

Mona Strand

Lokaldemokrati i krise?

Høgskolen i Hedmark
Notat nr. 5 – 2000

Online-versjon

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra notatet i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I notatserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres f.eks milepel dokumentasjon av et forsknings- og/eller utviklingsprosjekt, eller andre dokumentasjoner på at et arbeid er i gang eller er utført.

Notatet kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark.
(<http://www.hihm.no/Publikasjon/default.htm>)

Notat nr. 5 - 2000

© Forfatteren/Høgskolen i Hedmark

ISBN: 82-7671-139-1

ISSN: 1501-8555



Høgskolen i Hedmark

Tittel: Lokaldemokrati i krise?

Forfatter: Mona Strand

Nummer: 5

Utgivelsesår: 2000

Sider: 26

ISBN: 82-7671-139-1

ISSN: 1501-8555

Oppdragsgiver:

Emneord: Lokalpolitikk, politiske partier, lokaldemokrati

Sammendrag:

Med bakgrunn i flere negative utviklingstrekk i de senere årene, omtales gjerne tilstanden i det lokale demokratiet som "kritisk". Valgdeltakelsen går ned, partiene har problemer med å få folk til å stille som kandidater på listene, og personutskiftingen i kommunestyrene er stor. I dette notatet stilles det spørsmålsteget ved denne tolkningen av utviklingstrekkene i lokaldemokratiet. Det viser seg at folk flest faktisk er opptatt av lokalpolitikk, og at de ser lokaldemokrati som en viktig verdi. Men for de politiske partiene bør utviklingen gi grunn til bekymring. Stadig synkende medlemstall og liten aktivitet i partilagene, er tegn på at partiene i stadig større grad er irrelevante for velgerne.



Høgskolen i Hedmark

Title: Municipal democracy crisis?

Author: Mona Strand

Number: 5

Year: 2000

Pages: 26

ISBN: 82-7671-139-1

ISSN: 1501-8555

Keywords: municipal democracy, parties, local politics

Summary:

Due to several negative development trends, the condition of the municipal democracy is often considered "critical". Participation in municipal elections is declining, the political parties reports a lack of candidates for their ballots and there is a large turnover among elected officials. In this paper the interpretation of this development of the municipal democracy is questioned. Most citizens are concerned with local politics, and they consider local democracy to be important. The political parties on the other hand, should be concerned. A decline in membership and party activities are signals that the parties increasingly are irrelevant to the voters.

INNHold:

1. INNLEDNING	9
2. OM KOMMUNEVALGENE	10
2.1. VALGDELTAELSE - UTVIKLINGSTREKK.....	10
3. FRAFALLET I LOKALPOLITIKKEN	11
3.1. HVOR STORT ER FRAFALLET I LOKALPOLITIKKEN?	12
3.2. ÅRSAKER TIL FRAFALLET I LOKALPOLITIKKEN.....	12
4. PARTIENES REKRUTTERINGSPROBLEMER	13
4.1. HVEM ER SÅ DE POTENSIELLE LOKALPOLITIKERNE?.....	14
5. IKKE «LOKALDEMOKRATI I KRISE», MEN «PARTIER I KRISE»?	15
5.1 PARTIENES ROLLER I LOKALPOLITIKKEN.....	17
5.2. LOKALDEMOKRATI UTEN PARTIER?.....	20
5.3 PARTIORGANISASJONER I ENDRING?	21
6. SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	23
7. LITTERATUR	25

1. Innledning

I forkant av kommune- og fylkestingsvalget i 1999, var avisoppslagene om partienes nominasjonsprosesser preget av en beskrivelse av tilstanden for lokaldemokratiet som *kritisk*. Strid om personvalg var godt stoff, men også partienes problemer med å få folk til å stille på listene fikk store oppslag: «Ingen tar gjenvalg i Åmot Ap», meldte avisen Østlendingen 23/9-98. Og i Stor-Elvdal klarte ikke SV å få nok kandidater til i det hele tatt å kunne stille liste. Kjente og markante kommunepolitikere, også ordførere, ble vraket i nominasjonsprosessen. Overskrifter av typen «Lokalpolitisk forvitring» kunne leses i både riks- og lokalaviser. Flere lignende oppslag gav inntrykk av et lokaldemokrati i krise, med følgende hovedkjennetegn:

- Lav valgdeltakelse ved kommunevalgene
- Stor personutskifting ved kommunevalgene
- Partienes problemer med å få folk til å stille på listene til kommunevalget

«Forny lokaldemokratiet» var Kommunenes Sentralforbunds slagord for landstingsperioden 1996-99, og målet for aksjonen med samme navn var bl.a. å synliggjøre kommune- og fylkespolitikken og dens betydning for folk flest. Søkelyset ble satt blant annet på den dårlige rekrutteringen til lokalpolitikken, samt den lave valgdeltakelsen ved kommune- og fylkestingsvalgene. Som årsak til dette, nevnes gjerne den manglende handlefriheten kommunene har. Dårlig kommuneøkonomi og stadig flere statlige pålegg og nye reformer, reduserer kommunene til en iverksetter av statlig politikk, og det blir «ingenting igjen» til det kommunale selvstyret. Men disse synspunktene er ikke av ny dato. Som eksempel kan vi sitere fra Audun Offerdals artikkel «Kommunene som iverksetterar av statleg politikk» fra 1979: «Det blir hevda både frå kommunale politikarar og tenestemenn at kommunane er så bundne av statlege krav og påbod at det kommunale sjølvstyre er innskrenka til det minimale» (Baldersheim, Offerdal, Strand 1979). Dette er altså 20 år siden. Argumentet i seg selv skal jeg ikke gå nær-

mere inn på her, men undersøkelser både blant velgere og blant politikere viser at dette ikke først og fremst er forklaringen på manglende valgdeltakelse eller årsak til at lokalpolitikere trekker seg.

Borgernes deltakelse i politikken, både som velgere og som representanter, er viktige verdier i et demokratisk samfunn. Men er det riktig å se de ovenfor nevnte symptomer som tegn på at ”lokaldemokratiet er i krise”? Rammen for dette notatet tilsier at det ikke er mulig å gå grundig inn på alle sider ved denne problemstillingen, og i den videre drøftingen velger jeg å vektlegge partienes rekrutteringsproblemer i lokalpolitikken. Gjennom forskjellige bidrag fra forskning på lokalpolitikk, vil jeg belyse i hvilken grad konklusjonen «lokaldemokrati i krise» heller kan erstattes med «krise for partiene i lokalpolitikken».

2. Om kommunevalgene

Kommuner kan defineres som geografisk avgrensede administrative enheter, med mer eller mindre begrenset selvstyre i saker som angår kommunenes innbyggere. Kommunene er del av det politiske styringssystemet, og styres av lokalbefolkningen gjennom valg. Kommunenes virksomhet og regler for denne, er bl.a. fastlagt i Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992. Iflg. Lov om kommunevalg og fylkestingsvalg av 10. juli 1925 nr. 6, er hovedregelen at alle borgere med stemmerett og som er bosatt i kommunen/fylket valgbare, og pliktige til å ta imot valg til kommune- styre og fylkesting. Kommune- og fylkestingsvalg avholdes hvert fjerde år.

2.1. Valgdeltakelse - utviklingstrekk

Valgdeltakelsen ved kommunevalgene ligger vanligvis lavere enn ved Stortingsvalg. I etterkrigstiden og fram til 1980 har valgdeltakelsen ligget på ca. 70 %, for så å falle gradvis. Ved kommunevalget i 1999 nådde valgdeltakelsen et foreløpig bunnmål siden

1925 med 60,4 % på landsbasis. Dette er en tilbakegang på 2,4 prosentpoeng siden kommunevalget 1995.

Tidligere var valgdeltakelsen størst i store kommuner. I dag er valgdeltakelsen nokså lik mellom store og små kommuner; hovedsakelig fordi valgdeltakelsen i de store kommunene har sunket. Aller høyest er valgdeltakelsen i de aller minste og i de aller største kommunene. Som eksempel kan vi nevne at ved kommunevalget i 1995 hadde følgende kommuner i Hedmark en valgdeltakelse på over 70 %: Engerdal, Rendalen, Follidal, Tolga, Os, Alvdal og Stor-Elvdal - alle er kommuner med meget få innbyggere. Mens valgdeltakelsen i Oslo var 70 %, hadde alle de største kommunene i Hedmark en valgdeltakelse som lå under landsgjennomsnittet.

Valgdeltakelse er ikke den eneste form for politisk deltakelse, men er selvfølgelig av avgjørende betydning i et representativt demokrati. Iflg. Valen m.fl. (1996), er det ikke sammenheng mellom synkende valgdeltakelse og synkende tillit til lokalpolitikkerne. Flere undersøkelser er foretatt av politisk adferd i kommunepolitikken, men ingen har konkludert med at synkende valgdeltakelse er uttrykk for en slags protestholdning eller mistillit til det lokaldemokratiske systemet som sådan. Forøvrig har også valgdeltakelsen ved stortingsvalg sunket over tid, med unntak av økning i deltakelsen ved stortingsvalget 1997.

3. Frafallet i lokalpolitikken

Bladet «Kommunal Rapport», organ for Kommunenes Sentralforbund, skriver i nr. 24/98 at «de fleste vil slutte i lokalpolitikken». Bare 27 % av de daværende lokalpolitikkerne var positive til gjenvalg - dette ifølge en undersøkelse Opinion har foretatt for bladet. Frafallet viser seg å være størst i små kommuner. Over 80 % av de som trekker seg, er kvinner, og et flertall er mellom 30 - 44 år. Årsaken til det store personskiftet ved kommunevalgene er altså ikke først og fremst at kommunestyremedlemmer

som ønsker gjenvalg, blir vraket av nominasjonskomiteen eller strøket av velgerne, men at de trekker seg fra kommunalpolitikken av egen vilje (Aarethun -93).

3.1. Hvor stort er frafallet i lokalpolitikken?

«Jevnt over» har utskiftingen av kommunepolitikere vært omlag 2/3 ved hvert valg i Norge. Dette er høyere enn i de andre nordiske landene, hvor utskiftingen har vært på ca. 30 - 40 % (Larsen/Offerdal, 1994). Men oppfatningen om at personskiftet har økt dramatisk de senere årene, medfører ikke riktighet. Ca. 65 % har vært et nokså stabilt tall. Iflg. Larsen/Offerdal (1990), var det ca 18 % av kommunestyrerepresentantene som ja til gjenvalg, men som falt ut i selve valget. Ca 10 % ble ikke spurt om de ønsket gjenvalg (partienes utvelgelse). Dermed kan vi regne ut «skyldfordelingen» i personskiftet slik: Ca. 70 % skyldes kandidatene selv (ønsker ikke gjenvalg), ca 20 % skyldes velgerne (stryker kandidatene fra listene) og ca 10 % skyldes partiet (nominasjonsprosessen). Gjenvalgsprosenten er lavest i små kommuner, noe som kan være et utslag av at antall listerettninger er større i små kommuner.

3.2 Årsaker til frafallet i lokalpolitikken

Hvilke årsaker nevner så de som ikke ønsker gjenvalg?

De fleste henviser til private forhold; politiske forhold gis sjeldnere som begrunnelse. Ifølge undersøkelsen som Opinion foretok for Kommunal Rapport, sier en tredel at arbeidsbelastningen har vært for stor, mens en tredel sier de har holdt på lenge nok i politikken. Tidsbruken i konkurranse med arbeid, familie og fritidsaktiviteter oppgis som den viktigste årsaken. Men jo lenger representantene har vært med i lokalpolitikken, jo mindre misnøye med arbeidsvilkårene oppgir de. Dette kan tyde på at de som er mest fornøyde, blir igjen, mens de som er mer misfornøyde trekker seg. «Utskifting er sunt», uttaler professor Audun Offerdal til bladet Kommunal Rapport 24/98. «Eliten blir gjerne sittende lenge, og sirkulasjonen gjør at kontakten mellom eliten og verden utenfor opprettholdes», fortsetter han, og mener at det er en styrke for demokratiet at flest mulig har vært innom et kommunestyre.

De som trekker seg, sier likevel at de finner arbeidet i kommunestyret interessant og givende, og mange fortsetter også med politisk arbeid etter at de har trukket seg fra kommunestyret. Ofte forekommer det at representantene ikke var politisk aktive før de ble valgt inn i kommunestyret, men ble det etterpå. Dette styrker påstanden om at det norske rekrutteringssystemet ligner mer på en ”verneplikt”, enn et system for dem som vil gjøre politisk karriere (Larsen/Offerdal 1990).

En undersøkelse av gjenvalg blant norske kommunestyrerepresentanter fra 1979 til 1995, omtalt i Kommunal Rapport nr. 28/98, gir flere interessante funn: Bl.a. viser denne undersøkelsen at «hensynet til familien» slett ikke er den viktigste årsaken til at folk trekker seg fra lokalpolitikken. Begrunnelsen brukes ofte, rett og slett fordi den er sosialt akseptabel. Interessant i denne forbindelse er at hjemmeværende kvinner i langt større grad enn yrkesaktive kvinner trekker seg fra lokalpolitikken. Forventet valgresultat har derimot stor betydning for representantenes ønske om å stille til valg på nytt. «Det viser at lokalpolitikkerne er rasjonelle i sin tilpasning», sier forsker Terje Hagen til bladet Kommunal Rapport (nr. 28/98).

4. Partienes rekrutteringsproblemer

Partienes problemer med å få folk til å stille på listene, er en gjenganger i debatten om lokaldemokratiets magre kår. En stor andel av kommunestyrerepresentantene trekker seg av egen vilje, og rekrutteringen av nye kandidater oppleves som vanskelig. Den lave interessen for å stå på listene, tas som tegn på at velgerne ikke er interessert i lokalpolitikk, og/eller å ta på seg lokalpolitiske verv. Men undersøkelser viser derimot at det faktisk er et stort potensiale blant befolkningen mht det å ta på seg et kommunalt verv: Ifølge en undersøkelse Opinion foretok for Kommunal- og regionaldepartementet, kunne hele 18 % av befolkningen tenke seg å stille til valg til kommunestyret. Hele 32 % er villige til å påta seg andre kommunale verv. Eksempel: I Åmot kommu-

ne var det ved kommunevalget 1995 3.505 personer med stemmerett. Ifølge ovennevnte undersøkelser, skulle altså partiene ha ca. 631 villige personer å velge mellom, for å fylle listene til konkurransen om de 23 plassene i kommunestyret, hvilket skulle tilsi at partienes nominasjonsproblemer skulle være av helt motsatt art; nemlig valgets kval mellom mange villige kandidater.

Det sterke misforholdet mellom partienes oppfatning, og innbyggernes interesser kan tyde på at partiene har problemer med å opprettholde sin rolle som kanal for kommunalpolitisk interesse. Dette underbygges av Eide og Rasmussens undersøkelse om partienes nominasjonsproblemer: På spørsmål om hvordan de ville beskrive oppgaven med å få folk til valglisten ved forrige kommunevalg (dvs. kommunevalget 1991), svarte 56 % av partiene at dette arbeidet hadde vært vanskelig, mens 15 % sa at det hadde vært lett. By- og bygdelistene oppgir imidlertid helt motsatt tendens: 55 % oppgav at arbeidet hadde vært lett, mens 15 % sa at det hadde vært vanskelig (Eide/Rasmussen, 1994). De grupper som pekte seg ut som spesielt vanskelige å få til å stille, var kvinner, ungdom og eldre.

4.1. Hvem er så de potensielle lokalpolitikere?

Flere menn enn kvinner er villige til å ta på seg lokalpolitiske verv (26 % sammenlignet med 12 %), men forskjellen er blitt mindre over tid. De fleste er i aldersgruppen mellom 27 og 46 år, har høyere utdanning, har over gjennomsnittlig inntekt, og arbeider som funksjonær eller som selvstendig. Den laveste andelen potensielle lokalpolitikere finner vi hos de hjemmeværende, hvor bare 3 % kunne tenkte seg å ta på seg et kommunalt verv (tallene er hentet fra Eide/Rasmussen 1994). Dette materialet tyder på at de samme gruppene som er overrepresentert som lokalpolitikere, også dominerer blant de som kunne tenke seg å påta seg et kommunalpolitisk verv. Ungdom og eldre; kvinner (da særlig hjemmearbeidende) og folk med lavere utdanning er underrepresenterte både blant de aktive lokalpolitikere og blant de som kan tenke seg å bli det.

Hvilke årsaker oppgir så disse potensielle lokalpolitikere til ønsket om å påta seg verv? 90 % oppgav ønske om å kunne påvirke utfallet av enkeltsaker som hovedårsak. En stor andel (75 %) så det også som en samfunnsplikt å ta på seg verv. De som derimot IKKE er interessert i å ta på seg verv, oppgir manglende politisk interesse som hovedårsak, eller at politisk arbeid vil gå ut over familie, arbeid eller tid til hobby/fritidsaktiviteter. Hvilken årsak som oppgis, har også sammenheng med sosial status: Høystatusgrupper oppgir mangel på tid, mens lavstatusgrupper oppgir mangel på interesse eller kompetanse.

5. Ikke «Lokaldemokrati i krise», men «Partier i krise»?

Det representative demokrati innebærer at borgerne, gjennom utvelgelsen av representanter, deltar indirekte i styret av samfunnet de lever i. De kandidater velgerne mener egner seg best, velges ut gjennom organiserte valg. Ideelt skal den valgte forsamlingen utgjøre et holdningsmessig speilbilde av befolkningen, slik at de beslutninger som fattes, tilsvarer det velgerne ville ha gjort hvis de fattet beslutningene selv. Og ideelt sett, skulle valgdeltakelsen være så nær 100 % som mulig. Men går det noen grense for hvor lav valgdeltakelsen kan være, før vi ikke lenger kan snakke om et representativt demokrati? Hvilket mandat innehar egentlig den valgte forsamling, hvis valgdeltakelsen f.eks. havner under 50 %? Det er ikke enkelt å gi noe svar på dette. *Men det er uansett altfor lett å tolke den synkende valgdeltakelsen som uttrykk for sterk misnøye med lokaldemokratiet.* Det kan jo like gjerne være et tegn på at velgerne er fornøyd med tingenes tilstand. Valgdeltakelse kan også ha sammenheng med konfliktnivået: Høyt konfliktnivå gir gjerne høy mobilisering ved valgene. Men lavt konfliktnivå er ikke nødvendigvis det samme som sterk misnøye.

I omtalen av nåtilstanden for lokaldemokratiet som «krise» ligger implisitt en forestilling om at det er skjedd dramatiske endringer de senere år, til forskjell fra et fortidig lokaldemokratisk «glansbilde». Og det er riktig at valgdeltakelsen er synkende, men

den er fremdeles høyere enn mange andre land ”det er naturlig å sammenligne seg med”. Det er heller ikke slik at synkende valgdeltakelse har sammenheng med sviktende tillit til lokalpolitikere. Det **er** riktig at det er et stort frafall av kommunestyre-representanter ved hvert valg, men det medfører **ikke** riktighet at dette tallet er økende. Det **er** riktig at partiene opplever at det er vanskelig å få fylt listene med kandidater til kommunevalget, med det stemmer **ikke** at årsaken til dette er at det ikke finnes nok villige kandidater blant kommunenes innbyggere. Hva er da egentlig problemet? Kan i det hele tatt de tre momentene som ble nevnt innledningsvis – lav valgdeltakelse, stort personskifte og problem med å få nok kandidater til kommunestyrene - tas som tegn på lokaldemokratisk krise? I alle fall ikke umiddelbart. Hvis de nevnte utviklingstrekk skulle være krisesyntomer, burde dette kunne gjenspeiles i de undersøkelser som er foretatt av befolkningens syn på lokaldemokratiet. Og her er kanskje resultatene noe uventet: Tross alle «dommedagsprofetier» for lokaldemokratiet, er befolkningen stort sett fornøyd med hvordan det fungerer. Undersøkelser av befolkningens oppfatninger av lokalpolitikere, av kommunestyre og ordfører, viser at flertallet heller i positiv retning (Pettersen og Rose, 1998). Befolkningen ser faktisk lokaldemokratiet som en viktig verdi. Men folk er mer opptatt av kommunen som tjenesteproducent, enn som politisk arena: Med utgangspunkt i to landsomfattende undersøkelser om befolkningens forhold til kommunen, beskriver Lawrence Rose og Audun Skare (1996) tre borgerroller:

1. **Borgere:** *Velgere på den politiske arena:*

Vektlegging av mulighetene for påvirkning på den demokratiske beslutningsprosessen

2. **Betalere av skatter og avgifter:**

Vektlegging av bruken av og størrelsen på de kommunale skatter og avgifter

3. **Brukere av kommunale tjenester:**

Vektlegging av kommunen som serviceinstitusjon

Den mest framtreddende rolleorienteringen var brukerrollen: Hovedtendensen i befolkningens holdninger til kommunen viser at kommunen som effektiv tjenesteyter ble sett på som viktigst, både som målsetting for kommunen og hvilke deler av den kommunale virksomhet som var viktigst for den enkelte (se også Baldersheim m.fl. 1997). Materialet viser også en tendens til aksept av begrensning av den kommunale autonomi hvis dette medfører sterkere statlig styring av tjenestetilbudet. Dette viser hvor sterkt likhetsverdien står i det norske samfunnet. Men svarene viste **ikke** at dette hadde noen sammenheng med et negativt syn på kommunepolitikk: De fleste mener at de har gode påvirkningsmuligheter, og andelen som mener det, har faktisk økt i de senere år. Flertallet tar også avstand fra påstander om at kommunevalgene spiller liten rolle for utforming av den praktiske politikken i kommunen. Interessen for lokalpolitikk kan heller ikke sies å være foruroligende lav, selv om det materialet jeg har vært gjennom i arbeidet med notatet spriker noe på dette punktet. Iflg. Rose og Skare sier 45 % at de er svært eller ganske interessert i kommunepolitikk, mens tallene for riks- og utenrikspolitikk er henholdsvis 46 og 43 %.

Som jeg har antydnet ovenfor, kan en ikke ut i fra det vi nå har sett, konkludere med at lokaldemokratiet er i krise. Det er uansett en forhastet konklusjon, som er fattet på grunnlag av ufullstendig informasjon. Men det betyr ikke at disse symptomene ikke bør vekke en viss bekymring. Fortsetter f.eks. valgdeltakelsen å synke, må en etter hvert diskutere hvilket mandat lokalpolitikkerne egentlig har fra velgere. Den synkende valgdeltakelsen er uansett ikke et tegn på at befolkningen ikke anser lokaldemokrati som viktig, eller at kommunen mangler legitimitet som demokratisk institusjon. Men kanskje er det egentlig **partiene i lokalpolitikken** som er i krise?

5.1 Partienes roller i lokalpolitikken

Lokalvalgene etter formannskapslovene av 1837 var rene personvalg. De politiske partienes «inntog» i lokalpolitikken kom gradvis etter innføringen av adgang til etablering av valglister i kommunevalgene i 1896, og overgangen til forholdstallsvalg i alle kommuner fra 1919. Det tok likevel lang tid før partilistene dominerte kommunevalge-

ne. Arbeiderpartiet var det partiet som sterkest ledet an i denne utviklingen, og i 1937 stilte partiet liste i nærmest alle bykommuner, og i 92 % av alle landkommuner. De andre partiene var i mindre grad opptatt av å gå inn i lokalpolitikken som selvstendig partialternativ (Arstein 1997). «Upolitiske» lister og felleslister var vanlig langt ut i etterkrigstiden. Fremdeles utgjør slike lister et ikke ubetydelig innslag ved kommunevalgene, en kan faktisk registrere en økning både i antallet lokale lister som stilles ved lokalvalgene, og hvilken oppslutning disse listene samlet sett oppnår.

Hvilken rolle fyller så de politiske partiene i lokalpolitikken? I sitt foredrag «Partienes rolle i lokaldemokratiet - styrking av ombudsrollen?» (utgitt som notat fra Østlandsforskning nr. 08/98), lister Jon Helge Lesjø opp følgende:

1. Mobilisere befolkningen som velgere til valg-institusjonen
2. Formulere og samordne interesser og krav fra befolkningen inn i det politiske systemet
3. Rekruttere politiske ledere - på alle plan
4. Følge opp og etterprøve iverksettingen av vedtak i offentlige organer
5. Sørge for den offentlige debatt, bl.a. om offentlige prioriteringer og om kommunenes rolle

Hva skiller partier fra andre organisasjoner som ønsker å påvirke samfunnsutviklingen? Ifølge Statsvitenskapelig leksikon, er ideologien det avgjørende i en hovedgruppe av definisjoner: Personer som deler oppfatning om hvordan samfunnet skal organiseres, slutter seg sammen for å fremme denne ideologien. En annen hovedgruppe av definisjoner tar utgangspunkt i interessekampen: Partiene er organiserte uttrykk for bestemte samfunnsgrupper, og er dannet med sikte på å fremme disse gruppernes interesser.

Sett i forhold til de trekk ved lokaldemokratiet som er redegjort for tidligere i notatet, kan det se ut som om partiene i dag ikke er i stand til å fylle oppgaven med å mobilise-

re befolkningen til politisk aktivitet, gjennom valg, partiaktivitet og rekruttering til politiske verv. Disse trekkene er ikke uttrykk for manglende politisk engasjement hos befolkningen, men kan være et resultat av at deltakelsesformene er i ferd med å endre seg. Partikanalen er svekket. Generasjonene født etter 1945 er mindre tilbøyelige til å være medlemmer av politiske partier, og dette blir etterhvert til tilbakegang i andelen av befolkningen som er partimedlemmer. I Norge har andelen partimedlemmer ligget nokså stabilt på ca 15 %, men omlag halvparten av medlemmene er ikke stabile medlemmer. Et annet betenkelig trekk er at partienes medlemmer stort sett er passive medlemmer, nesten 2/3 av dem er fullstendig passive (Larsen/Offerdal 1994). Andre og mer saksorienterte deltakelsesformer enn partiaktivitet, viser økende deltakelse.

Et annet interessant trekk, er oppslutningen om by- og bygdelistene. En tendens å merke seg, er at denne typen lister i større grad opptrer som alternativ til partilistene, og er i mindre grad «grendelister» eller uttrykk for geografiske stridigheter innen den enkelte kommune. I Hedmark fylke er antallet «upolitiske» lister, dvs valglister som ikke representerer ett eller flere partier, vært økende ved de siste valgene. Men ikke bare antallet; også oppslutningen om disse har til dels vært sterkt økende. Ordføreren i Stor-Elvdal kommune i perioden 1995-1999 tilhørte Bygdelista Stor-Elvdal i mitt hjerte, mens By- og bygdelista i Hamar har ordføreren i inneværende periode. Det er for tidlig å konkludere med noe som helst i denne forbindelse, og det foreligger også lite forskning på dette «fenomenet» - men det **kan** være en indikasjon på at partienes rolle, i alle fall i lokalpolitikken, er svekket. Et interessant moment er i hvilken grad slike lister virker mobiliserende på velgerne, og fører til rekruttering av nye kandidater til lokalpolitikken. Disse listene gjør det mulig å være politisk aktiv uten å binde seg til ett parti.

Iflg. Pettersen og Rose (1997) er befolkningen delt i synet på partienes rolle i lokalpolitikken: 20 % mener at det lokale folkestyret hadde klart seg like godt uten partier, mens 46 % er uenige. Hele 34 % er usikre. Over halvparten av befolkningen er altså ikke umiddelbart uenige i en slik påstand. Tatt i betraktning at de politiske partiene

fremdeles er hovedaktørene ved de lokale valgene, er dette tall som gir grunn til bekymring for hvilken rolle de skal spille i framtiden.

5.2. Lokaldemokrati uten partier?

Er lokaldemokratiet og de politiske partiene gjensidig avhengige fenomener? Rent historisk, eksisterte lokaldemokratiet før partiene kom til. Og fremdeles er det faktisk en kommune i landet (Modalen) som praktiserer flertallsvalg. Gjennom et kommunvalg, skal velgerne peke ut de personer de mener er best skikket til å styre utviklingen i sin kommune. Dette kan la seg gjøre uten partiene. Oppslutningen om by- og bygdelistene kan være et uttrykk for at partiene i stadig større grad oppfattes som irrelevante i lokalpolitikken. Disse listene kan representere en kandidatmeny som velgerne kan plukke representanter fra, og være en arena for politisk deltakelse for de partiløse.

Som nevnt under pkt. 4, opplever partiene og by-og bygdelistene rekrutteringen av kandidater til kommunestyret helt forskjellig: Mens partiene oppgir at dette er vanskelig, oppgir by- og bygdelistene at det ikke er det. Ringkjøb (1996) har tatt for seg den lokalpolitiske rekrutteringen, og fant at en meget stor andel av de som kunne tenke seg å ta på seg et lokalpolitisk verv, ikke kunne tenke seg å bli partimedlem. Ringkjøbs konklusjon er at partiene fungerer som propper i systemet, og faktisk sperrer for en bredere deltakelse i lokalpolitikken.

Men hva skjer med *partiene* hvis de i stadig større grad oppleves som irrelevante i kommunepolitikken? Jeg har i arbeidet med dette notatet ikke kommet over noen norsk undersøkelse om hvilke begrunnelser som er mest utbredt for *ikke* å være medlem av noe politisk parti. Men i en dansk undersøkelse av dette, gjengitt i boka «Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse» (Andersen m.fl., 1993), fordeler svarene seg slik:

Vil ta stilling fra sak til sak	59 %
Manglende tid	45 %
For kjedelig	38 %
Manglende politisk interesse	36 %
For liten innflytelse	34 %
Ingen partier å identifisere seg med	25 %
Foretrekker organisasjonsarbeid	22 %
Foretrekker grasrotorganisering	12 %

Disse resultatene tyder ikke på at grasrotbevegelser eller andre organisasjoner er i ferd med å ta over partienes rolle. Den viktigste årsaken til *ikke* å melde seg inn i politiske partier, er ønsket om å ta stilling fra sak til sak. Dette er en utfordring til partienes rolle som representanter nettopp for helhetstenking i politikken. Dette, sammen med den lave andelen partimedlemmer, kan tyde på at borgerne i mindre grad har en ideologisk orientering. Sak-til-sak orienteringen kan også være en gjenspeiling av borgerne brukerorientering i forhold til kommuneinstitusjonen. Men det kan også være et tegn på at partiene i lokalpolitikken ikke er i stand til å framstå som konkrete alternativer. Og klare alternativer fører til sterkere mobilisering. Lokale stridsspørsmål kan f.eks. dreie seg om lokalisering av enten goder eller onder, og skillelinjene går heller på tvers av enn langs de tradisjonelle ideologiske skillelinjer. Og slike saker engasjerer mange. Hvis ikke partiene framstår med klare synspunkter her, kan dette medføre at partiene i neste omgang oppleves som irrelevante i saker som opptar befolkningen i deres hverdag, og ikke instrumenter til å fremme interesser.

5.3 Partiorganisasjoner i endring?

Synkende valgdeltakelse, manglende rekruttering og lite indre liv i partiene - hvis disse symptomene vedvarer, kan det på sikt på konsekvenser for partienes rolle i lokaldemokratiet. Går velgernes politiske aktivitet i retning av sak-til-sak aksjoner og/eller «u-politiske» by- og bygdelister, kan dette føre til at partiene slik vi kjenner dem i dag, endrer seg. Partiene har gjennom historien antatt ulike former. De første partietablettingene på slutten av 1880-tallet kan kalles elitepartier, hvor selve partiorganisasjonen

var uformell og desentralisert. De politiske beslutningene ble tatt sentralt, og partiorganisasjonens hovedoppgave var å sørge for å stille kandidater og mobilisere velgerne.

Med utvidelse av stemmeretten og framveksten av de sosialistiske partiene, vokste en ny partimodell fram; massepartiet. Grunnelementet i massepartiene er partilagene, med fast organisering og vekt på mobilisering av bestemte sosiale grupper ut i fra en klar ideologi. Partiorganisasjonen utformet politikken, og representantene på Stortinget var i stor grad underlagt partiapparatet.

I løpet av etterkrigstiden ble massepartiene gradvis avløst av «velgerpartier», partier som på grunnlag av endrede og /eller mindre sosiale skillelinjer appellerer til hele velgermassen, og ikke lenger avgrensede sosiale grupper. Den ideologiske profilen til partiene er mindre klar, og ledelsens kontroll over partiet er styrket på bekostning av medlemmenes innflytelse.

Denne inndelingen av partitypene er basert på partienes rolle i den nasjonale politikken. I hvilken retning kan vi se utviklingen av partiene i lokalpolitikken? Få aktive medlemmer, og stadig færre medlemmer født etter 1945, kan på sikt endre partienes rolle til kun å være nominasjonskomité og valgkampmaskin. Og slik sett kan vi si at partiene fremdeles «leverer» (også Åmot Ap klarte å stille liste til slutt...). Men det indre livet, med politisk skolering, diskusjoner, debatter og avstemninger, blir svekket. Og den andelen man rekrutterer representanter og ledere fra, blir mindre. Går vi tilbake til Lesjøs oppstilling av partienes oppgaver under pkt. 5.1, er det særlig samordning og helhetstenkning som blir svekket. Hvem skal da ivareta disse oppgavene? Ingen andre organisasjoner kan foreløpig sies å gjøre partiene rangen stridig på dette området. Partieliten risikerer å bli til en «elite uten røtter» (Goul Andersen 1993). Kanskje går utviklingen tilbake til elitepartiene? Det er uansett for tidlig å komme med noen klare konklusjoner. Jeg velger her å sitere fra Goul Andersen (Andersen m.fl., 1993):

«Set i et systemperspektiv er hovedproblemet kanskje heller ikke, at deltagelsen (i hvert fall på de tradisjonelle områder) er faldet. Problemet er kanskje snarere svækkelsen av

de institusjoner, der tradisjonelt har forbundet borgerne med styret. Man kan med en vis rimelighet tale om et «*tilskuerdemokrati*» - ikke i den forstand, at befolkningen er bevidstløse tilskuere til den politiske «underholdning», men i den forstand, at befolkningen følger aktivt med og tager kvalificeret stilling, uden at der dog er særligt gode muligheder for en dialog med de styrende...»

6. Sammendrag og konklusjoner

Lokaldemokratisk «forvitring» og «krise» er karakteristikkene som tas i bruk når befolkningens engasjement i kommunepolitikken beskrives og debatteres. Synkende valgdeltakelse, stor utskifting av kommunepolitikere og partienes rekrutteringsproblemer er det dystre bakteppet for slike utsagn. Disse trendene har imidlertid vært gjenstand for flere forskningsprosjekter, uten at resultatene gir noe entydig svar på hva dette egentlig er uttrykk for. Men det er uansett nok til å nyansere de aller dystreste spådommene.

At valgdeltakelsen har gått ned, kan man konstatere ved å se på rene tall. Men ingen undersøkelser har gitt støtte til at dette er uttrykk for at velgerne verken er uinteressert i kommunepolitikk eller at de ikke har tillit til lokaldemokratiet og lokalpolitikere. Lav valgdeltakelse er ikke nødvendigvis det samme som sterk misnøye eller uttrykk for likegyldighet: Det kan like gjerne være uttrykk for at velgerne stort sett er fornøyde med tingenes tilstand. Derimot kan synkende valgdeltakelse ha sammenheng med innbyggernes vektlegging av kommunenes ulike roller: Kommunen som tjenesteleverandør blir vektlagt sterkere enn kommunen som lokalpolitisk arena. Undersøkelser viser at befolkningen først og fremst opptatt av kommunen som tjenesteprodusent, og er også stort sett fornøyd med de tjenester de får: Befolkningens *brukerorientering* overfor kommuneinstitusjonen synes sterkere enn *borgerorienteringen*.

Frafallet i lokalpolitikken er ikke økende, slik det gjerne framstilles i media, men har holdt seg noenlunde stabilt på ca 2/3 ved hvert valg. Dette kan dermed ikke alene ses som uttrykk for en lokaldemokratisk krisetilstand. Stor utskifting fører også til at an-

tallet med erfaring fra det å sitte i kommunestyret, øker. Men årsakene til frafallet kan være betenkelig ut fra et demokratisk synspunkt, da det først og fremst er et resultat av at representantene trekker seg av egen vilje, og ikke som resultat av velgernes demokratiske kontroll ved å stryke eller kumulere dårlige eller gode representanter via stemmeseddelen.

Partienes manglende rekruttering derimot, kan peke seg ut som et større problem, ikke minst med tanke på partienes situasjon i lokaldemokratiet i framtida. Partienes problemer med å holde på medlemmer og rekruttere nye, er ikke et særnorsk fenomen. Det samme gjelder partienes forhold til velgerne: Velgerne er mindre trofaste enn før, og veksler ikke bare mellom partier som ligger ideologisk nær hverandre, men skifter mellom partier på kryss og tvers av de eksisterende konfliktlinjer. Partiaktiviteten ser også ut til å være lavere enn i andre typer organisasjoner, og partiene fungerer mer og mer som valgmaskiner hvert annet år. Rollen som politisk verksted og bindeledd mellom velgere og politikere er svekket. På sikt kan dette endre partitypene i lokalpolitikken, fra massepartier med stor medlemsmasse og -aktivitet, til kanskje en «renesanse» for elitepartiene, eller kanskje også en utvikling tilbake til personvalg på basis av såkalte «upolitiske» by- og bygdelister.

Dette bør først og fremst bekymre partiene. Men på lengre sikt kan dette også få konsekvenser for lokaldemokratiet, da særlig med henblikk på forholdet mellom de demokratiske institusjoner og borgerne: Hvilket bånd eksisterer mellom styrende og styrte, hvis borgerne verken er aktive som velgere eller partimedlemmer? Begrepet «deltakerdemokrati» forutsetter dialog, og dialog krever som kjent to parter. Når partimedlemmene blir så få, blir de også i sterkere grad atypiske, lite representative for velgermassen. Og den lave andelen partimedlemmer, ikke minst den lave andelen *aktive* partimedlemmer, gjør rekrutteringsgrunlaget til politikken redusert. Det er også vanskelig å se for seg at partienes rolle som arena for politisk «utdanning» eller «politiske verksted» er overtatt av andre eksisterende organisasjoner.

7. Litteratur

Aardal, Bernt (1999): *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-forlaget.

Aarethun, Torbjørn (1993): *Personskifte blant dei folkevalde - ein trussel mot lokal-demokratiet?* Bergen: Hovedoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Aars, Jacob (1998): *Lokaldemokrati i Norge: En forskningsoversikt*. Bergen: Senter for samfunnsforskning, Notat 157.

Andersen, Johannes m.fl. (1993): «*Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*». Herning: Forlaget systime.

Arstein, Torbjørn (1997): *Gøy på landet? Bygdelister i norsk lokalpolitikk 1945 - 1995*. Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen. Hovedfagsoppgave.

Baldersheim, Harald og Audun Offerdal og Torodd Strand (1979): *Lokalmakt og sentralstyring*. Bergen - Oslo - Tromsø: Universitetsforlaget.

Eide og Rasmussen, (1994): *Politiske partier som bindeledd i lokalpolitikken*. Bergen: LOS-notat 9404.

Hagen, Terje P. og Rune Sørensen (1997): *Kommunal organisering*. Oslo: TANO Aschehoug.

Hjellum, Torstein (1967): *Partiene i lokalpolitikken*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.

Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1990): *Demokrati uten deltakere?* Oslo: Kommuneforlaget.

Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.

Lesjø, Jon Helge (1997): «*Folk har det pinadø for godt!*» *Om deltakelsesproblemer i partilag og politikk*. Lillehammer: Østlandsforskning: Notat 15/1997.

Lesjø, Jon Helge (1998): *Partiene og lokaldemokratiet*. Lillehammer: Østlandsforskning: Notat 08/1998.

Kommunal Rapport nr. 24 og 28, 1998.

Norges Lover.

Norges offisielle statistikk (1996): *Kommunestyrevalget 1995*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Nyen, Torgeir (1998): «*Lokaldemokratiet i nitten kommuner - hovedtrekk og sammenhenger fra undersøkelsen.*» Oslo: Opinion-rapport.

Pettersen, Per Arnt og Lawrence Rose (1997): «*Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?*» i Baldersheim m.fl. (1997): «*Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*». Oslo: TanoAschehoug.

Ringkjøb, Hans Erik (1996): «*Rekruttering til lokalpolitikken. Ei undersøking av partia sitt rekrutterings- og nominasjonsarbeid i fire norske kommunar.*» Bergen: Hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

Rose, Lawrence og Audun Skare (1996): «*Lokalt folkestyre i klemme? Noen momenter vedrørende innbyggernes forhold til kommunen og kommunepolitikken.*» Oslo: Forskningsnotat, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Skare, Audun (2000): "Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk – Om partienes rolle i lokalpolitikken" i Offerdal, Audun og Jacob Aars (red): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.

Valen, Henry, Bernt Aardal og Frode Berglund (1996): «*Velgervandringer og sviktede valgdeltakelse. Kommune- og fylkestingsvalget 1995.*» Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 96:13.

Østerud, Øyvind m.fl. (1997): *Statsvitenskapelig Leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østlendingen (1998): "Ingen tar gjenvalg i Åmot Ap" 23.09.