

Kommunale myndigheder og lokalsamfund

Poul-Erik Daugaard Jensen*)

Resumé

Kommunernes placering og rolle (som statens forlængede arm) i det politiske system lægger nogle relativt snævre rammer for udviklingen af et levende og bæredygtigt lokalt demokrati. Der findes imidlertid inden for disse rammer forskellige omend meget lidt anvendte muligheder. En af disse muligheder består i en styrkelse af de lokale samfund og af de kommunale myndigheders lokale orientering. Artiklen indeholder en diskussion af centrale forudsætninger og hindringer i forbindelse med udnyttelsen af disse muligheder.

Det kommunale selvstyre og demokrati ses ofte nævnt som en af grundpillerne i vores politiske system. Imidlertid har denne grundpille været udsat for så alvorlige angreb, at man må frygte for dens tilstand. Det er således karakteristisk for kommunestyret,

- at stemmeprocenten ved kommunevalgene er faldet til et meget lavt niveau,
- at interessen for at deltage i opstillingen af kandidater til valgene må betegnes som yderst behersket, idet der normalt kun møder ganske få mennesker op på opstillingsmøderne,
- at antallet af medlemmer af de lokale vælgerforeninger er halveret gennem de sidste ca. 15 år,
- at kun et ubetydeligt antal borgere overværer kommunalbestyrelsernes møder og endnu færre udnytter den mange steder eksisterende ret til at stille spørgsmål til kommunalbestyrelsen, og
- at politikerne er overbelastede og derfor har for lidt tid til overordnede, principielle og langsigtede problemtyper.

Listen kunne let gøres længere, men ovenstående karakteristiske træk skulle være tilstrækkelige til at begrunde udsagnet om kommunestyrets dårlige helbredstilstand. Sigtet med denne artikel er at pege på centrale årsager til tilstanden samt at diskutere muligheder og begrænsninger for at styrke kommunedemokratiet. I den forbindelse vil jeg trække på data fra forskellige kommuneprojekter, som jeg har medvirket i eller på anden måde stiftet bekendtskab med.

1. Kommunernes placering og rolle i det politiske system

Kommunernes placering i det politiske system indebærer, at de stilles over for en lang række – ofte modstridende – krav. Kravene kommer fra stat, amt, re-

*) Lektor, cand. merc.

Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København.

gionale og nationale organisationer og virksomheder, lokale foreninger, aktionsgrupper, institutioner m. v. Krav fra f. eks. staten om begrænsninger i udgifts- og investeringsrammer støder mod krav fra lokale grupper om fastholdelse eller forbedring af den kommunale service.

Disse og lignende modsatrettede krav placerer kommunerne i et af det politiske systems spændingsfelter. Denne placering forstærkes af modsatrettede tendenser i relationerne mellem bl. a. stat og kommuner. En af disse tendenser er båret oppe af 70'ernes store kommunereformer (bl. a. opgave- og byrdefordelingsreformen og inddelingsreformen) og har peget på *øget kommunalt selvstyre*. Den anden tendens har primært været forbundet med den statslige økonomiske konjunkturpolitik, siden krisen indtraf i 1973. Denne politik har indskrænket kommunernes spillerum, hvad angår selvstændige økonomiske dispositioner på en række områder, og den har derfor reelt betydet en *begrænsning af det kommunale selvstyre*.

Bag de modsatrettede tendenser springer følgende modsætninger i øjnene¹):

- a. På den ene side gentagne statslige nedskæringer i det samlede offentlige udgiftsbudget. På den anden side øgede statslige krav til kommunale udgifter bl. a. inden for social- og uddannelsesområdet.
- b. På den ene side fortsat udlægning af opgaver til kommunerne og stadig øgning af statslige forskrifter for beregning af kommunale tjenesteydelser over for borgerne. På den anden side kommunernes stærkt begrænsede finansieringsmuligheder.

Som Kragh Jespersen gør opmærksom på, er disse to modsætninger »2 sider af samme sag, og deres samlede virkning er, at kommunernes meget omtalte selvstyre er et selvstyre, der foregår inden for et meget snævert spillerum«²).

Dette betyder, at spillerummet for det lokale demokrati (kommunedemokratiet) også må blive snævert. Og spillerummet snævres yderligere ind af amtlig planlægning, af det kommunale lønningsnævn, som skal godkende alle nynormeringer i den kommunale administration, af udefra givne omkostninger til bl. a. lønninger samt af kravet til at klare sig i konkurrence med andre kommuner om arbejdspladser og private investeringer i det hele taget. Disse begrænsninger i det politiske spillerum indebærer, at de lokale myndigheder bruger hovedparten af deres energi og ressourcer på at administrere udefra kommende krav, påbud eller indgreb over for kommunerne. De lokalt orienterede aktiviteter træder i baggrunden, og borgernes interesse for kommunalbestyrelsens arbejder daler, fordi dette arbejde opleves som værende orienteret mod andre problemer, end dem borgerne umiddelbart er optaget af.

1) For en uddybning af modsætningerne kan henvises til Peter Kragh Jespersen, »Mod-sætninger mellem stat og kommune omkring den kommunale planlægning«, i N. Arnfred m. fl. (red.), *Samfundsplanlægning* (København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980).

2) Kragh Jespersen (op. cit., p. 182).

Dette træk understøttes af, at den kommunale styrelseslov og den kommunale virksomheds organisationsstruktur hviler på det grundsynspunkt, at kommunalbestyrelsen udover at træffe afgørelser i lokale politiske spørgsmål skal fungere som øvrighedsmyndighed (statslig forvaltningsorgan), der træffer afgørelser i administrative sager, herunder sager vedrørende de enkelte borgeres retsforhold (enkeltsager)³). Sammenblandingen af disse to funktioner har med de stigende statslige konjunkturøkonomiske krav og indgreb betydet en nedprioritering af den energi, som de kommunale myndigheder investerer i egentlige lokalpolitisk orienterede spørgsmål.

Ovenstående bemærkninger om kommunernes placering og rolle i det politiske system er centrale for forståelsen af kommunedemokratiets vilkår, herunder relationerne mellem kommunale myndigheder og lokalsamfund. De er centrale, fordi de angiver konturerne af nogle overordnede rammer eller begrænsninger, som er af væsentlig betydning for indholdet i kontakten mellem kommune og borger. Imidlertid kan man udnytte det spillerum, som rammerne giver, på forskellige vis og med forskellig effekt i relation til en styrkelse af kommunedemokratiet. Det skal vi se nærmere på.

II. Lokalsamfund og deres betydning

Lokalsamfund (fællesskaber) er en vigtig forudsætning for et levende kommunedemokrati. Uden lokalsamfund vil det lokale demokrati være noget rent formelt bestående af isolerede enkeltindviders stemmeafgivning hvert fjerde år. Det er derfor af stor betydning at overveje, hvorledes de lokale samfund dannes og styrkes, og hvorledes de er relateret til det kommunale myndighedsapparat.

Et lokalsamfund kan defineres som et område, hvor beboerne har og oplever et *fællesskab* omkring en eller flere aktiviteter⁴). Jo flere aktiviteter, som indgår i fællesskabet, og jo mere intense de er, des mere bærer området præg af lokalsamfund. Aktiviteterne kan vedrøre boligforhold, arbejdsmarkedsforhold – herunder arbejdsløshed, transport, børnepasning, plejeforanstaltninger i øvrigt, miljøforhold, indkøb og forbrug, skole, sport og andre kulturelle forhold, social- og sundhedsvæsen etc.

Formuleret på denne måde vil lokalsamfund sjældent være identisk med kommuner. Afhængig af hvad det er for aktiviteter, fællesskaberne er dannet omkring, vil de enkelte lokalsamfund normalt enten gå på tværs af kommune-

3) Se Betænkning nr. 798/1977 om *Kommunalt Nærdemokrati* (p. 12).

4) For en oversigt over forskellige definitioner af begrebet lokalsamfund kan henvises til Colin Bell & Howard Newby, *Community Studies* (London: George Allen and Unwin Ltd. 1971).

En diskussion af politiske aspekter (bl. a. mobiliseringsaspekter) ved lokale samfund findes i Manuel Castells, »Towards a Political Urban Sociology« og Jean Lojkin, »Big Firm's Strategies«, *Urban Policy and Urban Social Movements*. Begge artikler er trykt i Michael Harloe (ed.), *Captive Cities* (London: John Wiley & Sons, 1977).

grænser eller omfatte begrænsede dele af en kommune (f. eks. særlige beboerområder). Dette indebærer, at kommunalpolitikerne ikke nødvendigvis oplever et lokalsamfunds problemer som kommunens problemer. Omvendt kan lokalsamfund have vanskeligt ved at mobilisere interesse for de problemer og opgaver, som de kommunale myndigheder beskæftiger sig med. Man skal i denne forbindelse erindre, at rekrutteringen af kommunalpolitikere primært er partibaseret snarere end lokalsamfunds-baseret, og at de eksisterende partier er udtryk for nogle konfliktskel, som går helt på tværs af de fleste lokalsamfunds problemer.

Et levende kommunedemokrati forudsætter, at de opgaver og aktiviteter, de kommunale myndigheder er optaget af, repræsenterer en afspejling af de lokale samfunds problemer. En sådan afspejling kan kun opnås, hvis borgerne oplever sig selv som medlemmer af et eller flere lokalsamfund med særlige problemer og muligheder. Lokalsamfundsidentiteten er afgørende for en kollektiv formulering og fremførelse af de problemer, der måtte være tale om, og derfor også afgørende for, om ovennævnte afspejling kan etableres.

Generelt står det sløjt til med lokalsamfundsidentiteten i kommunerne. Dette skyldes, at følgende nødvendige betingelser for at styrke denne identitet normalt kun er opfyldt i ringe grad:

a. Et udbygget kommunikationsnet. Et lokalsamfund eller fællesskab er bl. a. karakteriseret ved tætte relationer mellem deltagerne. Sådanne relationer kræver udviklede kommunikationsveje, som f. eks. kan være etableret i foreningsregi, ved dannelsen af fællesfaciliteter eller via lokalblade, aviser og regionalradio. For lidt større lokalsamfund spiller lokalbaserede aviser en stor rolle.

b. Påvirkningsmuligheder. Lokalsamfund må have udsigt til at kunne påvirke deres egne vilkår, hvis de skal være levedygtige. Uden sådanne udsigter må det forventes, at borgerne først og fremmest investerer deres energi på det individuelle eller familiemæssige plan snarere end på fællesaktiviteter.

c. Selvstændig kompetence. Dannelse og styrkelsen af lokalsamfund forudsætter, at der er opgaver, som lokalsamfundet har kompetence til at varetage inden for politisk fastlagte rammer. Det kan f. eks. være opgaver vedrørende det helt nære bomiljø eller indstillingsret over for kommunalbestyrelsen vedrørende sociale problemer i lokalsamfundet.

Vi skal i det næste afsnit se på, hvorledes det kommunale myndighedsapparats opbygning og opgavevaretagelse påvirker mulighederne for at opfylde disse betingelser og dermed også påvirker mulighederne for at skabe en sammenhæng i de opgaver eller problemer, som de lokale samfund og myndighederne er optaget af.

III. Det kommunale myndighedsapparat

Opbygning. Det kommunale myndighedsapparats opbygning (struktur) er præget af høj grad af sektoropsplitning. Opsplitningen, som må ses i sammenhæng med den statslige og amtlige sektoropdeling, indebærer, at man i de fleste kommuner opererer med klart adskilte sektorforvaltninger så som socialforvaltningen, skoleforvaltningen, teknisk forvaltning (veje, miljø o. lign.), kulturel forvaltning og økonomisk forvaltning. Igennem de senere år har man kunnet observere en tydelig tendens til, at disse sektorforvaltninger er blevet stadig mere autonome. Tendensen skyldes bl. a. den stigende anvendelse af fageksperter, som ved hjælp af klientgrupper og/eller faglige organisationer har formindsket kommunalbestyrelsen muligheder for at lave indgreb i de forskellige sektorer.

Til hver sektorforvaltning er der typisk knyttet et politisk (stående) udvalg. Formanden og ofte også andre udvalgsmedlemmer vil i mange tilfælde alliere sig med forvaltningen i forsøget på at fremme specifikke sektorinteresser. Dette skyldes klare specialiseringstendenser på det politiske niveau. Således har den igennem de senere år stærkt stigende sagsmængde presset mange politikere til næsten udelukkende at koncentrere sig om et eller to udvalgsområder. En politiker udtrykker det på denne måde:

»Hvert udvalg skal have deres igennem, og de synes, at deres arbejdsområde er det vigtigste.«⁵⁾

Sektoropsplitningen har altså som konsekvens, at hver sektor koncentrerer sig om at varetage egne specielle interesser forud for helhedens interesser. Dette medfører en svækkelse af behandlingen af tværgående sager (f. eks. plansager), idet sådanne sager kræver et samarbejde og en koordineret indsats mellem to eller flere sektorer. Myndighedsapparatet er således ikke »gearet« til at håndtere krav eller ønsker fra lokalsamfund, hvis disse krav eller ønsker repræsenterer problemer, der går på tværs af den eksisterende sektoropsplitning (det kan f. eks. være miljøsager).

Myndighederne vil typisk reagere på et sådant krav ved at overdrage det til en sektorforvaltning, som anlægger sektorsynspunkter på kravet og dets behandling. Dette vil imidlertid over for kravstilleren (lokalsamfundet) ofte udgøre en indsnævring af den oprindelige problematik. Lokalsamfundet vil derfor reagere endnu en gang, men hvis myndighederne på grund af sektoropsplitningen ikke er i stand til at etablere en tværgående gruppe til behandling af kravet, så vil det ikke kunne behandles på en tilfredsstillende måde.

5) En gennemgang og diskussion af den sektoropdelte kommunale forvaltning findes i Poul-Erik Daugaard Jensen, *Organisatoriske problemer i den kommunale forvaltning* (foreløbig titel på en bog under udgivelse). Citatet stammer fra en undersøgelse af sagsbehandlingen i Albertslund, Slagelse og Vissenbjerg. En del af resultaterne fra denne undersøgelse er rapporteret i Ole Hansen m. fl., *Kommune, borger, presse*, Bind I, II og III (København: Forskningsrapporter fra Institut for Organisation og Arbejdssociologi, 1978).

Der ligger her nogle strukturelle barrierer, som vanskeliggør etableringen af en sammenhæng mellem de problemer (af tværgående art), som de lokale samfund og det kommunale myndighedsapparat er optaget af. Samtidig indebærer sektoriseringen en svækkelse af lokalsamfundets udsigter til at opnå indflydelse på tværgående problemer, idet myndighedsapparatet er dårligt rustet til at behandle sådanne problemer i deres helhed.

Opgavevaretagelse. Ud fra dagsordnerne fra møder i kommunalbestyrelse, økonomiudvalg, stående udvalg m. v. kan man få et godt indtryk af de sager, der er til behandling i det kommunale myndighedsapparat. Indtrykket er temmeligt broget. Det virker således helt tilfældigt, i hvilken rækkefølge sagerne er blevet placeret på dagsordnerne. Stort og småt mellem hinanden og uden indbyrdes sammenhæng. Dertil kommer, at sagerne normalt er så dårligt beskrevet, at kun de direkte implicerede har mulighed for at gennemskue, hvad sagerne reelt drejer sig om. Det er klart, at sådanne dagsordner ikke er velegnede som grundlag for en styrkelse af kontakten til lokalsamfundene⁶).

I en undersøgelse af 3 forskellige kommuners politiske dagsordner over en 1-årig periode blev det registreret, at mellem 70 og 90 % af samtlige behandlede sager var såkaldte enkeltsager, d.v.s. sager som alene vedrørte enkeltpersoner eller enkelte foreninger, institutioner o. lign.⁷). Det fremgik desuden af undersøgelsen, at myndighedsapparatet investerer hovedparten af dets tid og energi i behandlingen af sager, som kun undtagelsesvis vil kunne få konsekvenser for den overordnede udvikling af serviceniveauet inden for de forskellige sektorer. Samtidig betyder denne sagsprioritering, at myndighedsapparatets relationer til borgerne typisk er individbaseret snarere end lokalsamfunds-baseret. Der ligger altså i den måde, de kommunale myndigheder har grebet sagsbehandlingen an på, nogle klare begrænsninger med hensyn til en styrkelse af lokalsamfundsidentiteten.

Nu forekommer der naturligvis også mere principielle politiske (og lokalsamfundsorienterede) sager og diskussioner i de lokale politiske organer. Imidlertid føres sådanne diskussioner altid i direkte forbindelse med behandlingen af aktuelle og konkrete sager, som figurerer på dagsordnerne på lige fod med alle andre slags sager, og som er præget af den »normale« sagsbehandlingsprocedure. Den normale sagsbehandlingsprocedure indebærer, at sagerne reelt er afgjort inden de når kommunalbestyrelsens bord. Således har mange af sagerne været behandlet i stående udvalg og økonomiudvalg, inden de med indstillinger herfra forelægges kommunalbestyrelsen. Under udvalgsbehandlingen udkrystal-

6) I undersøgelsen nævnt i note 5 indgik i datamaterialet dagsordner og referater (dækkende perioden 1/8-76 til 31/7-77) fra samtlige politiske organer i de 3 kommuner.

7) Se Ole Hansen m. fl. (op.cit.) – I Betænkning nr. 894/1980 om *Kommunale styrelsesformer* findes en gennemgang af mulighederne for at delegere bl. a. enkeltsager til den kommunale administration.

liserer der sig et flertal for en bestemt indstilling, hvis der ikke opnås enighed eller laves kompromisser, og udvalgsmedlemmernes partifæller i kommunalbestyrelsen vil normalt loyalt bakke op omkring den indstilling, udvalget er nået frem til. Det er på denne baggrund ikke vanskeligt at forstå, at borgerne og lokalsamfundene finder kommunalbestyrelsesmøderne uinteressante og uegnede i forbindelse med en reel diskussion af lokalsamfundsorienterede problemer. Det er på denne baggrund heller ikke vanskeligt at forstå, at borgere, foreninger m. v. kun i meget begrænset omfang møder op for at overvære møderne i kommunalbestyrelsen.

IV. Eksempler på lokalsamfundsorienterede foranstaltninger

De foregående afsnit har behandlet nogle generelle men (desværre) typiske træk ved kommunedemokratiets vilkår. Der findes imidlertid variationer kommunerne imellem. Der kan således peges på foranstaltninger, som i enkelte kommuner har haft betydning for en styrkelse af lokalsamfundsidentiteten.

Det blev i afsnit II nævnt, at et udbygget kommunikationsnet er en forudsætning for dannelsen af lokalsamfund. Opfyldelsen af denne forudsætning er blevet vanskeliggjort gennem de sidste ca. 25 års voldsomme strukturændringer inden for den lokale avisverden. Tidligere var der i mange købstadskommuner 2-4 dagblade med tilknytning til de »gamle« partier. Disse dagblade skrev ofte om de samme lokalpolitiske problemer, men ud fra forskellige holdningsmæssige perspektiver, hvilket kunne give anledning til levende lokalsamfundsorienterede debatter og til et nuanceret informationsniveau omkring aktuelle spørgsmål.

I dag findes der sjældent mere end et dagblad suppleret med diverse lokale annonceprægede ugeaviser, og det ene dagblad skal som regel dække kommunepolitikken i et større antal kommuner inden for samme region. I enkelte kommuner varetages pressedækningen alene af ugeaviser. Stillet over for denne udvikling har myndighederne i Albertslund kommune valgt at gå ind i en aktiv støtte til en lokalbaseret ugeavis, Albertslund Posten (AP), som udkommer hver onsdag. AP uddeles gratis til samtlige husstande i kommunen. Den finansieres gennem annoncer og af de kommunale myndigheder, som har bundet sig til at betale for 2 sider i hvert nummer. Disse sider anvender myndighederne til generelle og specifikke informationer omkring aktuelle sager og planer.

Aftalen mellem myndighederne og AP giver avisen et sikkerhedsnet, som er af stor betydning for dens drift. Man kunne måske forvente, at AP på grund af dette sikkerhedsnet ville være tilbageholdende med kritik over for myndighederne. Dette er imidlertid ikke tilfældet. AP skriver ofte og meget kritisk om myndighedernes virksomhed, ligesom avisen formidler stærkt kritiske holdninger fra diverse borgere, grupper og foreninger m. v. Myndighedsapparatet har ikke altid været lige glad for kritikken, idet enkelte politikere og embedsmænd til tider har følt sig stærkt generet.

Når dette alligevel ikke har fået konsekvenser for avisen, er det, fordi myndighederne ser betydelige fordele i AP's eksistens. *For det første* giver artiklerne myndighederne mulighed for at stifte bekendtskab med forskellige holdninger til aktuelle sager eller planer.

For det andet kan der i skrivelserne ligge synsvinkler eller ideer, som myndighederne ikke har været opmærksom på.

For det tredje giver AP's virksomhed myndighederne mulighed for i tide at udrydde eventuelle misforståelse, der bygger på fejlagtige informationer om myndighedernes intentioner.

For det fjerde kan myndighederne via AP blive opmærksom på behovet for at etablere kontakt til særlige grupper med særlige problemer.

Og endelig *for det femte* er det åbenbart, at AP's virksomhed bidrager til at skabe en for myndighedsapparatet frugtbar interesse omkring kommunalpolitiske anliggender.

Der er således ingen tvivl om, at der for de kommunale myndigheder kan være betydelige fordele forbundet med en aktiv og kritisk pressedækning af kommunalpolitiske problemstillinger. Dertil kommer, at borgernes interesse for myndighedernes virksomhed skærpes. Erfaringerne fra Albertslund viser, at de kommunale myndigheder gennem en uforpligtende støtte til den lokale presse har muligheder for at påvirke forholdet til de nære omgivelser på en sådan måde, at afstanden mellem det, myndighederne beskæftiger sig med og det, lokalsamfundet oplever som problemer, formindskes.

Det andet eksempel på lokalsamfundsorienterede foranstaltninger stammer fra Vissenbjerg kommune, en lille landkommune ca. 10 km vest for Odense. For nogle år siden skulle kommunen lave en skoleudbygningsplan. Myndighederne havde gennem interne drøftelser nået frem til at foreslå en centraliseret skolestruktur, som indebar, at kommunens skolebehov skulle dækkes af nogle få store centralskoler. Dette forslag blev imidlertid taget af bordet efter en række møder med beboerne i Vissenbjerg by og kommunens øvrige 4 små bysamfund.

De små bysamfund, som i denne forbindelse kom til at fungere som egentlige lokalsamfund, fandt udbygningsplanen af stor betydning for deres overlevelse, og den deraf afledte interesse for sagen medførte et betydeligt engagement fra beboernes side. De kommunale myndigheder valgte at stimulere dette engagement gennem åbenhed og gennem konkrete initiativer til at få en dialog i gang (organisering af områdemøder). Hermed medvirkede myndighederne til at opfylde en af forudsætningerne for dannelsen og styrkelsen af lokalsamfund, nemlig forudsætningen om udsigten til at kunne påvirke egne vilkår.

Rent faktisk lykkedes det lokalsamfundene at påvirke myndighederne, idet resultatet af den beskrevne proces blev, at myndighederne valgte at bevare og styrke de små skoler i bysamfundene. Denne beslutning indebar samtidig, at der blev lagt opgaver ud i lokalsamfundene (skolenævnssarbejde og andre aktiviteter i tilknytning til skolerne), hvilket på længere sigt kan betyde en yderligere styrkelse af disse samfund.

Ovenstående og lignende eksempler på lokalsamfundsorienterede foranstaltninger er ikke enestående. Desværre er de heller ikke særlig hyppige, specielt ikke hvis man betragter alle landets 275 kommuner under et. Eksemplerne viser imidlertid, at der eksisterer nogle muligheder for at styrke og levendegøre det lokale demokrati. Udnyttelsen af sådanne muligheder kræver ofte initiativkraft og mod fra de kommunale myndigheders side. Initiativkraft fordi der normalt vil være tale om helt utraditionelle og derfor uprøvede måder at organisere kontakten til borgerne på. Mod fordi myndighederne, gennem sådanne initiativer risikerer at medvirke til beslutninger, som går imod herskende (d.v.s. økonomiske og/eller statslige) ideer om bæredygtige udviklingstendenser i samfundet som sådan.

V. Perspektiver

Der nedlægges husmandsbrug, fordi de siges at være uøkonomiske. Der etableres store indkøbscentre, som medfører lukning af mange små detailforretninger. Der laves centrale lægehuse, skoler, sygehuse m. v., som drastisk forringer nærheden i disse serviceydelser. Alt dette og mere til deltager kommunale myndigheder i (med de nævnte enkelte undtagelser) som statens loyale og forlængede arm. Det kan således heller ikke undre, at borgere og lokalsamfund typisk betragter det offentlige som en integreret helhed og altså ikke skelner mellem stat, amt og kommune.

Perspektivet i dette er dystert. Således må man forvente en legitimitetskrise i det politiske system, hvis ikke det fremover lykkes at relatere politiske beslutninger til de lokale samfunds vilkår i langt højere grad, end det i dag er tilfældet. De kommunale myndigheder har en vigtig rolle at spille her. Uden disse myndigheders indsats vil det ikke være muligt at opfylde forudsætningerne for dannelsen og styrkelsen af de lokale samfund. Det vil dermed heller ikke være muligt at etablere et modspil til statslige (konjunkturøkonomisk bestemte) beslutninger med urimelige og formentlig ofte utilsigtede konsekvenser for lokale vilkår. De kommunale myndigheder må med andre ord i langt højere grad orientere sig mod lokale samfunds problemer. Hvis dette ikke sker, vil ord som kommunalt selvstyre og kommunedemokrati udvikle sig til en talemåde uden reelt indhold.

Vi befinder os i et valgår (kommunevalg d. 17/11-81). Man kan i den forbindelse håbe på, at relationerne, lokalsamfund contra kommunale myndigheder og kommunale myndigheder contra statsmagten, kommer til at indgå som vigtige temaer i valgkampen. Selv om det kommunale selvstyre er et selvstyre inden for relativt snævre grænser, så er der muligheder for en styrkelse af lokalsamfundene og dermed af kommunedemokratiet. De senere års stigende græsrods- og aktionsgruppeaktivitet viser, at interessen for noget sådant er tilstede.