

DFØ-rapport 2023:6

Tilfredshet med det offentlige og tillit

En analyse av hvordan innbyggernes opplevelse av myndighetene henger sammen med tillit, basert på innbyggerundersøkelsen

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gjennomført en analyse av hvordan innbyggernes oppfatninger av myndighetenes kompetanse, altså evne til å levere godt, henger sammen med tillit til offentlige institusjoner, forvaltningen og folk flest. Vi gjør oss også noen refleksjoner rundt hva resultatene kan bety for forvaltningen.

Vi takker alle som har hjulpet oss i arbeidet. Det gjelder særlig Kantar Public som har gjennomført datainnsamlingen, og som har bistått oss i utforming av spørsmål og metodiske vurderinger.

Arbeidet er utført av David Aarvik Nese, Simen Hustad, Mats Fremmerlid, Mette Undheim Sandstad og Lars-Hugo Andersen (prosjektleder). Avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen er prosjektansvarlig.

Oslo, 2023

Hilde Nakken

Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Oppsummering	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Formål og avgrensninger.....	5
1.3 Metode	6
1.3.1 Undersøkelsen er besvart av de mest tillitsfulle	7
1.3.2 Kompetanse operasjonaliseres som ivaretagelse av samfunnsoppgaver og håndtering av hendelser	8
1.4 Oppbygging av rapporten	11
2 Endringer fra 2021 til 2022.....	12
2.1 Norge på et overordnet nivå	12
2.2 Hjelp fra det offentlige.....	14
2.3 Samfunnsoppgaver	15
2.4 Statens tjenester.....	17
3 Hva forklarer innbyggernes tillit?	19
3.1 Tilliten til det offentlige faller for alle innbyggergrupper, men noen skiller seg ut	19
3.2 Innbyggernes tillit avhenger av opplevelsen av myndighetenes kompetanse.....	22
3.3 Opplevelsen av god håndtering gir økt tillit	26
4 Refleksjoner	29
4.1 Viktig å nå ut til alle grupper av innbyggere	29
4.2 Vi ønsker å dele dataene med andre.....	31
5 Referanser	32

Oppsummering

De siste årene har myndighetene i Norge blant annet håndtert konsekvenser av krigen i Ukraina, prisvekst og kommune- og fylkesoppløsninger. Denne rapporten viser hvordan innbyggernes tillit til *offentlige institusjoner, forvaltningen og folk flest* har endret seg fra 2021 til 2022. Rapporten viser også hvordan innbyggernes opplevelse av myndighetens håndtering av situasjonene, hendelsene og andre samfunnsoppgaver, henger sammen med den generelle tilliten til *regjeringen, forvaltningen og folk flest*.

DFØ har gjennomført undersøkelsen ved å stille de samme 2 570 personene likelydende spørsmål våren 2021 og høsten 2022. Ved siste undersøkelse ble respondentene også bedt om å vurdere myndighetenes håndtering av ulike situasjoner og hendelser det siste året.

Tilliten synker fra 2021 til 2022

Tillitsnivået i Norge har over lang tid vært blant de høyeste i verden. Dessuten så man under covid-19 at tilliten til offentlige institusjoner ble styrket. Nivået er fortsatt svært høyt, men denne rapporten viser at tilliten til *offentlige institusjoner og forvaltningen* har hatt nedgang fra 2021 til 2022. Nedgangen gjelder på tvers av alder, kjønn og bosted.

Innbyggere som i begge år har lav tillit til *folk flest*, har større nedgang i tillit til flere av institusjonene enn gruppen som i begge år har høy tillit til *folk flest*. Våre data peker dermed i retning av at avstanden mellom de mest og minst tillitsfulle har blitt større fra 2021 til 2022. På grunn av begrensningene i våre data har vi ikke grunnlag for å fastslå om dette også gjelder for hele befolkningen.

Opplevelsen av god oppgaveløsning og håndtering gir økt tillit

Med utgangspunkt i OECDs arbeid med tillit, undersøker vi hvordan innbyggernes vurdering av **myndighetenes kompetanse**, altså evne til å levere gode tjenester, håndtere utfordringer, og tilpasse seg innbyggernes behov, henger sammen med tilliten blant dem. Vi har tatt utgangspunkt i et utvalg samfunnsoppgaver, hendelser og situasjoner. Trolig er det andre forhold som vi ikke har sett på som også er viktige for å forstå innbyggernes tillit.

Rapporten viser at når innbyggerne er fornøyde eller misfornøyde med hvordan myndighetene løser samfunnsoppgaver eller håndterer ulike situasjoner, er det særlig tilliten til *regjeringen* som påvirkes. Tilliten innbyggerne har til *forvaltningen og folk flest* påvirkes også, men i klart mindre grad.

Når det gjelder innbyggernes vurderinger av ulike **samfunnsoppgaver**, ser vi at flere av oppgavene vi har sett på henger sammen med tilliten deres. Rapporten viser at sikring av strømforsyning, ivaretagelse av tryggheten i nærområdet, sørge for at alle innbyggere har

like muligheter og å tilpasse seg fremtidige utfordringer, er de viktigste samfunnsoppgavene som henger sammen med tilliten til *regjeringen, forvaltningen og folk flest*.

Hvordan innbyggerne vurderer myndighetenes håndtering av ulike **situasjoner og hendelser** har også betydning for tilliten. Positive oppfatninger av myndighetenes håndtering av covid-19 henger sammen med høyere tillit til *regjeringen, forvaltningen og folk flest*. I tillegg henger positive oppfatninger av håndteringen av flyktningestrømmen fra Ukraina sammen med høyere tillit til *forvaltningen og folk flest*.

Negative oppfatninger av myndighetenes håndtering av strømkrise, prisvekst og kommune- og fylkesoppløsninger henger sammen med en nedgang i tillit til *regjeringen og forvaltningen*.

Opplevelse av kvalitet skaper tillit

Våre funn peker på at opplevelsen av at offentlige myndigheter leverer tjenester av god kvalitet henger sammen med høyere tillit blant innbyggerne. Dersom det offentlige tilbyr tjenester som innbyggerne opplever har høy kvalitet, vil det bidra til høyere tillit i befolkningen, også for de som i utgangspunktet har lav tillit.

Tillit tar tid å bygge opp og kan svekkes i vanskelige tider (Roth 2009; Uslaner 2009). Å vise at innbyggernes bekymringer og opplevelser tas på alvor, samt å jobbe aktivt med å skape gode tjenester, er viktig for å unngå at tilliten faller ytterligere (OECD 2022b).

Funnene støtter OECD

I sum finner vi støtte for OECDs undersøkelser knyttet til kompetanse og tillit (Brezzi et al. 2021; OECD 2022a). Innbyggernes vurdering av myndighetenes kompetanse og kvalitet på tjenestene henger sammen med tilliten blant innbyggerne.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I henhold til Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØs) instruks, skal DFØ «hvert annet år gjennomføre innbyggerundersøkelsen». Undersøkelsen skal gi et helhetlig bilde av forvaltningen og innbyggernes oppfatninger av offentlige tjenester og hvordan det er å bo i Norge. I tillegg skal den vise utvikling over tid og gi kunnskap om mulige forbedringspunkter.

Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført for sjette gang i 2021. Undersøkelsen dekker temaer som demokrati og deltakelse, tillit og tilfredshet med det offentlige tjenestetilbudet. I 2021 ble innbyggerne som svarte spurt om de ville delta i en oppfølgingsundersøkelse i 2022. På bakgrunn av dette har DFØ gjennomført en oppfølgingsundersøkelse med vekt på tillit til samfunnsinstitusjoner. Basert på OECDs rammeverk om drivere til tillit, har vi stilt spørsmål om tillit til de samme innbyggerne to år på rad (panelundersøkelse).

Ifølge OECD avhenger tillit til offentlige institusjoner først av fremst av de to driverne verdier og kompetanse. Mens verdier handler om hvorvidt innbyggerne oppfatter at myndighetene er *åpne, rettferdige* og har *integritet*, handler kompetanse om hvorvidt innbyggerne mener myndighetene er i stand til å levere gode tjenester og løse utfordringer i tråd med innbyggernes forventninger (Brezzi 2021). I dette ligger det altså en antakelse om at tillit er betinget av at innbyggerne mener at myndighetene løser og ivaretar samfunnsoppgavene på en god måte, og at de greier å håndtere nye og fremtidige utfordringer. I denne rapporten fokuserer vi på **kompetanse**.

1.2 Formål og avgrensninger

Hovedformålet med denne rapporten er å belyse 1) hvordan innbyggernes oppfatning av myndighetenes kompetanse, altså evne til å levere godt, henger sammen med deres tillit til offentlige institusjoner, forvaltningen og folk flest, og 2) eventuelle endringer i tillit fra 2021 til 2022.

Sammenhengen mellom kompetanse og tillit gjør seg gjeldende på to måter. For det første er det interessant å se på mulige sammenhenger mellom myndighetenes oppgavehåndtering (kompetanse) og innbyggernes tillit, det vil si om tilfredshet med myndighetenes oppgaveløsning og tjenestekvalitet henger sammen med høyere tillit blant innbyggerne.

For det andre er det interessant å se hvordan tilfredshet med håndtering av situasjoner og hendelser henger sammen med tillit (Segaard og Saglie, 2023: 16). I 2022-undersøkelsen inkluderte vi derfor seks spørsmål om myndighetenes håndtering av covid-19,

flyktningkrisen i Ukraina, prisvekst, strømkrise, pendlerboligsaken på Stortinget og kommune- og fylkesoppløsninger, for å se om oppfatninger om myndighetenes håndtering kunne belyse om, eventuelt hvordan, tilliten *endret* seg fra 2021 til 2022.

I undersøkelsen har innbyggerne oppgitt tillit til følgende sju offentlige institusjoner:

- Regjeringen
- Forvaltningen
- Stortinget
- Kommunestyre / Byråd
- De politiske partiene
- Politiet
- Domstolene

For å undersøke hvordan innbyggernes vurdering av myndighetenes kompetanse henger sammen med tillit har vi i analysene i kapittel 3 avgrenset oss til å se på innbyggernes tillit til *regjeringen og forvaltningen*.

Vi er også interessert i å se om det kan være en sammenheng mellom tilfredsheten med myndighetenes kompetanse og tilliten innbyggerne har til folk flest. Det er kjent fra tidligere studier at innbyggeres tillit til institusjoner og til folk flest henger sammen (Glatz og Schwerdtfeger, 2022). Gode offentlige tjenester «smører» samfunnet som igjen legger til rette for økt tillit blant innbyggerne til hverandre (Rothstein og Stolle 2008:445-446; Dinesen og Sønderskov 2020). Vi er derfor interessert i å se om vi kan finne støtte for hvorvidt innbyggernes opplevelse av myndighetenes kompetanse, også kan forklare tilliten til folk flest.

1.3 Metode

Her gir vi en kort gjennomgang av metoden som er brukt i rapporten. For utdypende informasjon om innhenting av data, utvalget, spørsmål og regresjon, se vedlegg.

Innbyggerundersøkelsen er bygget opp slik at noen spørsmål stilles til alle respondenter (for eksempel spørsmål om tillit og samfunnsutfordringer). Store deler av spørsmålene sendes imidlertid til to underutvalg. Underutvalg A svarer på spørsmål om kommunen og fylkeskommunen generelt, mens underutvalg B svarer på spørsmål om staten generelt.¹ I denne rapporten bruker vi spørsmålene som er stilt til alle respondenter og til underutvalg B.

For å undersøke sammenhengen mellom kompetanse og tillit analyserer vi såkalte *paneldata* fra 2 570 personer samlet inn våren 2021 og høsten 2022. Paneldata innhentes ved

¹ For mer om dette, eller å se skjemaet, se KANTAR sitt vedlegg.

å stille et utvalg av personer de samme spørsmålene på to eller flere tidspunkter. Det gjør at en kan sammenligne hva samme person har svart over to eller flere tidsperioder. Da unngås noen av svakhetene ved tverrsnittstudier der ulike personer spørres fra gang til gang.²

For å undersøke hvordan tilliten har utviklet seg, benytter vi *regresjon* som statistisk metode. Regresjon er en matematisk modell som estimerer om det er en tilfeldig eller statistisk sammenheng mellom variabler. Som i et eksperiment sammenligner vi personer som har ulike trekk eller egenskaper. Vi ser hva som skjer med egenskapen vi er interessert i (her tillit til regjeringen, forvaltningen og folk flest), når andre egenskaper er uendret. Dette gjør at vi kan si om mønsteret som trer frem er tilfeldig eller om det viser en reell sammenheng.

Regresjonene viser kun hvor mye tilliten til institusjoner og folk flest øker eller synker når en innbygger vurderer myndighetenes håndtering av for eksempel covid-19. Det er imidlertid vanskelig å angi hvilket nivå tilliten øker eller synker fra. Regresjonen viser oss sammenhengen mellom myndighetenes oppgavehåndtering og tillit, og hvor sterk denne sammenhengen er.

1.3.1 Undersøkelsen er besvart av de mest tillitsfulle

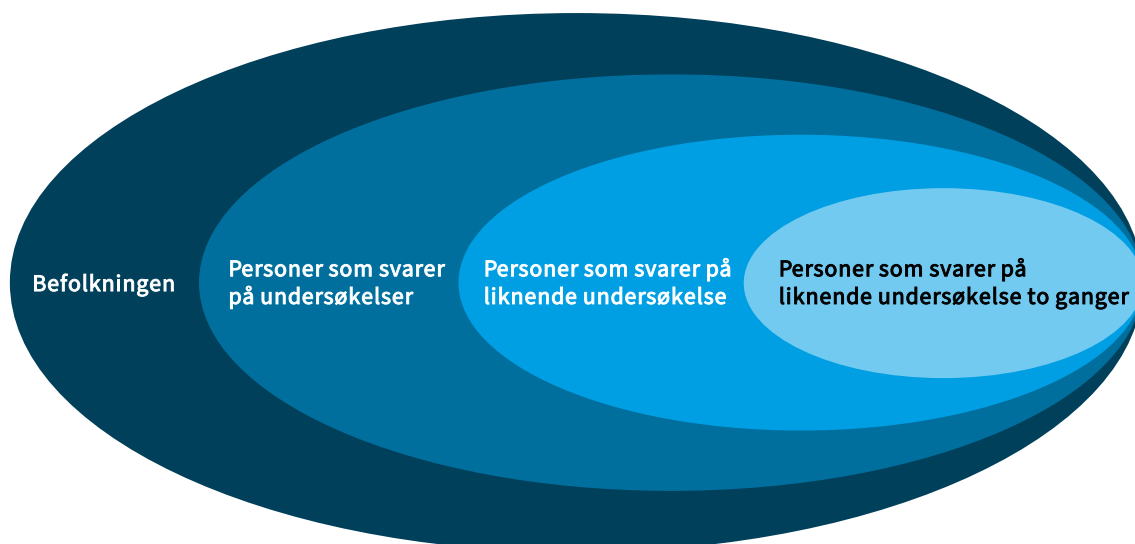
Utvalget består av 2 570 personer fra hele Norge og speiler godt befolkningen basert på kjønn og bosted. Det er imidlertid noe avvik i aldersfordelingen for gruppene mellom 18-24 og 50-66 år. Aldersgruppen 18-24 utgjør 3,2 prosent av utvalget, men utgjør 11,1 prosent av befolkningen. Likeledes utgjør aldersgruppen 50-66 40,4 prosent av utvalget, men kun 26,5 prosent i befolkningen. Denne skjevheten gjør at vi må være varsomme med å anta at trender vi ser er representative for hele befolkningen. Det gjelder særlig resultatene i kapittel 2.

En generell utfordring med spørreundersøkelser er at innbyggere som svarer på undersøkelser ikke nødvendigvis representerer «mannen i gata». Innbyggere i et panel som svarer på to eller flere undersøkelser, skiller seg trolig enda mer fra «mannen i gata».

For å avdekke denne forskjellen har vi sammenlignet deltakerne som deltok i den ordinære innbyggerundersøkelsen i 2021, med de som har deltatt i begge undersøkelsene. Vi kan dermed si noe om forskjellen på de som deltar i to undersøkelser og de som deltar i «kun» én undersøkelse.³

² Ifølge Skog (2004) er ikke tverrsnittstudier egnet til å si noe om årsaks-virkningsforhold eller om årsaksrelasjonene ligger nært/fjernt i tid. En generell utfordring er at det alltid vil være vanskelig å avdekke om bakenforliggende variabler skaper spuriøse sammenhenger.

³ For mer om dette, se diskusjon i vedlegg 6.2.1.



Figur 1: Illustrasjon av forholdet mellom befolkningen og utvalget

Kort oppsummert kan vi si at de som har deltatt i begge rundene i snitt er de som hadde høyest tillit til folk flest og til regjeringen i innbyggerundersøkelsen i 2021. Endringene og trendene vi viser gjelder dermed i hovedsak de aller mest tillitsfulle innbyggerne. Dette må ikke tolkes som at innbyggere med lav tillit ikke har deltatt i undersøkelsen, men heller som at andelen respondenter med lav tillit er lavere enn den var i innbyggerundersøkelsen 2021.

1.3.2 Kompetanse operasjonaliseres som ivaretagelse av samfunnsoppgaver og håndtering av hendelser

Denne rapporten, og spesielt analysene i kapittel 3, fokuserer på kompetanse, her operasjonalisert som hvorvidt innbyggerne mener myndighetene er i stand til å levere gode tjenester og løse utfordringer i tråd med innbyggernes forventninger (Brezzi et al, 2021). Vi måler innbyggernes oppfatning av myndighetenes kompetanse ved å se på 1) myndighetenes ivaretagelse av samfunnsoppgaver, og 2) myndighetenes håndtering av konkrete situasjoner og hendelser, jf. tabell 1.

Ad 1) Ivaretagelse av samfunnsoppgaver:

Vi måler ivaretagelse av **samfunnsoppgaver** ved hjelp av åtte spørsmål. Spørsmålene retter seg mot ulike oppgaver og utfordringer som offentlige myndigheter må forholde seg til, og er valgt for å sikre en bredde av ulike samfunnsoppgaver som også har ulikt tidsperspektiv. Spørsmålene ble stilt til underutvalg B.

For videre undersøkelser vil det være relevant å inkludere andre spørsmål fra spørreskjemaet som vi ikke har brukt i våre analyser. Flere av spørsmålene presenterer vi på et overordnet nivå i kapittel 2, eksempelvis om hvorvidt myndighetene gir deg hjelpen du trenger ved alderdom, arbeidsledighet mv.

Med svarskala fra svært dårlig (skår 0) til svært godt (skår 10)⁴ ble innbyggerne spurt om *Hvor godt eller dårlig mener du at myndighetene ivaretar de følgende oppgavene:*

- sikre strømforsyning
- sikre gode og trygge medisiner
- legge til rette for integrering av innvandrere
- ivareta tryggheten i nærområdet ditt

Fordi de overnevnte oppgavene er forholdsvis spesifikke, inkluderte vi – med svarkategorier fra 0 (svært misfornøyd) til 10 (svært fornøyd) – *Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med kvaliteten på statens tjenester?*

For å fange opp innbyggernes vurderinger av mer omfattende og vidtgående utfordringer ba vi også respondentene ta stilling til følgende påstand: *Offentlige myndigheter gjør nok for å:*

- ivareta miljøet,
- tilpasse seg fremtidige utfordringer,
- sørge for at alle har de samme mulighetene.

Ad 2) Håndtering av ulike situasjoner og hendelser:

Offentlige myndigheter må også håndtere ulike mer akutte **situasjoner og hendelser** som inntreffer. For å måle dette tok vi med seks spørsmål om håndtering av situasjoner og hendelser som har vært en sentral del av det offentlige ordskiftet i 2022. Spørsmålene ble stilt til alle respondentene.

På en skala fra 0 (Svært dårlig) til 10 (Svært godt), vurderte innbyggerne følgende spørsmål: *Hvordan synes du, generelt sett, myndighetene har håndtert de følgende situasjonene det siste året?*⁵

- Covid-19
- Strømkrise
- Prisvekst
- Pendlerboligsaken på Stortinget
- Kommune- og fylkesoppløsninger
- Flyktningestrøm fra Ukraina

⁴ Svarene på «sikre strømforsyning» er snudd i analysen fordi gjennomsnittet er på «den negative» siden, vi er dermed mest interessert i å se på denne gruppen (altså hva effekten er å bli *enda mer* negativ).

⁵ Svarene på «strømkrise», «prisvekst», «pendlerboligsaken på Stortinget», «kommune- og fylkesoppløsninger» er snudd i analysen slik at høyere skårer betyr svært dårlig. Igjen, gjør vi dette for å se på denne gruppen (altså hva effekten er å bli *enda mer* negativ).

Spørsmålene dekker hendelser og situasjoner som ulike institusjoner eller forvaltningsnivåer håndterer eller er konstitusjonelt ansvarlig for. Det kan derfor reises spørsmål ved hvorfor vi bruker alle spørsmålene i regresjonene i kapittel 3. Van de Walle (2017: 236), Miller og Listhaug (1990) trekker frem at misnøye med en institusjon kan smitte over på andre. Det vil derfor være interessant å se om innbyggernes vurderinger av håndtering påvirker tillit til *andre* institusjoner også. Eksempelvis ser vi på sammenhengen mellom «pendlerboligsaken på Stortinget» og tilliten til regjeringen og forvaltningen.

Ivaretagelse av samfunnsoppgaver og håndtering av situasjoner og hendelser

oppsummert:

Tabell 1 oppsummerer hvordan vi bruker 14 spørsmål for fange opp innbyggernes oppfatning av myndighetenes kompetanse, i form av to aspekter: **samfunnsoppgaver og situasjoner og hendelser**.

OECDs fire spørsmål om kompetanse ble ikke brukt her (men er med i spørreundersøkelsen), fordi vi ønsker å føye til mer spesifikke tilfeller til OECDs rammeverk. I tillegg ønsker vi å bruke spørsmål som var i tråd med den norske konteksten. Vår inngang kan ses som en alternativ inngang til å styrke validiteten til OECDs arbeid om drivere til tillit.

I forlengelsen av dette er det viktig å merke seg at innbyggerne i spørreskjemaet vurderer «myndighetene» eller «det offentlige». Det innebærer at «myndighetenes kompetanse» kan tenkes å variere med om de vurderer det statlige, fylkeskommunale eller kommunale nivået. Denne nyanseringen får ikke vi frem i våre data.

Hva vi forsøker å måle	Underspekt	Spørsmål	Underspørsmål	Når ble spørsmålet stilt?	Brukes i?
Innbyggerens oppfattelse av myndighetenes kompetanse	Ivareta samfunnsoppgaver	Hvor godt eller dårlig mener du at myndighetene ivaretar følgende oppgaver:	Sikre strømforsyning	Både i 2021 og 2022	Analyse 1 (3.2)
			Sikre gode og trygge medisiner		
			Legge til rette for integrering av innvandrere		
			Ivareta tryggheten i nærområdet ditt		
		Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med kvaliteten på statens tjenester?			
		Offentlige myndigheter gjør nok for å ...	Ivareta miljøet		
	Tilpasse seg framtidige utfordringer				
	Håndtere situasjoner	Hvordan synes du, generelt sett, myndighetene har håndtert de følgende situasjonene det siste året	Sørge for at alle har de samme mulighetene	Bare i 2022	Analyse 2 (3.3)
			Covid-19		
			Strømkrise		
			Prisvekst		
			Pendlerboligsaken på Stortinget		
Kommune- og fylkesoppløsninger					
Flyktningsstrøm fra Ukraina					

Tabell 1 Illustrerer sammenhengen mellom kompetanse, spørsmålene vi har brukt, og i hvilken analyse det anvendes.

1.4 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 presenterer vi de overordnede funnene i undersøkelsene. Kapittelet viser bredden i undersøkelsen og gir et overordnet blikk på hva som har skjedd fra 2021 til 2022.

I kapittel 3 ser vi nærmere på tillit. I den første delen ser vi nærmere på hvordan tillit til folk flest henger sammen med tillit til offentlige institusjoner og forvaltningen. Deretter presenterer vi to statistiske analyser for å undersøke om det er en sammenheng mellom innbyggerens opplevelse av myndighetenes kompetanse og tillit.

I kapittel 4 har vi en egen diskusjonsdel hvor vi forsøker å se de ulike analysene i sammenheng og peker på hvilken betydning funnene kan ha for forvaltningen. Avslutningsvis presenterer vi nye spørsmål som funnene i denne rapporten reiser, samt interessante problemstillinger for videre analyser.

2 Endringer fra 2021 til 2022

I dette kapittelet sammenligner vi resultatene fra undersøkelsen i 2022 med 2021-svarene fra de samme 2 570 personene. På den måten ser vi den reelle endringen hos de som svarer.⁶ Overordnet viser dataene at det er mange like svar, men også at flere av forholdene vi har spurt om får en lavere vurdering i 2022 enn i 2021.

Kapittelet er delt inn i fire deler: *Norge på et overordnet nivå* (kapittel 2.1), *hjelp fra det offentlige* (kapittel 2.2), *samfunnsoppgaver* (kapittel 2.3) og *statens tjenester* (kapittel 2.4). Under disse overskriftene redegjør vi for de fleste av spørsmålene som ble stilt i 2022.

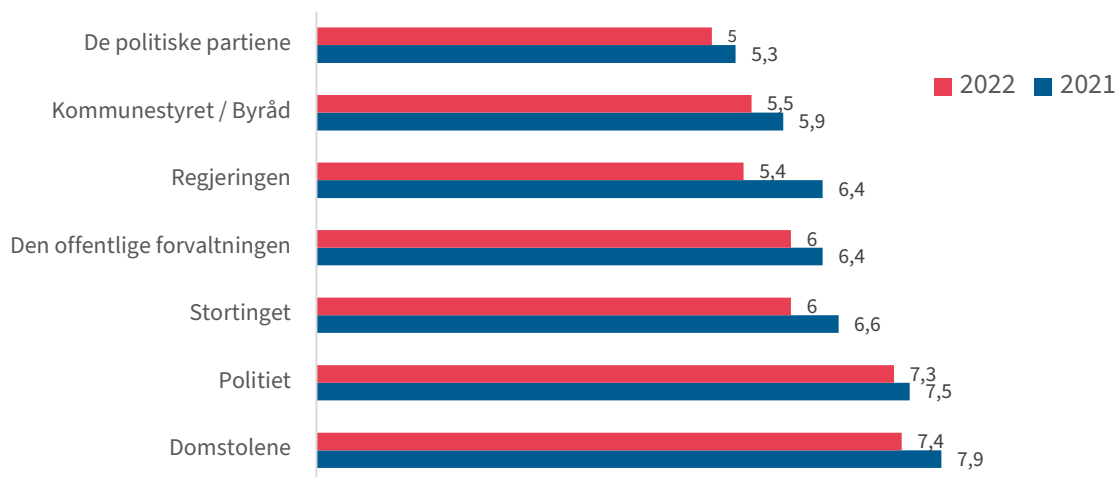
Alle resultatene fra undersøkelsene i 2021 og 2022 kan lastes ned fra DFØs nettsider.

2.1 Norge på et overordnet nivå

I denne delen redegjør vi nærmere for spørsmålene som knytter seg til tillit og andre overordnede forhold ved å bo i Norge. For å måle tillit til offentlige institusjoner ba vi innbyggerne svare på hvor mye tillit de har til *regjeringen, kommunestyre/byråd, Stortinget, de politiske partiene, den offentlige forvaltningen, politiet og domstolene* på en skala fra 0 (ingen tillit) til 10 (full tillit).

Ifølge svarene på undersøkelsen faller tilliten til alle institusjoner fra 2021 til 2022, jf. figur 2. Figuren viser gjennomsnittet for hver institusjon i 2021 (blå stolper) og 2022 (røde stolper). Fallet er størst for regjeringen. Nedgangen her er på ett poeng, fra 6,4 til 5,4. Det er små forskjeller mellom de ulike gruppene i undersøkelsen, men de yngste og personer med høyere utdanning har noe mindre nedgang enn øvrige grupper.

⁶ Vi minner om at dette er et selvselektert utvalg, og at resultatene derfor ikke kan sies å være representative for befolkningen som helhet. For en nærmere drøfting av utvalget, se 1.3.1 og 6.1.1.



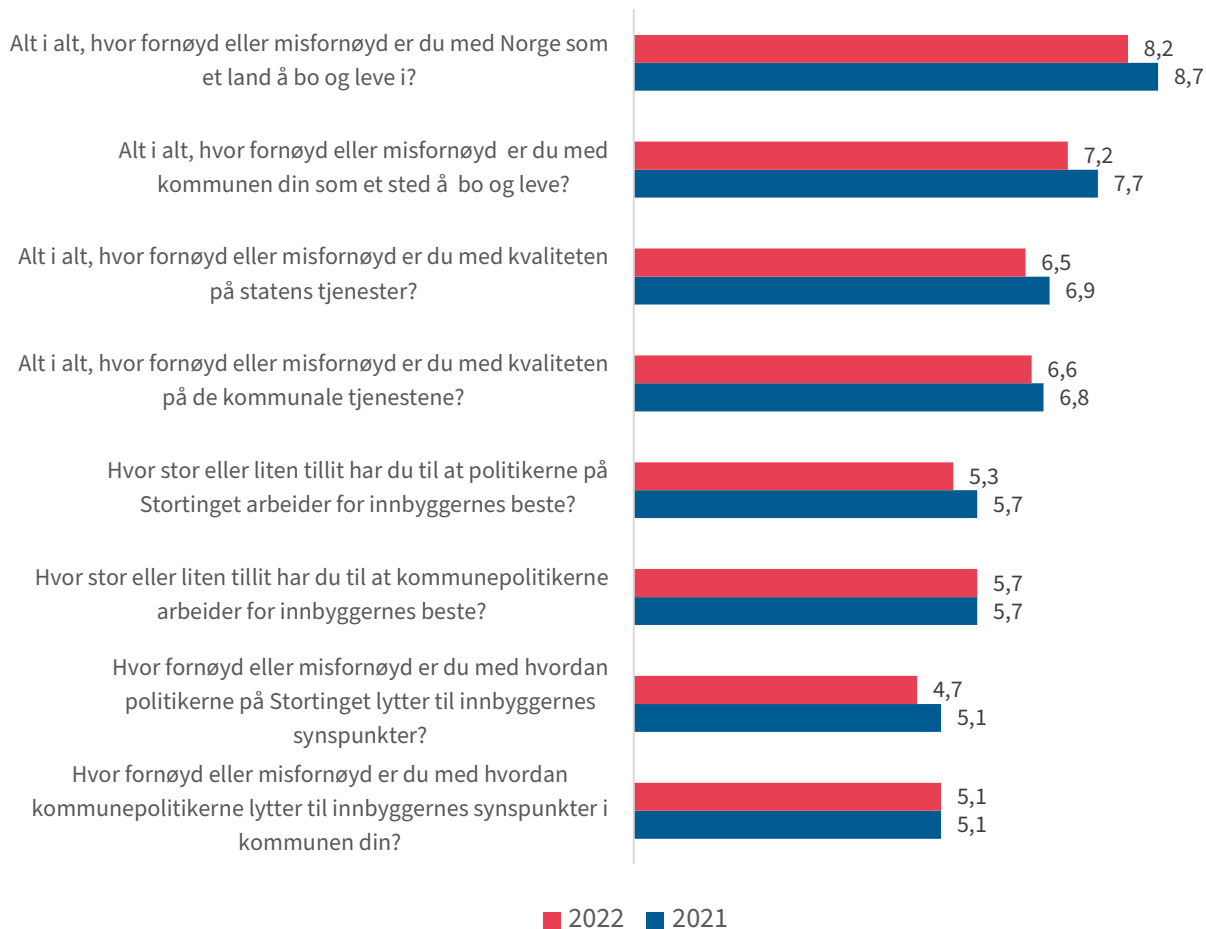
Figur 2: Hvor stor eller liten tillit har du til de følgende institusjonene? Snittet av svarene der 0 er ingen tillit og 10 er full tillit.

Det er viktig å merke seg at selv om tilliten til samtlige institusjoner faller, så er tilliten fortsatt høy i et internasjonalt perspektiv. Det må også hensyntas at ulike studier viser at tilliten til offentlige myndigheter ble styrket under covid-19 (Esaiaasson et. al, 2021; Brezzi et al 2021; OECD 2022a). En mulig forklaring på fallet i tillit fra 2021 til 2022 kan derfor være at vi ser en justering mot et normalt nivå.⁷

Svarene på spørsmålene der innbyggerne bes vurdere Norge og kommunene på et overordnet nivå er også i hovedsak mindre positive i 2021 enn i 2022, se figur 3. Fallet er størst for henholdsvis Norge og kommunen som sted å bo og leve. På en skala fra 0 (lavest) til 10 (høyest) faller begge med 0,5 poeng – til 8,2 (gjennomsnitt, Norge) og 7,2 (gjennomsnitt, kommunen). Spørsmålene om kommunepolitikere lytter til innbyggerne og jobber for innbyggernes beste, er uendret fra 2021 til 2022.

Alt i alt er innbyggerne likevel fornøyde med Norge og kommunene. Kvaliteten på offentlige tjenester og Norge som sted å bo og leve får gode vurderinger. Innbyggerne er mindre tilfredse med om politikerne lytter til deres synspunkter og arbeider for innbyggernes beste.

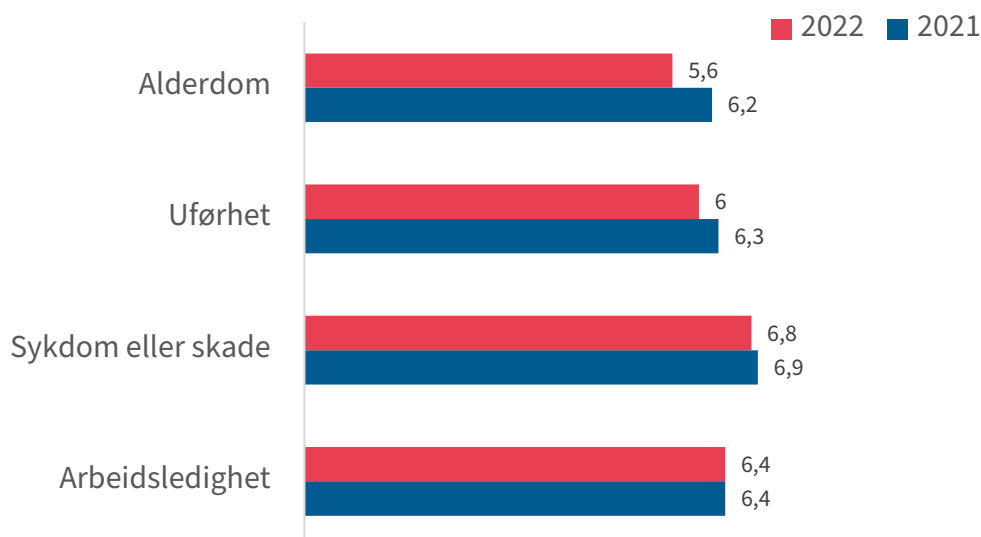
⁷ Fordi vi har et selv-selektert utvalg er det ikke mulig med en direkte sammenligning av resultatene fra denne undersøkelsen med andre tillitsundersøkelser der det er benyttet sannsynlighetsutvalg. For mer om dette, se 1.3.1.



Figur 3: Snittet av svarene på enkeltspørsmål for 2021 og 2022, der 0 er svært misfornøyd og 10 er svært fornøyd.

2.2 Hjelp fra det offentlige

Innbyggerne ble bedt om å vurdere hvor trygge eller utrygge de er på at det offentlige ville gi dem den hjelpen de trenger ved *alderdom, uførhet, sykdom eller skade* og *arbeidsledighet*. Figur 4 viser at innbyggerne har lavere tiltro til hjelp i 2022 enn i 2021. Det eneste unntaket er hjelp ved arbeidsledighet. Her er tiltroen uendret.



Figur 4: Hvor trygg eller utrygg er du på at det offentlige gir deg den hjelpen du trenger ved... Snittet av svarene på en skala mellom 0 og 10.

Som i tidligere innbyggerundersøkelser er det en sterk sammenheng i svarene. De som føler seg trygge på å få hjelp på ett område, er også trygge på at de får hjelp på andre områder.

Det er små forskjeller mellom grupper i befolkningen på synet på hjelp ved arbeidsledighet. Unge er imidlertid litt mindre sikre på hjelp enn eldre. Det samme finner vi i synet på hjelp ved uførhet.

I synet på hjelp ved alderdom er vurderingene tydelig lavere i 2022 enn i 2021. Alle aldersgrupper sier de er mindre trygge på det offentlige i den sammenheng, og nedgangen er størst blant de unge.

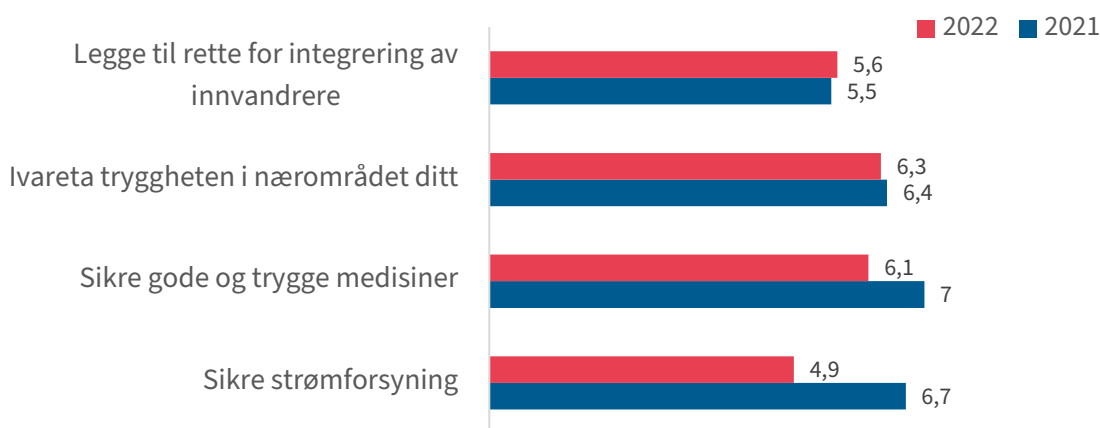
Ved sykdom eller skade er menn tryggere på å få hjelp enn kvinner. Personer med høy utdanning er mest trygge på å få hjelp, selv om alle grupper i denne undersøkelsen vurderer dette spørsmålet høyt.

2.3 Samfunnsoppgaver

Innbyggerne bes også om å vurdere myndighetenes ivaretagelse av ulike samfunnsoppgaver. *Sikring av strømforsyning* går mest tilbake sammenlignet med 2021 og får lavest vurdering av disse oppgavene, se figur 5. Nedgangen er størst for gruppen mellom 30 og 44 år, og minst for dem over 60. Innbyggere i Oslo og Nordland er gjennomgående mer positive enn innbyggere i de øvrige fylkene.

Også når det gjelder å *sikre trygge og gode medisiner*, er nedgangen relativt stor fra 2021 til 2022. Her er kvinner mindre fornøyde enn menn og innbyggere mellom 45 og 59 år mindre fornøyde enn yngre eller eldre.

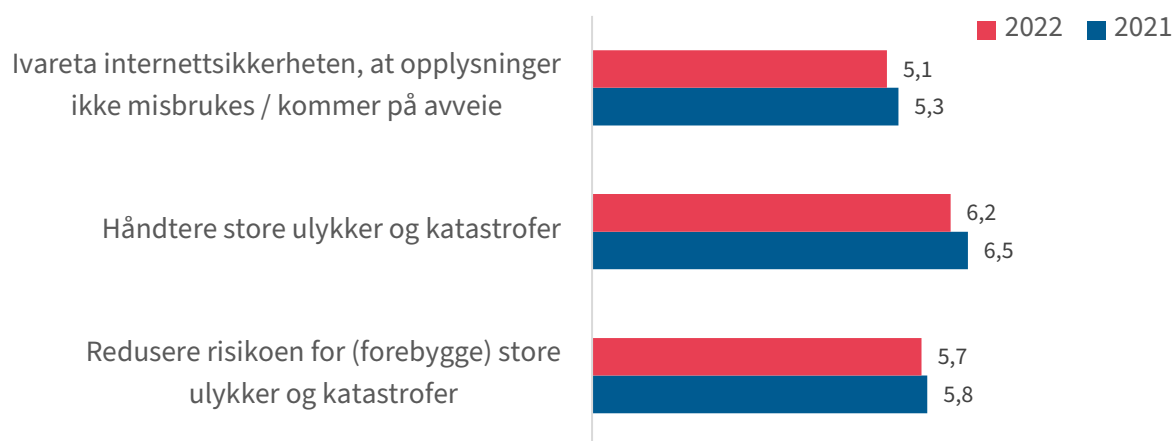
Ivareta tryggheten i nærområdet ditt får lavere vurdering i 2022 selv om det er lite endring. Å *legge til rette for integrering av innvandrere* får også omtrent samme vurdering, men er ett av spørsmålene som får bedre vurdering i 2022 enn året før.



Figur 5: Hvor godt eller dårlig mener du myndighetene ivaretar de følgende oppgavene? Snittet av svarene på en skala mellom 0 og 10.

Myndighetene ble også vurdert på evnen til å *reducere risikoen for / forebygge store ulykker og katastrofer, håndtere store ulykker og katastrofersamt å ivareta internettsikkerheten*.

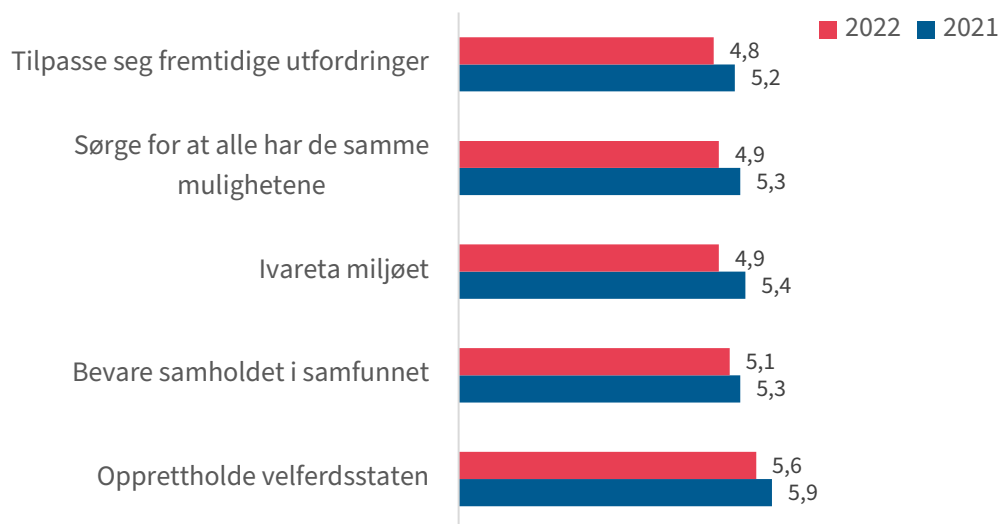
Myndighetene får lavere vurdering på alle tre områdene sammenliknet med 2021, men utslagene er ikke store, jf. figur 6. For forebygging og håndtering av ulykker og katastrofer er utslagene små mellom ulike grupper. Når det gjelder internettsikkerhet er kvinner og de over 60 mest fornøyde. Oslo og Nordland skiller seg også her positivt ut sammenliknet med de øvrige fylkene.



Figur 6: Hvor gode eller dårlige mener du myndighetene er til følgende? Snittet av svarene på en skala mellom 0 og 10.

Innbyggerne ble også bedt om å vurdere om myndighetene gjør nok for å *ivareta miljøet, bevare samholdet i samfunnet, tilpasse seg fremtidige utfordringer, sørge for at alle har de samme mulighetene* og om de gjør nok for å *oppretholde velferdsstaten*, jf. figur 7.

For alle utsagnene er vurderingene i 2022 lavere enn i 2021. Tydeligst er nedgangen i vurderingen av myndighetenes evne til å *ivareta miljøet*. Her ser vi også tydelige forskjeller når vi deler innbyggerne inn etter alder. Det er særlig de over 45 som trekker ned snittet i 2022 sammenliknet med 2021. I gruppene 45-59 år og 60+ var nedgangen henholdsvis 0,5 og 0,7 poeng, mens gruppene 30-44 og under 30 hadde en nedgang på 0,2 poeng.



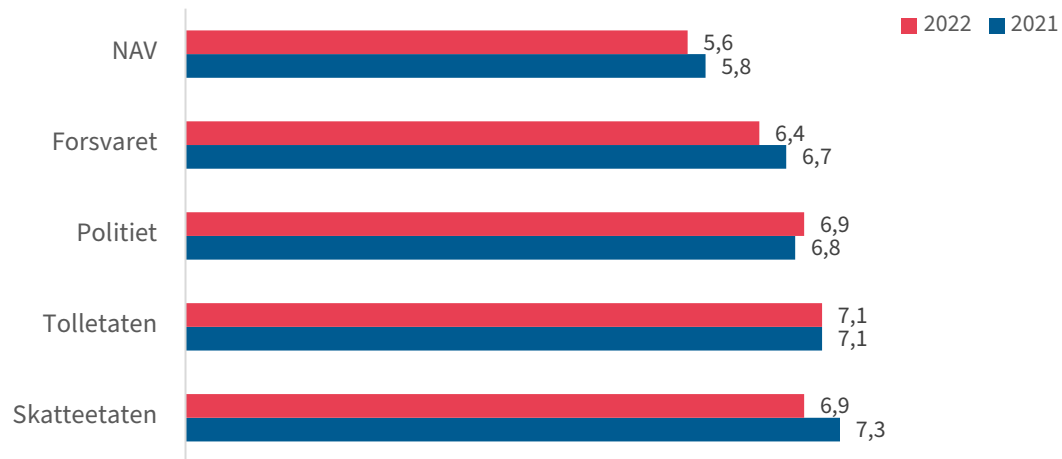
Figur 7: Svar på utsagnet: Offentlige myndigheter gjør nok for å... Snittet av svarene på en skala mellom 0-10.

Det samme mønsteret ser vi når det gjelder om *offentlige myndigheter gjør nok for å sørge for at alle har de samme mulighetene* samt evnen til å *tilpasse seg fremtidige utfordringer*. De under 45 er minst positive, men svarer i 2022 omtrent som i 2021. De over 45 er mer negative i 2022 enn de var i 2021. Nedgangen for de over 45 år, riktignok fra høyere nivåer, er omtrent det dobbelte av for gruppene under 45 år.

2.4 Statens tjenester

Vi ba innbyggerne vurdere tjenestene til Skatteetaten, politiet, Tolletaten, Forsvaret og NAV. De høyest vurderte tjenestene i 2022 er Tolletaten og politiet. Bare politiet fikk en mer positiv vurdering i 2022 enn i 2021, jf. figur 8. Skatteetaten, Forsvaret og NAV fikk alle en tilbakegang, mens Tolletatene fikk samme vurdering begge årene. Skatteetaten gikk fra å være den høyest rangerte tjenesten i 2021, til å være den tredje best likte tjenesten i 2022.

NAV fikk en liten nedgang i 2022, og er også den av tjenestene som fikk mest blandete tilbakemeldinger. Dette er et gjentakende funn i innbyggerundersøkelsene over tid.



Figur 8: Hvor god eller dårlig synes du tjenesten er? Snittet av svarene på en skala mellom 0 og 10.

3 Hva forklarer innbyggernes tillit?

I dette kapittelet bruker vi utvalgte spørsmål for å se hvordan innbyggernes vurdering av myndighetenes kompetanse henger sammen med tillit.⁸ Som nevnt i kapittel 1.2 avgrensner vi oss til å se på innbyggernes tillit til *regjeringen, forvaltningen og folk flest*. Basert på regresjon er vi større grad i stand til å eliminere tilfeldigheter i dataene, og vi kan derfor med større sikkerhet si noe om hva som gjelder mer generelt.

Kapittelet er delt i tre. I kapittel 3.1 gir vi en deskriptiv presentasjon av hvordan tilliten i vårt utvalg er endret fra 2021 til 2022. I kapittel 3.2 er formålet å finne ut om myndighetenes kompetanse, her målt som innbyggernes vurdering av myndighetenes håndtering av samfunnsoppgaver, henger sammen med tillit til regjering, forvaltningen og folk flest. Avslutningsvis, i kapittel 3.3 ser vi på om myndighetenes kompetanse, her målt som håndtering av dagsaktuelle situasjoner og hendelser i 2022, kan forklare endringer i tilliten til regjeringen, forvaltningen og folk flest fra 2021 til 2022.

3.1 Tilliten til det offentlige faller for alle innbyggergrupper, men noen skiller seg ut

I kapittel 2.1 finner vi at tilliten til offentlige institusjoner går ned. I hovedsak er det små forskjeller mellom grupper i undersøkelsen, men de yngste og personer med høyere utdanning har mindre nedgang enn øvrige grupper. I dette kapittelet vil vi se om nedgangen i tillit til institusjoner og forvaltningen henger sammen med andre kjennetegn ved innbyggerne.

På spørsmålet «*Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på, eller at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre?*» viser svarene fra de to undersøkelsene at tilliten til folk flest er høy og, målt som et gjennomsnitt, uendret fra 2021 til 2022. Tilliten til folk flest har vært høy også i tidligere innbyggerundersøkelser, og er høy sammenliknet med andre land (DIFI 2019; OECD, 2022b). Samtidig ser vi at mens de aller fleste stoler på andre, er det også noen grupper som har lavere tillit enn andre til folk flest.

Det er kjent i tillitsforskningen at sosial tillit (tilliten til folk flest) og tillit til institusjoner henger sammen og påvirker hverandre (Dinesen og Sønderskov 2020; Rothstein og Stolle 2008; Levi 1998). Vår undersøkelse bekrefter dette. Det er en sammenheng mellom tillit til folk flest og til offentlige institusjoner (og forvaltningen). Men hva skjer når store hendelser og utfordringer, som setter tilliten på prøve, inntreffer? Endrer tilliten seg likt for alle, eller er det noen som skiller seg ut?

⁸ Spørsmålene er redegjort for i 1.3.2.

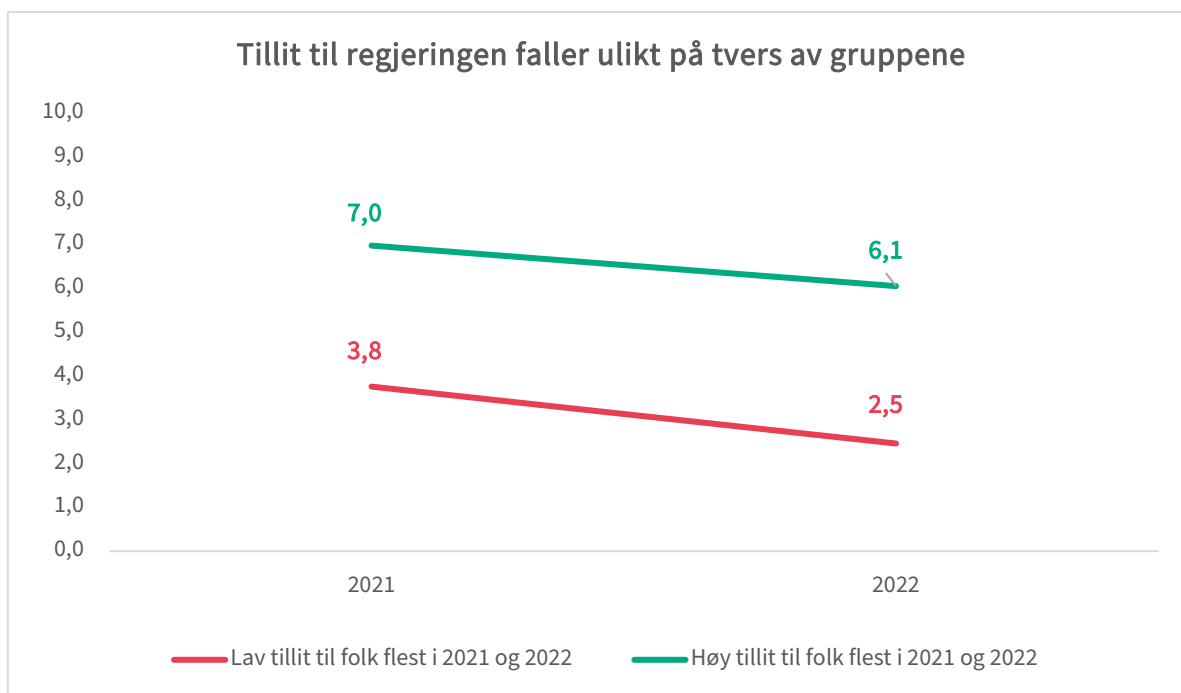
Grupperer vi innbyggerne etter tilliten deres til folk flest i 2021, ser vi at de med høyere tillit i 2021 faller noe mer enn de som hadde lavere tillit. En alternativ inngang er imidlertid å gruppere innbyggerne etter tillit til folk flest med utgangspunkt i begge år.⁹ Fordelen med en slik inndeling er at vi kan skille mellom innbyggere som *varierer* og som er *stabile* i sin tillit til folk flest over tid.

Vi kan anta at innbyggere som *varierer* i sin tillit til folk flest også varierer i tillit til institusjoner. Derfor forventer vi at gruppene utgjør ytterpunktene når vi ser på endring. Innbyggere som går fra høyere til lavere tillit til folk flest, forventes å ha størst nedgang i tillit til institusjoner. Innbyggere som går fra lavere til høyere tillit til folk flest, forventes å ha minst nedgang i tillit til institusjoner.

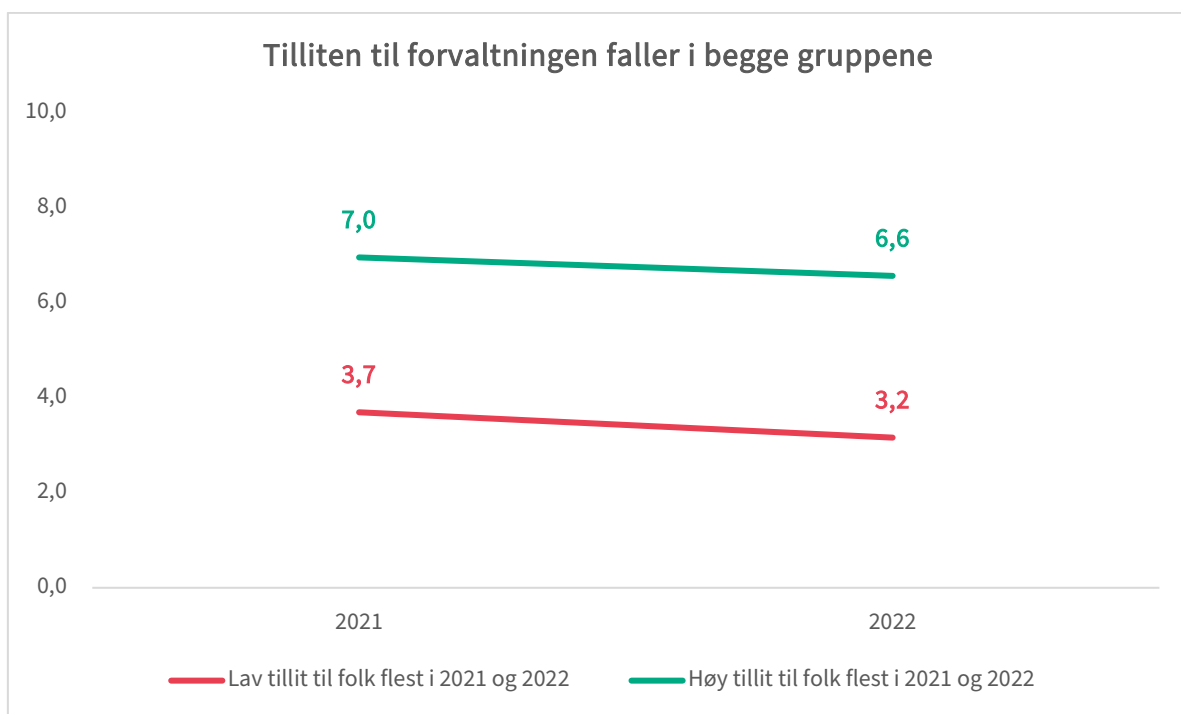
Vår deskriptive undersøkelse bekrefter antakelsen. Av de fire gruppene er det innbyggerne som går fra høy tillit til folk flest i 2021 til lav i 2022 som har størst nedgang i tillit til institusjoner og forvaltningen. Tilsvarende er gruppen som går fra lav tillit til folk flest i 2021 til høy i 2022 de som har minst nedgang i tillit til institusjoner, og som i enkelte tilfeller også får høyere tillit.

Gruppene med *stabil* lav og høy tillit til folk flest skiller seg fra hverandre ved at gruppen med lav tillit er overrepresentert av menn og de yngste, og underrepresentert av personer med høyere utdanning. Dette kan ha betydning for hvordan tilliten til institusjoner endrer seg. Figur 9 og 10 viser at begge gruppene fikk lavere tillit til regjeringen og forvaltningen i 2022, men at nedgangen er størst blant innbyggerne med lav tillit i begge år. Trenden gjelder for de øvrige institusjonene også, med unntak av domstolene, men er ikke like utpreget for alle. Blant våre respondenter kan vi allikevel si at avstanden er blitt større mellom de med *stabil* lav og høy tillit.

⁹ For å sikre et tilstrekkelig antall innbyggere per gruppe, og at det ikke blir for mange grupper, deler vi inn innbyggerne etter om de hadde lav (0-5) eller høy tillit (6-10) i både 2021 og 2022. En slik inndeling gir oss fire grupper: 1) lav tillit i begge år, 2) lav tillit i 2021 og høy tillit i 2022, 3) høy tillit i 2021 og lav tillit i 2022, og 4) høy tillit i begge år.



Figur 9: Tillit til regjering, gruppert etter innbyggernes tillit til folk flest (lav eller høy i begge år)



Figur 10: Tillit til forvaltningen, gruppert etter innbyggernes tillit til folk flest (lav eller høy i begge år)

På denne bakgrunn er det interessant å se på hva som påvirker tilliten til institusjoner, og hva som kan forklare *endring* i tillit. Er det slik at de viktigste forklaringsfaktorene for tillit er kjønn, alder, utdanning og bosted? Eller påvirker andre forhold, for eksempel hvordan innbyggerne vurderer myndighetenes kompetanse og håndtering av situasjoner og hendelser, tilliten til ulike offentlige institusjoner?

3.2 Innbyggernes tillit avhenger av opplevelsen av myndighetenes kompetanse

Denne analysen setter søkelys på hva som kan *forklare* tillitsnivået til en innbygger. Vi bruker innbyggernes svar fra både 2021 og 2022 og analyserer hvordan innbyggernes oppfatninger av myndighetenes kompetanse henger sammen med tillit til *regjeringen, forvaltningen og folk flest*.¹⁰ Innbyggernes oppfatninger av myndighetenes kompetanse måles her ved ivaretagelsen av samfunnsoppgaver i form av åtte spørsmål.¹¹ Resultatene fra analysen er illustrert i figur 11 hvor sammenhengene mellom spørsmålene og hver av de tre tillitsmålene vises.

Figur 10: Forklaring av figurene i dette kapittelet.

Hvordan skal figur 11 og 13 forstås?

- ▲ Trekanter som peker opp, viser en positiv sammenheng (høyere tillit).
- ▼ Trekanter som peker ned, viser en negativ sammenheng (lavere tillit).
- ▲ ▲ Jo mørkere fargen er på trekantene, jo større er sammenhengen. Det vil si at jo mørkere blå, jo større økning i tilliten innbyggerne. Jo mørkere rød, desto mer går tilliten ned hos innbyggerne.
- ▲ X ▼ Figurer som er grå, viser at tilliten nesten ikke blir påvirket.
- X X X «X» betyr at verdien ikke er signifikant, som enkelt sagt betyr at vi ikke vet om det er en tilfeldig eller en reell sammenheng.
- ▲ ▲ Jo større trekanter, jo sikrere er vi.

¹⁰ Vi estimerer tre panelmodeller, en for hvert av tillitsmålene. Modellene er basert på svar fra underutvalg B. Modellens funn holder seg stabil når vi bruker alternative modeller noe som tyder på at det er reelle sammenhenger. For mer om dette, se vedlegg 6.5.

¹¹ For mer om dette, se 1.2 og 6.3. Spørsmålene er også presentert i kapittel 2.

Figur 11: Sammenheng mellom tillit til regjeringen, forvaltningen og folk flest og (henholdsvis) ivaretagelse av sentrale samfunnsoppgaver og ulike bakgrunnsvariabler

	Tillit til regjeringen	Tillit til forvaltningen	Tillit til folk flest
Innbyggerens tillitsnivå			
Er folk flest å stole på?	▲	▲	
Kompetanse: Samfunnsoppgaver			
Ivareta tryggheten i nærområdet ditt	▲	▲	▲
Legge til rette for integrering av innvandrere	×	×	▼
Sikre trygge og gode medisiner	×	▲	▲
Sikre strømforsyning (snudd)	▼	▼	×
Gjør nok for å ivareta miljøet	▼	▼	×
Gjør nok for å sørge for at alle har de samme mulighetene	▲	▲	▲
Gjør nok for å tilpasse seg fremtidige utfordringer	▲	▲	×
Fornøyd eller misfornøyd er du med kvaliteten på statens tjenester	▲	▲	▲
Bakgrunn			
Alder	×	×	▲
Videregående opplæring (allmennfag/yrkesfag)	×	▲	×
Yrkesutdanning ved fagskole	×	×	×
Utdanning ved universitet/høyskole	▲	▲	▲
sentralitet 2: Nest mest sentrale kommuner (eks. Bergen, Moss, Drammen)	×	▼	×
sentralitet 3: Mellomsentrale kommuner 1 (eks. Færder, Haugesund, Nes)	×	▼	×
sentralitet 4: Mellomsentrale kommuner 2 (eks. Risør, Molde, Sortland)	×	×	▲
sentralitet 5: Nest-minst sentrale kommuner (eks. Austrheim, Tinn, Vadsø)	×	×	▲
sentralitet 6: Minst sentrale kommuner (eks. Træna, Utsira, Lierne)	×	▼	×
Kjønn (1 = mann)	▼	×	▼

Figuren illustrerer sammenhengene mellom ulike variabler (kolonnen til venstre) og mellom de ulike tillitsmålene (tillit til regjeringen, tillit til forvaltningen og tillit til folk flest). Dette betyr at når variabelen blir høyere eller er tilstede, så øker/synker det respektive tillitsmålet i tråd med symbolet. Der det ikke er ikoner, er ikke variabelen med i analysen. For noen variabler står det «Snudd», det betyr at skalaen går fra 10 til 0 som betyr at en økning på disse variabelene betyr lavere verdier (mer mistilfreds). Om en vil se regresjonstabellen, se vedlegg.

Felles for tillit til regjeringen, forvaltningen og folk flest er at de henger sammen med innbyggernes oppfatning av kvalitet. Figur 11 viser at innbyggere som er fornøyd med kvaliteten på statens tjenester også har høyere tillit. Dermed er funnene i tråd med tidligere funn om at høyere tilfredshet med kvaliteten på statlige tjenester henger sammen med høyere tillit til offentlige institusjoner (Christensen & Lægreid, 2005; Martiangelli et al. 2020). Sammenhengen er sterkest når det gjelder tillit til forvaltningen, og svakest for tillit til folk flest, men den er likevel svært sterk for alle tre.

Vi ser at innbyggere som har høy tillit til folk flest, også har høyere tillit til regjeringen og offentlig forvaltning. Figur 11 viser to blå trekkanter, som tydelig indikerer en positiv sammenheng mellom tillit til folk flest, og tillit til regjeringen og forvaltningen. Dette er som ventet, og i tråd med funnene i kapittel 3.1.¹²

Hvordan myndighetene ivaretar ulike samfunnsoppgaver kan i varierende grad forklare tilliten. Innbyggernes oppfatning av hvordan myndighetene ivaretar tryggheten i

¹² Tillit til folk flest er kun inkludert i de to første modellene (tillit til regjeringen og forvaltningen) siden det ikke er mulig å gjøre det i modell tre (her ser vi nemlig på hva som forklarer tilliten til folk flest).

nærområdet, har en positiv sammenheng med tillit til regjeringen, forvaltningen og folk flest. Figur 11 viser at innbyggere som mener myndighetene ivaretar denne oppgaven godt, har høyere tillit til regjeringen, forvaltningen og folk flest (tre blå trekkanter).

Av figur 11 ser vi også at de som mener at myndighetene er dårlige på å *sikre strømforsyningen* har lavere tillit til regjeringen og offentlig forvaltning (de røde trekantene). Dette ser vi på de røde trekantene i figur 11. Her ser vi også at sammenhengen er størst for regjeringen. Dette kan tolkes som at misnøye med strømforsyningen i størst grad går utover regjeringen, dernest forvaltningen, men at den ikke påvirker tilliten til folk flest.

For innbyggernes vurdering av hvor gode myndighetene er til å *sikre gode og trygge medisiner* ser vi av figur 11 at sammenhengen er svært liten, men innbyggere som er fornøyd med myndighetenes sikring av gode og trygge medisiner har noe høyere tillit til forvaltningen og folk flest.

Det er en positiv sammenheng mellom å vurdere at myndighetene *sørger for at alle har de samme mulighetene* og tillit til regjeringen, forvaltningen og folk flest. Det samme gjelder for innbyggere som mener offentlige myndigheter gjør nok for å *tilpasse seg fremtidige utfordringer*. Det gjelder særlig tilliten til regjeringen og forvaltningen, jf. figur 11 hvor det er store mørkeblå trekkanter for begge disse spørsmålene.

Når det kommer til innbyggernes vurdering av myndighetenes evne til å *legge til rette for integrering av innvandrere*, har innbyggere som er fornøyd med myndighetenes tilrettelegging av integrering *lavere* tillit til folk flest. Dette illustreres av figur 11 med en rød pil. Innbyggere som mener at myndighetene gjør nok for å ivareta miljøet, har også *lavere* tillit til regjeringen og forvaltningen.

Dette viser at sammenhengen mellom innbyggernes vurdering av myndighetene og tillit er komplekst. «Gode» vurderinger henger både sammen med høyere tillit (slik som å *tilpasse seg fremtidige utfordringer*) og lavere tillit (slik som å *ivareta miljøet*). Det er med andre ord ikke nødvendigvis sikkert at en «god» vurdering av myndighetenes ivaretagelse av samfunnsoppgaver henger sammen med høyere tillit.

Det kan virke noe motsigende, men kan trolig forklares av andre egenskaper ved innbyggerne som vi ikke har data på, eller har inkludert i modellen. Eksempelvis kan innbyggere som er tilfreds med *ivaretagelsen av miljøet* og har lavere tillit ha en politisk preferanse som kan belyse denne sammenhengen. Dette er ikke med i vår analyse, og vi får dermed en litt utydelig sammenheng.

Bakgrunnsvariablene (kjønn, alder, utdanning og bosted) er i tråd med tidligere funn (Sandvik og Barstad, 2015). Menn (markert som rød pil) har lavere tillit enn kvinner (med unntak av for tilliten til forvaltningen), og innbyggere med universitets-/høyskoleutdanning

har vesentlig høyere tillit enn de med grunnskoleutdanning jf. blå piler. Alder har en liten positiv effekt på tillit til folk flest, mens den ikke er signifikant for tilliten til regjeringen og forvaltningen. Det vanskelig å se et tydelig mønster når det kommer til sentralitet, fordi sammenhengene ikke er signifikante (markert med X-er). Analysen viser imidlertid at tilliten til forvaltningen er tydelig (signifikant) høyere for innbyggere i sentralitetsklasse 1 (Oslo-området), sammenliknet med innbyggere i sentralitetsnivåene 2 (f.eks. Bergen, Tønsberg og Drammen), 3 (f.eks. Skien og Lillehammer) og 6 (f.eks. Vardø og Vik).

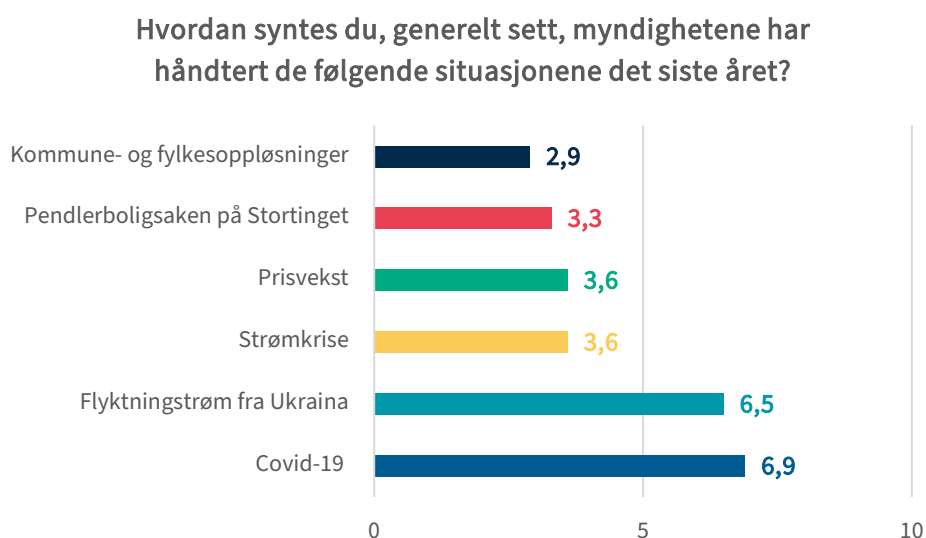
Oppsummering

I hovedtrekk forteller analysen i kapittel 3.2 oss at innbyggernes oppfatninger om myndighetenes kompetanse har sterk sammenheng med tilliten til *regjeringen, forvaltningen og folk flest*. Om vi ser på myndighetens kompetanse mer konkret finner vi følgende:

- Innbyggere som har høy tillit til folk flest, har høyere tillit til regjeringen og offentlig forvaltning.
- Innbyggere som mener at staten leverer gode tjenester, har også høyere tillit til regjeringen, offentlig forvaltning og folk flest.
- Innbyggernes oppfatning av hvordan myndighetene ivaretar ulike samfunnsoppgaver har stor effekt på tillit til regjeringen, forvaltningen og folk flest:
 - Innbyggere som mener at myndighetene ikke sikrer *strømforsyning*, har **lavere tillit**.
 - Innbyggere som mener at myndighetene ivaretar *trygghet i nærområdet*, at alle har *samme muligheter og tilpasser seg fremtidige utfordringer*, har **høyere tillit**.
 - Innbyggere som mener at myndighetene gjør nok for å *ivareta miljøet*, har **lavere tillit**.
 - Innbyggere som mener at myndighetene gjør nok for å *legge til rette for integrering og sikre gode og trygge medisiner*, har **tilnærmet lik tillit** som de som mener at myndighetene ikke gjør nok.
- Sammenhengene som er beskrevet over er sterkest for tilliten til regjeringen. Det innebærer at det er størst variasjon i tilliten til regjeringen.
- Sammenhengene som er beskrevet over henger svakest sammen med tilliten til folk flest. Det eneste unntaket er alder. Jo eldre en er, jo høyere tillit har en til andre innbyggere.

3.3 Opplevelsen av god håndtering gir økt tillit

I dette kapitlet ser vi på hvordan innbyggernes vurdering av myndighetens kompetanse, her målt som håndtering av situasjoner og hendelser i 2022, kan forklare endring i tillit fra 2021 til 2022.¹³ Figur 12 viser hvordan innbyggerne i gjennomsnitt vurderer myndighetenes håndtering av situasjonene og de hendelsene vi har spurt om.¹⁴



Figur 12: Innbyggernes gjennomsnittlige vurdering av myndighetenes håndtering av aktuelle situasjoner/hendelser. Figuren viser gjennomsnittet fra 0 (svært dårlig) til 10 (svært godt).

Overordnet viser figur 12 at innbyggerne er minst fornøyde med myndighetenes håndtering av kommune- og fylkesoppløsninger. Deretter kommer pendlerboligsaken på Stortinget, mens prisvekst og strømkrise følger like etter. Både covid-19 og flyktningstrøm fra Ukraina vurderes mye mer positivt. Spørsmålet er om innbyggernes vurderinger av myndighetenes kompetanse, her målt som håndtering, kan *forklare* tilliten deres i 2022 når vi kontrollerer for tilliten de hadde i 2021.

Figur 13, som er en tilsvarende modell som i kapittel 3.2, viser at tillitsnivået i 2021 er en viktig forklaringsvariabel for tillitsnivået i 2022 (store blå trekkanter).¹⁵ Når vi ser på hva som virker inn på tilliten i 2022 kan mye forklares av tilliten de samme respondentene hadde året før. Fjorårets tillit er mindre viktig for å forklare tillitsnivået til regjeringen sammenlignet med forvaltningen og folk flest. Dette henger trolig sammen med at det har vært et regjeringsskifte mellom undersøkelsene. Selv om noen vurderer sin tillit til regjeringen

¹³ Denne modellen tar utgangspunkt i innbyggere fra både underutvalg A og B. For regresjonstabellen se 6.6 i vedlegg.

¹⁴ For mer om disse situasjonene/hendelsene og hvilke refleksjoner vi har gjort oss rundt valg og måling, se 6.3.1 i vedlegg.

¹⁵ For tolkning av hvordan figuren skal leses, se 3.2.

uavhengig av partiet som sitter med makten, påvirkes sannsynligvis de fleste av politiske preferanser (Easton 1975). Antakelsen får støtte i dataene.

Igjen ser vi også at det er en sterk positiv sammenheng mellom tillit til folk flest og tilliten til regjeringen og forvaltningen. Dette vises ved to store blå trekkanter helt øverst i figuren, og er i tråd med funnene i kapittel 3.1 og 3.2.

Figur 13: Sammenheng mellom tillit til regjeringen, forvaltningen og folk flest og (henholdsvis) håndtering av ulike situasjoner og hendelser og ulike bakgrunnsvariabler.

	Innbyggerens tillitsnivå	Tillit til regjeringen	Tillit til forvaltningen	Tillit til folk flest
Er folk flest å stole på (2022)		▲	▲	
Tillit til regjeringen i 2021		▲		
Tillit til forvaltningen i 2021			▲	
Tillit til folk flest i 2021				▲
Håndtering covid	Kompetanse: Håndtere situasjoner	▲	▲	▲
Håndtering Ukraina		×	▲	▲
Håndtering strøm (snudd)		▼	▼	*
Håndtering prisvekst (snudd)		▼	▼	▼
Håndtering pendlerboligsak (snudd)		▼	×	▼
Håndtering kommune/fylke (snudd)		▼	▼	*
Alder	Bakgrunn	▼	▼	×
Kjønn (1 = mann)		▼	*	*
Videregående opplæring (allmennfag/yrkesfag)		×	*	×
Yrkesutdanning ved fagskole		×	*	×
Utdanning ved universitet/høyskole		▲	▲	×
Sentralitet 2: Nest mest sentrale kommuner (eks. Bergen, Moss, Drammen)		×	×	×
Sentralitet 3: Mellomsentrale kommuner 1 (eks. Færder, Haugesund, Nes)		×	×	▼
Sentralitet 4: Mellomsentrale kommuner 2 (eks. Risør, Molde, Sortland)		*	×	×
Sentralitet 5: Nest-minst sentrale kommuner (eks. Austrheim, Tinn, Vadsø)		×	*	×
Sentralitet 6: Minst sentrale kommuner (eks. Træna, Utsira, Lierne)		×	*	*

Figuren illustrerer sammenhengene mellom ulike variabler (kolonnen til venstre) og mellom de ulike tillitsmålene (tillit til regjeringen, tillit til forvaltningen og tillit til folk flest). Der det ikke er ikoner, er ikke variabelen med i analysen. For noen variabler står det «Snudd», det betyr at skalaen går fra 10 til 0 som betyr at en økning på disse variabelene betyr lavere verdier (mer mistilfreds). Om en vil se regresjonstabellen, se vedlegg.

Myndighetenes kompetanse, altså håndteringen av situasjoner og hendelser, har i de fleste tilfeller betydning for tilliten til regjeringen og forvaltningen. Negative oppfatninger om myndighetenes håndtering av strømkriser, prisvekst og kommune- og fylkesoppløsninger henger sammen med nedgang i tillit til regjeringen og forvaltningen.

Som vi var inne på i 1.3.2, ser vi på sammenhengen mellom pendlerboligsaken på Stortinget og tilliten til regjeringen. Selv om sammenhengen er svært liten, peker dataene i retning av at saken har fått konsekvenser for innbyggernes tillit til regjeringen. Det til tross for at regjeringen ikke er ansvarlig for hendelsen. Funnet gir støtte til Van de Walle (2017), Miller og Listhaug (1990: 357) som sier at misnøye med en institusjon kan smitte over på andre.

Det er gjennomgående at flere av sammenhengene mellom kompetanse og tillit er markert med grå trekanter. Dette betyr at det er en sammenheng, men at den er svært liten.

Bildet er litt annerledes for tilliten til folk flest der kun prisvekst og pendlerboligsaken på Stortinget har en innvirkning. Samtidig ser vi at positive vurderinger av hvordan myndighetene har håndtert covid-19 henger sammen med høyere tillit til både regjering, forvaltning og folk flest. I tillegg henger positive oppfatninger av håndteringen av flyktningestrømmen fra Ukraina sammen med høyere tillit til *forvaltningen* og *folk flest*.

Alt i alt, er størrelsen på sammenhengene størst for tilliten til regjeringen, og minst for tilliten til forvaltningen. I tråd med tidligere studier kan det tenkes at det er en «forsinkelse» ved at innbyggernes vurdering av myndighetenes kompetanse først går utover tilliten til regjeringen, og deretter til tilliten til forvaltningen, for så til slutt til tilliten til folk flest. Ideen er at innbyggerne først plasserer tilfredshet og misnøye hos de mest synlige institusjonene, og at dette får ringvirkninger som så over tid innvirker på den sosiale tilliten i samfunnet (Rothstein 2011:173).¹⁶ Siden vår analyse kun omfatter to år, kan vi ikke si om dette faktisk er tilfelle. Vi ønsker likevel å trekke det frem som en mulig forklaring.

Oppsummering

I hovedtrekk forteller analysen i kapittel 3.3 oss at innbyggernes oppfatning av myndighetenes kompetanse, her målt som håndtering av konkrete situasjoner, påvirker endringen i tillit. Mer spesifikt kan vi si at:

- Innbyggerne er **fornøyde med håndteringen** av *covid-19* og *flyktningestrøm fra Ukraina*.
- Innbyggere er **misfornøyde med håndteringen** av *strømkrise, prisvekst, pendlerboligsaken på Stortinget* og *kommune- og fylkesoppløsninger*.
- Positive oppfatninger om myndighetenes håndtering av *covid-19* henger sammen med **høyere tillit** til regjering, forvaltning og folk flest.
- Negative oppfatninger om myndighetenes håndtering av *strømkrise, prisvekst* og *kommune- og fylkesoppløsninger* henger sammen med en **nedgang i tillit** til regjeringen og forvaltningen.
- Kun negative oppfatninger om myndighetenes håndtering *prisvekst* og *pendlerboligsaken på Stortinget* henger sammen med en **nedgang i tillit** til folk flest.
- I sum har håndteringen av situasjonene og hendelsene i 2022 størst påvirkning på tilliten til regjeringen, og minst påvirkning på tilliten til folk flest.

¹⁶ Det er verdt å merke seg at det er diskusjon om effekten også går i motsatt retning og at sosial tillit påvirker institusjonell tillit. Dette er dog utenfor vår rapport. For mer om dette se Uslaner (2002) eller Bjørnskov (2010).

4 Refleksjoner

Dette kapittelet har to deler. I kapittel 4.1 ser vi de ulike analysene i sammenheng og peker på hvilken betydning funnene kan ha for forvaltningen. I kapittel 4.2 presenterer vi hvilke nye spørsmål funnene i denne analysen reiser, samt interessante problemstillinger for videre analyser.

4.1 Viktig å nå ut til alle grupper av innbyggere

Analyseresultatene gir nyttig informasjon til forvaltningen

Analysene i kapittel 3 peker på at innbyggernes vurdering av myndighetenes kompetanse, det vil si evne til å ivareta samfunnsoppgaver og håndtere situasjoner og hendelser, henger sterkt sammen med grad av tillit til *regjeringen, forvaltningen og folk flest*. Videre indikerer analysene i kapittel 3.1 at tilliten til offentlige institusjoner og forvaltningen faller for alle innbyggere, men at noen skiller seg ut.

De fleste innbyggere stoler på at myndighetene ivaretar samfunnsoppgaver på en god måte. Det er derimot noen som har lavere tillit og er misfornøyd med myndighetenes håndtering av oppgaver, situasjoner og hendelser. Ni prosent av utvalget vårt har stabilt lav tillit, og trolig er andelen med lav tillit i befolkningen høyere. Fordi vi vet at innbyggere med lav tillit gjennomgående er vanskelig å nå ut til med spørreundersøkelser (Bergh, Bjørnskov og Öhrvall 2023).

Viktig å motvirke økende gap i tilliten til det offentlige

Det er viktig å jobbe for at tilliten til det offentlige ikke faller ytterligere, og at vi ikke får et økende tillitsgap i samfunnet mellom innbyggere med lav og høy tillit. Derfor må det offentlige fortsette arbeidet med å utvikle gode tjenester. Våre analyser peker på at opplevelsen av kvalitet er tillitsskapende, også blant innbyggerne som har lavere tillit i utgangspunktet. I forlengelsen av det er det av stor betydning at innbyggere som har hatt kontakt med offentlige tjenester opplever disse tjenestene som gode. DFØs innbyggerundersøkelser har over flere år vist at innbyggere som har vært bruker av offentlige tjenester har høyere tilfredshet med tjenestene enn de som ikke har brukt den (DFØ 2022c; DIFI 2019; DFØ 2023).

Blant annet Seggaard og Saglie (2023: 59-64) trekker frem at det kan være krevende for det offentlige å nå ut med informasjon til innbyggere med lav tillit. Utfordringen ligger både i å kommunisere hvordan konkrete kriser håndteres, men også hvordan en *når igjennom* til disse innbyggerne. Hvis det offentlige ikke klarer å kommunisere til innbyggerne med lav tillit hvordan bekymringene deres kan imøtegås og de kan få hjelp, er det en reell fare for at

de ikke vil benytte tjenestetilbudet som finnes. Da får de heller ikke mulighet til å få positive opplevelser med det offentlige.

En slik utvikling er ikke bare alvorlig for innbyggerne det gjelder, men også for den sosiale tilliten i samfunnet (Hamilton et al. 2016). For å unngå økende tillitsgap i samfunnet, er det viktig at det offentlige arbeider aktivt, kreativt og gjennom riktige kanaler for å nå ut til disse innbyggerne.

Undersøkelser rettet mot innbyggerne, som DFØs innbyggerundersøkelse og tjenestenes egne brukerundersøkelser, er i så måte et nyttige redskap. Slike undersøkelser kan gi kunnskap om hvordan tiltak fungerer og bidra til å identifisere ytterligere forbedringspunkter. En utfordring er imidlertid at de det er viktigst å nå ut til, ofte også er de det er vanskeligst å nå ut til med spørreundersøkelser. Det gjør det ekstra viktig å tenke nytt og kreativt rundt hvordan best fange opp deres opplevelser.

En krevende balansegang mellom langsiktige og kortsiktige utfordringer

I kapittel 3.2 viser vi at ivaretagelsen av samfunnsoppgaver, altså håndtering av mer langsiktige utfordringer, er viktige for å forklare tilliten. I kapittel 3.3 ser vi at god håndtering av situasjoner og hendelser, altså mer konkrete utfordringer, også er viktig. Det er ikke nødvendigvis et motsetningsforhold mellom det kortsiktige og det langsiktige, men det kan oppstå målkonflikter. Hva skal prioriteres når vi vet at håndtering av konkrete utfordringer, eksempelvis strømkrise, er viktig for innbyggernes tillit på kort sikt, mens ivaretagelse av langsiktige utfordringer, som det å ivareta miljøet, også er sentralt? Her finnes det ingen enkle svar. Knappe ressurser, eller andre forhold som gjør det utfordrende å håndtere både langsiktige og kortsiktige utfordringer, vil ofte medføre krevende vurderinger og prioriteringer.

Kompetanse er relevant for å forstå tillit

Basert på OECDs tidligere arbeid og funnene i denne rapporten, ser vi at det er viktig å inkludere innbyggernes oppfatning av myndighetenes kompetanse som en forklaring på tillit. Vi finner tydelig støtte for at oppfatning av kvalitet på offentlige tjenester, myndighetenes håndtering av situasjoner og ivaretagelse av samfunnsoppgaver, er viktige for å forstå høy og lav tillit, samt endring i tillit.

For å måle innbyggernes oppfatning av kompetanse bruker vi i denne rapporten andre spørsmål enn OECD tidligere har gjort. At våre analyser bekrefter OECDs arbeid, bidrar dermed til å styrke validiteten til funnene, og viser at kompetanse er en relevant faglig tilnærming å jobbe videre med for alle som er interessert i tillit til offentlige institusjoner.

Tilliten er fortsatt høy i et internasjonalt perspektiv

Funnene i denne rapporten må sees i en større kontekst. Rapporten peker på at tilliten til offentlige institusjoner har falt, men det er viktig å huske på at også resultatene i 2022 er svært høye i et internasjonalt perspektiv.

Som omtalt tidligere har ulike studier vist at tilliten til offentlige myndigheter ble styrket under covid-19 (Esaiasson et. al, 2021; Brezzi et al 2021; OECD 2022a). En mulig forklaring på fallet i tillit fra 2021 til 2022 kan derfor være at vi ser en justering mot et normalt nivå.

Samtidig skal ikke tillitsfallet snakkes ned. Funnene peker på nedgang, og at det er et stort skille mellom de som hadde høy tillit og de som hadde lav tillit. Det er derfor viktig å ha med seg at tillit tar tid å bygge opp, og kan være sårbart for stress og vanskelige tider (Easton 1975). Å vise at innbyggernes bekymringer og opplevelser tas på alvor, samt å ivareta kvaliteten på offentlige tjenester, er derfor viktig for å sikre at nedgangen kun blir en justering (OECD 2022b).

4.2 Vi ønsker å dele dataene med andre

Avslutningsvis ønsker vi å trekke frem noen av mulighetene som ligger i dataene fra panelundersøkelsen som vi ikke har rukket å se nærmere på i denne omgang.

Det er mange mulige innganger for videre analyse av dataene som vi ikke har gått inn på her. Datasettet kan blant annet benyttes for å undersøke holdninger til det offentlige, politisk og institusjonell tillit, samt forskjellen mellom kommunale og statlige tjenester. Det gjelder for eksempel hvordan innbyggerne vurderer hvor god eller dårlig enkelttjenester er (eksempelvis NAV og politiet). Det kan også være interessant å se på OECDs egne 11 spørsmål om drivere til tillit. Mulige problemstillinger kan for eksempel være hvordan OECDs drivere til tillit henger sammen med vurdering av tjenester eller hvordan velgernes partipolitiske preferanser henger sammen med offentlig håndtering og oppgaveløsning.

Alternative metoder for videre analyse kan være flernivåanalyse på kommune eller fylkesnivå, eller kobling med andre datakilder for å se nye mulige statistiske sammenhenger.¹⁷ Datasettet med over 2 500 respondenter på to tidspunkt er unikt og åpner opp for mange spennende problemstillinger som kan gi merverdi for akademia, media, og innbyggere.

¹⁷ Se for eksempel *Temarapport: Nærpolitireformens effekt på innbyggernes tilfredshet med politiet* (DFØ 2022a).

5 Referanser

- Abadie, Alberto, Susan Athey, Guido W. Imbens og Jeffrey Woolridge, 2017, “When Should You Adjust Standard Errors for Clustering?”, *NBER Working Paper Series*, 24003, URL: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24003/w24003.pdf
- Bergh, Andreas, Christian Bjørnskov, Richard Öhrvall, 2023, “Nonresponse bias in trust surveys”, IFN Working Paper No. 1455, URL: <https://www.ifn.se/media/bladeysn/wp1455.pdf>
- Bjørnskov, Christian, 2010, “How does social trust lead to better governance? an attempt to separate electoral and bureaucratic mechanisms”, *Public Choice*, 144(1-2): 323–346.
- Brezzi, Monica, Santiago González, David Nguyen og Mariana Prats, 2021, *An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges*, OECD Working Papers on Public Governance, 48, Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>.
- Christensen, Tom og Per Lægreid, 2005, “Trust in government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography”, *Public Performance & Management Review*, 28:4, 487-511, DOI: [10.1080/15309576.2005.11051848](https://doi.org/10.1080/15309576.2005.11051848).
- DFØ, 2022a, “Temarapport: Nærpolitireformens effekt på innbyggernes tilfredshet med politiet», oppdatert: 13.10.2022, URL: <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/temarapport-naerpolitireformens-effekt-pa-innbyggernes-tilfredshet-med-politiet> (hentet: 21.4.2023).
- DFØ, 2022b, “Tillit”, oppdatert: 27.11.2022, URL: <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/tillit> (hentet: 21.4.2023).
- DFØ, 2022c, «Å bo i Norge», oppdatert: 27.11.2022, URL: <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/bo-i-norge> (hentet: 21.4.2023)
- DFØ, 2023, “Temarapport: Sammenhengen mellom kommunestørrelse og tilfredshet med offentlige tjenester”, oppdatert: 10.5.2023, URL: <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/temarapport-sammenhengen-mellom-kommunestorrelse-og-tilfredshet-med-offentlige-tjenester> (hentet: 12.5.2023).

- DIFI, 2019 *Innbyggerundersøkelsen 2019: kva mener innbyggerne?*, DIFI-rapport 2019:8, Oslo: DIFI.
- Dinesen, Petter Thisted og Kim Mannemar Sønderskov, 2020, «Quality of Government and Social trust» i Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes og Bo Rothstein (eds.), *The Oxford Handbook of The Quality of Government*, Oxford: Oxford University Press, s. 539-558.
- Easton, David, 1975, «A Re-Assessment of the Concept of Political Support», *British Journal of Political Science*, 5:4, 435-457, URL: <https://www.jstor.org/stable/193437>
- Esaiasson, Peter, Jacob Sohlberg, Marina Ghersetti og Bengt Johansson, 2021, “How the coronavirus crisis affects citizen trust in institutions and in unknown others: Evidence from ‘the Swedish experiment’”, *European Journal of Political Research* 60: 748–760, URL: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-6765.12419>
- Glatz, Christoph og Andreas Schwerdtfeger, 2022 “Disentangling the Causal Structure Between Social Trust, Institutional Trust, and Subjective Well-Being”. *Soc Indic Res*, 163, 1323–1348, DOI: [0.1007/s11205-022-02914-9](https://doi.org/10.1007/s11205-022-02914-9)
- Hamilton, Kirk E., John F Helliwell, Michael Woolcock, 2016, Social capital, trust, and well-being in the evaluation of wealth. Policy Research working paper no: 7707, Washington D.C.: World Bank.
- Levi, Margaret, 1998, “A State of Trust”, i Valerie Braithwaite og Margaret Levi, *Trust and governance*, New York: Russel Sage Foundation, s. 77-101.
- Martinangeli, Andrea and Povitkina, Marina and Jagers, Sverker C. og Rothstein, Bo, 2020, “Institutional Quality Causes Social Trust: Evidence from Survey and Experimental Data on Trusting Under the Shadow of Doubt”. *CeCAR Working Paper Series* No. 10, Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2020-04, DOI: [10.2139/ssrn.3744618](https://doi.org/10.2139/ssrn.3744618)
- Miller, Arthur og Ola Listhaug, 1990, «Political Parties and Confidence in Government: a Comparison of Norway, Sweden and the United States», *British Journal of Political Science*, 20(3), 357–386., DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123400005883>
- Norris, Pippa, 1999, *Critical citizens: Global support for democratic government*, Oxford: Oxford University Press.
- OECD, 2017a, *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing, DOI: [10.1787/9789264268920-en](https://doi.org/10.1787/9789264268920-en).

- OECD, 2017b, *OECD Guidelines on Measuring Trust*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2022a, *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Paris: OECD Publishing, DOI: [10.1787/b407f99c-en](https://doi.org/10.1787/b407f99c-en)
- OECD, 2022b, *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*, Building Trust in Public Institutions, Paris: OECD Publishing, DOI: [10.1787/81b01318-en](https://doi.org/10.1787/81b01318-en).
- Roth, Felix, 2009, "The Effect of the Financial Crisis on Systemic Trust", *Intereconomics* 44, 203-208, URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10272-009-0296-9>
- Rothstein, Bo og Dietlind Stolle, 2008, «The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust», *Comparative politics* 40:4, 441-459, URL: <https://www.jstor.org/stable/20434095>
- Rothstein, Bo, 2011, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, London: The University of Chicago Press
- Sandvik, Anders og Lene Sandvik, 2015, *Deltaking, støtte, tillit og tilhørighet - En analyse av ulikhet i sosiale relasjoner med utgangspunkt i levekårsundersøkelsene*, SSB Rapporter 2015/51, Oslo: SSB.
- Segaard, Signe Bock og Jo Saglie, 2023, *Institusjonell tillit i ulike befolkningsgrupper i Norge Kunnskapsoversikt og deskriptiv analyse*, Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2023:5, Oslo: ISF
- Skog, Ole-Jørgen, 2004, *Å forklare sosiale fenomener - en regresjonsbasert tilnærming*, Oslo: Gyldendal
- Uslaner, Eric M., 2002, *The moral foundations of trust*. Cambridge: Cambridge University Press
- Uslaner, Eric M., 2009, "Trust and the Economic Crisis of 2008", *Corporate Reputation Review* 13:2, 110-123.
- Van de Walle, Steven, 2017, "Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services» I Edoardo Ongaro og Sandra van Thiel (eds.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London: Palgrave Macmillan, 227-242.

