kommuner, er den reformen som ble gjennomført i 1964. Det var derimot ikke alle sammenslåingene som ble gjennomført i 1964. Denne reformen ble utredet av Schei komiteen. Schei komiteen var et utvalg som ble nedsatt i 1946. Dette utvalget ble nedsatt fordi at staten hadde et ønske om å gi kommunene i Norge større oppgaver. Hvis man ser på det mer bakenforliggende faktorene for å utrede dette, så var innføringen av niårig skole et sentralt punkt. Det ble også sett på som et problem at antall kommuner i Norge hadde økt drastisk siden formannskapslovene ble vedtatt. Dette resulterte i at de gamle kommunegrensene var utdaterte. Kommunikasjonsmønstrene og transportmønstrene hadde også forandret seg i svært stor grad på disse årene. Mandatet til komiteen var dermed at de skulle utrede en revisjon av kommuneinndelingen slik at kommunene var i stand til å løse sine oppgaver på administrativt og økonomisk (NOU 2023:9, s.185).

I 1951 la komiteen frem sin innstilling på hvordan kommunestrukturen burde se ut. Her ble det understreket at en kommune burde i minimum ha innbyggertall mellom 2500-3000 innbyggere og 5000-10000 innbyggere, der de lokale forholdene lå til rette for nettopp dette. Det skulle også være et kraftig næringsliv i enhver kommune slik at kommunene kunne stå på egne bein i både oppturer og nedturer. Dette skulle være en faktor for å hindre fraflytting. Det var også viktig å utvikle et levedyktig sentrum, eller legge til rette for at et sentrum kunne utbygges (NOU 2023:9, s.185). I årene 1959-1962 presenterte komiteen fylkesvis hvordan den nye kommunestrukturen burde se ut. I denne prosessen fikk kommunene og fylkeskommunene god

tid til å komme med innspill om lokalliggende forhold. Dette førte til at komiteen sin innstilling ble endret i stor grad. I årene 1962 til 1965 ble de aller fleste nye kommunene etablert. Dette resulterte i at det ble en reduksjon fra 747 kommuner til 454 kommuner. Det var også flere kommuner som hadde færre enn 2500 innbyggere som ikke ble slått sammen til større kommuner (NOU 2023:9, s.185).

Det neste utvalget som skal presenteres, når det gjelder sentrale utredninger innenfor kommunestruktur i Norge, er Christensen utvalget. Dette utvalget ble i 1989 nedsatt for å kunne se nærmere på hvordan de gjeldene kommune og fylkesinndelingen fungerte og dermed legge frem et forslag til hvordan den fremtidige kommune og fylkesinndelingen burde se ut. Dette utvalget skulle derimot ikke komme med konkrete forslag eller utredninger til endringer i inndelingen. Utvalget la dermed frem en rapport i 1995, der de foreslo at det måtte gjøres en reform i både kommune og fylkesinndelingen i Norge. Noen av forslagene til endringene som måtte gjøres var at kommunene burde avgrenses slik at de utgjør geografiske funksjonelle enheter, som var tilpasset en felles bolig og arbeidsmarked. Dette inkluderte også private og offentlige tjenestetilbud. Med andre ord, så legger de vekt på at folk i større grad bør bo i den kommunen som de jobber i og mottar de offentlige tjenestene i. Her ble det derimot lagt vekt på at minstepopulasjonen på en kommune burde være 5000 innbyggere. Det ble presisert at kommunenes utstrekning ikke burde være større enn at de aller fleste skulle ha en akseptabel reisevei til kommunesenteret og de offentlige tjenestene (NOU 2023:9, s.186).

Christiansen utvalgets utredning ble dermed fulgt opp av Stortinget i 1995. Her ble det derimot slått fast at det var et behov for å endre strukturen på kommune og fylkesinndelingen. Kort tid etter at regjeringen presenterte utvalget sitt arbeid i en stortingsmelding, ble det vedtatt av Stortinget at det ikke skulle gjennomføres sammenslåinger som ikke var basert på lokal enighet. Dette resulterte i at frivillighetsvedtaket ble vedtatt. Dette vedtaket gikk ut på at Stortinget ikke skulle slå sammen kommuner mot den lokale folkeviljen. Stortinget understreket at det kunne være u hensiktsmessig å tvinge frem inndelinger. De presiserte også at det ikke var nødvendig med en nasjonal inndelingsreform (NOU 2023:9, s.186). Det som var spesielt med dette utvalget sin utredning var at de startet en debatt om det folkevalgte mellomnivået. Den var også svært sentral fordi de understreket at det var et reformbehov, både med tanke på kommune inndelingen og med fylkesinndelingen (Vebostad, 2013, s.103)

2.3 Erfaringer fra kommunesammenslåinger

I denne tematikken, er det sentralt å se på hvilke erfaringer og resultater de tidligere kommunesammenslåingene i Norge har gitt oss. Det er derimot gjennomført en rekke evalueringer og kartlegginger med de tidligere sammenslåingene, men mye av denne forskningen og evalueringen ikke nødvendigvis er like relevant, da premissene ved tidligere sammenslåinger har hatt fokuset på andre aspekter ved kommunene. Dermed gir kommunereformen fra 2020 oss et svært godt grunnlag for å kunne forske videre på effekter av disse sammenslåingene.

De aspektene som jeg ønsker å gå inn på i denne delen er hvordan dette har påvirket fagmiljøene. Dette har vært et av de mest sentrale temaene i reformen i likhet med økonomi og effektivitet. Generalistkommuneutvalget har også lagt til grunn for å se nærmere på internasjonale resultater i forbindelse med effekter av sammenslåinger. Det kan derimot være ulike begrunnelser ut ifra forskjellige stater hva formålet med en reform skal være. Dette kan være arealutfordringer, sterkere økonomi, større fagmiljø og forutsetninger for mer likere tjenester. Hvis man ser på flere andre land, så kan man se at fokuset og motivasjonen bak reformene har vært at offentlig sektor skal spare penger og ressurser på å gjennomføre kommunereformene. Hvis man ser på Solberg regjeringen sin motivasjon for å gjennomføre reformen i 2020, så har ikke økonomi vært holdt frem som en viktig begrunnelse for reformen. Her ble det lagt vekt på at en reform skal kunne skape et mer likeverdig velferdstilbud for alle landets kommuner. Det skulle også skapes mer bærekraftige og mer robuste kommuner, samt et styrket lokaldemokrati. Når sammenslåinger tidligere har blitt evaluert, har ofte evalueringsmålene vært lokaldemokrati og ressursbruk. Det har sjeldnere vært forsket på kompetanse og systemkapasitet (NOU 2023:9, s.188).

Hvis man ser nærmere på argumentet om fagmiljø og bedre tjenester, så har telemarkforskning gjennomført flere kartlegginger av erfaringer med tidligere sammenslåinger, blant annet en større utredning som ble gjennomført i 2009 (NOU 2023:9, s.189). Denne utredningen så på de frivillige sammenslåingene som ble utført i perioden 2005-2008. I rapporten konkluderte de med at kommunene hadde blitt mer robuste og mer handlekraftige. De ble også i bedre stand til å møte fremtidige utfordringer innen tjenesteproduksjon, samt næringsutvikling og

samfunnsutvikling (NOU 2023:9, s.188). Hvis man ser på resultatet som telemarksforskning kom frem til med sin evaluering av reformene i det gitte tidspunktet, så kan man derimot si at disse punktene som blir fremhevet, er i tråd med det Solberg-regjeringen ønsket å oppnå med sin reform i 2020. Her ble spesielt tjenesteproduksjonen og samfunnsutviklingen også vektlagt.

Menon Economics gjorde også en analyse i 2023, på tidligere sammenslåtte kommuner i Norge. Her undersøkte de gevinstrealiseringene i de sammenslåtte kommunene.

«Vi finner at størrelsen på fagmiljøene og attraktive fagmiljøer i kommunal sektor øker med kommunestørrelse. Små kommuner har størst utfordringer med å etablere robuste og attraktive fagmiljøer. Utfordringene er størst innenfor små tjenesteområder som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer for å tilfredsstille lovkrav og levere kvalitet. To konkrete eksempler på slike tjenesteområder er psykisk helse og avhengighet og lokal arealplanlegging. Vår kartlegging viser at det er mangel på kompetanse og kapasitet innenfor disse områdene og at konsekvensen er at personer med psykiske- og/eller avhengighetsutfordringer ikke får den hjelpen de har krav på. Innenfor arealplanlegging finner vi blant annet at mangel på kompetanse og kapasitet bidrar til høyere klimagassutslipp og mer nedbygging av natur» (Menon-rapport, 34, 2023)

Menon Economics gjorde også en analyse i 2019 på tidligere sammenslåtte kommuner i Norge. Her kom de frem til at det er god grunn til å tro at kvaliteten på tjenestene i de sammenslåtte kommune, var bedre enn i kommuner som ikke ble slått sammen (NOU 2023:9, s.189). Mye av årsaken til at kvaliteten hadde blitt bedre, er nettopp fordi at mye av det administrative budsjettet ble frigjort, ved at en kommune ble sammenslått med en annen en. Dette gjorde at ressursene kunne brukes til andre formål eller å bedre allerede eksisterende tjenester innad i kommunen. Menon utredningen fant også ut at økt bredde på kompetanse og større bredde samt bedre økonomi gjorde at kommunene kunne utlyse flere hele stillinger. Dette gjorde igjen at det ble flere søkere på stillingene og fagmiljøene ble mer attraktive for arbeidstakere (NOU 2023:9, s.189) Dette gjorde igjen at fagmiljøene ble vesentlig sterkere. I kommuneproposisjonen fra 2022, rapporterte kommunal og moderniseringsdepartementet tilbakemeldingene fra de forskjellige statsforvalterne. I det første året av sammenslåingene, så ble mye av de planlagte aktivitetene påvirket av koronapandemien, og dermed ble mange

planlagte aktiviteter erstattet av smittesporing og krisehåndtering. Statsforvalterne kom samtidig frem til at de hadde merket en positiv effekt av sammenslåingene. Det de særlig satte vekt på var at det hadde styrket kapasiteten og kompetansen på ulike fagområder (NOU 2023:9, s.189). Eksempelet som blir fremlagt av Statsforvalterne i dette tilfellet, tyder mot at det har gått i den retningen som Solberg-regjeringen ønsket. Dette er derimot en midlertidig uttalelse fra statsforvalterne og ikke noen direkte konkret rapport om effekter som har blitt presentert, men ut ifra oppfatningen til statsforvalteren i de ulike plassene i landet, så tyder det imot at det har hatt en positiv effekt.

En metastudie gjort av Tavares (2018), undersøkte resultatene av flere kommunereformer gjort i Europa. Denne studien poengterte at kommunesammenslåing hadde hatt positiv effekt i flere Europeiske land. Reformene hadde også hatt god effekt på tjenestetilbudet til innbyggerne. Dette gjaldt både kvaliteten på tjeneste, men også det økte tilbudet av forskjellige typer tjenester. Erlingsson og Flemgård (2018) fant i sin studie at kvaliteten på tjenestetilbudet enten blir like god eller bedre etter sammenslåinger. De presiserer at selv om tjenestene blir bedre, så øker ikke nødvendigvis tilfredsheten med tjenestene ytterligere. Det tydet mot at tilfredsheten med tilbudet var lavere i den tidligere kommunen som ikke fikk tildelt kommunesenteret (Erlingsson & Flemgård, 2018).

Selv om ikke Solberg regjeringen presiserte at økonomi og effektivitet var en av de viktigste målene med kommunereformen, så er det etter mitt syn et svært viktig tema. Dette fordi at økonomi og effektivitet er svært sentralt med tanke på å bedre tjenestetilbud for innbyggerne. Hvis man som kommune har mer effektivitet og en bedre økonomi, så vil dette gi et bedre offentlig tjenestetilbud. Det har også vist seg at mye av forskningen som har blitt gjort på kommunesammenslåinger har vært økonomiske virkninger (NOU 2023:9, s.189

I forskningen har det vært undersøkt om man klarer å slå ut stordriftsfordeler og det har vært søkelys på innsparinger. Hvis man ser mot den danske kommunereformen, har det blitt gjort en del forskning på de økonomiske resultatene. Hvis man ser til 2012, så har de danske kommunale administrasjonskostnadene blitt redusert med 1,3 milliarder danske kroner over en treårsperiode. Reduksjonen hadde etter de tre årene flatet ut. I Danmarks tilfelle, hadde de hatt en svært omfattende kommunereform, der 2/3 av kommunene var berørt av sammenslåinger.

Reduksjonen i administrasjonskostnader hadde vært aller størst i de sammenslåtte kommunene. Sammenslåingen hadde ført til at administrasjonskostnadene hadde blitt redusert med 10 prosent (NOU 2023:9, s.189).

I en artikkel fra 2016, fra Houlberg vises det til at reformene i Danmark, har innfridd forventningene om forbedret økonomisk systemkapasitet. Dette ga også kommunene stordriftsfordeler på administrasjon og veiområdene i de sammenslåtte kommunene. Disse sammenslåingene førte derimot ikke til reduksjon i de samlede utgiftene. Hvis man ser imot produktiviteten, så var den ikke bemerkelsesverdig økt etter sammenslåingene (Houlberg, 2016).

Menon Economics har også utarbeidet en rapport med tanke på økonomiske faktorer med kommunesammenslåingene i Norge (NOU 2023:9, s.190). Dette handlet om gevinstrealisering i sammenslåtte kommuner. Alle de kommunene som ble undersøkt i denne rapporten kunne fortelle at de følte at tjenestetilbudet hadde blitt bedre som følge av sammenslåingene. De rapporterte også at de hadde hatt en god økonomisk gevinst av dette. Den økonomiske gevinsten kom hovedsakelig av reduserte administrasjonskostnader. Det ble også pekt på at reduksjon av antall politikere hadde hatt positiv økonomisk gevinst. Respondentene hevdet også at kommunene hadde blitt mer økonomisk robuste i de utvalgte sammenslåtte kommunene. Denne utviklingen ble sett tydelig i de aller minste kommunene (NOU 2023:9, s.190). Etter min oppfatning, er det tydelig at de aller minste kommunene har hatt en positiv økonomisk effekt av sammenslåingene. Årsaken til dette er at de mindre kommunene har hatt en tendens til å ha økonomiske utfordringer. Hvis en sammenslåing av de mindre kommunene hadde resultert i mindre utgifter, ville dette muligens ha betydd bedre økonomi for disse kommunene.

Ut ifra Menon sin data på dette området, så virker det som om at sammenslåingene har hatt en svært god påvirkning på den økonomiske situasjonen i mange kommuner. For å se dette fra en annen vinkel ønsker jeg å se dette i lys av (Erlingsson & Flemgård, 2018) sin forskning. I sin forskning viser de til at man skal være mer tilbakeholden med å forvente store økonomiske gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. De viser til at man stort sett reduserer ressursene på administrasjonskostnader og kostnader rettet mot politikere. I svært mange tilfeller vil derimot disse ressursene brukes på andre områder, som for eksempel innen

tjenesteproduksjon eller andre økonomiske poster (NOU 2023:9, s.190). Tidligere metastudier har pekt mot at reduserte administrasjonskostnader innad i sammenslåtte kommuner er helt klart den eneste tydelige effektiviseringsgevinsten. I følge denne metastudien blir ofte innsparingen på kommunereformer ofte overvurdert. Hvis man ser tilbake på Tavares (2018) sitt metastudie, så presiserer han at stordriftsfordeler ofte gir en innsparing. Disse gevinstene blir ofte oppveid av andre utgifter. Flere studier peker også ofte mot at kommunene som går inn i en fremtidig sammenslåing, viser en svært optimistisk budsjettadferd i årene før sammenslåingen blir realisert. Dette kan potensielt igjen svekke den nye sammenslåtte kommunen sin fremtidige økonomi (NOU 2023:9, s.190)

I enkelte reformer, har enkelte stater valgt å øke andelen av kommuner i staten, mens andre stater har valgt å slå sammen kommuner og lage større enheter. Et eksempel på dette er Nederland. I løpet av en periode på starten av 2000 tallet, hadde Nederland hatt en rekke mindre reformer som omhandlet størrelse på kommunene. De siste seksti årene har Nederland gått fra å ha 1015 til 458 kommuner i 2006. Dette er over en halvering i antall kommuner (Denters, et al.,2014, s.3). I kombinasjon med den positive befolkningsveksten har dette ført til en markant økning i størrelsen til Nederlandske kommuner. I 1950 var det gjennomsnittlige innbyggertallet 9900 innbyggere i en Nederlandsk kommune. I 2006 var gjennomsnittet 35600 innbyggere. Noe som er en svært markant økning i innbyggertall (Denters et al.,2014, s. 3).

Den samme forskningen, går også inn på Norge som eksempel. Her nevner de blant annet at Norge også har gjennomgått en kommunereform, men denne har vært mye mindre drastisk enn den Nederland implementerte. Etter at det var en lengre periode med debatter og utredninger, så ble Norges kommuner redusert fra 744, til 443 kommuner. Denne ble gjennomført i 1964 (Denters et al.,2014, s. 3). Noe av det som gjør Norge veldig interessant sammenlignet med Nederland, er forskjellen i størrelse, da det er åpenbart at Norge har en mer spredt bosetning enn det Nederland har. I 1951 hadde kun 19 prosent av landets kommuner mer enn 5000 innbyggere. I 1974 hadde 45 prosent av kommunene flere enn 5000 innbyggere (Denters et al.,2014, s. 4). Selv om det var en del færre sammenslåinger enn Nederland, så var demografien i norske kommuner kraftig endret.

Danmark har også en historie med gjennomføring av reformer. I stedet for å ta en mer trinnvis tilnærming slik som Nederland gjorde, valgte Danmark en større og mer omfattende reform. Denne kan også sammenlignes med Norges reform på 60-tallet (Denters et al. 2014, s.4). I 1970 ble det gjennomført en stor sammenslåingsreform i Danmark. Dette resulterte i at Danmark gikk fra å ha 1064 kommuner, til 277 og deretter 275. Dette var en reform som kraftig reduserte antallet kommuner. I 2007 bestemte Danmark nok en gang for å gjennomføre kommunesammenslåinger, denne gangen resulterte det i at de gikk til å ha 98 kommuner. Dette resulterte i at det gjennomsnittlige innbyggertallet i en dansk kommune gikk fra å ha 19900 innbyggere i 2005, til å ha 55200 i 2007 (Denters et al., 2014, s. 4).

Andre land i Europa, har statene vært mer tilbakeholdene med å gjennomføre store og omfattende reformer innad i lokalstyret. Hvis man ser til Sveits som et eksempel, så kan man se at antallet kommuner og kommune størrelse har vært relativt stabilt siden 1950. I 1950 var det 3100 kommuner i Sveits og i 2007 var det 2758. Dette er en relativt liten nedgang med tanke på tidsrommet. Gjennomsnittlig populasjonsstørrelse på en sveitsisk kommune var på omkring 2700 innbyggere i dette tidsrommet (Denters et al., 2014, s. 4).

3. Teori

3.1 Begrunnelse for valg av teoretiske perspektiver.

For å kunne belyse problemstillingen og se nærmere på det som er presentert innledningsvis, er det behov for et teoretisk materiale for å kunne besvare problematikken og forskningsspørsmålene som er lansert i forrige kapittel. I teorikapittelet vil det bli presentert teorier som omhandler hva som kjennetegner oppgavene til norske kommuner. Samtidig vil det også bli sett nærmere på hvordan de løser sine oppgaver ut ifra sitt samfunnsoppdrag og hvilke lover, regelverk og mål de må forholde seg til. Dette er svært nyttig med tanke på forståelsen av hva en norsk kommune er.

Videre vil det bli presentert teorier som omhandler det generelle teoretiske bildet på lokaldemokratiet. Eksempler på dette er lokaldemokrati og tillit til lokaldemokratiet. Dette vil bli sett i lys av størrelse og lokaldemokrati, med underkapitler som retter seg mot hvordan den politiske interessen, kunnskapen og tilliten påvirkes av størrelsen på kommunen. I det siste teoretiske perspektivet vil spørsmålet om forvaltningskvalitet stå sentralt. Denne vil bli sett i lys av teorien om Quality of Government (QoG). Dette er et sentralt begrep som brukes til å forklare effektiviteten til offentlige myndigheter og institusjoner. Disse teoretiske perspektivene vil være til god hjelp når det gjelder å analysere dataen som skal være grunnlaget for oppgaven. De vil også kunne være til stor hjelp med å kunne svare på problemstillingen som er lagt til grunn i oppgaven.

3.2 Hvilke oppgaver har en norsk kommune?

I dette delkapittelet av oppgaven, vil det bli sett nærmere på hva en kommune er, og hvilken rolle kommunen har innen det norske forvaltningssystemet. Dette vil også bli sett i lys av forskjellige teoretiske vinklinger innen temaet.

Med begrepet kommune mener vi en offentlig myndighet som har tre sentrale kjennetegn. Det første er at kommunen har ansvaret for et geografisk område innenfor nasjonalstatens grenser. Det andre er at kommunen har et ansvar for å gjennomføre forskjellige typer offentlige oppgaver. Det tredje er at en kommune skal styres gjennom et direkte demokrati eller at det skal styres av lokale valg av representanter til en folkevalgt forsamling (Fiva, Hagen, Sørensen, s.14).

En kommune er med andre ord et subnasjonalt organ som løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati. Kommuner kan dermed både ha et stort eller lite geografisk område, få eller mange oppgaver og stor eller liten handlefrihet til å løse oppgavene. Norge er en enhetsstat. Dette menes med at makten utgår fra statlig nivå. I enhetsstater så opptrer kommunen på vegne av staten. Dette er en motsetning til føderale stater. I føderale stater er det føderale nivåets myndighet fastsatt i grunnloven. Et godt eksempel på en føderalstat er USA. (Fiva, Hagen, Sørensen, 2021 s.14).

Kommunene i Norge henter ofte sin legitimitet gjennom frihet og autonomi. På bakgrunn av dette blir det er skille fra det statlige og andre offentlige institusjoner. Kommunene er også en viktig bidragsyter til det norske demokratiet. Dette kan legitimeres ved at kommunen sine innbyggere gir en mer effektiv problemløsning enn andre styreformere på lokalt nivå (Vabo & Røiseland, 2008).

Kommunalt selvstyre ble innført av stortinget i 1837 gjennom formannskapslovene. Dette innebærer at kommuner har beslutningsmyndighet på det som er lokalt anliggende, kommunene har også beslutningsmyndighet innen de legale grenser og de økonomiske rammer, som til enhver tid fastsettes fra statlig nivå (Fiva, Hagen, Sørensen, 2021, s.14). Opprinnelig hadde ikke kommunene noen grunnlovsfestet status i Norge sitt styringssystem, men fra 2016 ble det innført en prinsipperklæring om kommunalt selvstyre. Denne lovteksten lød som følger: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det folkevalgte nivå fastsettes ved lov» (Fiva, Hagen, Sørensen, 2021, s.14). Denne definisjonen avgrenser kommunene fra private og frivillige organisasjoner fra andre offentlige institusjoner. Dette skiller også kommunene fra den regionale

forvaltningen. Den regionale forvaltningen er underlagt departementer og direktorater, slik at det inngår i den nasjonale styringskjeden (Fiva, Hagen, Sørensen, 2021, s.14).

Flere oppgaver har blitt tildelt den regionale forvaltningen. Et eksempel på dette er Statsforvalteren. Statsforvalteren har blitt tildelt kontroll, tilsyn, lovlighetskontroller og rettleiding. Statsforvalteren har også et stort ansvar for å sørge for at kommunenes budsjettvedtak er gjort etter gjeldende lovverk (Fiva, Hagen, Sørensen, 2021, s.15). I enkelte tilfeller kan man se at statsforvalteren også gir råd i spørsmål om langsiktige budsjetteringer. Statsforvalteren har også et viktig ansvar med å godkjenne budsjetter til kommuner som har finansielle problemer. Dette er kommuner som befinner seg på ROBEK listen. Statsforvalteren fører også tilsyn på kommunale vedtak som angår miljø, landbruk, utdanning og helse. I spørsmålet om arealplanlegging i kommunene er også statsforvalteren svært delaktig (Bjørnå, Jenssen, 2006, s.318-319). Ofte kan også staten legge oppgaver til kommunene og fylkeskommunene når de ønsker en variasjon i tjenestetilbudet, mens oppgaver som gis til regional statsforvaltning omfatter en felles nasjonal standard. Staten standardiserer kommunale oppgaver gjennom en detaljert lov og forskriftsverk. (Fiva, Hagen, Sørensen, s.15)

Et viktig poeng når man skal se nærmere på forholdet mellom kommune og stat, er at staten setter rammebetingelsene for kommunens virksomhet og virkeområde. Rammebetingelsene utgjøres av oppgavefordelingen mellom stat og kommunene, reguleringer av oppgavestørrelsen, finansordninger og kommunenes størrelse. For å kunne skape en vellykket kommunal organisering kreves det at staten har satt hensiktsmessige rammebetingelser for kommunene. Dette innebærer at rammebetingelsene må være overkommelige for kommunen, både økonomisk, men også administrativt. Det kreves også at de interne institusjonene er tilpasset organisasjonens formål (Fiva, Hagen, Sørensen, s.15).

Videre vil det bli gjennomgått hva som er mål med kommunal organisering, og hva er det som er viktig innenfor de forskjellige målene innen kommunal sektor. De målene som kommer til å gjennomgås er de målene som er mest sentrale innen den kommunale organiseringen i den vestlige verden.

De mest sentrale målene med kommunal organisering er effektivitet, demokrati og nasjonale hensyn. Disse tre målene er ikke nødvendigvis uttømmende for våre ønsker om kommunal organisering. De er i midlertidig veldig viktige motiver for bruk av organisering som virkemiddel, og de er også hensyn som tale både for og imot kommuner (Fiva, Hagen, Sørensen, 2021, s.16). Det store spørsmålet er om vi kan oppnå disse tre målene på alternative organiseringsmåter, ved å organisere offentlig virksomhet gjennom kommunene, eller er det beste å organisere offentlig virksomhets som rent statlig virksomhet? Et annet interessant spørsmål er hva vi oppnår med å desentralisere makt ned til kommunene? (Fiva, Hagen, Sørensen, 2021, s.16).

Det første målet jeg ønsker å gå inn på er målet om effektivitet. Utgangspunktet for økonomisk velferdsteori er at produksjonen av velferd og forbruket bør være mest mulig tilpasset innbyggernes preferanser, eller på en annen måte så handler det om å maksimere innbyggernes velferd for minst mulig økonomiske ressurser. Dersom tjenestetilbudene har en type utforming og et omfang som er godt tilpasset den befolkningen den skal gjelde for, så har vi en høy prioriteringseffektivitet. I en studie i 2021, hadde de sett nærmere på om effektivitet i de kommunale skolene i Danmark økte etter kommunesammenslåingene. Her kom de frem til at kommunesammenslåinger ikke hadde noen innvirkning på økt effektivitet i de kommunale skolene (Hansen, et al, 2021, s.169).

Hvis man ser til Oates (1972) sin formulering av desentraliseringsteoremet kan kommunene på bakgrunn av egne innbyggere sine ønsker om offentlige goder utforme et tilbud som gjenspeiler ønskene til innbyggerne. Ut ifra denne teorien er det tatt utgangspunkt i at fra statlig nivå, så ønskes det at det skal utformes en ensartet løsning for hele landet. Kommunens kompromiss blir dermed at kommunens tilbud blir skapt på bakgrunn av lokalbefolkningens preferanser. Statens tilbud blir et kompromiss av preferansene til innbyggerne i hele landet. Hvis preferansene er identiske landet over, vil det ikke være noen forskjell på desentralisert og sentralisert oppgaveløsning.

Det er i kommuner der innbyggernes preferanser avviker fra landsgjennomsnittet at det er hensiktsmessig med desentralisert oppgaveløsning (Fiva, Hagen, Sørensen, s.15) Det vil også skape en høyere velferd for innbyggerne med desentralisert oppgaveløsning, enn en standardisert statlig oppgaveløsning. Videre er det også mulig å tenke seg at innenfor enkelte områder, vil det også samle seg en del mennesker med likeartede preferanser på velferden. Befolkningen uttrykker sine meninger med å stemme med føttene (Tiebout, 1956). Dermed vil et desentralisert velferdstilbud gi store velferdsgevinster. Dette fordi at kommunens tilbud vil være et produkt av lokale ønsker. Kort fortalt vil dette si at jo mer det varierer mellom kommuner, og jo mindre variasjoner det er innad i kommunen, desto sterkere er begrunnelsen for en desentralisert oppgaveløsning av velferdstilbudet (Fiva, Hagen, Sørensen, s.17).

3.3 Quality of Government

For å kunne belyse viktigheten med god forvaltningskvalitet og hvilke faktorer som må være oppfylt for å skape en god forvaltning, så er det teoretiske begrepet Quality of Government svært sentralt. Dette delkapittelet vil basere seg i stor grad på Rothstein & Teorell (2008) sitt arbeid, da disse har vært svært sentrale innenfor denne teoretiske retningen. Quality of Government teorien, som i dette tilfellet vil være forkortet til QoG, setter søkelys på viktigheten av en effektiv, pålitelig, og upartisk offentlig administrasjon. Teorien fremhever at en høy kvalitet på styresmaktene er avgjørende for økonomisk og sosial utvikling. Teorien fokuserer på at offentlige institusjoner skal være frie fra korrupsjon. Institusjonene skal også ha en høy grad av profesjonalisme og et sterkt rettsvern. Disse aspektene anses som essensielle for å fremme offentlig tillit, sikre rettferdig fordeling av ressurser, og støtte generell velferd i samfunnet (Rothstein & Teorell, 2008, s.165).

Tidligere har noe av forskningen vært sentrert mot godt styresett og kvaliteten på statlige institusjoner. I noen av disse funnene har det vært presisert at statlige institusjoner kan ha en stor rolle for å kunne forstå økonomisk vekst og sosial velferd i utviklingsland og overgangsland (Rothstein & Teorell, 2008, s.165). I dette tilfellet presiseres det at dette sentrale spørsmålet ikke er blitt behandlet på nødvendigvis riktig måte. Det som han presiserer er det mest sentrale punktet å forske på i dette tilfellet er styringskvalitet eller QoG, og hva dette betyr

på et konseptuelt nivå. I forhold til tidligere forskning innen politisk teori, foreslår han et annet syn på hvilke faktorer som skal spille en rolle når det kommer til styringskvalitet. Ifølge dette perspektivet skal dette være en mer helhetlig og sammenhengende måte å forstå styringskvalitet på, nemlig uavhengigheten til institusjoner som utøver statlig myndighet. For å kunne sette teorien om uavhengighet i et større og for å forstå omfanget av dette har Rothstein & Teorell (2008) valgt å sette dette i lys av flere styringsbegreper som demokrati, rettsvesen og effektivitet (Rothstein & Teorell, 2008 s.165).

I sitt arbeid argumenterer de om hvilke forskjellige aspekter som bør være oppfylt innen QoG. Noe av det som er sterkt vektlagt i deres argumentasjon er politikerne sin egenskap til habilitet. De tre aspektene de diskuterer i dette tilfellet er Qog i forhold til demokrati, rettstat og effektivitet (Rothstein & Teorell, 2008 s.177)

Rothstein & Teorell (2008) presiserer at demokrati er en nødvendig betingelse innen definisjonen av QoG, men allikevel er ikke demokrati tilstrekkelig i seg selv. Årsaken til dette er både teoretiske og empiriske. Årsaken til at den teoretiske grunnen til at demokrati ikke er tilstrekkelig i seg selv, er at det er ingen garantier for at et flertall vil respektere habilitetsprinsippet, når regjeringsmakt skal utøves. Et eksempel på dette er hvis man har et etnisk delt samfunn, så kan det etniske samfunnet etter de har blitt valgt, sparke alle minoriteter som arbeider for en eller annen statlig institusjon. Dette eksempelet vil derimot vær et brudd på uavhengighets og rettferdighetsprinsippet i et demokrati. Dette ville også derimot si at det ikke fører til god styringskvalitet (Rothstein & Teorell, 2008 s.178).

Ifølge Knutsen (2015) hevdes det at litteraturen ikke er like pessimistisk som Rothstein & Teorell (2008), fremhever i denne artikkelen. Her fremheves det at nyere studier har et bedre datagrunnlag, som antyder at demokrati har en enda mer positiv effekt. Både i forhold til økonomisk vekst, men også i sammenheng med høy QoG (Knutsen, 2015).

I følge (Rothstein & Teorell, 2008) påpekes det i forskningen ikke finnes noen enkel sammenheng mellom demokrati og uavhengig utøvelse av offentlig makt. Det de derimot har funnet i sin forskning er at det demokrati i enkelte tilfeller kan være tett koblet opp mot korrupsjonsnivået innad i staten (Rothstein & Teorell, 2008 s.179). Ut ifra dette, så underbygges

påstanden ved at Peru blir dratt inn som et eksempel. Dette fordi at Peru ble utsatt for en korrupsjonsskandale under presidenten Fujimori. Det vises også til at udemokratiske land har klart å dempe korrupsjon og bygge opp et sterkt og uavhengig byråkrati. I dette tilfellet fremheves Hong Kong og Singapore (Rothstein & Teorell, 2008 s.179).

Her presenteres det hvordan demokrati ikke nødvendigvis betyr god forvaltningskvalitet eller mindre korrupsjon i de statlige offentlige organene. Det er derimot verdt å ta i betraktning at eksemplene i dette tilfellet er ekstreme eksempler på hvordan korrupsjon fungerer i både demokratier og diktaturer. Noe som er verdt å bemerke seg, er at demokrati ikke nødvendigvis er synonymt med god forvaltning eller fravær av korrupsjon. Dette fordi at det kan eksistere demokratier med korrupt forvaltning. Eksemplene som fremkommer her, er derimot viktig for å underbygge argumentet om at demokrati i seg selv, ikke er nok for å kunne sikre god styringskvalitet eller QoG.

Her poengteres det at også at i empirien er det tvetydige resultater i forhold til demokrati og sosiale resultater. Med sosiale resultater tolker jeg det dit hen at han refererer til sosiale velferdsgoder. Demokratier kommer derimot ofte godt ut når det er snakk om menneskerettigheter. Ytringsfriheten kan også muligens være en faktor som kan føre til mindre politisk opprør. Dette kan tolkes som at demokrati som styreform fører til at flere og større grupper i samfunnet får sin stemme ytret og hørt. Ut ifra et styringsperspektiv, indikerer dette at demokrati i seg selv skaper mer stabile forutsetninger for politisk uro og interne konflikter (Rothstein & Teorell, 2008 s.179).

Hvis man ser til litteraturen på QoG, er det også forsket på hvordan man som samfunn kan opprettholde et fritt demokrati. Rothstein & Teorell (2008) presiserer derimot at det kreves et grunnleggende sett med politiske rettigheter for innbyggerne i samfunnet, for å kunne opprettholde et stabilt liberalt demokrati. Det forutsetter også at det er et stabilt rettssystem som både er med på å vedta rettigheter for innbyggerne, men også at rettssystemet støtter disse universelle rettighetene som er tildelt innbyggerne (Rothstein, Teorell, 2008 s.180). Universelle rettigheter for innbyggerne i en stat er en viktig for å kunne ha en god forvaltningsstruktur. Dette fordi at innbyggerne har et sett med vedtatte rettigheter som kan forsvare de mot maktmisbruk i de statlige institusjonene. Eksempler på dette kan være rettigheter som

ytringsfrihet og organisasjonsfrihet. For at staten også skal kunne oppnå demokratisk legitimitet, så krever det også at ytringsfriheten og organisasjonsfriheten blir opprettholdt innenfor de juridiske rammene. Dette krever også derimot at uavhengige statlige institusjoner må være med å regulere hvem som har tilgang til politisk makt (Rothstein & Teorell, 2008,s.180).

Et eksempel på hvorfor statlige institusjoner er svært viktige i denne sammenhengen er for eksempel i forbindelse med valg. Når det er valg er det essensielt at uavhengige statlige institusjoner bidrar med både gjennomføring av valgene og opptelling av stemmer. Dette for å sørge for at en eller flere politiske aktører jukser til seg makt. Dette er sentralt for å sikre frie og uavhengige valg. Det er derimot slik at valg må organiseres av den sittende regjeringen. Hvis de derimot skal ansees som frie og rettferdige, så må derimot den sittende regjeringen organisere de på en måte som undergraver opposisjonens mulighet til å få makt ved valget. Det er på dette tidspunktet at de uavhengige statlige institusjonene er en svært viktig aktør i å bevare og sikre demokratiet (Rothstein & Teorell, 2008 s. 180).

Rothstein & Teorell (2008) presiserer i dette tilfellet at demokrati og uavhengige statlige aktører delvis overlappende begreper. Årsaken til dette er at demokratiet kan trues når en regjering utøver sin makt og at demokrati er knyttet til andre ting enn habilitet, dette spesielt når det gjelder innholdet i politikken (Rothstein, Teorell, 2008, s.180).

Ovenfor har QoG prinsippet i forhold til demokrati blitt gjennomgått ut ifra Rothstein sine synspunkter. Her har det blitt fremhevet at demokrati nødvendigvis ikke er en tilstrekkelig betingelse innen QoG. Det er derimot ikke sånn at demokrati ikke er nødvendig. Dette fordi at demokratiet setter grenser på hvilke typer politikk som kan føres hvis man fokuserer på upartiskhet. I denne sammenhengen kommer fremkommer et relevant eksempel. Hvis man ser nærmere på en stat som vedtar Apartheidlover, så kan ikke denne staten ha en høy QoG, dette selv om de benyttes av uavhengige byråkrater (Rothstein, Teorell, 2008 s.180). Hvis man hadde vedtatt lover på denne måten, så ville lovene kommet i direkte konflikt med likhetsprinsippet, som er ment for at det ikke skal komme i konflikt med tilgangen til politisk makt. Hadde man derimot vedtatt lover av apartheidtype, ville man derimot ekskludert en stor folkegruppe på bakgrunn av etnisiteten. Dermed ville det ført til at ikke alle hadde de samme rettighetene innad

i staten. Hvis man ser QoG fra et normativt perspektiv, så krever QoG både demokrati i tilgangen til makt og en uavhengig utøvelse av denne makten fra uavhengige statlige institusjoner (Rothstein & Teorell, 2008, s.180).

Rettstaten som begrep og hvilken rolle den har, er viktig i denne sammenhengen. Hvis man ser nærmere på rettstaten som begrep, så er dette sjelden definert i litteraturen. Rettstaten blir derimot sett på som en helt essensiell brikke i de aller fleste politiske systemer. Noe av årsaken til at begrepet rettstaten er lite definert er muligens fordi at begrepet i seg selv er svært tvetydig. Selv juridiske forskere har vært uenige om hva som er rettstatens betydning. Enkelte hevder at rettstaten bør gis en prosessuell tolkning (Rothstein, Teorell, 2008 s.181).

De som forsvarer tolkningen av denne betydninger mener at rettstaten må skilles fra regelen om «god rett». Kritikere av denne tolkningen mener at det ville ført til at regimer som f.eks. Nazi-Tyskland vil kunne tolkes som om at de følger rettstaten. De som er motstandere mot det prosessuelle synet, vil derimot innskrive rettstaten inn i ulike moralske verdier i det liberale demokratiet. I dagens diskusjon om rettstaten rettes heller blikket oftere mot hvilken egenskap lovene har. Dette kan for eksempel være å fokusere på hvordan lovene skal være klare, forståelige og generelle (Rothstein, Teorell, 2008, s.181).

Hvis man beveger seg over til statsvitenskapelige tolkningen av rettstaten, så er den tolket på en annen måte. Weingast (1997, s.245) definerer derimot rettstaten som et sett av stabile politiske regler og rettigheter som er anvendt upartisk på alle borgere. Videre har O'Donnell (2004, s.33) kommet med en minimal definisjon av rettstaten. Dette presiseres med at uansett lov som eksisterer er nedskrevet og offentliggjort av passende myndighet før de hendelsene som er ment å bli regulert av den, og er rettferdig brukt og er rettferdig brukt av alle relevante statlige institusjoner inkludert rettsvesenet. Denne definisjonen av rettstaten er svært forenelig med Rothstein & Teorell (2008) sin definisjon av upartiske statlige institusjoner (Rothstein & Teorell, 2008, s.181).

Rettsikkerhet er viktig når tematikken er upartiskhet. Dette med rettsikkerhet er svært forenelig med forvaltningskvalitet. Rettsikkerheten til innbyggerne er sentralt når forvaltningen skal ta

bestemmelser som både direkte og indirekte påvirker livene deres. Rettssystemet og rettsikkerheten er også en sikkerhetsventil, både med tanke på at det ikke skal vedtas noen bestemmelser over innbyggerne som er direkte i strid med loven eller rettspraksisen. Rettssystemet og lovene er essensielle i forbindelse med hva innbyggerne har krav på innen forvaltningen. Rettssystemet sikrer hva du har krav på og hvilken standard generelle velferdstjenester skal holde. Dette kan for eksempel være hva du har krav på med tanke på helsetjenester, skole og sykehjem i en gitt kommune (Rothstein & Teorell, 2008, s.181-182).

Det viktigste innad i et rettsvesen er at ingen er hevet over loven. Selv ikke høytstående politikere eller folk innad i statlige institusjoner. Når offentlig politikk skal vedtas må ofte myndigheten overføres til et lavere nivå. Dette er ofte myndighetspersoner som har som ansvarsområde å implementere politikk i disse tilfellene. Eksempel på dette er mennesker som er ansatt i departementer. Hvis man skal se dette ut ifra teorien om upartiske statlige institusjoner, så er det derimot svært viktig for rettsikkerheten at disse menneskene opptrer habilt, upartisk og ikke-diskriminerende. Dette fordi at de som implementerer og utformer lover har et stort ansvar når de utformer lover, som påvirker hele befolkningen. På bakgrunn av dette, kan man si at habilitet og upartiskhet er svært viktige begreper med tanke på rettsikkerheten (Rothstein & Teorell, 2008 s.182). Rettstaten er en svært viktig institusjon i samfunnet. Den er også viktig sett i lys av teorien om QoG. Rettssystemet er en institusjon som er svært viktig med tanke på sikkerheten til innbyggerne. Dermed er det svært viktig at rettssystemet opptrer på en legitim måte, både med tanke på upartiskhet og habilitet.

Det neste temaet som skal gås inn på når det gjelder QoG, er effektivitet. Dette er et tema som har vært svært sentralt i forbindelse med kommune og fylkesreformene. Tidligere i teoridelen jeg også inn på Oates (1972) sine teorier på effektivitet og hvor viktig dette er for å kunne skape god styring av både stat og kommuner/fylker.

Ut ifra Rothstein & Teorell (2008 sitt syn, blir to vesentlige poenger fremhevet når tematikken er myndighetenes ytelse. (Rothstein & Teorell, 2008, s.182). Dette er argumenter som er presentert av andre forskere på effektivitet. Det første er statens reaksjonsevne. Dette innebærer at lederen for den utøvende myndigheten skal gi tjenester i samsvar med innbyggernes preferanser. Det andre poenget handler om effektivitet. Dette vil si å gi innbyggerne den best

mulige tjenesten, på den billigste mulige måten. Sett ut ifra dette har Rothstein et annet syn på effektivitet. Hans argument er at myndighetenes upartiskhet er alltid å foretrekke foran effektivitet. De presiserer også at effektivitet mangler både teoretisk og normativ underbyggelse, i likhet med upartiskhet (Rothstein & Teorell, 2008, s.182). Det kan også i enkelte tilfeller være slik at upartiskhet kan øke effektiviteten i et samfunn. Hvis man ser dette i lys av organisasjonsstrukturer, så er det liten tvil om at en meritokratisk rekruttering til embetsverket underbygger upartiskheten i embetsverket. En meritokratisk type rekruttering vil i dette tilfellet si at man rekrutterer folk til embetsverket basert på meritter og kompetanse innenfor forskjellige fagdisipliner. Dette vil derimot være en motsetning til at stillinger gis på bakgrunn av en politisk forbindelse mellom mennesker og politikere (Rothstein & Teorell, 2008, s.182).

Dette er et tema som har vært diskutert jevnlig i den offentlige debatten. Dette med at mennesker ikke blir tildelt stillinger på bakgrunn av politiske forbindelser er viktig for å beholde god forvaltningskvalitet. De aller fleste vil være enig i at det er hensiktsmessig at det sitter mest mulig kompetente ansatte i de statlige institusjonene til enhver tid. Dette fordi det skaper en type upartiskhet. Det gjør også at embetsverket og de statlige institusjonene ikke nødvendigvis blir like politisk styrt etter partipolitikk. Dette understreker viktigheten av et politisk uavhengig byråkrati.

Dette eksempelet kan man også trekke direkte til lokaldemokratiet. I lokaldemokratiet er det ikke nødvendigvis at stillinger i embetsverket kan bli utdelt på bakgrunn av politiske forbindelser, men også på bakgrunn av personlige forbindelser mellom lokal politikere og bekjente. Dette kan potensielt føre til et forvaltningsproblem, da kommunale stillinger eller kommunale foretak muligens kan bli styrt av folk med mindre kompetanse. Det skal også sies at i enkelte forhold kan folk med både personlige og politiske forbindelser, bli tildelt en stilling de er godt kvalifisert for.

Teorien om meritokratisk rekruttering kan også trekkes videre til utviklingsland. De landene som er utviklingsland som har drevet med mer meritokratisk rekruttering har vist at de scorer mye bedre når det kommer til spørsmålet om korrupsjon. De scorer også markant bedre på byråkratisk effektivitet og økonomisk vekst. I følge Rothstein & Teorell (2008) har det også

tidligere blitt laget teorier om at ineffektive prosedyrer bevisst er laget av korruperte byråkrater for å maksimere mulighetene for bestiktelser (Rothstein & Teorell, 2008, s.183). Dette argumentet bør muligens tas med en klype salt. Det presiserer derimot viktigheten av upartiskhet når det kommer til spørsmålet om korrupsjon. I dette eksempelet vil habilitet og upartiskhet forfremme effektivitet. Samtidig vil det også legge en god grobunn for forvaltningskvalitet.

Utviklingen av etikken og normene som ligger til grunn for prinsippet om upartiskhet kommer frem som en lang og komplisert prosess som går over tid. Hvis man går tilbake om hvordan rekrutteringen foregår i utviklingsland, så er det ikke derimot gitt at upartiske aktører i myndighetsutøvelsen er noe som folk flest tenker på i en vanlig hverdag. Hvis man derimot får en rolle eller en stilling innad i den offentlige forvaltningen, så er det muligens en kultur for å fremme sine egne særinteresser. Det kan også være slik at man er opptatt i myndighetsapparatet om å være en klan, familie eller lignende (Rothstein & Teorell, 2008 s.183). Dette er derimot problematisk med tanke på utviklingen av et sunt og upartisk byråkrati som utvikler makt som tilfredsstillende innbyggerne sine krav og ønsker. Dette kan også potensielt føre til at det blir vanskelig å bryte opp i de normene som har blitt satt i byråkratiet.

I en artikkel fra 2006 kritiserer den rumenske statsviteren Alina Mungiu-Pippidi (2006) mye av antikorrupsjonspolitikken som har blitt etablert i Romania på starten av 2000 tallet. Dette har ført til etablering av nye institusjoner i det rumenske byråkratiet. Eksempler på dette er anti korrupsjons ombudsmenn og spesialadvokater. Problemet med denne politikken er at den i stor grad blir kjapt forbigått. Her blir blikket rettet mot de eksisterende korruperte eller de semi-korruperte nettverkene som er dominert av partikularistiske normer. Dette vil si normer som handler om selvhevdelse eller særinteresse. I dette tilfellet er derimot ikke nye institusjoner nok til å øke QoG, men i stedet å etablere nye normer og strukturer for å forbedre upartiskheten (Rothstein & Teorell, 2008 s.184). Dette understreker hvor stor utfordring det kan være å endre på et tidligere korrupert byråkrati. I dette tilfellet viser det også til hvor stor utfordring det kan være å bygge et godt forvaltningssystem. Det viser også til den tidligere påstanden om at demokratier ikke nødvendigvis er synonymt med upartisk forvaltning.

Hvis man ser nærmere på begrepet upartiskhet sin historie i den offentlige og statlige forvaltningen, så er dette derimot et relativt nytt begrep. Det har derimot ikke eksistert lenge i de vestlige liberale demokratiene. Hvis man ser på Sverige, så ble derimot ikke dette begrepet kjent før siste halvdel av 1800 tallet. Det var da dette begrepet ble dominerende i embetsverket. Før den tid, så ble posisjonene i embetsverket sett på som posisjoner for å kunne berike seg selv (Rothstein & Teorell, 2008 s.184).

Denne ideen om upartiskhet er noe som er svært sentralt innen QoG. Dette er også et svært sentralt og viktig punkt når forvaltningskvalitet er temaet. For å kunne sikre en god forvaltningskvalitet er man som samfunn helt avhengig av å ha tillit til de som utøver makten. Det som har blitt nevnt ovenfor viser også at upartiskhet fremmer i stor grad ideen om at upartiskhet også kan bidra til å øke effektiviteten og økonomisk vekt gjennom mer kompetente ansatte i byråkratiet og de statlige institusjonene. Ideen om upartiskhet er også svært viktig fra et demokratisk ståsted. Det er viktig for at befolkningen generelt skal ha en stor tiltro både til politikerne og til byråkratiet. Denne ideen kan også stilles opp mot lokaldemokratiet i stor grad. Dette fordi at i lokaldemokratiet, så vil kommunikasjonslinjene bli kortere og båndene bli tettere mellom politikere og innbyggerne i samfunnet. Dermed er upartiskhet et svært viktig begrep for å underbygge tilliten til lokaldemokratiet.

H1: Det er en negativ sammenheng mellom befolkningens størrelse i en kommune og andelen lovlighetsklager som blir godtatt.

3.4 Størrelse og lokaldemokrati

I debatten om kommunereformen, har størrelse vært et tema som har vært helt essensielt. Dette har vært veldig sentralt for de som både er for og imot denne reformen. I dette delkapittelet vil det være en gjennomgang av den relevante litteraturen innenfor størrelse og lokaldemokrati. Det store spørsmålet med tanke på dette er, hvor stor bør egentlig kommuner være for at de skal være i stand til å utføre sine lovpålagte oppgaver? Dette spørsmålet har opptatt forskere og

mange mennesker som har jobbet med reformer i offentlig sektor. Dette er et svært sentralt tema i flere land og har vært oppe på dagsorden siden antikken. Siden slutten av andre verdenskrig, har dette temaet stått høyt på agendaen til mange demokratier, og mange land har gjennomført flere lokale reformer siden (Denters et al.,2014, s. 3).

Sammenhengen mellom størrelse og lokaldemokrati har vært et stort interessefelt for forskere i lang tid. I «The Politics», delte Aristoteles sitt syn på hvordan størrelsesaspektet kunne påvirke styringskvaliteten. På den ene hånden mente Aristoteles at Polisene skulle være store nok og selvstendige, slik at de kunne tilby innbyggerne sine med de godene og tilbudene som de trengte og forlangte. På den andre siden fortalte Aristoteles at polisene samtidig skulle være så små at de kunne gi et ansvarlig statsborgerskap (Denters et al.,2014, s. 4). I dette tilfellet, kan vi sammenligne polisene med kommuner. Med dette mente han at innbyggerne burde være i en sånn posisjon at de kunne vurdere kompetansen og handlingene til de som styrte, for å kunne være med å skape god offentlig politikk. Aristoteles fryktet at i større lokale enheter, så ville det potensielt være en utfordring for innbyggerne å ta til seg kompetanse, for å kunne styre og kontrollere den utøvende makten (Denters et al.,2014, s. 4)

Når man ser tilbake på Aristoteles sitt arbeid, så kan man se at forholdet mellom størrelse og lokaldemokrati har vært et sentralt tema i lang tid. Dette sier noe om kompleksiteten og utfordringene ved tematikken. De poengene som Aristoteles går inn på i sitt arbeid, fortsetter å komme tilbake når man diskuterer størrelse og lokaldemokrati. Dahl og Tufte i boken *Size and Democracy* (1973), analyserte de effekten av variasjonen i populasjonsstørrelsen på bakgrunn av to dimensjoner. De to dimensjonene var system kapasitet og innbygger effektivitet. Begrepet systemkapasitet referer til nødvendigheten for at et system skal ha kapasiteten til å kunne respondere til innbyggernes ønske. Begrepet innbygger effektivitet knyttes til at innbyggerne skulle opptre ansvarlig og kompetent, for å kunne kontrollere det som blir vedtatt (Dahl & Tufte, 1973, s.20)

Det å kunne fastslå en gunstig størrelse på lokaldemokratiet, har i forskningen vist seg å være utfordrende på bakgrunn av mangel på empirisk evidens. På den tiden som Dahl &Tufte (1973) skrev «*Size and Democracy*», så presiserte de at forskningen deres hadde blitt vesentlig hemmet av at de manglet gode data. I dette tilfellet blir det hevdet at heller ikke forskere i mer moderne

tid funnet bedre teknikker for å skape god evidens når det diskuteres størrelse og demokrati (Denters et al.,2014, s. 5). Tavares (2018), har derimot en litt annen oppfatning av det metodiske arbeidet som er gjort innen kommunesammenslåinger. Her blir det poengtert at studiene på kommunesammenslåinger gjort i forskjellige land har varierende metodisk styrke. Noe som blir fremhevet i dette tilfellet, er de empiriske studiene som har blitt gjort på kommunereformene i Danmark som ble gjennomført i 2004. Disse empiriske studiene er de mest mangfoldige, ambisiøse og teknisk godt utførte studiene gjort på kommunesammenslåinger. De samme metodene har i senere tid utbredt seg til flere land. Disse empiriske studiene gjort av reformene i Danmark representerer hele målestokken når det kommer til konsekvenser av kommunesammenslåinger (Tavares, 2018, s.9)

H2: Det er en negativ sammenheng mellom sentraliteten/størrelsen på en kommunen og forvaltningskvaliteten, sett i lys av utfallet i lovlighetskontroller

3.4 Politisk interesse og kunnskap

Et sentralt tema innen lokalstyret er politisk interesse og kunnskap. For å kunne skape et godt lokaldemokrati, er det prisgitt at innbyggerne er politisk aktive, har kunnskap og engasjement om lokalt anliggende. Dette er viktig, spesielt med tanke på utforming av politikk, fokusområder og prioriteringer i det gitte lokalsamfunnet. Aristoteles snakket også om viktigheten av kunnskap blant befolkningen. Dette for at befolkningen kunne være med å forstå politikken, og for at innbyggerne skulle kunne kontrollere de som styrte om dette skulle være nødvendig.

Videre er det interessant å se nærmere på om størrelsen på kommunen har noe å si for den politiske interessen i lokalsamfunnet. I demokratisk teori og litteratur har synet på politisk interesse hatt forskjellige type vinklinger. Ofte har politisk interesse blitt sett på som en uavhengig variabel oftere enn det er sett på som en avhengig variabel. Et av argumentene som presenteres i denne sammenheng, er at hvis systemkapasiteten er linket til størrelse og større

kommuner har mer kapasitet til å løse flere utfordringer, så kan det tyde mot at større kommuner har mer som står på spill, og dermed vil det muligens kunne føre til at det skaper en større politisk interesse blant innbyggerne (Denters et al.,2014, s. 122). Dette er et argument som kan

linkes tett opp til Dahl & Tufte, (1973) sitt syn på systemkapasitet, som ble presentert tidligere i teoridelen. Hvis man tar argumentet om politisk interesse i betraktning, så ville sammenslåtte og større kommuner ført til mer engasjement.

På den andre siden, så finnes det også argumenter for at det motsatte kan være tilfellet. I denne argumentasjonen, så legges det til grunn at mindre lokalsamfunn vil føre til flere kontakter og flere muligheter for innbyggerne å engasjere seg i forskjellige typer organisasjoner. Dette fører igjen til at de får flere kilder til kunnskap og informasjon. At samfunnet blir mindre vil dermed føre til at det er lettere å knytte kontakter i sitt nærområde, som igjen gir de muligheten til å diskutere lokalpolitikk og lokale anliggender. Det å kunne føle en lokal tilknytting til samfunnet vil føre til at man føler en identitet med lokale politiske spørsmål og utfordringer. I denne argumentasjonen kan man si at forholdet mellom størrelse og lokalpolitisk interesse er negativt. I denne modellen avtar sosial forankring etter hvert som kommunestørrelsen øker (Denters et al.,2014, s. 122-123). Lassen & Serrizlew (2011) har også gjort studier på politisk kunnskap når kommunestørrelsen øker. I dette tilfeller velger de å benytte seg av begrepet Political Efficacy. Dette begrepet er definert i litteraturen ved at innbyggerne føler at sitt politiske engasjement og handlinger har en påvirkning på den politiske prosessen. Dette vil med andre ord si at det skal ha en betydning å utøve sin borgerplikt ved å for eksempel stemme ved valg (Lassen & Serrizlew, 2011, s.240). I deres artikkel, så konkluderer de med at hvis størrelsen på kommunen øker, så vil den intern politiske effektiviteten synke. (Lassen & Serrizlew, 2011, s.255)

Et annet viktig moment om er viktig når et godt lokaldemokrati er temaet, er den politiske kunnskapen som er i lokalbefolkningen. Den er viktig med tanke på deltakelse, men den er også svært viktig med tanke på hvordan befolkningen som ikke er direkte aktive i politikken, fremdeles kan bruke sin politiske kunnskap ved å stemme ved valg blant annet Det at den øvrige befolkningen har kunnskap om politisk anliggende, gjør også at de har en større demokratisk kunnskap når man ønsker å kjempe for sine saker, eller velge hvilket politisk parti man skal stemme på. Kunnskap blant innbyggerne er et viktig moment for å kunne skape et godt lokaldemokrati. Det er også svært viktig med tanke på at de skal forstå hvilke lover og spilleregler som gjelder for lokaldemokratiet (Denters, et al.,2014, s.122-123).

Ovenfor er det sett nærmere på to tolkninger når det kommer til lokal tilhørighet i forhold til størrelse. Det å kunne fastslå hvilken av de to argumentasjonene som er mest treffende er tilnærmet umulig, men det er nærliggende å tro at begge argumentasjonene kan være riktige, da forskjellige typer lokalsamfunn vil ha en annen kultur, historie og forskjellige skillelinjer i sitt lokaldemokrati. Hvis man ser til kommunereformen i Norge, har den sistnevnte argumentasjonen vært svært sentral.

I forskningen derimot, har det vært svært lite fokus på sammenhengen mellom størrelse og politisk kunnskap. Derimot er det i likhet funnet noen teoretiske argumenter på hvordan dette henger sammen, i likhet med hvordan politisk interesse og størrelse henger sammen. Med tanke på politisk kunnskap, kan dette best forstås som en funksjon som kalles en evne-motivasjonsmulighetstirade. Evne og motivasjon egner seg til individuelle egenskaper som besittelse av kognitive ferdigheter og et ønske om å lære (Delli, Carpini & Keeter, 1996, s.213) Gjennomførte en studie om hvordan dette henger sammen. I sine empiriske undersøkelser konsentrerer de seg om karakteren til massemediestrukturen i ulike miljøer og finner dermed bevis som bekrefter den tanken om at informasjonsmiljøet har en veldig viktig innvirkning på hva innbyggerne vil lære om politikk (Denters et al.,2014, s. 134).

Effekten av dette kan være helt avgjørende om en minoritetsgruppe i lokalsamfunnet eller flertallet vil være klar over en bestemt leder, begivenhet eller politikk. Ut ifra (Denters et al., 2014), sin forskning, så vil derimot en større og mer variert mediestruktur i lokalsamfunnet føre til at befolkningen generelt har lettere for å tilegne seg mer relevant lokalpolitisk kunnskap. De presiserer derimot at dette er en hypotese som mangler tverrnasjonale empiriske mål. Hvis en slik effekt av størrelse gjennom lokale informasjonsstrukturer, bør antageligvis det være en positiv størrelseseffekt. (Denters et al.,2014, s. 134). I Dahl & Tufte (1973) sitt arbeid, kommer de med eksempler på fordeler med mindre demokratier. De presenterer at mindre demokratier gir flere muligheter til alle borgerne i lokalsamfunnet. Årsaken til dette mente de var at mindre lokaldemokratier gir borgerne mulighet til å få den kunnskapen som trengs gjennom direkte observasjon og erfaring. Dette eksempelet er dermed ikke forklart i større detaljer hva det innebærer.

I forskningen til (Lassen & Serrizlew, 2011) kom de frem til at det at mennesker føler seg mer kompetent til å bidra i lokaldemokratiet, betyr nødvendigvis ikke at de gjør det. Til tross for sin politiske kompetanse, så kan de mene at det ikke har noen innvirkning på demokratiet at de bidrar. De kan også være for opptatt til å bra eller være uinteressert (Lassen & Serrizlew, 2011, s.240).

På bakgrunn av argumentasjonen ovenfor er det mange forbehold som må tas. Her kan lokale forhold spille inn, da forskjellige lokalsamfunn uten tvil vil ha forskjellige informasjonskilder gjennom aviser, tv og internett. Det som også må tas til betraktning innenfor dette, er at økt medietilbud og eksponering gjør at det blir lettere for folk å finne sitt foretrukne medieinnhold. Det er heller ikke alle medier nødvendigvis ikke gir alle like mye politisk læring (Denters et al.,2014, s. 134).

Dahl & Tufte (1973) har også hatt sine betraktninger når det gjelder størrelse og politisk lokalkunnskap. Ut ifra deres syn, kan økt kommunestørrelse være assosiert med økt sosial heterogenitet, men økt heterogenitet trenger derimot ikke nødvendigvis å ha negative konsekvenser for det sosiale eller det politiske engasjementet i lokalsamfunnet. Hvis man ser nærmere på sosial heterogenitet i dette tilfellet, så vil det muligens bety at menneskene utvikler seg og lever i psykologisk støttede subkulturer. Sosial heterogenitet kan dermed mulig føre til at det blir økt politisk mangfold og konkurranse, og utsette sitt eget miljø for mer politisk stimuli og et rikere informasjonsmiljø (Denters et al.,2014, s. 135).

I argumentasjonen ovenfor kan det tolkes at et større lokaldemokrati og at større kommuner kan skape flere politiske partier og organisasjoner. Et godt eksempel på poenget de kommer med her er at i større norske kommuner, så vil det også være flere partier og lister som stiller til valg. I mindre kommuner kan det derimot være langt færre partier og lister som stiller til valg (Denters et al.,2014, s.135). Dette har vi flere eksempler på i Norge i de minste kommunene. I dette tilfellet blir det presentert et ytterligere argument for at størrelsen kan ha en positiv innvirkning. Dette er knyttet til det politiske meningsmangfoldet. På bakgrunn av at et større politisk mangfold innad i et lokalsamfunn vil skape rom og mulighet for flere politiske debatter og diskusjoner. Dette kan igjen føre til at det blir en større politisk interesse og kunnskap i lokalsamfunnet. (Denters, et al.,2014, s.135) presiserer at de ikke fant samme type

gyldighet for dette argumentet når de drøftet politisk interesse, men i forhold til politisk kunnskap kan dette argumentet ha en viss gyldighet med tanke på lokalpolitisk kunnskap (Denters et al.,2014, s. 135). Dette vil muligens føre til større politisk heterogenitet.

Det man derimot kan si er at dette eksempelet ser ut mot å hvile på antakelsen om at mindre forvaltningsenheter i kraft av sin skala er nærmere for de aller fleste i lokalsamfunnet. Dette eksempelet som Dahl & Tuft (1973) kommer med i dette tilfellet kan også sees i lyset av John Stuart Mill (1974) og De Tocqueville (1946) sitt arbeid. De argumenterer for verdien av mindre styreenheter skaper et mer intimitet og større fortrolighet mellom medborgere og lokale politiske embetsmenn. Dette skulle da føre til en større kunnskap om lokale forhold for innbyggerne. I mindre lokale styringsenheter, så vil antageligvis flere innbyggere kunne være med å påvirke politikken i større eller mindre grad. Dette kan være at det er en større del av kommunens innbyggere som er valgt inn i kommunestyret. Dermed kan innbyggerne få mer innsikt i de prosessene som foregår. Dette fører muligens igjen til mer kunnskap om lokaldemokratiet (Denters et al.,2014, s. 136).

Dette med nærheten til politikerne i mindre lokaldemokratier er et svært sentralt punkt når det gjelder lokalstyret. I mange norske kommuner i dag, er det ikke uvanlig at naboen eller bekjente er svært engasjert i lokaldemokratiet i sin hjemkommune. I mange kommuner er det heller ikke uvanlig å kjenne ordføreren i kommunen eller varaordfører. Dette skaper også en mulighet for å tilegne seg kunnskap om lokaldemokratiet gjennom at det oftere er på dagsorden i de dagligdagse samtalene. På den andre siden kan dette også muligens være skjørt da enkelte saker kan være utfordrende med tanke på interesser for både partier og enkeltpersoner.

Ut ifra tidligere funn ser man at det er funnet en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og kunnskap. Større kommuner har et rykte på seg for å være preget av anonymitet. I større kommuner vil samhandling mellom politikere og innbyggerne foregå mindre ansikt til ansikt og individer er mindre integrert i lokalsamfunnet. Det tyder også på at det er funn som tyder på at det er en nedgang i større kommuner når det gjelder medlemskap i frivillige lag og sosial omgang med sine naboer i nærområdet (Denters et al., 2014, s.137). Innbyggerne i større kommuner tyder også mot at de gir uttrykk for mindre kommunal tilknytning og som en konsekvens av dette kan det føre til mindre interesse og kunnskap om

lokalpolitikk. Disse kriteriene som det argumenteres for ovenfor, kan knyttes til at individet kan få mindre kunnskap om lokale anliggender og mindre kunnskap om lokal demokratiet. Dette kan forklares på to måter. Den ene er direkte og den andre er indirekte. Det som ble funnet i denne forskningen er at det er mye større forekomst av kunnskap om lokaldemokrati i de lokale samfunnene som har høyere grad av sosial forankring (Denters et al., 2014, s. 137).

På bakgrunn av dette, så er det ut ifra litteraturen en sammenheng mellom politisk størrelse og politisk kunnskap om lokal demokratiet. Fra (Dahl & Tufte, 1973) sin side, hevder de at økt størrelse kan føre til en større heterogenitet i det politiske landskapet, noe som kan føre til større engasjement og eventuelt flere politiske partier og lister. (Dahl & Tufte, 1973) hevdet at dette vil igjen gjør det lettere for mennesker i lokalsamfunnet å engasjere seg i politiske saker og dermed vil det da skape større kunnskap om lokaldemokratiet. (Denters et al., 2014) legger mer vekt på den sosiale forankringen til innbyggerne i kommunen. I dette tilfellet presenteres det forskning som tyder på at jo mindre samfunnet er, jo mer menneskelig kontakt vil det være mellom innbyggere og politikere. Innbyggerne vil også komme nærmere de politiske fenomenene. Han presenterer også at det er større kontakt mellom naboer og høyere forekomst av medlemskap i frivillige organisasjoner i mindre kommuner. Disse faktorene ifølge han, øker forekomsten av politisk kunnskap innad i et lokalsamfunn (Denters et al., 2014, s. 149).

Hvis man knytter teorien ovenfor opp mot forvaltningskvalitet, så er denne debatten om kunnskap og interesse høyst relevant. Innbyggere med god kunnskap og interesse kan være med å påvirke politikken i sin hjemkommune på en bedre måte. Dette kan være å vise engasjement i hvordan skolestrukturer skal være, hvordan det kommunale tilbudet skal være eller hvordan andre oppgaver skal løses i kommunene. Det at kommunale oppgaver løses på en god måte er helt essensielt når det snakkes om forvaltningskvalitet. Innbyggerne i en kommune har en viktig oppgave med å sørge for at politikken som vedtas er riktig og bra for lokalsamfunnet. Dermed vil kunnskapen og interessen til innbyggerne være særdeles viktig i dette spørsmålet.

H3: Det er en sammenheng mellom personers politiske engasjement og interesse i lokaldemokratiet og innbyggertall

3.5. Politisk tillit

Spørsmålet om politisk tillit blant befolkningen til de som styrer er helt essensielt når man snakker om lokalpolitikk. For å kunne sikre et bærekraftig og godt lokalstyre, er det viktig at lokal befolkningen har tillit til de systemene og politikerne som skal forvalte lokalsamfunnet. Dermed er det viktig å se på hvorfor politisk tillit er viktig i lokaldemokratiet og deretter se dette i lys av hvordan politisk tillit kan påvirkes av størrelse på kommunen.

En studie gjort av (Hansen 2013) hadde undersøkt sammenhengen mellom økning i kommunestørrelse og lokalpolitisk tillitt. Her hadde de funnet en negativ sammenheng med endringer i kommunestørrelse og tillitten til lokale politikere. Funnene som ble presentert i studien var derimot beskjedne, men funnene indikerte at økende kommunestørrelse hadde negativ innflytelse på innbyggernes tillit til de lokale politikerne (Hansen, 2013, s.61).

Innenfor litteraturen har politisk tillit en konkret definisjon. Politisk tillit kan defineres ved at innbyggerne har tro på at politiske aktører og institusjoner vil ivareta befolkningens interesser, selv når politikere ikke er under oppsyn (Solvang, et.al, 2023). Dette gjelder både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. I denne sammenhengen vil politisk tillit bli sett fra et lokalt perspektiv. I mange menneskers øyne er tillit til politikere en indikator på hvilken kvalitet demokratiet har i et gitt samfunn. Dette kan bli sett i lys av troverdighet til politikere, systemet eller om politikken som blir ført er den som befolkningen ønsker. (Wright 1981, s.8) gjorde en omfattende gjennomgang på litteraturen om politisk tillit. Han presiserte at lav grad av politisk tillitt kunne føre til en mulig trussel for demokratiet, dette fordi at dette kunne danne et grunnlag for samfunnsuro og anti demokratiske tanker. Hvis man ser på nyere forskning av politisk tillit, så vil mange antyde at et kritisk borgerskap ikke nødvendigvis er en trussel for demokratiet, men det kan også være en samfunnsressurs (Denters et al.2014, s. 165).

Dette perspektivet forutsetter at et kritisk borgerskap, skeptisk til myndighetenes troverdighet, er helt avgjørende for å kunne holde offentlige tjenestemenn eller politikere under oppsyn. I dette tilfellet referer perspektivet til at menneskers kritiske vurderinger kan være med å bidra til å bidra til de demokratiske prosessene og skape reformer eller endringer der det er nødvendig

(Denters et al., 2014, s.165). Begge disse argumentasjonene er basert på empiriske funn til politisk tillit i samfunnet. Det er også to motsetninger som har forskjellig syn på de demokratiske effektene av lav er beskjedne grad av politisk tillit. Ut ifra dette ståstedet, har det blitt utarbeidet et eget syn på politisk tillit. De refererer til politisk tillit som offentlighetens tro på at folkevalgte politikere vil handle i samsvar med de normative standarder for demokrati som for eksempel lydighet, kompetanse og integritet. Ut ifra (Denters et al., 2014) sitt syn, så er det problematisk i et representativt demokrati om det er stor skepsis til de folkevalgte politikerne sin integritet, lydhørhet og kompetanse, nettopp fordi dette peker mot uoverensstemmelser med de demokratiske rammene som har blitt satt (Denters et al.2014, s. 166).

Ovenfor er perspektivene om politisk tillit sett på et mer bredt spekter. Her er det sett nærmere på tre ulike definisjoner på hvordan politisk tillit kan påvirke samfunnet og demokratiet både i negativ og positiv forstand. Videre ønsker jeg å se nærmere på hvordan dette utarter på lokalt nivå. Nok en gang velger jeg å starte med Dahl & Tufte, (1973) sine tanker på hvordan størrelse kan påvirke den politiske tilliten. De hevder at jo større det politiske system er, jo større er avstanden mellom folkevalgte og politikere. Dermed fører denne avstanden til at det blir en mer asymmetrisk og indirekte kommunikasjon mellom innbyggerne og deres politikere (Dahl & Tufte 1973, s. 87).

Ut ifra (Denters et al., 2014) sitt syn er det to politiske perspektiver som er relevante å ta opp når det kommer tillit til politikere i lokaldemokratiet. Dette er den sosiokulturelle tilnærmingen og den indirekte effekten av størrelse. I den første omgang kommer det en definisjon på hvordan den sosiokulturelle tilnærmingen ser på dette perspektivet

Den sosiokulturelle tilnærmingen presiserer at politisk tillit er en symbolsk handling som er forankret i sosiokulturelle faktorer og ofte er det et resultat av langsiktige sosialiseringprosesser. Et eksempel på hvor denne sosialiseringen kan finne sted er ofte i uformelle sammenhenger der mennesker møtes (Denters et al.,2014, s.169). Når kommunestørrelse blir sett opp mot demokrati, ble det i dette tilfellet presisert at mindre

kommuner førte til at mennesker fikk mer kontakt med sine naboer og mennesker i lokalsamfunnet. Disse relasjonene som mennesker får med tanke på kontakt med naboer er med på å skape en sosial tillit i lokalsamfunnet. Denne visjonen er stort sett basert på personlig tillit. Denne relasjonen mellom størrelse og sosial tillit i samfunnet er dermed svært relevant. Sosial tillitt og politisk tillit er ofte sett på som to sider av samme sak. Politisk tillit ansees ofte som å være et resultat av politisk tillit. Flere har derimot kritisert denne sammenhengen mellom sosial tillit og politisk tillitt, da det er mangel på empirisk materiale med tanke på sammenhengen mellom disse to fenomenene. De nyeste resultatene som er gjort på innenfor dette temaet, tyder på at hypotesen kan være riktig. Denters hevder at denne hypotesen er enda mer plausibel når man ser på disse begrepene opp imot hvilken tillit innbyggere har til sine lokale myndigheter (Denters et al., 2014, s. 169).

Ifølge (Denters et al.,2014), så vil det i mindre lokale samfunn være et nært samsvar mellom det politiske felleskapet og det sosiale. Dette vil dermed øke sannsynligheten for at det er en viss spredning av det som antagelig er høy grad av sosial tillit i disse miljøene til den politiske sfæren. (Denters et al., 2014) hevder også at det i større kommuner vil det også være en mindre grad av sosial tillit. Når det er mindre tillit i større kommuner, så er det derimot mindre sannsynlighet for at generalisering av sosial tillit til den politiske verden vil finne sted. Dette fordi at i større kommuner, så vil det være mindre kontakt mellom de styrende politikerne og innbyggerne i kommunen. I større kommuner vil det også være en større andel av politikere som er heltids politikere. Dette vil av mange innbyggere bli møtt med en viss skepsis (Denters et al.,2014, s. 169-170).

4. Metode og Forskningsdesign

I denne delen av besvarelsen beveger vi oss inn på den forskningsmetodiske delen av besvarelsen. Innledningsvis vil det begrunnes for valg av forskningsdesign. Videre vil det bli presentert hvordan dataene har blitt innhentet og blitt bearbeidet. Det vil også bli presentert hvilke variabler som har blitt valgt ut for å gjennomføre studien, samt reliabilitet og validitet. Avslutningsvis vil det bli presentert eventuelle svakheter ved metoden og en oppsummering.

4.1 Forskningsdesign

I denne besvarelsen skal forvaltningskvalitet sees i lys av kommunestørrelse. Dette innebærer å se på om en kommune har bedre eller dårligere forvaltningskvalitet, når kommunestørrelsen øker i innbyggertall. Poenget med dette er å kunne se om begrunnelsen av kommunereformen har noe for seg med tanke på forvaltningskvalitet. I dette tilfellet har det blitt valgt å benytte seg av kvantitative metoder. Årsaken til dette fordi det er en svært gunstig metode for å kunne analysere hvordan forvaltningskvalitet utarter på et overordnet nasjonalt nivå. For å kunne undersøke forskningsspørsmålet i oppgaven, så har Tverrsnitts studier blitt valgt som design, til å kunne svare på problemstillingen.

Et tverrsnitts studie innebærer at man ser på et antall observasjonsenheter på et bestemt tidspunkt/tidsrom. Observasjonsenhetene kan være alt ifra individer, organisasjoner eller kommuner. Man kan derimot undersøke en hel del forskjellige egenskaper ved observasjonsenhetene. I dette tilfellet er kommuner valgt som en observasjonsenhet. Hensikten med denne typen studie er å undersøke om det finnes sammenligninger mellom enhetene med hensyn til disse egenskapene (Skog, 2004, s.71). Man kan derimot si at dette er en undersøkende type oppgave. Dette fordi at en stor del av dette prosjektet handler om å finne en metode som kan besvare problemstillingen på en god måte. Dette omhandler å hente inn relevant litteratur, relevant data og relevant bruk av metode. For å kunne finne de relevante forklaringsvariablene som har vært relevant for denne oppgaven, så har teorien rundt størrelse, lokaldemokrati og forvaltningskvalitet vært svært sentral. Dette innebærer å gjennomgå de empiriske funnene i litteraturen på nettopp dette, samt prøve å tolke hvilke faktorer som har vært lagt til grunn i argumentasjonen bak kommunereformen. Dataene i besvarelsen har vært egeninnhentet.

4.2 Datamateriale

I prosessen for å finne datamateriale som kan svare på problemstillingen har lovlighetskontroller stått sentralt. I og med at oppgaven er vinklet mot forvaltningskvalitet i kommunene, så var det essensielt å finne noe som kunne måle dette på kommunalt nivå. Det ble deretter bestemt å måle forvaltningskvaliteten til kommunene med gjennomførte lovlighetskontroller. Dermed er det først og fremst relevant å definere hva en lovlighetskontroll er:

«Reglene for lovlighetskontroll finnes i kommuneloven § 59. Lovlighetskontroll innebærer å bringe avgjørelser truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Myndigheten til å behandle denne typen saker er på de fleste rettsområder delegert til fylkesmannen, mens fylkeskommunale avgjørelser behandles av det aktuelle fagdepartementet. Fylkesmannen eller departementet kan også ta opp saker på eget initiativ. I det følgende vil departementet benytte begrepet fylkesmannen for den som foretar lovlighetskontroll» Prop. 46 L (2017–2018)

Definisjonen av en lovlighetskontroll kommer fra en styringsposisjon fra 2017-2018. Her må det presiseres at etter dagens definisjon er ordet fylkesmann byttet ut til ordet statsforvalter.

I prosessen for å undersøke lovlighetskontroller, ble tidsrommet for lovlighetskontrollene satt fra 01.01.2022 til 31.12 2022. Årsaken til at 2022 ble valgt, var fordi at det var et år som er relativt nært nåværende år, samt at det var etter at kommunesammenslåingene ble iverksatt. 2020 og 2021 ble også vurdert, men disse ble utelukket da de kan regnes som unormale år. Dette på bakgrunn av at kommunene hadde satt store ressurser i bruk for pandemihåndtering og smittesporing. Det som ble undersøkt var konklusjonen som statsforvalteren hadde kommet frem til gjennom vedtakene av lovlighetskontrollene. For å kunne skape mer tyngde, ble alle lovlighetskontrollene som ble gjort av statsforvalteren i 2022 gjennomgått. Dette gleder alle statsforvalterne i hele Norge. Disse ble bestilt opp gjennom einnsyn.no. Dermed kan man definere disse dataene som egeninnsamlet data. Dette var historiske data som var tatt av en offentlig institusjon. Dataene som ble samlet sammen i et datasett var av 166 forskjellige lovlighetskontroller gjort av statsforvalterne i alle landsdelene. Noen få lovlighetskontroller måtte ekskluderes på bakgrunn av både mangel på innsyn i saker som var rettet mot personlige

opplysninger. De resterende måtte ekskluderes på bakgrunn av mangel på et konkret vedtak i sakene. Enkelte av lovlighetskontrollene har saksnummer fra 2021. Disse kontrollene er valgt tatt med på bakgrunn av at vedtaket er fattet av statsforvalteren i 2022. Dette resulterte også i at saker fra 2022 som ikke hadde et vedtak, ble ekskludert fra datasettet.

Vedtak i lovlighetskontroller er i mange tilfeller svært omfattende dokumenter, med flere saksganger fra involverte parter. For å kunne lage dette til et oversiktlig og forskbart dokument, måtte de forskjellige sakene deles inn i ulike kategorier. De ulike kategoriene som ble gitt i dataen var saksnummer, tema, klager, kommunenummer, dato og utfall. I kategorien tema for klagen ble dette kodet som økonomi/budsjett, habilitet, kommunal eiendom eller annet.

Innenfor kategorien økonomi/budsjett kunne man se lovlighetskontroller som hadde en økonomisk karakter. Mange av disse sakene var klaget inn på bakgrunn av et budsjettvedtak gjort i kommunestyret. Dette kunne for eksempel være misnøye med finansiering av forskjellige velferdsordninger, anklager om uansvarlig pengebruk. Den andre delen av økonomiaspektet som det ble gjennomgått lovlighetskontroller på er dette med budsjett. I denne delen kunne man se saker fra kommuner på ROBEEK listen. ROBEEK listen inneholder kommuner som er i økonomisk ubalanse. Dette kan også skyldes flere ting, nemlig at de ikke har fattet budsjettvedtak eller årsregnskap innen gjeldene frister. Dette gjør at kommuneøkonomien til de gjeldene kommunen blir underlagt statsforvalteren. I disse tilfellene utfører statsforvalteren en lovlighetskontroll på budsjettene til kommunene før disse blir godkjent. Innenfor kategorien habilitet omhandlet saker der klager mente at det kunne være personlige bånd til saken, eller at ulike utnevnelser i kommunestyret hadde for tette bånd. Det kunne også være klager som tydet på at møter hadde skjedd i det lukkede rom, uten innsyn fra øvrige representanter. Kategorien kommunal eiendom inneholdt saker som vedrørte salg og kjøp av tidligere kommunale eiendommer. Det kunne også inneholde saker som omhandlet kommunalt regulert område. Hovedsakelig handlet det sistnevnte områder der en utbygger hadde fått byggetillatelse i regulerte områder. Dette kunne være friluftsområder, naturreservat og lignende.

Innenfor kategorien «klager», ble det kodet inn i kommune, organisasjon, privatperson, eller partigruppe. Dette kunne dermed være at en eller flere kommunerepresentanter mente at vedtaket gjort av kommunen var ulovlig. Det kunne også være forskjellige interesseorganisasjoner eller privatpersoner som ønsket å kontrollere om kommunens vedtak var lovlig eller ikke.

I kategorien utfall var det fire ulike utfall vedtaket i lovlighetskontrollen kunne resultere i. Dette var tatt til følge, tas ikke til følge, ikke realitetsbehandlet eller avvist. Hvis lovlighetskontrollen var tatt til følge, indikerte dette at statsforvalteren hadde tatt lovlighetsklagen til etterretning. I dette tilfellet hadde statsforvalteren kommet frem til at vedtaket som kommunen hadde gjort i den spesifikke klagen var ulovlig etter kommuneloven. Dette betydde at statsforvalteren sendte vedtaket tilbake til kommunen og ba de om å fatte et nytt vedtak i den gitte situasjonen. Tas ikke til følge indikerer at statsforvalteren har kommet frem til at vedtaket som kommunen har gjort er lovlig. Dette indikerer at vedtaket som kommunen har gjort står. I begrunnelsen til statsforvalteren i disse sakene presiseres det at vedtaket som statsforvalteren har gjort ikke kan påklages og er endelig. I de sakene som er definert som ikke realitetsbehandlet er det ofte definert som at det på tidspunktet ikke er nødvendig med en lovlighetskontroll på bakgrunn av sakens natur. Det kan også være begrunnet med at mangel på ressurser har gjort at statsforvalteren ikke har mulighet til å gjennomføre en lovlighetskontroll av vedtaket på det gitte tidspunkt. Hvis vedtaket er avvist, er dette ofte begrunnet med at det ikke er hensiktsmessig at statsforvalteren foretar en lovlighetskontroll. Dette kan være at klagen i seg selv ikke er omfattende nok til å foreta en kontroll. Det kan også være utenfor statsforvalterens ansvarsområde med tanke på lovlighetskontroller. I enkelte tilfeller har det også vært tilfelle at formelle feil ved klagen har gjort at klagen har blitt avvist. Dette kan være mangel på dokumentasjon, mangel på svar ved puring og mangel på nok underskrifter for å gjennomføre klagen.

Etter gjennomføringen av dette satt jeg igjen med et egenkomponert datasett bestående av 167 lovlighetskontroller som det var fattet et vedtak på i 2022. For å kunne besvare oppgavens problemstillinger ble det viktig å se nærmere på hvordan disse lovlighetskontrollene fordelte seg nasjonalt, med tanke på utfall og hvordan dette utartet i mindre kommuner, sammenlignet med de større kommunene. En viktig del for å kunne besvare oppgavens problemstillinger blir

å kunne skille dataen fra hverandre. Det ene datasettet som er laget brukes til å analysere lovlighetskontroller på kommunalt nivå. Det andre datasettet er egnet for å kunne analysere dataen på et mer overordnet saksnivå. For å kunne analysere og tolke dataene vil det bli tatt i bruk bivariate regresjonsanalyser med forskjellige variabler.

4.3 Kodingen av de teoretiske perspektivene

En utfordring med denne oppgaven er å kunne lage datamateriale som er egnet til å kunne teste teoriene. Som beskrevet ovenfor har lovlighetskontroller gjennomført i 2022 vært det sentrale med å utarbeide et unikt datasett. Datasettet har som nevnt tidligere har blitt laget på bakgrunn av at man ønsker å undersøke om lovlighetskontroller kan si noe om forvaltningskvaliteten i norske kommuner over hele landet. De teoretiske perspektivene som har blitt presentert i oppgaven omhandler størrelse og lokaldemokrati, størrelse og politisk kunnskap, politisk tillit og Quality of Government (QoG). Dette er teoretiske perspektiver som er svært sentrale når det kommer til størrelse og lokaldemokratiet. Det er også teoretiske perspektiver som kan være med på å måle forvaltningskvaliteten. De mest sentrale teoriene har vært størrelse og lokalt demokrati og Quality of Government. Dermed har dette vært to sentrale teorier når datasettet ble produsert. Nedenfor vil kodingen av disse to teoretiske perspektivene lagt særlig vekt på. De resterende perspektivene politisk tillit og kommunal teori er ikke direkte kodet inn i datasettet, da disse ikke skal analyseres. Dette er teorier som er med fordi disse temaene er svært sentrale teorier når det kommer til forvaltningskvalitet på et underordnet nivå. Dette fordi at disse tre andre elementene vil i stor grad bli påvirket av hvordan forvaltningskvaliteten i lokaldemokratiet utspiller seg. QoG, størrelse og politisk tillit, er derimot laget i to forskjellige datasett. Det ene er ved navn «kommunedata» og det andre «saksdata». I datasettet kommunedata er lovlighetskontrollene sett fra et kommunalt nivå. Dette inneholder variabler som kan se godtatte saker per kommune og godtatt andel per kommune. I datasettet saksdata, er sakene sett fra et saksnivå. Dette inneholder både saksnummer, klager og folketall i de forskjellige kommunene.

4.3.1 Kodingen av Quality of Government (QoG)

Denne teorien er som nevnt tidligere beskrevet i teorikapittelet. Dette er en svært omfattende teori som tar for seg styringskvalitet fra mange forskjellige perspektiver. Dette omfatter både hvordan rettstaten fungerer i en stat, hvordan implementeringen av lover foregår, hvor viktig upartiskhet er for å skape en høy grad av QoG. Effektivitet og kvalitet er noe som også står sentralt i denne teorien. Det er i stor grad dette som har vært nøkkelen til å produsere datasettet som skal ligge til grunn for analysene.

For å kunne kode dette teoretiske perspektivet har utfallet av lovlighetskontrollene vært helt sentralt. Hvordan utfallsvariabelen var kodet er beskrevet i tidligere delkapittelet om datamateriale. For å kunne lage dette mer oversiktlig er variabelen utfall kodet om til godtatt. Dette blir da kodet om til at 1 betyr tas til følge, og 0 tas ikke til følge. Videre blir variabelen «godtattant» laget. Denne variabelen indikerer hvor mange saker som er godtatt ut ifra hver kommune, som det har fått en lovlighetskontroll mot seg. Det blir også laget en variabel med navn «godtattandel». Denne variabelen fremhever prosentandelen av lovlighetskontroller som er tatt til følge sammenlignet med det totale antall saker i hver kommune. Dette gjør det enklere å vurdere QoG, da denne variabelen gjør det mulig å sammenligne kommuner av ulik størrelse eller med ulikt antall saker. Dette vil med andre ord gjøre det mulig å vurdere forvaltningskvalitet basert på utfallet som statsforvalteren kom frem til i de gitte sakene. I tilfellet om QoG er datasettet «kommunedata» tatt i bruk. Dette fordi at datasettet egner seg godt til å analysere hvordan lovlighetskontrollene har utartet i kommunene. Dette på bakgrunn av variabler som andelen godtatte lovlighetskontroller per kommune og antall saker per kommune.

4.3.2 Kodingen av størrelse og lokaldemokrati

I denne teoretiske vinklingen er datasettet om lovlighetskontroller slått sammen med et datasett ved navn «covidnorge». Det sistnevnte datasettet var et datasett som ble laget i forbindelse med Corona pandemien. Det sistnevnte datasettet inneholder flere variabler som kan belyse lovlighetskontrollene på kommunalt nivå. Dette er variabler som kan måle sentralitetsindekser, indikere om en kommune befinner seg i Nord-Norge, samt folketall og fylkesnavn. Dette gjør at man kan sette lovlighetskontrollene opp mot spørsmål som har med størrelse å gjøre. Et viktig

argument med dette teoretiske bakteppet er om størrelse kan påvirke lokaldemokratiet, og i hvilken grad kan størrelse påvirke forvaltningskvaliteten i kommunen ut ifra størrelse og hvor i landet kommunen befinner seg.

4.4 Datakvalitet

Ovenfor har det blitt redegjort for hvordan analysen skal gjennomføres. Det har også blitt presentert hvordan dataene har blitt samlet inn og hvordan kodingen til de forskjellige analytiske perspektivene har blitt utført. På bakgrunn av dette må det også sees i lys av kvaliteten på datamaterialet og metoden. Datainnsamlingene er en prosess der dataene samles inn med tanke på hvilke problemstillinger disse skal belyse. En av de mest foretrukne måtene for å kunne vurdere kvaliteten med dataen og datainnsamlingen er å vurdere validitet og reliabilitet. Datamaterialets kvalitet er høyere, jo mer velegnet materiale er til å belyse de forskjellige problemstillingene (Grønmo, 2004, s.237. Dette vil med andre ord si at data som har en høy kvalitet til en problemstilling kan med andre ord ha en lav kvalitet hvis det brukes opp mot andre typer problemstillinger.

4.4.1 Validitet

Validitet er et svært viktig moment når man belyser kvaliteten på forskningen. Det er også et svært sentralt tema når det kommer til forskningens gyldighet. Validitet er kort forklart et kriterium på datakvalitet innenfor vitenskapelige undersøkelser. Begrepet er en måte å kontrollere om dataene er relevante til fenomenet som skal forskes på. Innenfor begrepet validitet, så er det to måter som er mye brukt til å vurdere validiteten på en forskning på. Dette er intern og ekstern validitet (Skog, 2021, s.87)

Intern validitet omhandler faren for at det kan oppstå en spuriøs korrelasjon i forskningen. En spuriøs korrelasjon er ofte definert som en falsk eller en tilfeldig korrelasjon. Dette kan med andre ord forklares med at det kan oppstå en korrelasjon med en eller flere variabler i forskningen (Skog, 2021, s.88). Dette kan være helt tilfeldig og uten at det har en direkte eller

indirekte årsakssammenheng med hverandre. Dette kan med andre ord si at sammenhengen mellom de to variablene kan komme av underliggende faktorer som ikke er med i datamateriale eller at det kan komme helt tilfeldig. Dermed bør man være observant på dette før man trekker en konklusjon. Her kan det dukke opp flere aspekter som kan påvirke forvaltningskvaliteten eller utfallet på lovlighetskontrollene.

Ekstern validitet er en annen viktig form for validitet i form av forskningskvalitet. Ekstern validitet handler om at man som forsker generaliserer erfaringer fra en situasjon til en annen situasjon (Skog, 2021, s.88). Dette vil med andre ord si at ekstern validitet avgjør om resultatene fra en studie kan brukes til andre sammenhenger. Med andre ord vil det si at det kan være relevant innenfor flere fagfelt eller for en større del av populasjonen. En høy ekstern validitet vil med andre ord si at det som har kommet frem i forskningen, er relevant for andre relevante studier, både innenfor samme fagfelt, men også andre fagfelt. På bakgrunn av denne oppgaven, så studerer oppgaven lovlighetskontroller utført i Norge i 2022. Dette er det kvantitative datamateriale for undersøkelsen. Det er også 167 lovlighetskontroller som er tatt med i studien. Dette kan dermed føre til at enkelte saker dermed kan ha stor utslagsgivning i enkelte analyser. Dette kan for eksempel være en statsforvalter med få saker i 2022. Dette gjør med andre ord at man bør være svært bevisst på dette når konklusjonen tas. Statsforvalteren i de regionene med få saker kan muligens kunne betraktes som lav ekstern validitet

4.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet er en måte man kan vise hvor pålitelig datamateriale innen forskning er. På et generelt grunnlag defineres reliabilitet som graden av samsvar mellom de ulike innsamlingene om samme fenomen basert på det samme type undersøkelsesopplegg. Dette betyr med andre ord at det metodiske arbeidet som er gjort skal være etterprøvbart av andre forskere (Grønmo, 2004, s.222). Dette er en viktig måte, som gjør at man kan kvalitetssikre forskningen. Reliabilitet er viktig med tanke på trygg og etisk forskning. Prinsipielt sett er reliabilitet et svært viktig vurderingspunkt for datamateriale i all samfunnsvitenskapelig forskning. Uansett hvilket datamateriale som blir tatt i bruk til forskjellig type studium, så bør reliabiliteten til dataen vurderes på en kritisk og grundig måte (Grønmo, 2004, s.224). En av de mest brukte måtene å

vurdere reliabilitet på er intersubjektivitet. Dette innebærer at flere forskere prøver å gjenta den samme studien flere ganger (Grønmo, 2004, s.s.225). Med tanke på omfanget og tidsbruken til masteroppgaven, så er ikke dette særlig relevant sett i lys av de ressursene man har til rådighet for å skrive oppgaven. I denne oppgaven vil alt av nødvendig materiale bli beskrevet så nøye som mulig. Dette gjelder både datasett, koding, variabler og utvelgelse av lovlighetsklager med saksnummer. I og med at lovlighetskontroller er tilgjengelig for allmenheten er det derimot lett for den som måtte ønske dette å etterprøve det. Gjennom prosessen med arbeidet for å lage dataene, har eventuelle feil blitt dobbeltsjekket flere ganger. Dette både med kodingen og med feilsøking i datasettet. Det vil også i referanselisten bli lagt ved både kodebok og navnene på variablene, som gjør det lettere for eventuelt andre å gjennomføre de samme analysene som har blitt gjort i denne studien.

4.5 Andre opplysninger

I den videre analysen, vil de datasettene som tidligere har blitt nevnt, bli brukt for å kunne sette fokus mot forvaltningskvalitet i kommunesektoren. Dette er egeninnhentet datasett som er samlet inn for å kunne besvare på hypotesene som er presentert i teoridelen av oppgaven. Analysedelen vil også ta i bruk eventuelt andre variabler som kan se forvaltningskvalitet i kommunesektoren fra en annen vinkel. I dette tilfellet er det variablene folketall, sentralitetsindeks og klager. Hovedfokuset i analysen vil derimot være de mest sentrale variablene innen QoG. Her vil fokuset gå mot å prøve å forstå hvordan forvaltningskvalitet kan bli sett i lys av lovlighetskontroller på kommunalt nivå. Videre vil også størrelse og lokaldemokrati bli analysert ut ifra om størrelse på kommunen kan påvirke forvaltningskvaliteten i kommunene. I dette tilfellet vil også utførte lovlighetskontroller i 2022 prøve å identifisere om det er forskjeller på et størrelsesnivå. Dette vil også bli sett i lys av politisk tillit, politisk kunnskap og politisk interesse blant lokalbefolkningen i kommunene. I analysen har kunstig intelligens (Chat GPT) blitt brukt, for å kunne hjelpe til med å utføre de riktige analysene, og finne de ulike analyseteknikkene som egner seg best.

5. Deskriptiv analyse

Med tanke på analyseringen av dataene er det viktig å gjøre rede for hvordan disse har fordelt seg. På bakgrunn av datasettet, er antall lovlighetskontroller gjennomført i 2022 satt til N=166. Dette indikerer at det 166 observasjoner i datasettet. På landsbasis resulterte dette i at 54 lovlighetskontroller avvist av statsforvalteren. 19 lovlighetskontroller ble ikke realitetsbehandlet. 62 lovlighetskontroller fikk vedtaket tas ikke til følge og 31 lovlighetskontroller fikk vedtaket tas til følge. Som det fremkommer av figur 1 nedenfor har lovlighetskontrollene og utfallet vært spredt over alle fylkene i Norge i 2022. Tre av fylkene utmerker seg ved at de har en del mindre lovlighetskontroller enn de andre. Dette er Vestfold og Telemark, Vestlandet og Innlandet. Innlandet og Vestfold og Telemark ga tilbakemelding¹ på at de fremdeles var i etterslep i behandlingen av saker grunnet korona pandemien. Dette resulterte i at en del saker hadde blitt forskjøvet frem i tid. Dette fordi at det var svært få gjennomgatte lovlighetskontroller/vanskelig å få tak i en oversikt over hvor mange lovlighetskontroller det var som hadde blitt gjennomført i 2022.

Det kommer også frem av figur nummer 1 at Oslo og Viken, Nordland, Rogaland og Troms har en betydelig andel gjennomførte lovlighetskontroller. Noe som er verdt å bemerke seg med tabell 1 er at Nordland, som er det minst befolkede fylket i Norge, har gjennomført en svært stor andel lovlighetskontroller. Dette kan derimot tolkes mot at relativt mange kommuner i Nordland er ROBEK listet. Dermed krever det en lovlighetskontroll til at de skal få godkjent sine årsbudsjetter og årsregnskap. I figuren vist nedenfor er Oslo og Viken presentert i samme tabell. Dette er fordi at Oslo og Viken har en felles statsforvalter, selv om de er to forskjellige fylker. De har også en stor andel lovlighetsklager. Dette fremstår som naturlig, da disse to fylkene er blant landets mest befolkede fylker. I figur 1 står Troms som navn på fylket. Her inneholder dette både Troms og Finnmark, da de var et felles fylke da lovlighetskontrollene ble gjennomført. Etter dagens regning er disse to fylkene delt i to til Troms og Finnmark.

¹ Personlig kommunikasjon e-post datert 15.02.2024

5.1 Utfallet av lovlighetskontroller på regionalt nivå

Fylke	TotalSaker	GodtattSaker	AndelGodtatt (%)
Agder	24	5	20.83
Innlandet	5	1	20.00
Møre og Romsdal	8	1	12.50
Nordland	30	10	33.33
Oslo og Viken	31	3	9.68
Rogaland	21	2	9.52
Troms og Finnmark	31	6	19.35
Trøndelag	13	2	15.38
Vestfold og Telemark	2	1	50.00
Vestland	1	0	0.00

Tabell 1: Utfallet av lovlighetskontroll i fylker

Region	Godtattandel (%)
Nord-Norge	22.76
Midt-Norge	12.14
Vestlandet	4.76
Sør- Norge	8.48
Innlandet	31.25
Østlandet	8.89

Tabell 2: Utfall på lovlighetskontroller i landsdeler

I tabell 2 ovenfor har det blitt laget en tabell, for å kunne se nærmere på hvilke landsdeler det er som peker seg ut med tanke på godtatt andel av lovlighetskontrollene. Variabelen godtattandel er en variabel som indikerer hvor mange saker som har blitt godtatt i en kommune i prosent. I dette tilfellet er fylkene inndelt i såkalte «dummy variabler» for å kunne dele de inn i hvilken landsdel kommunene kommer fra. fylkene Troms og Finnmark og Nordland er inndelt som Nord-Norge. Fylkene Møre og Romsdal og Trøndelag er inndelt som Midt-Norge. Rogaland og Vestlandet er inndelt som Vestlandet. Vestfold og Telemark er inndelt som

Innlandet. En variabel har blitt laget som Sør-Norge, dette er Agder fylke. Oslo og Viken har fått navnet Østlandet. Det som kommer frem i tabellen, er at Nord-Norge peker seg til en viss grad ut. Her innebærer det at sannsynligheten for at en lovlighetskontroll er tatt til følge er på 22,76% i Nord Norge. Dette antyder at det er større sannsynlighet for at en lovlighetskontroll blir tatt til følge om kommunen ligger i Nord-Norge. Hvis man beveger blikket videre til Midt-Norge, så er andelen godtatte lovlighetskontroller på 12,14%. Dette innebærer fylkene Møre og Romsdal og Trøndelag. Videre er det gjort en undersøkelse av Vestlandet. Dette innebærer kommunene Rogaland og Vestland. I dette tilfellet kommer det frem at Vestlandet får en godtatt andel på 4,76%. Dette er markant mindre enn både Midt-Norge og Nord-Norge. Den neste regionen som er sammenlignet i denne analysen er landsdelen Innlandet. Dette inkluderer fylkene Vestfold og Telemark og Innlandet. Her fikk disse fylkene en godtatt andel på 31,25%. Dette innebærer at sannsynligheten for at en lovlighetskontroll er tatt til følge i Innlandet er høyere enn Nord-Norge. Fylket peker seg ut som den regionen der flest lovlighetskontroller blir tatt til følge. Sør-Norge fikk 8,48% og Østlandet fikk 8,89%. På bakgrunn av modellen som er fremvist, kan man derimot si at det tenderer til at Innlandet, Midt-Norge og Nord-Norge har større sannsynlighet for at en lovlighetskontroll blir tatt til følge. Vi kan derimot si at regionale forskjeller eksisterer. Det er mulig at flere observasjoner hadde kunnet gitt et annet utfall. Det skal også presiseres at i denne analysen, så hadde Innlandet relativt få observasjoner. Dette kan derimot ha blitt utslagsgivende. Hvis man ser denne analysen på bakgrunn av forvaltningskvalitet, så kan man si at denne analysen viser til at forvaltningskvaliteten er noe lavere i landsdelene Innlandet og Nord-Norge.

For å kunne finne ut mer hvilke saker som pekte seg ut på nasjonalt nivå, ble det derimot kjørt en Chi-kvadratstest med variabelen godtatt andel lovlighetskontroller og utfallet av lovlighetsklagene. Før testen ble gjennomført, ble tas ikke til følge, annet og ikke realitetsbehandlet kodet til 0. Tas til følge ble kodet til 1. Resultatet av chi-kvadrattesten indikerte dette: 4.024×10^{-54} . I dette tilfellet var p-verdien veldig lav og langt under signifikansgrensen på 0.05. Dette tyder på at temaene som er godtatt har en sammenheng med utfallet. Videre ble det laget en krysstabell for å se hvilke saker som pekte seg spesielt ut.

Tema	Antall saker ikke godtatt	Antall saker godtatt
Annet	43	9
Budsjett	1	7
Habilitet	9	1
Kommunal eiendom	65	10
Økonomi	17	4

Tabell 3: Utfall på bakgrunn av tema

I tabellen 3 kan vi derimot se at temaet budsjett er det som peker seg spesielt ut når det kommer til saker på overordnet nasjonalt nivå. Dette kan indikere at det er en del saker som omhandler ROBEK kommuner, som har pekt seg ut i dette tilfellet. Man kan derimot også se at nesten alle saker som omhandler budsjett har blitt tatt til følge, med unntak av en. Det tyder også mot at saker innen kategorien annet hadde 43 saker som ikke blir godtatt, men 9 som ble tatt til følge. I spørsmålet om habilitet, er det derimot kun 1 sak som har blitt tatt til følge, men 9 saker som ikke har blitt tatt til følge. Saker som har dreid seg om kommunal eiendom har vært den saken som har vært den saken som har vært mest utsatt for en lovlighetskontroll. I dette tilfellet ble 65 saker ikke tatt til følge, men 10 saker ble tatt til følge. I denne tabellen kommer økonomi og budsjett som to forskjellige kategorier. Årsaken til dette er for å skille mellom de kommunene som har fått ført lovlighetskontroll mot seg på bakgrunn av budsjettet sitt. Innenfor kategorien økonomi har kommune fått lovlighetsklagen imot seg på bakgrunn av vedtak med tanke på økonomiske investeringer og ikke godkjente årsregnskap. Innenfor kategorien økonomi ble derimot 17 saker ikke tatt til følge og 4 saker ble tatt til følge av Statsforvalteren.

5.2 Godtatte lovlighetsklager og folketall

Analyse av Godtattandel basert på Logaritmert Folketall

	<i>Dependent variable:</i>
	Godtattandel
	Estimate
Logaritmert Folketall	-0.040*** (-0.069, -0.010)
Constant	0.551*** (0.275, 0.826)
Observations	161
R ²	0.042
Adjusted R ²	0.036
Residual Std. Error	0.291 (df = 159)
F Statistic	6.917*** (df = 1; 159)
<i>Note:</i>	* p < 0.05 ** p < 0.01 *** p < 0.001

Figur 1: Godtatte lovlighetsklager i kommunen basert på folketall.

I analysen tilhørende figur 1 ble variabelen godtattandel brukt for å kunne sjekke om andelen av lovlighetskontroller som ble tatt til følge hadde en sammenheng med folketall. Dette for å kunne undersøke om kommuner med høyere folketall hadde en større eller mindre sannsynlighet for at en lovlighetskontroll ble tatt til følge. I dette tilfellet ble folketall logaritmert. I denne modellen ble det derimot en signifikant verdi mellom godtatt andel og folketall. Dette innebærer at man kan konkludere med at større kommuner har mindre sannsynlighet for at en lovlighetskontroll ble tatt til følge av statsforvalteren. Det indikerer at det var en positiv trend å være en større kommuner i møte med lovlighetskontroller. Det motsatte er tilfelle med mindre kommuner. I dette tilfellet tyder det mot at jo større kommunen er i folketall, jo bedre er forvaltningskvaliteten. Den lave R2 scoren tyder mot at modellen ikke er særlig treffsikker for å beskrive dette fenomenet.

5.3 Lovlighetskontroller sett i lys av folketall og sentralitet

Et annet interessant aspekt med tanke på hvordan lovlighetskontrollene har utartet seg, er å se disse fra et perspektiv på bakgrunn av folketall og sentralitet. I dette tilfellet er alle landets kommuner tatt med i samme analyse, men de er derimot målt etter sin sentralitet. Deretter blir det brukt en variabel som måler sentralitetsindeksen til en kommune. Sentralitetsindeksen er en indeks av sentraliteten til norske kommuner, basert på tilgjengelighet av arbeidsplasser og servicefunksjoner. Verdier fra 0 til 1000, der 0 er et teoretisk nullpunkt og 1000 er høyeste observerte verdi. Alle verdier er skalert etter høyeste (Oslo). Det interessante med dette målet er om antallet lovlighetskontroller som tas til følge blir påvirket av sentraliteten til kommunen i form av tilgjengelighet av arbeidsplasser og servicefunksjoner. I dette tilfellet er det gjort en logistisk regresjonsanalyse, som har godtatt andel som avhengig variabel. Hvis en lovlighetsklage er tatt til følge av statsforvalteren, har den fått verdi 1

	<i>Dependent variable:</i>
	godtattandel
folketall	0.00000 (0.00000)
sentralitetsindeks	-0.0004** (0.0002)
Constant	0.461*** (0.113)
Observations	161
R ²	0.045
Adjusted R ²	0.033
Residual Std. Error	0.292 (df = 158)
F Statistic	3.707** (df = 2; 158)
<i>Note:</i>	* p ** p *** p<0.01

Figur 2: Sentraliteten på lovlighetskontroller

Som vist i figur 2 gir sentralitetsindeksen et utslag. I dette tilfellet er folketall ikke lengre signifikant. Dette indikerer at en økning i sentralitetsindeksen til en kommune, er assosiert med en liten, men statistisk signifikant nedgang i sannsynligheten for at en sak blir godtatt. I denne modellen blir det også tatt med 161 kommuner. Dette indikerer derimot at jo høyere grad av sentralitet en kommune har, både med tanke på arbeidsplasser og servicetjenester, viser det at det er mindre sannsynlig for at en sak blir tatt til følge av Statsforvalteren. Dette tyder derimot at større kommuner med større mulighet for arbeidsplasser og større mulighet for servicetjenester til innbyggerne, viser at det er mindre sannsynlig at kommunen må behandle saken på nytt igjen. Sett i lys av forvaltningskvalitet kan dette være et mål på at kommuner med større sentralitet, har en høyere grad av forvaltningskvalitet, da det er mindre sannsynlig at disse kommunene får vedtak avslått av statsforvalteren.

Dette tyder også mot at kommuner med høyere grad av sentralitet muligens er mer attraktive for folk å bosette seg i. Dette kan igjen være utslagsgivende i denne analysen. Resultatet av analysen viser at de kommunene med høyere grad av sentralitet har muligens en bedre evne til å utrede saker og gjøre vedtak. I denne sammenhengen viser en økning i antall godtatte lovlighetskontroller en nedgang i forvaltningskvalitet hos kommunene. Det kan også være at større kommuner tiltrekker seg flere arbeidstakere med høyere kompetanse. Dette kan være utslagsgivende på hvordan saker blir utredet og behandlet i kommunene. Kommuner med høyere grad av kompetanse vil muligens ha en større innsikt i lovverket på de forskjellige politiske sakene. Dette kan muligens føre til at lovlighetsklagene mot kommunen ikke kommer noen vei.

5.4 Lovlighetsklager og politisk interesse i lokaldemokratiet.

En viktig del av denne resultatdelen er å finne ut om kommunestørrelse og politisk interesse er utslagsgivende i forhold til lovlighetskontroller. Dette for å kunne måle hvordan forvaltningskvaliteten er i de større og mindre kommunene. I første omgang vil det bli kjørt en logistisk regresjon der privatperson er avhengig variabel og folketall i kommunene er uavhengig variabel. Formålet med dette er å se om sannsynligheten for at en klager er

privatperson per har en sammenheng med størrelsen på kommunen. Dette er et mål for å se om den politiske interessen i kommunen øker eller synker hvis folketallet i kommunen øker.

Resultater fra Logistisk Regresjon

	<i>Dependent variable:</i>
	Privatperson
	Estimat
Intercept	0.059 (0.116)
Logaritmen av Folketall	-1.552 (1.094)
Observations	161
Log Likelihood	-93.307
Akaike Inf. Crit.	190.614
<i>Note:</i>	* ** *** p<0.01

Figur 3: *Sammenhengen mellom klager privatperson og folketall*

I dette tilfellet er variabelen privatperson kodet til 1 og 0. Dette innebærer om klagen kommer fra en privatperson har den fått verdi 1. Hvis den har kommet fra en annen klager har den fått verdien 0. Dette resultatet tyder på at sammenhengen om klagen kommer fra en privatperson ikke har sammenheng med størrelsen på kommunen i folketall. Vi kan derimot se en tendens i dette ved at det er et lite negativt utslag på om klagen kommer fra en privatperson hvis folketallet øker. Denne tendensen er derimot ikke særlig sterk, derav kan vi ikke si at dette er tilfellet. Noe av bakgrunnen til analysen var å undersøke om større eller mindre kommuner hadde en høyere eller lavere andel privatpersoner som engasjerte seg ved å sende lovlighetsklager til Statsforvalteren. Dette kan igjen være et mål på det politiske engasjementet i en kommune. Hadde dette vært en signifikant verdi, så kunne vi derimot slått fast at analysen viser en tendens på politisk interesse og kunnskap i befolkningen. Det kunne også vært et mål på hvordan privatpersonene engasjerte seg i lokaldemokratiet i enkelte saker. Dette var derimot ikke tilfellet ved denne analysen.

6 Analyse

I denne delen av besvarelsen vil oppgavens empiriske funn bli drøftet. Her vil det være en gjennomgang av de teoretiske perspektivene som er lansert i teorikapitlene. Formålet med denne delen er å kunne se hvilke av hypotesene som er nevnt i teorikapitlet som er mest treffende på bakgrunn av det metodiske arbeidet som er utført. I dette tilfellet vil de teoretiske perspektivene bli målt opp imot dataarbeidet som er utført med tanke på lovlighetskontrollene gjennomført i 2022. Dette vil være en sentral del i å besvare oppgavens problemstilling. De teoretiske rammeverkene som vil bli gjennomgått i denne delen er størrelse og lokaldemokrati, størrelse og politisk interesse/kunnskap og Quality of Government teorien (QoG). Teoriene om politisk tillit og teorien om kommunene vil i denne delen ikke bli analysert ved egne delkapitler. Litteraturen fra disse to teoretiske perspektivene er derimot relevant i drøftingen av de tre andre teoretiske perspektivene.

6.1 Quality of government (QoG)

Som nevnt i teorikapitlet er begrepet Quality of Government (QoG) et svært sentralt tema i denne oppgaven. Denne teorien ser derimot på viktigheten av en effektiv, pålitelig og upartisk offentlig forvaltning og administrasjon. Noe av kjerneverdien i QoG er at en høy kvalitet på styresmaktene er avgjørende for en sosial og økonomisk utvikling. Institusjonene skal også ha en høy grad av rettsvern og profesjonalisme. Disse kriteriene nevnt ovenfor er helt essensielle for å kunne skape høy offentlig tillit til institusjonene, sikre rettferdig fordeling av ressurser og være en driver for å utvikle velferden til innbyggerne i samfunnet (Rothstein & Teorell, 2008, s.165). QoG teorien er en teori som tar for seg alle de forskjellige styringsnivået i samfunnet. Dette kan både være nasjonalt, regionalt og lokalt. I dette tilfellet vil QoG teorien bli sett i sammenheng med hvordan aspekter som effektivitet, økonomi og demokrati er pådrivere for å skape dette i kommunene. I denne delen vil de empiriske funnene gjort i resultatdelen bli knyttet opp mot det teoretiske rammeverket for QoG. Denne delen baserer seg på de funnene som ble vist i figur 1 i resultatdelen. Her ble andelen lovlighetsklager som ble godtatt, sett opp imot antall innbyggere i kommunene. Videre vil hypotesene nevnt nedenfor bli sett i lys av QoG teorien.

H1: Det er en negativ sammenheng mellom befolkningens størrelse i en kommune og andelen lovlighetsklager som blir godtatt.

Et sentralt aspekt innen QoG er demokrati. Demokrati er en nødvendig betingelse innen QoG, men det er ikke tilstrekkelig i seg selv. Litteraturen innenfor dette har derimot vist at det kreves ett sett med politiske rettigheter for innbyggerne i lokalsamfunnet. Universelle rettigheter innad i en stat eller et lokaldemokrati er viktig for å kunne opprettholde en god forvaltningsstruktur. (Rothstein & Teorell, 2008, s.180). Man kan til en viss grad si at lovlighetskontroller i kommunen er en måte både for privatpersoner, kommunestyret og organisasjoner, kan kontrollere den utøvende makten på i kommunen. Dette fordi at Statsforvalteren utfører disse lovlighetskontrollene som en upartisk aktør i sakene. Her kan de blant annet avdekke om kommunen har begått ulovligheter når vedtakene ble fattet. De har også myndigheten til å pålegge kommunene om å fatte et nytt vedtak om de avdekker svakheter eller ulovligheter ved det kommunale vedtaket. Et annet sentralt aspekt innenfor QoG teorien når det gjelder rettigheter for borgere er tanken om upartiskhet i de offentlige institusjonene. Upartiskhet er også svært sentralt i lokaldemokratiet. Dette for å hindre at det skal være korrupsjon involvert i de vedtakene som kommunen foretar seg. Lovlighetskontrollene som gjennomføres av statsforvalteren er dermed en sikkerhetsventil når det kommer til maktmisbruk i kommunene. Dette fordi at de har myndigheten til å kontrollere om innbyggerne får oppfylt de lovpålagte oppgavene som de har krav på eller om de lovpålagte oppgavene er oppfylt på en tilstrekkelig måte.

Hvis man ser til tabell 3 i resultatdelen, så kan man derimot se at det har vært 10 lovlighetskontroller som har hatt habilitet som spørsmål. I dette tilfellet har 9 av disse habilitetsspørsmålene ikke blitt tatt til følge av statsforvalteren i lovlighetskontroller. Kun 1 av disse har blitt tatt til følge. Dette indikerer at Statsforvalteren sine lovlighetskontroller benyttes til en viss grad for å kunne kontrollere kravet om upartiskhet i kommunene. Lovlighetskontrollene kan derimot også fungere både som en sikkerhetsventil for lokalbefolkningen og politikere i kommunestyrene. Dette fordi at begge både politikere og privatpersoner har muligheter til å kreve en lovlighetskontroll av kommunale vedtak. Dermed kan dette sees i lys som en viktig demokratisk funksjon i lokaldemokratiet. Dette temaet kan dermed også sees i lys av rettsikkerheten til innbyggerne i lokaldemokratiet. Rettsikkerheten

ovenfor innbyggerne ivaretatt av Statsforvalteren. Med lovlighetskontroller sikrer Statsforvalteren hvilke rettigheter du har som innbygger og hva du kan kreve av velferdstilbudet fra kommunen. Det sikrer også rettsikkerheten til innbyggerne med tanke på upartiskhet i de kommunale vedtakene. Et annet sentralt aspekt når det gjelder QoG teorien er spørsmålet om effektivitet og økonomi. Et viktig aspekt når det kommer til effektivitet i kommunene er kommunens reaksjonsevne. Dette innebærer at den utøvende makten i kommunen skal gi tjenester i tråd med befolkningens preferanser (Rothstein & Teorell, 2008, s.182). Det kan derimot være vanskelig for en kommune til enhver tid å sørge for at innbyggerne får sine preferanser oppfylt i velferdstjenestene. Det skal derimot presiseres at innbyggerne har krav på å få den lovpålagte velferden. Et annet sentralt punkt er økonomiaspektet i denne sammenhengen. Her tilsier QoG teorien at kommunen skal gi innbyggerne tjenestene på den mest effektive og billigst mulig måte. Dette er viktig for at innbyggerne skal ha den oppfatningen av at kommunen sine skattepenger blir brukt på den best mulige måten og den mest effektive måten (Rothstein & Teorell, 2008, s.182).

I analysen i modell 3, som ble gjennomført, undersøkes det om godtatt andel av lovlighetskontrollene har en sammenheng med folketallet i kommunen. Dette var et signifikant funn som tydet mot at en større kommune vil ha en mindre grad av godtatte lovlighetskontroller. På bakgrunn av resultatene i denne analysen, så kan vi derimot konkludere med at folketall i kommunen har en sammenheng mellom størrelsen på kommunen og forvaltningskvaliteten innad i kommunen, sett i lys av gjennomførte lovlighetskontroller. Det kan derimot diskuteres om andre faktorer og variabler kunne hatt påvirkning på forvaltningskvaliteten i kommunene. Analysen indikerer derimot at kommuner med høyere folketall har en bedre forvaltningskvalitet enn de mindre kommunene sett i lys av folketallet i kommunen. På bakgrunn av at det er signifikante funn i analysen som har blitt gjort på innbyggertallet og lovlighetskontroller, kan det også være nyttig, ved hjelp av tidligere forskning bli sett nærmere på hva som kan ha innvirkning på forvaltningskvaliteten i kommunene. Nedenfor vil det bli gjort et større dypdykk inn i økonomi og effektivitetsprinsippet til QoG. Tidligere forskning har kommet med interessante funn når det kommer til størrelse og hvilke tjenester kommunene klarer å tilby. Dette er særlig relevant for å kunne drøfte QoG opp mot størrelses argumentet til kommunereformen og det økonomiske aspektet av reformen.

I tidligere forskning som er blant annet utført av Menon Economics både i 2019 og 2023 kom de frem til at det var god grunn til å tro at kvaliteten på tjenestetilbudet i de sammenslåtte kommunene var bedre enn i de kommunene som ikke hadde gått gjennom en sammenslåing. Mye av årsaken til dette var at en god del økonomiske midler ville bli frigjort i de kommunene som ble sammenslått (NOU 2023:9, s.189). Dette resulterte i at de kommunene som ble slått sammen fikk mye mer ressurser å bruke på både tjenestetilbud, generelle tilbud og til andre lovpålagte oppgaver. Kommunal departementet ønsket å undersøke hos de forskjellige statsforvalterne hva resultatet av reformene hadde vært så langt. Innenfor dette kom det en samlet tilbake melding fra Statsforvalteren at sammenslåingene hadde vært positiv i de kommunene som hadde blitt sammenslått med hverandre. Det statsforvalteren understreket var at de hadde merket et svært styrket fagmiljø og kompetansemiljø innad i kommunene. Det de la vekt på at kompetansen og kapasiteten i enkelte fagområder (NOU: 2023:9, s.189).

På bakgrunn av dette som ble presentert i litteraturgjennomgangen, så tyder det mot at større og sammenslåtte kommuner har et bedre tjenestetilbud, og i den forstand bør det også føre til en høyere forvaltningskvalitet på bakgrunn av dette. I kapitlet der det ble gjennomført en litteraturgjennomgang var det også en metastudie gjennomført av Tavares (2018) Her hadde det blitt gjennomført en metastudie fra effekten av sammenslåinger i flere land. I studien kom de frem til at sammenslåingene hadde hatt god effekt på de lovpålagte tjenestene til innbyggerne. Dette inkluderte både kvaliteten på de lovpålagte tjeneste, men også at det ble et mer variert tjeneste tilbud til innbyggerne. I litteraturgjennomgangen tydet det også mot at tjenestene og tilbudene på de lovpålagte oppgavene til kommunen, hadde blitt bedre i de kommunene som hadde blitt slått sammen. I analysen som ble gjennomført tyder dette mot at økt folketall har innvirkning på lovlighetskontrollene. Det er flere aspekter man kan ta opp i denne sammenhengen. Det er mulig at et større datamateriale ville ha gitt andre utslag på analysen. Dette kunne ført til både en negativ og en positiv effekt av innbyggertall. Dette kunne derimot blitt løst ved at man hadde utvidet tidsaspektet lengre på studien enn kun 2022. Det ble derimot ikke gjort da årene 2020 og 2021 ikke var såkalte normalår på bakgrunn av korona pandemien.

Året 2023 var heller ikke aktuelt da store deler av datamaterialet ble hentet inn i slutten av 2023, dermed ville man ikke fått med all dataen om 2023 i studien. I dette tilfellet tyder det mot at forskningen som har blitt gjennomført innenfor dette temaet, har vært studier på tjenestetilbud og fagmiljøer. Dette er et skille fra lovlighetskontroll, som ikke nødvendigvis kunne fange opp endringer i tjenestetilbudet basert på en økning i folketall. Her kan en lovlighetskontroll måle mer ulovlighet i de vedtakene som en kommune foretar seg. En lovlighetskontroll i dette tilfellet vil kunne si mer om hvordan en kommune opptrer på bakgrunn av forvaltningskvalitet, og hvordan saker blir utredet med tanke på lovverk før vedtak. Noe som også kunne vært interessant var å se nærmere på hva resultatet hadde blitt om man hadde kjørt en tidsseriestudie over lovlighetskontroller som fenomen. I dette tilfellet kunne man sett hvordan lovlighetskontrollene utartet før sammenslåingene trådte i kraft.

Hvis man retter blikket tilbake til Menon Economics som ble nevnt tidligere, så kom det også frem fra litteraturgjennomgangen at de hadde gjennomført en studie basert på økonomiske faktorer bak kommunesammenslåinger (Menon rapport, 34, 2023) Dette handler derimot om gevinstrealiseringer av de sammenslåtte kommunene. Alle de kommunene som hadde blitt undersøkt i denne studien som de hadde gjennomført indikerte at de hadde fått et bedre tjenestetilbud i kommunen etter sammenslåingene. Den underliggende årsaken til denne bedringen var at de aller fleste kommunene hadde fått en betydelig nedgang i administrasjonskostnader. Den betydelige reduseringen kom ved at det var et betydelig antall færre politikere. De kommunene som ble undersøkt indikerte også at de hadde blitt mer robuste som følge av sammenslåingene, spesielt de aller minste (NOU 2023:9, s.190).

På bakgrunn av det som kommer frem i denne rapporten, er det tydelig at de minste kommunene har fått en bedre økonomi som følge av kommunesammenslåingene. Det at de sammenslåtte kommunene har fått bedre økonomi kan mulig gjøre at det blir færre lovlighetskontroller. Det som kom frem i tabell 1 var at hele 29 lovlighetskontroller hadde temaet økonomi eller budsjett. Temaet budsjett var det temaet som pekte seg vesentlig ut, der 7 av lovlighetskontrollene hadde blitt tatt til følge og 1 avvist. Det er god grunn til å tro at dette har vært kommuner som hadde fått budsjettvedtak fra Statsforvalteren. Hvis man ser på utredningen som Menon Economics har gjort på bakgrunn av økonomi i de sammenslåtte kommunene og resultatene i tabell 1, så er det derimot tydelig at en bedre kommuneøkonomi i de sammenslåtte kommunene vil få færre

lovlighetskontroller på sine vedtak, spesielt innen temaet budsjett. Dermed er det nærliggende grunn til å tro at en bedre kommuneøkonomi i de sammenslåtte kommunene har ført til færre lovlighetskontroller. I rapporten til Menon Economics går de også inn på at kommunene har fått bedre økonomi til å bruke på andre områder.

Det at en kommune får bedre økonomi til å bruke på andre områder kan føre til at sannsynligheten for at noen ønsker å gjøre en lovlighetskontroll på et vedtak blir mindre. Dette kan være fordi at kommunen får ressurser til å styrke de lovpålagte oppgavene sine, dermed øker kvaliteten i tjenestene. I Erlingsson & Flemgård (2018) sin forskning som er gjennomgått i litteraturgjennomgangen viser de til at man skal være mer tilbakeholden med å forvente store økonomiske gevinster av en kommunesammenslåing. I deres arbeid viser de også til at de største gevinstene av sammenslåing kommer av reduserte administrasjonskostnader, spesielt rettet mot politikere. Også i denne studien peker de mot at de fleste av disse ressursene vil bli brukt i andre budsjetter eller innen annen tjenesteproduksjon (NOU 2023:9, s.190).

Hvis man ser tilbake på tidligere forskning på kommune og størrelse, så har det vært en utfordring å finne eksempler på god empirisk evidens for å kunne fastslå den optimale størrelsen på en kommune. Dette var tolkningen som Dahl & Tufte (1973) kom med etter at de hadde skrevet boken *Size and Democracy* (Denters, et al.2014, s.5). Tavares (2018) mente derimot at det er en betydelig varierende metodisk styrke på de arbeidene som er gjort mot kommunesammenslåing i flere land, men arbeidet som er gjort i forbindelse med sammenslåingene i Danmark i 2004, har et sterkt metodisk arbeid. Disse studiene innehar hele målestokken av det som bør studeres med tanke på kommunesammenslåinger. Disse metodiske styrkene har senere spredt seg til flere studier på kommunesammenslåinger (Tavares, 2018, s.9).

På bakgrunn av det som er drøftet i dette delkapittelet, kan vi dermed fastslå at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse/innbyggertall og utfallet av lovlighetskontrollene som er utført på norske kommuner i 2022. Vi kan fastslå at H1 i dette tilfellet som er den riktige hypotesen. Det er i analysen funnet en sammenheng mellom størrelsen på kommuner i innbyggertall og forvaltningskvalitet målt i andel godtatte lovlighetskontroller i 2022.

Det at analysen viste et signifikant funn, gjør derimot dette temaet svært interessant. Hvis man ser dette basert resultatet på analysen i figur 1, blir det også interessant å se dette i lyset av den tidligere forskningen. Innen tidligere forskning som ble presentert i litteraturgjennomgangen, så kan vi tolke QoG teorien også ut ifra de økonomiske faktorene og etter effektivitet. Arbeidet som er gjort tidligere indikerer at fagmiljøene er styrket i de sammenslåtte kommunene og at administrasjonskostnadene har blitt redusert i disse kommunene. Et annet viktig poeng med QoG teorien er at kommunen skal gi innbyggerne i kommunen tilbud etter sine preferanser eller det de har krav på (Rothstein & Teorell, 2008 s.182). Den tidligere forskningen kan derimot vise til at i de sammenslåtte kommunene, vil innbyggerne få et mer variert og bedre velferdstilbud, til en lavere kostnad. Dette fordi at blant annet administrasjonskostnadene har gått ned, og utgifter i forbindelse med å lønne politikere har gått ned. I dette tilfellet kan man derimot si at andelen godtatte lovlighetskontroller har et interessant utfall, når man setter dette opp størrelsen på kommunen i innbyggertall.

6.2 Størrelse og lokaldemokrati

Som nevnt i teorikapittelet har debatten om lokaldemokratiet og størrelse vært et svært sentralt tema siden kommunereformen ble lansert av Solberg-regjeringen. Da Solberg-regjeringen varslet at det ville komme en reform var det presisert at denne reformen ville gjøre store endringer på antallet kommuner i Norge. Dette er også et tema som har vært forsket på i flere forskjellige europeiske land. Dette understreker hvor sentralt og viktig spørsmål dette er med tanke på både effektivitet, sentralitet og tjenester. Størrelse og lokaldemokrati har vært et forskningsobjekt i mange år. Det har flere ganger vært en utfordring å slå fast hva den optimale kommunestørrelsen er. Dermed er det interessant å knytte de empiriske funnene gjort i denne studien, opp mot det teoretiske rammeverket og tidligere forskninger gjort på kommunestørrelse og lokaldemokrati. Resultatene i dette delkapittelet vil basere seg på de analysene som er gjort opp mot hvordan lovlighetsklagene har fordelt seg i Norge i form av region. Det vil også basere seg på funnene gjort i analysen om sentralitetsindeks.

H2: Det er en negativ sammenheng mellom sentraliteten/størrelsen på en kommune og forvaltningskvaliteten, sett i lys av utfallet i lovlighetskontroller

Som nevnt i teoridelen til størrelse og lokaldemokrati, har størrelsen på en kommune vært vanskelig å anslå nøyaktig. Dette kan vi spore fra helt tilbake til antikken, da Aristoteles forsket på dette temaet. I sammenheng med dette mente Aristoteles at Polisene (kommunene) skulle være store nok og selvstendige til at de kunne oppfylle ønskene til innbyggerne. På den andre siden la han til grunn at disse polisene skulle være små nok til at innbyggerne skulle føle at de var delaktige i samfunnet (Denters et al.,2014, s.4). Det var også viktig at innbyggerne i lokalsamfunnet følte en identitet og tilknytning til lokalsamfunnet, slik at de skulle være motivert til å opparbeide seg kunnskap om lokaldemokratiet. Her fryktet Aristoteles at større kommunale enheter ville føre til at innbyggerne ville få en utfordring med å ta til seg nok kunnskap, slik at de fikk innsikt i hvordan de skulle være med å utforme politikken og ta del i lokaldemokratiet (Denters et al.2014, s.4).

Innen dette temaet var nærhet til lokaldemokratiet, identitet og kunnskap sentralt. Ut ifra dette kan vi også se at mange av de samme tematikkene er like aktuelle den dag i dag når det gjelder størrelse og lokaldemokrati. Hele ideen med lokaldemokratiet er at innbyggere i lokalsamfunnet skal få være med å påvirke og engasjere seg i det som foregår lokalt. Det er nettopp derfor staten har lagt til grunn at det skal være en desentralisert oppgaveløsning. Dette innebærer at kommunene skal i større eller mindre grad være med å påvirke hvordan de selv ønsker å løse velferdsoppgavene og utfordringene i kommunene generelt. Et viktig poeng i teoridelen som ble fremhevet med tanke på størrelse og lokaldemokratiet er Oates (1972) sitt desentraliseringsteorem. Her understreker han at kommunene på bakgrunn av innbyggerne sine ønsker, kan gjenspeile hvordan de utformer et tilbud. Med andre ord, så legges det til grunn at teoremet sier at tilbudene skal gjenspeile de lokale anliggende.

Fra statlig nivå, er det et ønske om at det skal utformes en ensartet løsning for hele landet. Dette kan vi også se i Norge med generalistkommuneprinsippet. Dette innebærer at det er en standard for alle norske kommuner for hvilke tilbud innbyggerne i kommunene har krav på. Hvis preferansene til innbyggerne er like over hele landet, er det derimot ikke noen forskjell på om det er en statlig oppgaveløsning eller en desentralisert oppgaveløsning, I følge Oates (1972). I

Norge i dag, kan vi dermed si at mange kommunale oppgaver er like landet over. Det finnes derimot også en del forskjellige prioriteringer i kommunene basert på lokale anliggende. Dette kan forklares av både kulturelle, økonomiske og identitetsspørsmål. Dermed er dette et godt grunnlag for at velferdsoppgavene bør desentraliseres til kommunene. Dette vil med andre ord si at et desentralisert tjenestetilbud vil gi store velferdsgevinster i kommunene (Fiva, Hagen, Sørensen, s.17). Teorien som er nevnt ovenfor understreker derimot viktigheten av et desentralisert tjenestetilbud. Mange har fryktet at i forbindelse med kommunereformene at tjenestene og tilbudene skal bli endret, på bakgrunn av at kommunene blir til større kommunale enheter, der det kanskje er andre prioriteter innen velferd.

På bakgrunn av teorien som er hentet opp fra teoridelen i avsnittet ovenfor, vil det dermed bli gjort to undersøkelser for å kunne se på regionale forskjeller innad i Norge på bakgrunn av forvaltningskvalitet. Det vil også bli sett nærmere på empiriske funn med tanke på sentralitet. Årsaken til at det sistnevnte er relevant er at man kan se på om sentraliteten i kommunen kan være med å påvirke forvaltningskvaliteten. Her vil nærheten til kommunenes tjenestetilbud og arbeidsplasser stå sentralt. Begge disse spørsmålene om størrelse vil også bli sett i lys av hvordan lovlighetskontrollene har utartet, da lovlighetskontrollene er et interessant mål også i denne sammenhengen mellom størrelse, sentralitet og forvaltningskvalitet.

Ut ifra tabell 1 og 2 i resultatdelen av oppgaven ble det gjennomført to tabeller for å kunne se forholdet på hvordan andelen godtatte lovlighetskontroller hadde fordelt seg på et regionalt nivå med landsdeler. Her ble andelen lovlighetsklager som ble godtatt av statsforvalteren avhengig variabel. Deretter ble det opprettet dummy variabler der Troms og Finnmark Dog Nordland inngikk i Nord-Norge. Variabelen Midt-Norge inkluderte fylker som Møre og Romsdal og Trøndelag. Variabelen Vestlandet inkluderte fylkene Vestland og Rogaland. Innlandet inkluderte fylkene Vestfold og Telemark og Innlandet. Sør-Norge inkluderte fylket Agder. Oslo og Viken fikk navnet Østlandet. Dermed var det en forutinntatt oppfatning av at andelen lovlighetsklager som var tatt til følge ville være mindre i de mest sentrale strøkene av landet. Resultatene som kom frem fra denne analysen var interessante.

Her ble kom det frem noen interessante funn ut ifra regionene. men det var noen tendenser man kunne se i enkelte fylker. De som pekte seg markant ut fra de andre var Nord Norge og

Innlandet. I analysen var det 166 lovlighetskontroller som ble inkludert. I det originale datasettet er det 167 lovlighetskontroller som er undersøkt. Hvis man først beveger seg til utfallet fra studien på Nord Norge, så kunne man som sagt se at det var en tendens som tydet mot at Nord-Norge var den landsdelen som kom dårligst ut. I dette tilfellet fikk Nord-Norge tallet 22.76%, noe som indikerer at andelen lovlighetskontroller som ble tatt til følge i denne regionen var relativt høy. Dette tyder imot at det var en 22.76% andel av lovlighetsklagene som ble tatt til følge i Nord-Norge. Dermed var det til en viss grad forskjell om en kommune lå i Nord Norge eller i Sør-Norge, på bakgrunn om en lovlighetsklage ble tatt til følge eller ikke. Landsdelen Midt-Norge fikk 12.14% og Vestlandet hadde 4,76%. Landsdelen Innlandet var den regionen som fikk høyest utslag på andelen godtatte lovlighetsklager. Her ble det funnet en andel på 31,25% for at lovlighetskontrollen ble tatt til følge. Det skal derav sies at variabelen Innlandet i dette tilfellet hadde relativt få observasjoner sammenlignet med de andre, og dermed kan dette ha vært utslagsgivende. Her kan vi dermed se at det er forskjeller nasjonalt, selv om de ikke er statistisk signifikante.

På bakgrunn av desentraliseringsteoremet til Oates (1972) ble det fremhevet at hvis preferansene til innbyggerne over hele landet var lik, så var det ikke noen forskjell på om det var staten som utførte velferdsoppgavene eller om det var kommunale enheter som utførte de. I dette tilfellet, på bakgrunn av de regionale forskjellene, så kan man derimot si at det er forskjeller på godtatte lovlighetskontroller nasjonalt. Dette kan innebære mange ting. Et av eksemplene som kan sees nærmere på er om innbyggerne i Nord-Norge og Innlandet er mer misfornøyd med hvordan kommunene deres utfører de lovpålagte oppgavene. Dette kan derimot ha flere forklaringer blant annet økonomi, størrelse og kompetanse i administrasjon. Dette kan derimot indikere at disse landsdelene sine kommuner er dårligere på å utføre sine lovpålagte oppgaver, og dermed blir det en forskjell i forvaltningskvaliteten i disse områdene av landet. Det er derimot all grunn til å tro at Statsforvalteren ikke har forskjellsbehandlet i de forskjellige fylkene. Dermed kan man si at vurderingene som er lagt til grunn i vedtakene er legitime. Utslagene skal derimot tas med forbehold, da studien kun tar for seg lovlighetskontroller i 2022.

I figur 2 ble det utført en multi-variat regresjonsanalyse. I dette tilfellet ble variabelen godtattandel avhengig variabel. Folketall ble uavhengig variabel og sentralitetsindeks som en kontrollvariabel. Denne sentralitetsindeksen som nevnt tidligere, er et mål hvor høy grad av sentralitet en kommune har i form av nærheten til tjenestene i kommunen og nærheten til arbeidsplassene. I denne variabelen er Oslo det høyeste målet. Her ble 161 lovlighetsklager tatt med og det antydte at det var en signifikant verdi mellom sentralitet og antall godtatte lovlighetskontroller. Folketall ble i denne analysen et nullfunn. I dette tilfellet ble sentralitetsindeksen en signifikant verdi. Analysen tydet mot at jo mer sentral en kommune er jo mindre sannsynlig er det at en lovlighetsklage blir tatt til følge mot den kommunen. Dette indikerer at større kommuner, som har en større nærhet til arbeidsplasser og servicetjenester, har en mindre sannsynlighet for at en lovlighetskontroll blir tatt til følge mot kommunen.

På bakgrunn av denne analysen, så kan man antyde at høyere sentralitet for en kommune potensielt fører til en høyere forvaltningskvalitet, sett i lys av lovlighetskontroller. Dette kan også være en del av forklaringen til at de mest sentrale kommunene blir mer attraktive for folk å bosette seg i. Det viser også at kommuner med en høyere sentralitet, muligens er flinkere på å utarbeide og gjøre vedtak som ikke blir tilsidesatt av Statsforvalteren i en lovlighetskontroll. Sentrale kommuner har muligens høyere kompetanse i administrasjonen. Dette kan muligens føre til at administrasjonen har større innsikt i lovverk og andre underliggende bestemmelser før et vedtak tas. Et annet interessant aspekt, er at når sentralitetsindeksen ble lagt til som en kontrollvariabel, så var ikke variabelen folketall lengre signifikant.

På bakgrunn av det som er kommet frem av de empiriske funnene, så kan vi se at det er en signifikant verdi at en kommune med høyere sentralitet scorer bedre på lovlighetskontroller. På bakgrunn av dette så kan vi si at H2 er den riktige hypotesen med at det finnes en sammenheng mellom sentralitet og kommunestørrelse sett ifra utfallet av lovlighetskontroller. Analysen tyder også mot at større kommuner er bedre med tanke på forvaltningskvalitet, når bakteppet er lovlighetskontroller. Det å ha en høy grad av nærheten til arbeidsplasser og velferdstjenester tyder på bedre forvaltningskvalitet. Sett i lyset av de regionale forskjellene i Norge, tyder det mot at kommuner i Nord-Norge og Innlandet kommer dårligere i ut i utfallet på lovlighetskontroller. Hvis man ser sammenhengen mellom disse to analysene, blir eksempelet med Nord-Norge interessant. Denne landsdelen er kjent for å ha mange små kommuner med

svært spredt bosetning. I dette tilfellet, kan man se en sammenheng med at kommuner i Nord-Norge kommer dårligere ut på lovlighetskontroller. Dette kan være påvirket av at bosetningen er svært spredt, og dermed fører til en lavere sentralitet.

6.3 Politisk interesse og kunnskap

I denne delen av besvarelsen, vil de empiriske funnene for politisk interesse og kunnskap, bli sett i lys av størrelsen på kommunen. Politisk interesse og kunnskap er en sentral del av lokaldemokratiet, da dette gir innbyggerne en mulighet til å forstå lokaldemokratiet og ha kunnskap nok til å delta i politikken. Dette kan gjøres både med å engasjere seg i politiske partier, organisasjoner og være meningsbærere i det lokale ordskiftet. Politisk interesse og kunnskap blant lokalbefolkningen er viktig for å skape god oppslutning ved valg. I denne delen av besvarelsen, så vil de teoretiske perspektivene på politisk interesse og kunnskap bli sett i lys av gjennomførte lovlighetskontroller. Analysen har benyttet privatperson som avhengig variabel og folketall som uavhengig variabel. Dette for å kunne se om sannsynligheten for om en klager er privatperson, når folketallet synker eller øker. Analysen kan derimot være en forklaring på om engasjementet hos privatpersoner er forskjellig i større eller mindre kommuner.

H3: Det er en negativ sammenheng mellom at klageren er en privatperson og kommunestørrelse

På bakgrunn av analysen som har blitt gjort i figur 3, var det ingen statistisk sammenheng mellom at klageren var en privatperson og folketallet i kommunen. Det var derimot en nedgang som tydet mot at det er mindre sannsynlig at en klager er en privatperson i større kommuner med et høyere folketall. Det var derimot ikke tydelig nok. Dermed kan det konkluderes med at folketall ikke har særlig stor innvirkning på om en privatperson sender inn en lovlighetsklage til statsforvalteren.

I litteraturen har flere tilnærmeringer til politisk interesse blitt drøftet. Dahl & Tuft (1973) sitt syn på dette ble presentert tidligere i teoridelen. I deres forskning kom de frem til at i større kommuner, vil ha mer som står på spill og dette igjen fører til større politisk engasjement blant

innbyggerne (Denters, et al. 2014, s.122). I dette tilfellet hadde dette ført til at de mest folkerike kommunene i Norge, ville hatt en større grad av politisk interesse innad i lokalsamfunnet. Mange fryktet derimot at kommunesammenslåingene, skulle føre til en lavere politisk interesse og engasjement blant lokalbefolkningen.

På den andre siden, er det også andre argumenter på hvordan kommunestørrelse kan påvirke det politiske engasjementet i lokalsamfunnet. Et argument som er sentral i teorien er at i mindre kommuner, er det større sannsynlighet for at personer vil engasjere seg i forskjellige organisasjoner. Dette fører igjen til at lokalbefolkningen får økt kunnskap og interesse for politikk, da engasjement i organisasjoner fører til at mennesker i lokalsamfunnet fører til at de uttrykker sine meninger når de møtes. Dette fører igjen til at folk får flere arenaer til å tilegne seg kunnskap og informasjon. Når kontakten mellom menneskene øker, vil også menneskene føle en identitet med lokalpolitiske spørsmål og utfordringer. Ut ifra dette teoretiske synet, vil det si at forholdet mellom kommunestørrelse og lokalpolitisk interesse være negativt (Denters, et al.2014, s.122-123).

Et annet relevant syn i denne diskusjonen er synet på lokalpolitisk kunnskap i lokalbefolkningen. I litteraturen er begrepet Political Efficacy sentralt. Dette begrepet er definert ved at innbyggerne føler at deres politiske engasjement og handlinger har en viss innvirkning på de politiske prosessene i samfunnet. Dette er et sentralt punkt når temaet er lokaldemokratier. En av de mest sentrale måtene å utføre Political Efficacy på, er ved å stemme ved valg og engasjere seg i samfunnsdebatten. På bakgrunn av dette begrepet, har forskningen til Lassen & Serrizlew (2011), vist at når størrelsen på kommunen øker, så vil Political Efficacy synke. Dette vil med andre ord si at om størrelsen til en kommune øker, så vil befolkningen føle at deres innvirkning på de politiske prosessene bli mindre (Lassen & Serrizlew, 2011, s.255).

Teorien har også en del interessante poenger når det kommer til tematikken rundt lokaldemokratiet og politisk kunnskap i befolkningen. I dette tilfellet er (Dahl & Tufte, 1973) sitt arbeid sentralt. Her blir det presentert fordeler ved mindre lokaldemokratier, når det kommer til befolkningens muligheter til å tilegne seg politisk kunnskap. En av fordelene med mindre demokratier, er at det gir flere muligheter til borgerne i samfunnet. Dette fordi at borgerne får

en mulighet til å tilegne seg kunnskap basert på observasjoner og erfaringer (Dahl & Tufte, 1973, s.13-14).

Det er ikke nødvendigvis slik at selv om innbyggerne i et lokaldemokrati besitter høy politisk kunnskap, så er det ikke nødvendigvis sånn at de engasjerer seg mer direkte i lokaldemokratiet. Til tross for deres politiske kompetanse, kan de også være for uinteressert eller opptatt med andre aspekter av livet. Political Efficacy kan også være en faktor for at mennesker med høy kunnskap, ikke engasjerer seg i lokaldemokratiet, da de kan ha oppfatningen av at deres engasjement ikke er av stor betydning (Lassen & Serrizlew, 2011, s.240).

På bakgrunn av funnene i denne oppgaven er de empiriske funnene, forsøkt vinklet inn mot de teoretiske perspektivene. Fra litteraturen sin side er det flere aspekter som kan påvirke både den politiske interessen og kunnskapen hos lokalbefolkningen. Ut ifra analysen som har blitt gjort i forbindelse med dette teoretiske perspektivet, ble det derimot ikke funnet noen tydelig funn på om en privatperson sender en lovlighetsklage, kan påvirkes av størrelsen på kommunen. Dermed kan vi si at lovlighetskontroller ikke nødvendigvis er den beste måten for å analysere den politiske kunnskapen eller interessen i lokaldemokratiene. Mye av den tidligere forskningen har derimot vist at både større kommuner kan føre til en større politisk interesse og kunnskap blant lokalbefolkningen. Det samme kan også sies at mindre lokaldemokratier fører til et større engasjement hos lokalbefolkningen. Det er derimot en svak tendens mot at privatpersoner i mindre kommuner har større sannsynlighet for å sende inn en lovlighetsklage til Statsforvalteren. Den er derimot ikke signifikant. I dette tilfellet kan vi si at H3 ikke er den riktige hypotesen. Dermed kan det konkluderes med at dette ikke er noen forklaring på den politiske kunnskapen og interessen. Tidligere forskning antas å ha tydeligere data, på hvordan dette fenomenet kan forklares. I

7. Konklusjon

I denne delen av besvarelsen vil oppgavens problemstilling besvares, på bakgrunn av drøftingen som er gjort med de teoretiske perspektivene og hvordan empirien bidrar til å kunne svare på dette. Oppgavens problemstilling var: «*Hvordan påvirker kommunestørrelsen på norske kommuner forvaltningskvaliteten*». Det ene forskningsspørsmålet som ble presentert var: *Hvilke regionale forskjeller er det på forvaltningskvaliteten i Norge?*» Oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål vil bli besvart nedenfor.

For å kunne svare på forskningsspørsmålet, ble det gjort en undersøkelse hvordan lovlighetskontroller utartet seg på et nasjonalt nivå. Først ble det laget en tabell som ser andelen av lovlighetskontroller som viser andelen av de godtatte lovlighetskontrollene fylkesvis. Videre ble det sett nærmere på hvordan resultatet ble i de forskjellige landsdelene i Norge. I dette tilfellet kom det frem at landsdelene Nord-Norge og Innlandet, pekte seg ut ved at de hadde flest lovlighetskontroller som var tatt til følge av Statsforvalteren. De resterende regionene som Østlandet, Midt-Norge, Sør-Norge og Vestlandet var derimot veldig like når det gjaldt godtatt andel lovlighetsklager. Nord-Norge var derimot den som pekte seg markant ut i forskjell til de andre. Det er derimot mange faktorer som kan påvirke dette, deriblant, spredt bosetning, mindre kommuner og dårligere økonomi. Det tyder derimot at det er regionale forskjeller på forvaltningskvalitet i de norske landsdelene. Vi kan dermed si at det er empiriske bevis for at det er regionale forskjeller i forvaltningskvaliteten i Norge, når det måles i antall lovlighetskontroller som blir tatt til følge. Det skal dermed presiseres at Innlandet som region hadde relativt få saker i datamateriale, noe som kan føre til at resultatene nødvendigvis er representativt.

Dette samsvarer også til en viss grad med hvordan demografien er i Norges landsdeler. Befolkede landsdeler som Sør-Norge og spesielt Østlandet har relativt stabile antall saker tatt til følge mot seg. Det tyder også mot at større og mer befolkede områder har en bedre forvaltningskvalitet enn de regionene med mindre folketall. Dette samsvarer også med litteraturen som er gjort på norske kommuner etter kommunesammenslåingene. I litteraturen presentert i analysedelen ble det presisert at de undersøkelsene som var gjort i kjølvannet av sammenslåingsprosessene hadde hatt positiv effekt. Dette ble presisert fra Statsforvalteren sin

side. Her ble det fremhevet at de sammenslåtte kommunene hadde fått mer ressurser tilgjengelig som følge av sammenslåingen, men også et mer styrket fagmiljø og kompetansemiljø. Et større kompetansemiljø, kan i denne sammenhengen være forbundet med høyere forvaltningskvalitet.

På bakgrunn av tallene som ble presentert i avsnittet ovenfor, var det også interessant å se på om folketallet i kommunene, på et overordnet nasjonalt nivå, for å se om dette hadde innvirkning på forvaltningskvaliteten. I dette tilfellet ble det kjørt en regresjonsanalyse for å undersøke om forvaltningskvaliteten kunne måles etter folketallet i kommunene. I denne analysen kom det en signifikant verdi mellom at det var en sammenheng negativ sammenheng mellom folketall og forvaltningskvalitet. Videre ble det gjort en ny analyse. I dette tilfellet ble det gjort en regresjonsanalyse for å kunne se om folketallet påvirket antall godtatte lovlighetskontroller i kommunene, med en kontrollvariabel som kunne måle sentralitetsindeksen. I dette tilfellet var ikke lenger folketall i kommunene en signifikant verdi lengre. Det ble derimot et signifikant utslag på sentralitetsindeksen. Dette funnet var at jo mer sentral en kommune i form av nærhet til arbeidsplasser og tjenester, jo mindre sannsynlig er det at en lovlighetsklage blir tatt til følge av statsforvalteren. Det kan dermed konkluderes med at det er en sammenheng mellom kommunen sin sentralitet og nærhet til tjenester og arbeidsplasser med tanke på utfallet av lovlighetskontrollene. Det er mye som kan være med å forklare dette. Et av poengene som ble fremhevet er at en kommune med økt sentralitet vil tilegne seg arbeidstakere med høyere kompetanse og dette igjen kan påvirke forvaltningskvaliteten i kommunen. Med andre ord kan man anta at kommuner med en høyere grad av sentralitet vil ha mer kompetanse til å utrede og ha innsikt i lovverket omkring de politiske sakene før de blir vedtatt.

Videre ble det også gjort en analyse, som hadde mål om å kunne se politisk interesse i lys av antall godtatte lovlighetskontroller. I dette tilfellet ble variabelen privatperson og folketall benyttet. I analysen kom det frem til at det ikke var en sammenheng mellom folketallet og om klageren var en privatperson. Det var derimot en liten reduksjon i folketall hvis klagen kom fra en privatperson.

På bakgrunnen av oppgavens problemstilling, så er det flere faktorer som kan være med å påvirke kommunens størrelse og forvaltningskvaliteten i norske kommuner. En sentral faktor i dette tilfellet er hvor kommunen befinner seg i Norge. Hvis kommunen befinner seg i Nord-Norge, Midt-Norge eller Innlandet, så tyder dette mot at det kan påvirke forvaltningskvaliteten i kommunen. Dette gjelder spesielt Nord-Norge. Sentralitet er også et annet mål som kan påvirke forvaltningskvaliteten i de norske kommunene. Hvis en kommune har en høyere grad av sentralitet i form av nærheter til tjenester og arbeidsplasser, så indikerer dette en høyere grad av forvaltningskvalitet sett i lys i antallet lovlighetskontroller som er tatt til følge av Statsforvalteren. En annen faktor som kan påvirke forvaltningskvaliteten i de norske kommunene er folketallet. Hvis en kommune har et høyere folketall, vil dette resultere i at det er mindre sannsynlig at lovlighetskontrollen blir tatt til følge. Dette resulterer igjen til at dette er en indikator på en høyere forvaltningskvalitet. Disse analysene er gjort i samsvar med de teoretiske perspektivene QoG (Quality of Government), Størrelse og lokaldemokrati og politisk interesse. Vi kan dermed konkludere med at lovlighetskontroller har belyst at det er en forskjell i QoG i norske kommuner. Dette er sett i samsvar med variabler som sentralitetsindekser, folketall og om klageren er en privatperson.

På bakgrunn av dette er det også en mulighet for at andre teoretiske perspektiver ville ha gitt andre resultater. Dette kan man også si om datamaterialet. Et annet interessant aspekt for videre forskning, er om man hadde tatt et større antall lovlighetskontroller. Dette kunne gjort at man kunne sett utviklingen over et lengre tidsperspektiv. Dette kunne også gjort at man kunne sett om det var noen endring da kommunereformen ble gjennomført. Man kan dermed si at det er muligheter for å kunne undersøke dette temaet videre. Det kan også være andre måter å måle forvaltningskvaliteten i kommunene på, som for eksempel antall oppfylte lovpålagte oppgaver.

Referanser:

- Christensen, D. A. (2020). Kommunestørrelse og tjenestetilfredshet. *Stat & styring*, 30(1), 14–18. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-01-04>
- Carpini, M. X. D., & Keeter, S. (1996). *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. Yale University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1cc2kv1>
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.
- De Tocqueville, Alexis. (1946). *Democracy in America*. London: Oxford University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M. J., Ladner, A., Mouritzen, P. E., Rose, L. E., & Geurts, P. (2014). *Size and local democracy* (pp. IX, 462). Edward Elgar.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2021). *Kommunal organisering : effektivitet, styring og demokrati* (8. utgave.). Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Hansen, S. W. (2013). Polity size and local political trust: A quasi-experiment using municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43–66. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2012.00296.x>
- Houlberg, K. (2014). Slut med stordriftsfordele på rådhusene? *Fagbladsartikkel*.
- Klausen, et al. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Knutsen, C. H. (2015). Demokrati, «Quality of Government» og menneskelig velferd: Et tilsvarende til Rothstein. *Nytt norsk tidsskrift*, 32(2), 184–191. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2015-02-09>
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *The American Political Science Review*, 105(2), 238–258. <https://doi.org/10.1017/S000305541100013X>
- Menon Rapport 34. (2023). Størrelse teller. En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge. <https://www.naturviterne.no/getfile.php/1396556-1684919313/Nettside%202023/Dokumenter/Diverse/Menon-rapport%2034-2023%20-%20St%C3%B8rrelse%20teller.pdf>

- Mill, John Stuart. (1974). *On Liberty*. Harmondsworth: Penguin.
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86-99.
- NOU 2020:15. Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Kommunal og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/>
- NOU 2023:9. Generalistkommunesystemet. Likt ansvar-ulike forutsetninger. Kommunal og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- O'Donnell, Guillermo. (2001). Democracy, Law, and Comparative Politics. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 7–26.
- Prop. 46 L (2017-2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2594452/>
- Prop. 95 S (2013–2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>
- Regjeringen. (2021). Hurdalsplattformen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Skog, O.-J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming* (2. rev. og utvidet utg.). Gyldendal Akademisk.
- Solvang, Ø., Saglie, J., & Winsvold, M. (2023). Does municipal amalgamation affect trust in local politicians? The case of Norway. *International Political Science Review*. <https://doi.org/10.1177/01925121231216426>
- Stein, J., Folkestad, B., Aars, J., & Christensen, D. A. (2021). The 2019 local and regional elections in Norway: The periphery strikes again. *Regional & Federal Studies*, 31(3), 447-459. <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1840364>

- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2008). Kommunalt selvstyre eller samstyring? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(3), 409–418. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2008-03-04>
- Vebostad, Å. (2013). Hva nå fylkeskommune? En translasjonsteoretisk analyse av regionreformen. Hentet fra: <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/5554/thesis.pdf?sequence=2>
- Weingast, Barry. (1997). The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *American Political Science Review*, 91(2), 245–263.
- Wright, J. D. (1981). Political disaffection. In S. L. Long (Ed.), *Handbook of political behaviour*, Vol 4. New York: Plenum Press.

Kodebok:

ID-Variabler:

- Nordnorge: Dikotom variabel som er kodet 1 hvis kommunen ligger i Nord-Norge og 0 hvis den ikke gjør det
- Midtnorge: Dikotom variabel som er kodet 1 hvis kommunen ligger i Midt-Norge og 0 hvis den ikke gjør det
- Vestlandet: Dikotom variabel som er kodet 1 hvis kommunen ligger på Vestlandet og 0 hvis den ikke gjør det
- SorNorge: Dikotom variabel som er kodet 1 hvis kommunen ligger i Sør-Norge og 0 hvis den ikke gjør det
- Ostlandet: Dikotom variabel som er kodet 1 hvis kommunen ligger på Østlandet, og 0 hvis den ikke gjør det.
- Innlandet: Dikotom variabel som er kodet 1 hvis kommunen ligger i Innlandet og 0 hvis den ikke gjør det
- Fylkesnummer: Identifikasjon på et norsk fylke, kodet med to siffer.
- Kommunenummer: Identifikasjon på en norsk kommune, kodet med fire siffer
- Privatperson: Dikotom variabel. Indikerer om lovlighetsklagen kommer fra en privatperson. 1 hvis den kommer fra privatperson. 0 hvis den ikke gjør det.

Lovlighetskontroller:

- Godtattantall: Antall lovlighetskontroller som tas til følge av Statsforvalter per kommune
- Godtattandel: Prosentvis andel av lovlighetskontroller som tas til følge av Statsforvalter per kommune
- Utfall: Indikerer konklusjonen fra Statsforvalter i vedtaket på lovlighetskontroller
- Tema: Indikerer hvilket tema lovlighetskontrollen gikk ut på
- Saksant: Antall saker per kommune

Kontrollvariabler:

- Folketall: Indikerer folketallet i en gitt norsk kommune
- Sentralitetsindeks: Indikerer sentraliteten til en norsk kommune gitt nærhet til arbeidsplasser og kommunale tilbud.

