

Kommunalpolitik: I klemme mellem statslig styring, lokal legitimering og effektivitet

Søren Villadsen*)

Resumé

Kommunalpolitikken har igennem de senere år fået en stigende betydning. Dette skyldes bl. a. det voksende omfang af kommunernes aktivitet og nye former for kommunalpolitisk aktivitet, som er vokset frem parallelt med nye offentlige planlægnings- og styringsformer inden for fysisk planlægning, skoler, daginstitutioner m. v. Der tales i artiklen i den forbindelse om kommunalisering og politisering, som processer, der dels karakteriserer hverdagslivet, dels præger forholdet mellem stat og kommuner. Igennem illustrationer fra en stor interviewundersøgelse foretaget kort efter kommunevalget i '78 vises det, at der er et betydeligt pres »nedefra« i forhold til kommunerne, som er i klemme mellem statslige styringskrav og voksende behov og forventninger fra husholdningernes side. Dette kan pege i retning af en begyndende legitimeringskrise for kommunestyret, især i de store bysamfund.

Kommunalpolitikken har igennem de senere år i stigende grad befundet sig i et spændingsfelt imellem krav og behov fra befolkningen, landspolitiske interesser formuleret af politiske partier og statslige styrings- og nedskæringsbestræbelser. En række omfattende reformer startende med kommunalreformen i 1970 har medført betydelige ændringer for kommunestyret og også for rammer og muligheder for den politiske deltagelse. Samtidig er nye interesseorganisationer inden for bl. a. det sociale område og forskellige bevægelser vokset frem og har præget kommunalpolitikken. Nye, lokalpolitiske konfliktdimensioner er kommet til for en stor del i kraft af, at stadig flere områder af dagligtilværelsen for de fleste husstande reguleres og forsynes via kommunerne. Husstandene er i stigende grad blevet direkte afhængige af de kommunale ydelser, og en utilfredshed med kommunalpolitikken har bredt sig i de større byområder.

Forskellige forhold i en del kommuner har medført, at den traditionelle konsensusforestilling om kommunalpolitikken må tages op til revision. Hvor »politisering« har været et nedsættende udtryk i kommunalpolitikerkredse, er det nu en beskrivelse af en række af de politiske processer, der foregår på det kommunale plan. Om de forandringer, der foregår med kommunalpolitikken, kan betegnes som en egentlig politisk krise, er det måske for tidligt at fastslå, men en række forhold gør det rimeligt at overveje kommunalpolitikens aktuelle stilling og udviklingsmuligheder.

På vælgerplanet er der sket omfattende forandringer i de kommunalpolitiske aktivitetsmønstre op igennem 1970'erne. I storbyerne har der været en efter

*) Lektor, cand. phil., Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet.

danske forhold helt usædvanlig politisk *apati*, som har givet sig udslag i en valgdeltagelse på under 50 pct. et par steder i det storkøbenhavnske område¹). Ligeledes har vælgerens interesse for deltagelse i en række af de mere formelle sider af kommunalbestyrelsernes udadvendte virksomhed været meget behersket i de fleste kommuner. Et eksempel på dette kunne være den ringe deltagelse i de budgetmøder, der afholdes af mange kommunalbestyrelser i forbindelse med fastlæggelsen af årets budget. Således gav f. eks. en vejledende folkeafstemning i Farum kommune nord for København til resultat, at kun ca. fem pct. af kommunens vælgere indsendte deres ønsker vedrørende budgettet til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsesmøder tiltrækker sig ligeledes normalt en meget ringe opmærksomhed fra borgernes side.

Krisetendensen her fremkommer m. a. o. igennem *apati* over for de almindelige, kommunale repræsentative organer. De *apati*ske træk kan især lokaliseres til storbyområderne, når det gælder denne form for kommunalpolitik.

På *partiorganisationernes plan* er der ligeledes sket omfattende ændringer. For det første er der efter kommunalreformen i 1970 for 90 pcts. vedkommede tale om en partiorganiseret rekruttering til kommunalbestyrelserne. I en lang række af de gamle sognekommuner er den gamle, lokalpolitiske struktur slået i stykker i forbindelse med kommunesammenlægningerne. De lokale partiorganisationer har lettest kunnet optage de forskellige, lokale interesser og har haft den fornødne, organisatoriske styrke til i mange tilfælde at kunne presse ikke-partibaserede lister ud af kommunalpolitikken.

To forhold medfører dog væsentlige modifikationer af opfattelsen af kommunalpolitikken som partiorganisationernes arena. For det første er der stadig tale om, at ca. 10 pct. af alle kommunalbestyrelsesmedlemmer er indvalgt på lokale, ikke-partipolitiske lister. Disse 10 pct. er i øvrigt meget ujævnt fordelt, således at der i visse kommuner er flertal af lokallisterrepræsentanter, mens der i andre kommuner slet ikke er indvalgt medlemmer uden for partiernes lister²). Og, hvad der er mest bemærkelsesværdigt, det er nu tilsyneladende i partiernes »højborg« (for så vidt angår kommunalpolitikken) i storbyområderne, at de ikke-partibaserede lister vinder frem.

For det andet er partiorganisationerne for de »gamle« partier efterhånden i en kriselignende tilstand med stadige fald i medlemsskaren, voksende gennemsnitsalder for medlemmerne og et stigende antal nye organisationer og bevægelser, der vanskeligt lader sig inkorporere i det traditionelle, kommunalpolitiske mønster. Manglende mobilisering og en betydelig skepsis fra store vælgergruppers side er således karakteristiske træk ved partiorganisationernes situa-

1) En omfattende undersøgelse af kommunevalgene efter kommunalreformen med titlen »Lokalpolitik og kommunestyre. *Apati*, landspolitik og deltagelse 1970-78« udsendes august 81. RUC/Institut for samfundsfag.

2) Ud over disse lokallisterrepræsentanter skal der peges på de såkaldte lokalopdelte landslister, dvs. partilister der er opdelt f. eks. på sogne inden for storkommunens område. Jfr. note 1.

tion i kommunalpolitikken. Dette kan også være medvirkende til de rekrutteringsvanskeligheder, en række lister har haft i mange kommuner. Det store fald i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer efter kommunesammenlægningen har næppe gjort det lettere for listerne at mobilisere egnede kandidater³).

På kommunalbestyrelsesplanet gør der sig forskellige forhold gældende, som vil kunne medføre kriser for kommunestyret på lidt længere sigt. Det for tiden måske mest iøjnefaldende træk ved kommunalbestyrelsernes virksomhed er deltagelsen i den statslige krise-management, hvor nedskæringer eller udsættelse af udbygninger inden for social- sundheds- og skoleområdet har karakteriseret de kommunale 81-budgetter. Men oplægget til disse nedskæringer har i høj grad været inspireret fra statsligt hold, idet dog også kommunernes egen organisation, Kommunernes Landsforening har slået kraftigt til lyd for besparelser på de kommunale budgetter⁴). Nedskæringspolitikken falder sammen med en udvikling, som måske især er slået kraftigt igennem i de større bysamfund, hvor der fra beboernes side rettes stigende krav, både kvantitativt og kvalitativt, til de kommunale serviceydelser som følge af udviklingen i erhvervsstruktur og bymønster: kvindernes inddragelse på arbejdsmarkedet, reallønsnedgangen og de stigende boligudgifter er tre væsentlige faktorer i denne udvikling. På denne baggrund er kommunalbestyrelserne kommet i en alvorlig klemme imellem behov og interesser i lokalsamfundene og deltagelsen i den statslige krise-management.

Professionalisering har været et af svarene på kommunalbestyrelsernes stigende vanskeligheder. En professionalisering af de ledende kommunalpolitikere igennem en aflønning af deres arbejdsindsats kan være et realistisk svar på forøgede krav til kommunalpolitisk styring og planlægning, men medfører i sig selv andre og mere lokalpolitiske problemer. Diskussionen er her for så vidt parallel til den engelske debat om indførelsen af »urban managers« som ledere af de kommunale forvaltninger. Det er i denne debat blevet fremhævet, at de professionaliseringstendenser dette i første række medfører for forvaltningerne direkte vil afspejle sig også i kommunalbestyrelsernes sammensætning, med mindre disse skal stilles uden for indflydelse. Men samtidig med en professionalisering også af kommunalpolitikkerne vil skellet til den lokale befolkning blive uddybet, og en legitimitetskrise vil kunne opstå⁵).

3) Interviewunderøgelser foretaget i forskellige kommuner har godtgjort disse rekrutteringsproblemer, som det dog er vanskeligt at danne sig et samlet billede af. Man kan også i denne forbindelse bemærke sig de betydelige udskiftninger imellem valgene i en række kommunalbestyrelser.

4) Der skal her henvises til Kommunernes Landsforenings tidsskrift, Danske Kommuner, som i en lang række artikler især i de to sidste år har behandlet dette emne spændende fra mere reserverede kommentarer til de mest vidtgående statslige styrings- og nedskæringskrav til opstilling af uhyre omfattende sparekataloger for den kommunalpolitiske virksomhed.

5) I England har særlig Cynthia Cockburn beskæftiget sig med denne problemstilling i bogen »The Local State. Management of Cities and People.« London 1977, især kap. 2 og 4.

Endelig skal nævnes mange kommunalbestyrelses eller måske rettere kommunalpolitikeres vanskeligheder ved at opfange, forstå og bearbejde lokale, decentralistiske krav fra forskellige interessegruppers side. Fastholdelsen af det repræsentative kommunestyre kan medføre problemer fra to sider: for det første opbygges der ikke lokale, korporative kanaler mellem kommunestyre og interesseorganisationer bl. a. fordi en række afgørelser ikke træffes på det lokale plan, men f. eks. i realiteten afgøres i KL. Det gælder således hele lønområdet inden for den kommunale sektor. For det andet medfører fastholdelsen af den stærkt repræsentative styreform, at kravene til en mere direkte og decentralistisk kommunalpolitik må afvises – hvor man måske kan hævde, at disse krav netop vokser fordi der ikke findes korporative kanaler for indflydelse fra de nye, lokale interessegruppers vedkommende⁶⁾.

I det følgende skal der gives forskellige empiriske illustrationer til de problemråder, der er blevet opridset her for tre niveaurs vedkommende: på vælger- eller græsrodsplan, på partiorganisationernes plan og endelig på det kommunale, politiske systems plan.

Forskelle i lokalsamfund og lokalpolitisk aktivitet

De empiriske illustrationer i det følgende, der bygger på egne analyser, har *kommunen* som analyseenhed. Igennem en opsplitning af analyserne på kommuner af vidt forskellig størrelse og socioøkonomisk karakter skal det vises, at kommunalpolitikken i høj grad er lokalt baseret. Men forskellene imellem kommunerne er ikke blot lokale; de aftegner mønstre i overensstemmelse med kommunetypen, idet der dog naturligvis er lokalpolitiske forskelle imellem kommuner, der tilhører samme kommunetype. Der skal ikke her gås nærmere ind på principper, der kan lægges til grund for en opdeling i kommunetyper. Med det lille udvalg af kommuner, der er tale om i disse undersøgelser, vil det være tilstrækkeligt at skelne mellem:

- 1) storbykommuner
- 2) forstadskommuner
- 3) provinsbykommuner
- 4) småkommuner

Dertil kommer en opdeling på enkeltkommuner i visse tabeller.

Både graden og typen af bymæssighed vil være forskellig i de fire kommunetyper, hvilket også afspejler sig i en forskellig klasse- og erhvervsstruktur. Hermed er baggrunden for kommunalpolitisk aktivitet og behovene for kommunale

6) Fra de ledende, partipolitisk valgte kommunalpolitikere afvises sådanne nye indflydelsesrige kategorisk. Betænkning 798 om nærdemokrati er karakteristisk i så henseende.

serviceydelser af forskellig karakter, hvilket også de efterfølgende illustrationer peger på.

Illustrationerne stammer fra flere forskellige undersøgelser, idet der dog i denne sammenhæng hovedsagelig trækkes på interviewundersøgelsen fra kommunevalget i 1978⁷). Enkelte andre illustrationer er taget fra en undersøgelse af de kommunale valg i 1970'erne⁸), og endelig er der medtaget enkelte resultater fra rapporten Den politiske rekruttering til kommunerne⁹). Hertil kommer forskelligt materiale af mere generel art.

Det skal endelig nævnes, at ud over opdelingen på kommuner og kommune-typer er der i visse tabeller sket en opdeling på partipræferencer på det landspolitiske plan for herigennem at se på partipolitikens gennemslagskraft på det lokale plan.

Borgerdeltagelsens omfang

En væsentlig del af interviewundersøgelsen er helliget det formål at få undersøgt det faktiske omfang af den lokal- og kommunalpolitiske aktivitet i kommunerne, herunder både den mere formelle og den mere uformelle politiske aktivitet.

Vanskelighederne ved denne form for undersøgelse er, at man får et billede af den lokalpolitiske deltagelse, således som de interviewede opfatter og husker den. Der er således næppe tvivl om, at en række uformelle (men måske også relativt uforpligtende), lokalpolitiske aktiviteter ikke nævnes i interviewsituationen, fordi de af de interviewede ikke opfattes som »rigtig« politik. På den anden side er det meget vanskeligt at komme uden om denne undersøgelsesform, såfremt man ønsker at danne sig et blot nogenlunde rimeligt billede af den lokale, politiske aktivitetens omfang og karakter – især gælder det m. h. t. forskellene mellem kommuner og kommune-typer.

Indledningsvis skal et enkelt terminologisk problem omtales. Når der i det følgende tales om *kommunalpolitisk* aktivitet fra borgernes side, så drejer det sig om aktivitet, der ligger inden for rammerne af kommunestyrets normale område. Der kan således være tale om vælgeradfærd, om deltagelse i kommunalpolitiske møder, om henvendelser til kommunalpolitikere m. v. Når udtrykket *lokalpolitisk* aktivitet anvendes, lægger der vægt på aktivitetens retning: at den specifikt drejer sig om lokale forhold i den givne kommune. For denne form for aktivitet vil der ofte gøre sig mere uformelle adfærdsmønstre gældende

7) En generel præsentation af denne undersøgelse findes i L. B. Andersen m. fl.: *Borgernes syn på kommunalpolitik. Seks artikler om vælgernes lokalpolitiske aktivitet, holdninger og interesser*. Arbejdspapir 79/12, Institut for samfundsfag, KU.

8) For en præsentation af denne undersøgelse, se note 1.

9) Andersen, Jensen, Plum & Villadsen: *Lokalpolitik og kommunestyre. Politisk rekruttering i kommunerne*. Forskningsrapport fra RUC og Institut for samfundsfag, 1978.

end for den kommunalpolitiske aktivitets vedkommende. Det skal understreges, at kommunalpolitisk aktivitet kan være helt og holdent lokalpolitisk af karakter, men kan dog også i overvejende grad være landspolitisk orienteret – dvs. præget af de overordnede, partipolitiske problemstillinger.

For diskussionen om kommunestyrets vilkår og muligheder er netop spørgsmålet om den lokalpolitiske aktivitets omfang og karakter af den allerstørste interesse. Det er vanskeligt at forestille sig opretholdelsen eller måske endog en udbygning af en vis kommunalpolitisk autonomi uden også en betydelig lokalpolitisk aktivitet og udbredte lokalpolitiske holdninger. Denne lokalpolitiske aktivitet på borger- eller græsrodsplanet må nødvendigvis i en række tilfælde være vendt *mod* kommunalbestyrelserne og de kommunale forvaltninger. Dels p. g. a. interne modsætninger og konflikter i kommunerne, men også og måske ikke mindst p. g. a. kommunernes placering i forhold til staten.

I nyere, kritiske teorier fra England, Frankrig og Vesttyskland opfattes kommunerne i stigende grad som integreret i samlede, men fuktionsopdelte statsapparater¹⁰). Der skal vendes tilbage til denne problemstilling i afsnittet om kommunalbestyrelsernes og kommunestyrets situation nedenfor. Her skal det blot foreløbig formodes, at en af årsagerne til en krise for kommunestyret netop vil kunne søges i et lokalpolitisk pres fra borgernes side over for et kommunalpolitisk system, som i realiteten må betragtes som en del af det samlede statsapparat. Men findes der et sådant lokalpolitisk pres?

*Tabel 1. Omfanget af den lokalpolitiske aktivitet i forskellige kommuner i årene op til 1978. *) N = 1856.*

Område/kommune	Pct. deltagelse
Frederiksberg kommune	6 %
Helsingør	24 %
Langå	31 %
Stenløse	41 %
Hele landet	25 %

*) Tabellen viser den akkumulerede aktivitet på forskellige områder men minus valgdeltagelse. Det drejer sig om møder om forskellige emner samt om deltagelse i kommunal valgkamp.

Tabel 1 viser, at der er foregået en ret betydelig lokalpolitisk aktivitet i en række kommuner – og som nævnt er der her tale om et minimumstal. Et vigtigt aktivitetsfelt, som kun delvis dækkes ind i denne opstilling, er lokalpolitisk aktivitet via lokale foreninger m. v., f. eks. lokale arbejdsmarkedsorganisationer

10) En oversigt over disse teorier sammen med en kritisk vurdering af deres anvendelsesområde udsendes august 81 med titlen »Stat, kommune og borger. En diskussion af nyere, kritiske analyser af kommunalpolitikkens udvikling«, af Søren Villadsen. Arbejdspapir v. Institut for samfunds-fag, KU.

og forskellige interessegrupper i øvrigt. I en række tilfælde vil deltagelse i sådanne organisationers lokale arbejde have direkte eller indirekte lokal- og kommunalpolitisk betydning, men opfattes måske ikke af de interviewede som lokalpolitisk relevant. Alt i alt må der således siges at være en betydelig lokalpolitisk aktivitet, men med betydelige forskelle i niveauet fra kommune til kommune. Den mest ekstreme afvigelse er Frederiksberg kommune, hvor det relativt lille udvalg og det ret store bortfald dog medfører, at resultatet må tages med forbehold. Andre oplysninger om kommunen peger dog på, at det er relativt små grupper, der deltager aktivt i kommunal- og lokalpolitik, ligesom den ret ekstreme aldersstruktur ikke er fremmede for et højt aktivitetsniveau¹¹).

Men foregår denne betydelige, kommunal- og lokalpolitiske aktivitet inden for rammerne af det repræsentative kommunestyre og som en opslutning om det gældende, kommunalpolitiske system og dermed også de partipolitiske organisationer, der har overtaget den væsentligste del af rekrutteringen til kommunalbestyrelserne?

Vi skal belyse dette ved hjælp af to tabeller. Een, der viser de landspolitiske partiers evne til at mobilisere deres tilhængere ved kommunevalgene, og en, der viser, om man finder det rigtigt at stemme på samme parti ved folketings- og kommunevalg.

Tabel 2. Partistabilitet ved kommunevalget. Hvor mange af dem, der har en bestemt partipræference, stemmer på det samme parti ved kommunevalget?

Listebetegnelse	Pct. af partitilhængere stemte på listen v. k.-valg	Største fra fald til
A	87 %	andre lister: 4 %
B	64 %	andre lister: 14 %
C	77 %	Venstre: 8 %
F	51 %	Socialdem.: 20 %
V	84 %	andre lister: 7 %
Y	35 %	SD og SF: 17 %
Z	62 %	andre lister: 12 %

Note: Andre lister dækker overvejende de lokale, ikkepartipolitiske lister. De manglende partier skyldes for små udvalg for disse partiers vedkommende i undersøgelsen. N=1483.

Tabel 2 viser i hvilket omfang personer, der har oplyst at de ville stemme på et bestemt parti, såfremt der var folketingsvalg, har stemt på det samme partis liste ved kommunevalget. For de store partier er der en betydelig overensstemmelse, idet man dog skal bemærke, at kun 80 % af de interviewede har nogen partipræference. Det skal nok også noteres, at der kan være nogen overvurde-

11) Til gengæld benyttes de formelle, kommunalpolitiske kanaler i noget større omfang – og i betydeligt større omfang, end for Københavns kommunes vedkommende, sådan som dette kommer til udtryk igennem stemmeafgivningen.

ring af konsistensen i tallene p.g.a. afsmitning fra det netop overståede kommunevalg. Undersøgelser af *valgtallene* viser, at der i en række kommuner er tale om systematiske skævheder i mobiliseringen ved kommunevalgene til fordel for bestemte lister. En bestemt liste »suger« altså stemmer til sig fra forskellige sider langt uden for de normale partitilhængeres kreds.

De meget lave procenttal for de små partier skyldes til dels, at disse partier ikke opstiller i alle kommuner, men dette giver dog kun en del af forklaringen. Der må også være tale om en betydelig lavere partistabilitet for disse partiers vedkommende.

Til trods for disse forbehold kan det konstateres, at partierne gennemgående har visse problemer med at mobilisere deres tilhængere ved kommunevalgene. Dette skal yderligere uddybes i det følgende afsnit. For de store, gamle partier er det dog gået nogenlunde i denne henseende, hvilket dog må sammenholdes med følgende tre forhold:

- Der har efter 1970 været en væsentlig lavere mobilisering ved kommunevalgene end ved folketingsvalgene.
- Mange flere ville stemme på lokallister, end det er tilfældet, såfremt de havde mulighed for det.
- Der er en stigende accept af lokalpolitiske aktivitetsformer, som står i stærk modstrid til den aktivitet, der kanaliseres igennem partiorganisationerne¹²).

Det er interessant, at *forskellen imellem kommuner* eller valgdistrikter m.h.t. mobilisering er væsentlig større end forskellen imellem de forskellige stillingsgrupper. Særlig ved kommunevalget i 1974 var der tale om usædvanligt lave mobiliseringstal i dele af storbyområderne med under 50 pct. deltagelse i Københavns kommune og kun 33 pct. deltagelse i en enkelte valgkreds på Nørrebro. I 1978 var deltagelsen i Københavns kommune på 62,0 pct., men flere valgdistrikter kunne kun mønstre godt 50 pct. deltagelse. Overfor dette står en valgdeltagelse i Rudbjerg kommune i Storstrøms amt på 85,6 pct.

Er de kommunale vælgerforeninger kriseramte?

Det er velkendt, at de politiske partier igennem en del år har mistet medlemmer. Det gælder for alle de gamle »massepartier«, at 70'erne har betydet noget i retning af en halvering af medlemstallet, og samtidig er alderstrukturen blevet således, at en yderligere medlemstilbagegang i de kommende år kan forudsiges med stor sandsynlighed¹³). Men hvordan forholder det sig med partidisciplinen

12) Interviewundersøgelsen har bl. a. vist, at der i de større byer er en udbredt accept af utraditionelle og ulovlige aktionsmidler.

13) Dette fænomen er velkendt fra en del andre vælgerundersøgelser og må tilskrives en kombination af de her nævnte faktorer. Det kan f. eks. også nævnes, at henvend 90 pct. af udvalget mener, at det er en borgerpligt at stemme.

på et for partiorganisationerne uhyre centralt felt, nemlig stemmeafgivningen – i dette tilfælde ved kommunevalgene.

For at belyse dette spørgsmål blev der i interviewundersøgelsen stillet det spørgsmål, om man anså det for rigtigst at stemme på det samme parti ved hhv. folketings- og kommunevalg. Dette gav følgende, bemærkelsesværdige resultat.

Tabel 3. Vælgernes holdning til følgende spørgsmål: »Det er rigtigst at stemme på samme parti ved folketings- og kommunevalg.« 1978. Pct. af n = 1731.

Parti	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ved ikke
A	46	10	11	27	3
B	25	12	13	46	2
C	24	9	19	42	1
F	33	14	17	33	2
V	35	13	10	35	1
Y	16	13	16	50	0
Z	24	14	12	41	5
Intet parti	23	10	18	42	4
Total	34	11	13	35	3

Note: De manglende partier skyldes for få respondenter for disse partiers vedkommende. Partipræferencen er de adspurgtes angivelse af partivalg ved et hypotetisk folketingsvalg marts 78. Differencen op til 100 % er hverken enige eller uenige.

For hele udvalget er der et svagt flertal for *ikke* at stemme partiloyalt ved kommunevalgene, men med betydelige variationer imellem de forskellige politiske grupperinger. De socialdemokratiske tilhængere synes mest partiloyale, mens de, der ønsker at stemme konservativt, radikalt eller venstresocialistisk, lægger en betydelig afstand imellem folketings- og kommunevalg. Dette gælder selvfølgelig også for dem, der ikke har angivet nogen partipræference. Alt i alt synes partiidentifikationen ikke særlig stærkt udviklet i forhold til de fleste partier.

Vi kan supplere dette med de interviewedes angivelse af, hvorvidt de har stemt ved kommunevalget, opdelt på partipræferencer i forhold til et hypotetisk folketingsvalg på interviewtidspunktet. Denne opstilling ses af tabel 4.

Igen skal det huskes, at der er for få, der angiver ikke at have stemt ved kommunevalget i forhold til den faktiske situation.¹⁴⁾ Ikke desto mindre kan tendensen i tabel 5 være interessant, specielt for så vidt angår dem, der har socialdemokratisk, landspolitisk præference. Der er her tale om markant lavere mobilisering end for partierne B, C, F og V's vedkommende, mens Y og Z – ikke overraskende – har endnu større andel sofavælgere. For Venstresocialisternes

14) Der knytter sig i øvrigt en del usikkerhed til det faktiske medlemstal for de partipolitiske organisationer. Denne undersøgelse tyder på 13–14 pct. af vælgerne, mens opgørelser fra partikontorerne bringer tallet nærmere de 10 pct.

vedkommende skyldes det formentlig især, at der ikke findes noget udbygget partiapparat i et stort antal kommuner. For Fremskridtspartiets vedkommende er det nærliggende at pege på den meget fjendtlige holdning til den kommunale service som en væsentlig forklaring på, at folk ikke kan følge partiet også på det kommunale plan.

Tabel 4. Fordelingen på deltagelse og ikke-deltagelse ved kommunevalget i 1978, iflg. de interviewedes angivelse af dette og af landspartipræference.
N = 1703.

Parti	Stemte, pct.	Stemte ikke, pct.
A	86	14
B	93	7
C	92	8
F	91	9
V	94	6
Y	79	21
Z	79	21
Intet parti opl.	79	13

Note: Manglende partier skyldes for små udvalg. Partipræferencen er de interviewedes angivelse af stemmeafgivelse ved folketingsvalget i 1977. Kun personer, der kunne deltage i dette valg, er medtaget her.

At Socialdemokratiet har vanskeligheder ved at mobilisere sine vælgere ved kommunevalgene afspejler sig også i valgresultaterne for de socialdemokratisk dominerede bykommuner i den københavnske omegn. Der har her været tale om meget lave mobiliseringstal ved de to seneste kommunevalg¹⁵).

Faldende medlemstal i partiforeningerne, vanskeligheder ved at rekruttere egnede kandidater og svag partiidentifikation i forhold til kommunevalgene peger på, at der kan opstå en krise for partipolitikken ellers så markante dominans i kommunalpolitikken. Dette kan sammenholdes med den udbredte accept af ikke-parlamentariske midler i kommunalpolitikken specielt i bykommunerne og tendenserne til spontane protestaktioner i storbyerne, som har vist sig især igennem de seneste år.

For partierne gør der sig således følgende tendenser gældende for deres betydning i kommunalpolitikken:

- De kommunale vælgerforeningers rolle som brede formidlingskanaler mellem de forskellige befolkningsgrupper og kommunalbestyrelsen er stærkt på retur p.g.a. drastisk faldende medlemstal og lav kommunalpolitisk aktivitet.

15) De er således helt markante forskelle i mobiliseringsniveauet mellem på den ene side en kommune som Lyngby-Tårnbæk, med et mangeårigt konservativt styre, og på den anden side Gladsaxe og Hvidovre kommuner, der har haft socialdemokratisk dominans i en del år.

- Der er betydelige forskelle mellem især storbykommunerne og på den anden side provinsbyer og de mindst bymæssige kommuner m.h.t. formerne for kommunalpolitisk aktivitet. I storbykommunerne er tiltroen til de politiske partier ringe og specielt synes Socialdemokratiet at have mobiliseringsproblemer. Den aktuelle socialdemokratiske politik har næppe gjort det lettere for de socialdemokratiske vælgere.
- Ikke mindst Socialdemokratiet og socialdemokratiske organisationer har et vanskeligt forhold til »græsrodsbevægelser«. Det kan dels skyldes de fundamentalt forskelligartede organisationsprincipper, dels at det er de samme, brede vælgergrupper, de to organisationer ofte appellerer til for så vidt angår de store bykommuner. Socialdemokratiske tilhængere på det landspolitiske plan er dog tilsyneladende kun i begrænset målestok gået over til lokallister, men er i noget større omfang blevet hjemme fra kommunevalget.
- Tendenserne til en partikrise på det kommunalpolitiske plan kan også ses i lyset af den politisering, som udlægningen af opgaver og byrder til kommunerne er udtryk for. Politiseringen er udtryk for, at en række områder i dagligdagen er underlagt en kommunalpolitisk varetagelse og dermed også en mulighed for beboerindflydelse¹⁶). Men disse indflydelsesforsøg foregår i nye interesseorganisationer, i bevægelser og m.a.o. uden om de eksisterende partiapparater. De fleste af disse organisationer er imidlertid svage i organisatorisk forstand.

Problemer for det kommunalpolitiske system

Med kommunalreformen og de forskellige andre reformer, der er fulgt efter denne reform, er der sket en betydelig ændring af kommunalpolitikens vilkår og aktivitetssområder. Kommunalisering og politisering er nogen af de termer, der er blevet anvendt til at beskrive den udvikling, der har fundet sted og som bl. a. afspejler, at kommunerne i stigende grad har overtaget områder og funktioner, der ikke tidligere var underlagt politiske institutioners regulering (hvilket ikke er det samme som at de nødvendigvis var upolitiske).

For det kommunalpolitiske system er der særlig to problemer, der trænger sig på, nemlig hhv. systemets *effektivitet og legitimitet*. I dele af den teoretiske litteratur har man peget på, at kommunaliseringen (og den deraf følgende politisering) netop er et udtryk for både forsøg på at forøge effektiviteten i hele det politiske apparat igennem en bedre, lokal tilpasning af de politiske indgreb samt en legitimeringsbestræbelse, der finder sted igennem udlægningen af opgaver til de decentrale, demokratiske organer. Effektivitet og legitimering er nødven-

16) Diskussionen om politisering af den daglige funktionsvaretagelse er især blevet ført frem af den spansk-franske bysociolog, Manuel Castells, hvis arbejder i stigende grad vinder indpas i den internationale debat om bypolitik. Se i øvrigt note 10.

dige betingelser for det kommunalpolitiske system, som m.a.o. vil være truet i det omfang, disse to betingelser ikke er opfyldt¹⁷).

Legitimitetsskabelsen på det lokale, kommunalpolitiske plan vanskeliggøres imidlertid af kommunernes placering i det samlede, politiske system, hvor den statslige styring og inddragelsen af kommunerne i den generelle, økonomiske politik kan medføre store vanskeligheder for den lokalpolitiske legitimering. Kommunerne og ikke mindst kommunalbestyrelserne er placeret i en klemme imellem statslige styringskrav og lokalpolitisk interessevaretagelse. Hertil kommer, at de statslige styringskrav ikke er nogen entydig størrelse, men i sig også indeholder modsætningen imellem en decentraliseringspolitik med tilsvarende lokalpolitisk legitimering og en generel styring af kommunerne og især den kommunale økonomi.

Det særlige ved de aktuelle problemer for det kommunalpolitiske system er modsætningen imellem den kommunalisering, der har fundet sted igennem kommunalreformen og de senere reformer, og de statslige krav om nedskæringer på forskellige af de meget ømtålelige, kommunalpolitiske områder. Dette, sammenholdt med de omtalte problemer for de politiske partier på det kommune plan, kan betyde en alvorlig legitimeringskrise for en række kommuner, hvor der umiddelbart kan peges på problemerne i de større byer¹⁸).

Noget forenklet kan man pege på arbejdsmarkedets forandringer med kvindernes inddragelse som lønarbejdere som et vigtigt element i den stigende afhængighed i de fleste husstande af de kommunale serviceydelser. Samtidig er der måske også tale om et stigende forventningsniveau til kommunerne forbundet med krav om demokratisering og decentralisering, og kommunernes særlige karakter medfører formentlig, at de møder større politiske forventninger fra vælgernes side, end det er tilfældet for statens vedkommende¹⁹). Når man til dette billede føjer de statslige styringskrav og den aktuelle nedkæringspolitik, forekommer det ikke urimeligt at se de seneste års lokalpolitiske protester og uroligheder som første del af en radikaliseret, lokalpolitisk udvikling.

Interviewundersøgelsen efter kommunevalget i 1978 kan belyse disse problemstillinger på forskellige måder. Det blev bl. a. undersøgt, hvilke krav og holdninger der fandtes til de kommunale serviceydelser og disses niveau. Undersøgelsen af disse spørgsmål giver ikke belæg for nogen folkelig opslutning bag kravene om økonomiske nedskæringer – og især ikke nedskæringer på de dyreste og mest ømtålelige socialpolitiske områder.

17) Denne argumentation findes bl. a. hos Claus Offe i *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main, 1972 og i en nok så klar form hos Rune Slagstad: *Det statskapitalistiske system*, fra samme: Om staten, Oslo 1978.

18) En række internationale undersøgelser peger på, at det vi kender fra Danmark i så henseende er uhyre begrænset i forhold til udviklingen i en række storbyer. Se f. eks. Michael Harloe, ed., *Captive Cities*, Chichester 1977, der indeholder en række artikler mere eller mindre inspireret af den franske bysociologi.

19) Se Hans Jørgen Nielsen: *Kommunalpolitikere går ikke fri af kritik*, optrykt i »Borgerens syn på kommunalpolitik«, AP 79/12.

I tabel 5 er vist vælgerens indstilling til niveauet for de kommunalpolitiske aktivitetssområder. Bl. a. vises et samlet mål for otte kommunale aktivitetssområder, hvilket måske nok er en ret grov forenkling, men som ikke desto mindre giver et ret godt billede af vælgerholdningerne til den kommunale service. Materialet er opdelt på de fire kommunetyper, som omtales ovenfor. En opdeling på enkelt kommuner giver væsentlig større forskelle end mellem disse ret grove kommunegrupper, som i sig indeholder store sociale og politiske forskelligheder. (F. eks. København og Frederiksberg i samme gruppe).

Tabel 5. Mener vælgerne, at kommunalbestyrelserne bruger for få, tilpas eller for mange penge på kommunal service. Opdeling på områder og kommunetyper.

	Vuggestuer og børnehaver Pct.			
	For få penge	Tilpas	For mange	Ved ikke
Storbyer	52	26	6	16
Forstæder	39	34	4	26
Provinsbyer	30	37	6	27
Små kommuner	27	39	7	28

	Ældreforsorg, såsom plejehjem eller hjemmehjælp. Pct.			
	For få penge	Tilpas	For mange	Ved ikke
Storbyer	61	29	1	9
Forstæder	33	38	2	27
Provinsbyer	38	47	1	14
Små kommuner	20	65	2	13

	Gennemsnit for otte kommunale serviceområder. Pct.			
	For få penge	Tilpas	For mange	Ved ikke
Storbyer	35	49	7	9
Forstæder	27	49	6	18
Provinsbyer	23	50	10	17
Små kommuner	19	55	7	19

Note: De otte kommunale serviceområder er skoler, børneinstitutioner, ældreforsorg, social bistand, idræt og fritid, bibliotek, veje og trafiksikring, kollektiv trafik. N= 182, 294, 589 og 294.

Det gennemgående træk i svarfordelingen m. h. t. omfanget af den kommunale service er, at i de kommuner, hvor der findes det største, kommunale serviceomfang, er der også den største tilfredshed med udbygningsgraden af den kommunale service. Det er også her man finder den største apati ved kommunevalgene samtidig med en betydelig både individuel og kollektiv social uro. Omvendt finder man den største tilfredshed med niveauet for den kommunale ser-

vice i de små kommuner, hvor vi også finder den største deltagelse ved kommunevalgene (samt i øvrigt også ofte store ikke-partipolitiske lister eller sogneopdelte partilister).

Forstæderne, der er de københavnske forstæder, indeholder i både socio-økonomisk og politisk forstand ret forskelligartede kommuner. Svarmønsteret herfra viser en noget mindre tilfredshed end for storbykommunernes vedkommende. Meget få ønsker den kommunale service nedskåret, mens derimod godt en fjerdedel af de adspurgte ønsker flere kommunale udgifter på disse områder. Provinsbyerne – d.v.s. kommunerne indeholdende de tidligere købstæder bortset fra de tre største byer – minder i deres svarmønster en del om de små kommuner, idet der dog er noget større ønsker om udvidelse af den kommunale service end for de små kommuners vedkommende.

Undersøgelsen giver således ikke belæg for, at vælgerne følger kommunalpolitikerne, når de indretter sig på de statslige krav til nedskæringer også på de meget kostbare, kommunale serviceområder. Andre dele af undersøgelsen, der ikke kan gennemgås her, peger på, at der dog findes (eller fandtes) en betydelig tillid til kommunalpolitikerne, selvfølgelig især i de mindre kommuner. Dette legitimeringsgrundlag må formodes at blive truet af den aktuelle, kommunalpolitiske udvikling.²⁰⁾

Om kommunale nedskæringer kan det således foreløbig konkluderes:

- Der er intet ønske blandt vælgerne om nedskæringer i den kommunale service, hvad der følger naturligt af den stigende nødvendighed for de fleste husstande af denne kollektive service. I de store byer er der tværtimod markante ønsker om udbygninger af den kollektive service især på de meget dyre områder, børn og ældre. De igangsatte nedskæringer må formodes at uddybe krisetendenserne i disse byområder.

Men også selve det kommunalpolitiske system har fra en række gruppers side været udsat for betydelig kritisk. I tidligere artikler om undersøgelsen²¹⁾ er der gjort rede for ønsker om en stærkt udvidet decentralisering, d.v.s. en ansvarsopdeling inden for de nuværende kommuners grænser. En anden side af denne problemstilling er forholdet mellem staten og kommunerne. Hvordan ønsker man her, at udviklingen skal forme sig?

En række spørgsmål i undersøgelsen belyser dette problem. Her skal blot vises en enkelt tabel, der handler om, hvilken grad af kommunalpolitisk autonomi i forhold til staten, der ønskes i de fire forskellige kommunetyper.

20) Som et kuriosum kan det nævnes, at den tidligere borgmester, Erhard Jacobsen, efter kommunevalget i 1974 lancerede det synspunkt, at den lave velgdeltagelse skyldtes vælgernes tilfredshed med kommunalpolitikken. Utilfredsheden skulle således være størst i landkommunerne.

21) Ud over de allerede nævnte findes artiklen »Participation in Local Level Politics. Politicization versus Community Politics« af nærværende forfatter optrykt som AP 1980;3 ved Inst. for samfg. KU.

Tabel 6. Svarfordelingen på følgende to udsagn fordelt på kommunetyper. N = 1842. 1978, fordeling i pct. (Indledning til spm. udeladt her).

A: Staten må sikre, at der ikke bliver større forskel mellem kommunernes service og skattetryk, end vi har i dag.

B: Det må være op til vælgerne i hver enkelt kommune selv at bestemme, hvor megen kommunal service de vil betale for gennem kommuneskatterne.

	Små kommuner	Provinsbyer	Forstæder	Storbyer
Enig med A	30	37	39	45
Enig med B	52	47	49	40
Ikke enig m. nogen	7	5	5	6
Ved ikke	11	10	7	9
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Igen er den mest bemærkelsesværdige forskel imellem de små kommuner og storbykommunerne. I de små kommuner er der det mest markante krav til en politisk decentralisering, mens den statslige udligningspolitik (som ikke har været til gavn for storbykommunerne) opfattes som ønskelig af relativt flest i de største kommuner. Der synes således i disse kommuner både at være udbredt skepsis m.h.t. legitimitet og effektivitet af kommunestyret. Men i de små kommuner er man heller ikke tilfreds med kommunestyret, som det ser ud i dag – man ønsker en decentralisering, der ikke standser ved kommunalbestyrelsen, men som indtager de lokale brugergrupper direkte i den lokalpolitiske beslutnings- og implementeringsproces.

Befolkningen er delt på spørgsmålet om politisk decentralisering og omformning af kommunestyret. Den overvejende tendens går dog helt tydeligt i decentralistisk retning, hvilket bl. a. fremgår, når man »strammer« formuleringen fra tabel 6 og stiller de interviewede over for følgende udsagn: »Staten må lægge faste rammer for kommunernes virksomhed.« I ingen af kommunetyperne er der flertal for denne påstand, idet der er hhv. 40 og 41 % enige i forstæderne og storbyerne, mens der er 47 og 48 % enige i hhv. de små kommuner og forstæderne.

Op igennem 1970'erne skete der en opbygning af professionelle forvaltninger i en lang række kommuner, hvor dette ikke havde været tilfældet før kommunalreformen. I bykommunerne skete der en betydelig udvidelse og professionalisering af det bestående forvaltningsapparat. Dette har naturligvis isoleret betragtet betydet en effektiviseringsforøgelse, men samtidig er der skabt problemer i forholdet mellem valgte og forvaltning samt de kommunale institutioner. Et svar på dette kunne være en *professionalisering* af kommunalbestyrelserne, noget der også har været lagt op til igennem forslag til ændringer af den kommu-

nale styrelseslov²²). Men en sådan professionalisering medfører et demokratisk legitimeringsproblem for kommunalpolitikerne i forhold til vælgerne, idet den sociale, økonomiske og politiske afstand vil forøges mellem valgte og vælgere. Dette problem er velkendt fra den særlige københavnske styrelsesordning og prægede i øvrigt i høj grad debatten i forbindelse med kommunalreformens gennemfølgelse i tiden op til 1970²³).

Undersøgelser af kommunalbestyrelsesmedlemmernes erhvervsmæssige, organisatoriske og politiske baggrund tyder ikke på, at der er sket nogen professionalisering af kommunalbestyrelserne, idet undersøgelserne over en længere periode dog er baseret på et spinkelt materiale. Udviklingen fra 1970 til 1974 foreligger dog relativt godt belyst, idet denne undersøgelse omfatter 14 kommuner og knap 250 kommunalpolitikere. Nedenfor skal vises en sammenfattede oversigt over den erhvervs- og uddannelsesmæssige kvalifikation, kommunalbestyrelsesmedlemmerne i en række kommuner havde i forhold til styring og forvaltning af kommunalpolitikken, idet der dog ikke har kunnet tages hensyn til de mere personlige egenskaber²⁴).

Tabel 7. Scoringsværdier for kommunalbestyrelserne på erhvervs- og uddannelsesvariablen i 1970 og 1974 med N=233 og 242. Skalaværdier fra 0 til 3. Simpelt gennemsnit for hver kommunalbestyrelse.

Provinsbyer			Forstæder			Udbygningskommuner		
	1970	1974		1970	1974		1970	1974
Helsingør	1.5	1.4	Frederiksberg	1.9	1.8	Albertslund	1.7	1.7
Køge	1.4	1.2	Gladsaxe	1.9	1.6	Allerød	1.6	1.6
Skælskør	1.1	1.8	Hvidovre	1.6	1.5	Greve	1.5	1.9
Stevns	1.4	1.5	Lyngby-Tårnby	2.0	1.8	Stenløse	1.5	1.9
Møn	–	1.4				Tåstrup	1.6	1.5
Gennemsnit	1.4	1.3		1.9	1.7		1.6	1.7

Samlet gennemsnit 1970 = 1,6, 1974 = 1,5

Note: Tabellen stammer fra L. B. Andersen, Jensen, Plum & Villadsen: Lokalpolitik og kommunestyre. Politisk rekruttering i kommunerne. Forskningsrapport 1978/7. RUC og KU.

Det, værdierne i tabel 7 viser, er, at der dels ikke er tale om nogen udpræget professionalisering i de fleste kommunalbestyrelser, dels at der ikke har været

22) Se herom i Betænkning nr. 894: Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår.

23) En række indlæg i denne debat bragtes i tidsskriftet Danske Kommuner. En af de bekymringer, der kom stærkt frem, var frykten for at nedgangen i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer som følge af sammenlægningen ville øge afstanden mellem politikere og vælgere.

24) En person med høje scoringsværdier på en variabel er m.a.o. ikke dermed en god kommunalpolitiker, men har de, for denne variabels vedkommende, erhvervs- og uddannelsesmæssige erfaringer, der gør vedkommende formelt i stand til at styre brede forvaltningsområder i kommunerne.

nogen udvikling i den retning fra 70-74. Nu viser denne tabel kun erhvervs- og uddannelsesbaggrunden for kommunalbestyrelsesmedlemmerne, men opgørelser over den partipolitiske organisationsbaggrund samt organisationsbaggrunden i øvrigt i samme undersøgelse tyder ikke på nogen professionalisering – snarere på en vis, gennemsnitlig dequalificering på dette formelle plan.

At der ikke er tale om nogen udpræget professionalisering er naturligvis ikke det samme som at kommunalbestyrelserne udgør tværsnit af kommunernes befolkninger. På erhvervs- og uddannelsesområdet blev 22 pct. karakteriseret som overordnet, administrativt personale i de 14 kommuner i 1974. Karrierepolitikere og lokale toppolitikere udgjorde hhv. 17 og 3 pct. af udvalget, og en kommunalpolitiker har gennemsnitligt haft godt fire organisationsbestyrelsesposter.

Kommunalbestyrelserne er i klemme i et dilemma mellem krav til legitimering og effektivisering. Ændringer af det kommunalpolitiske system i retning af en professionalisering af de ledende kommunalpolitikere kan næppe løse dette problem. Om introduktionen af nye informations- og deltagelsesinstitutioner kan løse legitimeringsproblemet og samtidig forstærke effektiviteten igennem en forbedret lokal tilpasning har man i den teoretiske litteratur stillet sig afvisende overfor. Det forekommer her rimeligt at pege på at kommunernes introduktion af deltagelsesinstitutioner kan virke selvforstærkende forstået på den måde, at det, der måske var tænkt som informationskanaler af de deltagende opfattes som indflydelseskanaler, som i øvrigt ønskes udbredt til andre, kommunalpolitiske felter.

Ud over det allerede konkluderede for så vidt angår nedskæringerne kan det om problemerne for det kommunalpolitiske system sammenfattes:

- Der er en betydelig interesse i ændringer af det kommunalpolitiske system i decentralistisk retning, men især i de store byer er der en betydelig skepsis over for en vidtstrakt, kommunal autonomi i forhold til en statslig udligningspolitik.
- På en række af de centrale, kommunalpolitiske felter er der betydelige forskelle i interesser og reaktionsmønstre hos vælgerne i de forskellige kommunetyper. Disse forskelle bliver endnu større, hvis man opdeler materialet på enkeltkommuner, men fordeler sig gennemgående nogenlunde i overensstemmelse med de her opstillede kommunetyper.
- Særlig i storbykommunerne synes krav og forventninger til kommunal service at være store, mens opslutningen bag kommunestyret til gengæld er relativt svag. Det må formodes, at den aktuelle nedskæringspolitik yderligere vil forstærke dette problem, således at både effektivitet og legitimitet vil være truet. I de små kommuner er der stærke ønsker om en decentralisering af det herskende kommunestyre – et krav som dog kun i mindre omfang synes at have berørt legitimiteten af det nuværende system. Den fortsatte urbanisering kan dog formodes at ville sprede byproblemerne ud over landet.

- På kommunalpolitikerside er problemerne mangeartede. Landspolitiske bindinger kan hæmme den lokale legitimering, kravene til kommunalbestyrelserne kan vanskeliggøre rekrutteringen til kommunalbestyrelserne, som for at kunne styre kommunalpolitikken er nødt til at underkaste sig krav om effektivisering og professionalisering. En sådan udvikling medfører til gengæld legitimeringsproblemer over for lokalbefolkningen. Undersøgelser fra 70 og 74 tyder dog ikke på nogen professionaliseringstendens.

Afslutning

Det er i denne artikel blevet diskuteret, om kommunestyret som følge af forskellige træk i den samfundsmæssige udvikling står over for en legitimerings- og effektivitetskrise, at kommunestyret altså ikke vil kunne opfylde de behov og krav, der rettes imod det fra brugernes side – på den ene side – og fra staten på den anden side. I den forbindelse skal der særligt peges på skismaet imellem statslige styring, retsprincipper og lige vilkår – og kommunalpolitisk decentralisering.

På vælgerplanet fremgik der flere forhold. Der er betydelige forskelligheder i vælgeraktivitet både i og uden for de formelle, kommunalpolitiske kanaler, alt efter hvilken kommune eller kommunetype der er tale om. I mange kommuner er der tale om en endog ganske betydelig kommunalpolitisk aktivitet, en aktivitet som måske snarere bør betegnes som lokalpolitisk p. g. a. sin ofte uformelle karakter. I storbykommunerne er karakteristiske træk en udbredt kommunalpolitisk apati i forhold til de kommunale valg, og de forskellige mere formelle sider af kommunalpolitikken. Derimod er der i disse kommuner store krav og behov i forbindelse med den kommunale servicepolitik – krav som kommer i konflikt med den aktuelle nedskæringspolitik og forskellige sider af den statslige ramme-styring.

Kommunaliseringen af en række områder inden for husholdningernes dagligdag betyder samtidig en form for politisering af disse aktiviteter. Politiseringen har dels form af kommunernes forvaltning af disse områder og herunder også de deltagelsesinstitutioner, der er opbygget i forbindelse med disse, og som kan betegnes som styret deltagelse. Dels har politiseringen form af uformelle og ikke-parlamentariske aktionsformer, protestbevægelser og i bykommunerne en vidtstrakt accept af ulovlige aktioner vendt mod de kommunale myndigheder.

Partiorganisationerne har igennem en del år lidt af stadige fald i medlems-tallet, hvortil kommer en ugunstig aldersstruktur. På det kommunale plan betyder dette både dårligere kontakt med de forskellige vælgergrupper, dels betyder det i mange kommuner vanskeligheder med at få opstillet kandidater, der skønnes egnede af de respektive organisationer. Hertil kommer, at der tilsyneladende i vide kredse ikke findes nogen stor tiltro til partiorganisationernes effektivitet på det kommunalpolitiske plan. Da de fleste bevægelser på græsrods-

plan imidlertid er sagsorienterende, vil disse løsere organisationsformer have svært ved at fortrænge partiorganisationerne fra kommunalpolitikken. Bevægelserne er typisk en reaktion på netop den politik, der udformes af stat og kommuner for at imødegå problemer af lokal og regional karakter. Ikke desto mindre har man ved de seneste valg set sådanne bevægelser opstille og få valgt kandidater i en del bykommuner.

Af partiorganisationerne er det måske ikke mindst Socialdemokratiet, der står i en vanskelig, kommunalpolitisk situation. De nye bevægelser er udformet efter organisationsprincipper, der ligger fjernt fra fagbevægelsens og partiets organisationsmodeller og præges i øvrigt også ofte af personer, der socialt og politisk står fjernt fra partiets principper. I storbykommunerne synes Socialdemokratiet at have ganske alvorlige problemer på vælgerplanet. Nogle af partiets tilhængere skifter til lokallisterne, men betydeligt flere afholder sig fra at stemme, hvor et foreløbigt lavpunkt blev nået på Nørrebro i København i 1974 med en deltagelse i et af valgdistrikterne på 33 pct.

Men også i de små kommuner har partiorganisationerne problemer. I en mængde af disse kommuner er partierne aldrig rigtig slået igennem på det lokale plan. Dertil kommer, at der især i disse kommuner er stærke ønsker om decentralisering og demokratisering langt ud over, hvad den nugældende styrelsesordning kan rumme. Her er det altså ikke så meget kravene om en forøgelse af den kommunale service som en ændring af kommunestruktur og styrelsesforhold, der står på dagsordenen.

En yderligere professionalisering både af forvaltning, men også af kommunalbestyrelserne, vil give legitimeringsproblemer i forhold til lokalbefolkningen, og effektivitetsforøgelsen, som kunne modsvare dette, fortabes p. g. a. forøget statslig styring og nedskæringer af dyre, men samtidig meget følsomme sociale udgifter.

Alle disse krisetendenser skal dog ses i lyset af en betydelig kommunalpolitisk interesse og, bortset fra storbykommuner, også en vis tillid til kommunalpolitikkerne. Afstanden imellem krav og forventninger og kommunernes kapacitet til løsning af husstandenes problemer synes imidlertid at være voksende, således at det kan være berettiget at tale om en begyndende effektivitets- og legitimeringskrise for kommunestyret.