

Mona Strand

Deltakelse i lokalpolitikk

5 artikler

Høgskolen i Hedmark
Notat nr. 4 – 2005

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 ansvarlige 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. 4 - 2005

© Forfatterne/Høgskolen i Hedmark

ISBN: 82-7671-470-6

ISSN: 1501-8555



Høgskolen i Hedmark

Tittel: Deltakelse i lokalpolitikk. 5 artikler			
Forfatter: Mona Strand			
Nummer: 4	Utgivelsesår: 2005	Sider: 34	ISBN: 82-7671-470-6 ISSN: 1501-8555
Oppdragsgiver:			
Emneord: Lokalpolitikk, lokaldemokrati, kommunevalg, valgdeltakelse, nominasjonsprosess, bygdelister			
Sammendrag: I dette notatet belyses ulike sider ved den lokale politikken – utviklingen i valgdeltakelse, innføringen av direkte ordførervalg, by- og bygdelistenes rolle, og nominasjonsprosessen til kommunestyrevalgene. Til slutt stilles det spørsmål om de politiske partienes framtid i lokalpolitikken, sett på bakgrunn av flere negative utviklingstrekk, som for eksempel tilbakegang i medlemsmassen, problemer med å fylle listene til kommunevalgene, og liten aktivitet i lokallagene.			



Høgskolen i Hedmark

Title: Participation in local politics. 5 articles			
Author: Mona Strand			
Number: 4	Year: 2005	Pages: 34	ISBN: 82-7671-470-6 ISSN: 1501-8555
Financed by:			
Keywords: Local politics, local democracy, municipality elections, participation in elections, nomination process, rural lists.			
Summary: In the present working paper various aspects of local politics are elucidated – as the development of participation in elections, introduction of direct election of mayors, the role of town and rural lists, and the nomination process of elections to local councils. Finally, the future of political parties in local politics is addressed in the paper. This is done by pointing to many negative trends as decline in party membership, difficulties with filling up the party lists and limited involvement in the local associations.			

INNHOOLD

1. Synkende valgdeltakelse – et faresignal for lokaldemokratiet?.....	9
Norge sammenlignet med andre land	9
Hvordan blir denne utviklingen tolket?	10
Tiltak for å øke valgdeltakelsen.....	10
Hvem er hjemmesitterne?.....	10
Hva kan denne utviklingen være uttrykk for?	11
Endrede deltakelsesformer	12
2. Direkte ordførervalg	14
Bakgrunn for ordningen	14
Ordførerrollen.....	15
Prinsipielle sider	15
Erfaringene fra 1999.....	16
Forhastede tolkninger	17
3. By- og bygdelistene i lokal-politikken: Tilbakeskritt eller fornyende element?.....	18
4. Nominasjonsprosessen – et spørsmål om tilbud og etterspørsel.....	22
Nominasjonsprosessen	23
Hvem er de potensielle lokalpolitikkerne?	24
Kvinner, ungdom og eldre	24
Nominasjon – et spørsmål om tilbud og etterspørsel.....	25
5. Har de politiske partiene en framtid i lokalpolitikken?	27
Ikke nedgang i alle partier	28
Forholdet mellom velger og parti	28
Partiidentifikasjon	29
Partienes betydning i lokalpolitikken	29
Vilje til å påta seg verv	30
Kilder.....	32

1. SYNKENDE VALGDELTAKEELSE – ET FARESIGNAL FOR LOKALDEMOKRATIET?

Valgdeltakelsen ved kommunevalgene ligger vanligvis lavere enn ved Stortingsvalg. I etterkrigstiden og fram til valget 1987 har valgdeltakelsen ligget på i overkant av 70 %, for så å falle gradvis. Ved kommunevalget i 2003 nådde valgdeltakelsen et foreløpig bunnmål med 58,8 prosent på landsbasis. Dette er en tilbakegang på 1,6 prosentpoeng siden kommunevalget 1999, og var det sjette kommunevalget på rad med fallende deltakelse.

Tidligere var valgdeltakelsen høyest i store kommuner, og lavest i små kommuner. I dag er situasjonen motsatt. Det er de aller minste kommunene som har høyest valgdeltakelse. Som eksempel kan vi nevne at ved kommunevalget i 2003 hadde de fem minste kommunene i Hedmark en valgdeltakelse på over 66 prosent: Engerdal, Rendalen, Folldal, Tolga og Os. Til sammenligning hadde de fem største kommunene i fylket, Ringsaker, Hamar, Elverum, Stange og Kongsvinger en valgdeltakelse på under landsgjennomsnittet. Fylkets mest folkerike kommune, Ringsaker, hadde for første gang en valgdeltakelse på under 50 %. (48,4). (Kilde for tallene fra 2003-valget: Kommunal- og regionaldepartementets internett-sider).

Norge sammenlignet med andre land

Valgdeltakelsen ved lokalvalg varierer sterkt i de ulike land. I internasjonal sammenligning er valgdeltakelsen i Norge høy. Gjennomsnittlig valgdeltakelse for 1990-årene i Vest-Europa gir Norge en 16. plass. I Storbritannia ligger deltakelsen mellom 30 og 40 prosent, mens deltakelsen ved lokalvalg i USA er helt nede i 25 %. (Aardal:2002)

Hvordan blir denne utviklingen tolket?

Valgdeltakelse blir gjerne sett på som en temperaturmåler for den generelle helsetilstanden i demokratiet, dog i omvendt forstand ved at høye verdier anses som bra. Høy valgdeltakelse regnes som en støtte til demokratiet og de demokratiske prosesser, mens lav valgdeltakelse oppfattes som et sykdomstegn, at demokratiet er i fare. Hva som er «dramatisk» lav deltakelse er ikke avhengig av absolutte tall. Men oppfattelsen av synkende valgdeltakelse som et faresignal for demokratiet styrkes når dette opptrer sammen med andre negative utviklingstrekk, som synkende medlemstall i de politiske partiene, stor utskifting av lokalpolitikere, og ikke minst at de politiske partiene oppfatter det som til dels problematisk å fylle listene med villige kandidater.

Tiltak for å øke valgdeltakelsen

Den synkende valgdeltakelsen har vakt bekymring hos både sentrale og lokale politikere, og ulike tiltak har vært satt i gang for å snu trenden. Ved lokalvalget i 1999 ble to ulike tiltak prøvd ut: Muligheter for forhåndsstemming via postverket, og direkte valg av ordfører. Ordningen med forhåndsstemming på postkontorene eller til landpostbudet skulle gjøre det lettere rent praktisk å avgi stemme, mens forsøksordningen med direkte valg av ordfører skulle øke interesse og engasjement for lokalpolitikk. Begge ordningene ble populære hos velgerne, men førte ikke til at valgdeltakelsen generelt økte. I de 20 forsøkskommunene med direkte valg av ordfører gikk valgdeltakelsen like mye ned som i kommuner uten denne ordningen. (Bjørklund og Saglie:2000)

Hvem er hjemmesitterne?

«Hjemmesitterpartiet» ble med sine 41,2 prosent det klart største partiet ved lokalvalget 2003. Arbeiderpartiet oppnådde 27,5 prosent – av de som stemte. Regner vi partiets oppslutning blant alle stemmeberettigede, utgjør dette 16,3 prosent – godt under halvparten av hjemmesitterpartiet.

Fram til 80-tallet var valgdeltakelsen noe høyere blant menn enn blant kvinner. I dag er det ikke lenger noen nevneverdig forskjell. Men deltakelse varierer sterkere etter alder, og her kan vi også observere en kjønnsforskjell. Blant velgere under 50 år, er deltakelsen markert større blant kvinner, mens forholdet er motsatt blant velgere over 50 år.

Nedgangen i valgdeltakelse er stor i de yngste aldersgruppene. Fra lokalvalget i 1971 til valget i 1999 har deltakelsen falt mer enn 20 prosentpoeng blant velgere under 30 år. To av tre førstegangsvelgere deltok ikke ved valget i 1999.

Mens forskjellene i valgdeltakelse har økt mellom de ulike aldersgrupper, har ikke forskjellene endret seg i særlig grad mellom velgergrupper med ulik sosial bakgrunn. Men det er fremdeles slik at velgergrupper med høy sosial status, målt etter utdanning og inntekt deltar i større grad enn andre grupper. (Bjørklund og Saglie 2000)

Hva kan denne utviklingen være uttrykk for?

Den synkende valgdeltakelsen er et av flere tilsynelatende negative utviklingstrekk i lokalpolitikken. Men oppfattelsen av dette som «krisesyntomer» gjenspeiles ikke i undersøkelser av befolkningens holdninger til lokaldemokratiet. Tvert imot, undersøkelser av befolkningens oppfatninger av lokalpolitikere, kommunestyre og ordfører, viser at flertallet heller i positiv retning. Befolkningen ser det lokale demokratiet som en viktig verdi.

De fleste mener at de har gode påvirkningsmuligheter i lokalpolitikken, en oppfatning som faktisk har hatt økende oppslutning de senere årene. Flertallet tar avstand fra påstander om at kommunevalgene spiller liten rolle for utformingen av den praktiske politikken i kommunen, og interessen for lokalpolitikk ligger omtrent på samme nivå som interessen for riks- og utenrikspolitikk (Baldersheim 1997). Det er heller ikke observert noen sammenheng mellom synkende valgdeltakelse og synkende tillit til lokalpolitikkerne. Flere undersøkelser er foretatt av politisk adferd i kommune-

politikken, uten at man har kunnet konkludere 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.

I Norge er valgdeltakelse frivillig. Tradisjonelt har det å stemme vært forbundet med en moralsk plikt, «å gjøre sin borgerplikt». Oppfattelsen om det å stemme ved valg som en borgerplikt, står sterkest blant de eldre, og avtar med lavere alder (Offerdal og Aars:2000). Om dette er uttrykk for et livssyklusfenomen (synet endrer seg med alderen) eller om det er et generasjonsfenomen (de som er unge nå endrer ikke syn på borgerplikten selv om de blir eldre) er for tidlig å si. Hvis det siste er tilfelle, vil vi oppleve en stadig nedgang i valgdeltakelsen.

Det er ikke faglig grunnlag for å tolke den synkende valgdeltakelsen som uttrykk for sterk misnøye med lokaldemokratiet. Det kan jo like gjerne være et tegn på at velgerne stort sett er fornøyd med tingenes tilstand, og dermed ikke ser noe behov for å engasjere seg. Undersøkelser av hvordan befolkningen vurderer kommunen som leverandør av tjenester, viser også at de aller fleste er fornøyde (Baldersheim 1997). Det er heller ikke observert noen særlig forskjell i vurderingen av tjenestetilbudet mellom de som stemte, og de som ikke stemte.

Endrede deltakelsesformer

Det er altså ikke grunnlag for å tolke den synkende valgdeltakelse som uttrykk for protest eller misnøye verken med det lokaldemokratiske systemet som sådan, eller som uttrykk for misnøye med det kommunale tjenestetilbudet. Men mens en ved de siste valgene har snakket om rekordlav valgdeltakelse, har ulike typer direkte politisk deltakelse vist den motsatte tendens. Denne typen deltakelse er kjennetegnet ved at den i stor grad er enkeltsaksorientert, og kan dreie seg om ulike typer kampanjer, demonstrasjoner, aksjoner, etc. Den lave valgdeltakelsen kan ikke tas som uttrykk for manglende politisk engasjement hos befolkningen, men kan være et

resultat av at deltakelsesformene er i ferd med å endre seg: Den tradisjonelle valg- og partikanalen er svekket, til fordel for direkte og mer saksrettet deltakelse. Her kan man også observere en klar generasjonsforskjell: Etterkrigsgenerasjonen er mer aktiv i enkeltsaksaksjoner enn generasjonene født før 1945. (Aardal 2002). Dermed kan en forvente at denne tendensen vil forsterke seg i de kommende årene.

2. DIREKTE ORDFØRERVALG

Ordføreren velges vanligvis ved det konstituerende møtet etter et kommunevalg. Da er det de valgte kommunestyrerepresentantene som avgjør hvem som skal bli ordfører. Ved lokalvalget i 1999 ble det gitt anledning til å gjennomføre forsøk med direkte valg på ordfører. Dette innebærer at det er velgerne, ikke medlemmene i kommunestyret, som bestemmer hvem som skal være ordfører. Ordningen ble prøvd ut i 20 kommuner. I disse kommunene fikk velgerne en ekstra stemmeseddel i tillegg til partilistene. Kun partier eller grupper som stilte lister ved kommunevalget kunne nominere ordførerkandidater (Buck m. fl. 2000).

Bakgrunn for ordningen

Interessen for lokalvalgene har tilsynelatende vært synkende over flere år. Flere negative utviklingstrekk har vært tolket i denne retning: Valgdeltakelsen har vært stadig synkende, personutskiftingen blant kommunepolitikerne er stor, og de politiske partiene sliter tungt med å få folk til å stille på listene til kommunevalget.

«Forny lokaldemokratiet» var Kommunenes Sentralforbunds slagord for landstingsperioden 1996–1999, og målet for aksjonen med samme navn var blant annet å gjøre lokalpolitikken mer synlig for folk flest, og øke forståelsen for dens betydning. Som begrunnelse for prøveordningen med direkte ordførervalg, ble det fra den daværende ledelsen i KRD lagt vekt på at lokaldemokratiet trengte en vitalisering gjennom økt fokus på det lokale ved valget. Ikke minst var det ønske om å øke valgdeltakelsen. Gjennom en ordning med direkte ordførervalg, ønsket man å øke interessen og engasjementet for lokalpolitikken og dermed styrke rekrutteringen.

Ordførerrollen

Ordførerposisjonen innebærer lite formell makt med hensyn på mulighetene for å treffe avgjørelser på egen hånd. Men det er liten tvil om at ordførervervet innebærer muligheter for politisk innflytelse. Ikke minst etter at ordførervervet i de fleste kommuner er blitt heltidsstilling, er mulighetene for å påvirke kommunenes virksomhet blitt styrket. Ordføreren er kommunens fremste talsperson, og kommunens rettslige representant. Ordføreren er ansvarlig for organiseringen av arbeidet i formannskap og kommunestyre, og er bindeledd mellom administrasjon og politikk. Ordføreren jobber tett sammen med den administrative ledelsen i kommunen, noe som gir muligheter for oversikt og innflytelse. Siden det blir stadig færre kommuner hvor ett parti sitter med rent flertall i kommunestyret, vil det politiske grunnlaget for ordføreren som regel være samarbeid med et eller flere andre politiske partier. Dette samarbeidet kan være av valgteknisk art, og kun dreie seg om fordelingen av verv og posisjoner etter valget. Men det kan også dreie seg om mer stabile konstellasjoner, hvor samarbeidet består over lengre tid og dreier seg både om politikk og posisjoner.

Prinsipielle sider

Direkte valg på ordfører innebærer en sterkere fokusering på personer i lokalpolitikken. Dette kan være positivt for interessen for lokalvalgene. Men ordningen innebærer at en frikobler ordførervalget fra den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret. Den fremste politiske lederen i en kommune kan slik sett risikere å mangle politisk støtte fra et fleretall i kommunestyret. Dermed kan en ordning som er ment å styrke lokaldemokratiet, føre til at den som bekler det fremste politiske vervet i en kommune reduseres til en møteleder, et politisk gissel for en politikk han eller hun ikke selv innestår for. Dette kan også føre til at de politiske motsetningene blir mer uklare, noe som gjør det vanskeligere for menigmann å orientere seg i det politiske landskapet.

Ordningen med direkte valg på ordfører trekker således i en annen retning i forhold til andre reformer i kommunepolitikken, som for eksempel innføring av parlamentarisme. Parlamentarisme innebærer et klart skille mellomposisjon og opposisjon i lokalpolitikken, og synliggjør i større grad de politiske ansvarsforholdene.

Erfaringene fra 1999

Ordførervalget i de 20 forsøkskommunene er evaluert av Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø. Evalueringen viser at ordningen hadde liten eller ingen virkning for valgdeltakelsen i de aktuelle kommunene, noe som på forhånd ble framhevet som hovedhensikten med forsøket. Gjennomsnittlig valgdeltakelse i forsøkskommunene var 63,2 prosent, en nedgang på 2,4 prosentpoeng i forhold til kommunevalget i 1995. Nedgangen i valgdeltakelse i forsøkskommunene var riktignok 0,4 prosentpoeng mindre enn gjennomsnittet for alle kommunene i landet. Men her må det nevnes at innen av de 20 forsøkskommunene hadde over 7000 innbyggere. Siden valgdeltakelsen er klart større i små enn i store kommuner, må forsøket betegnes som mislykket i forhold til målet om økt valgdeltakelse. Men ordningen viste seg å være populær hos velgerne. Holdningen til ordningen var klart positiv i forsøkskommunene – 66 % sa seg helt enig i ordningen (Bjørklund og Saglie 2000:111).

Selv om oppslutningen om ordningen er lavere i de øvrige kommunene, er holdningen overveiende positiv. En spørreundersøkelse blant befolkningen i forsøkskommunene viste at velgerne generelt fikk større interesse for lokalvalget, at de i større grad vektla lokale saker og at de fikk større innflytelse i lokalpolitikken.

I denne sammenheng er det også interessant å merke seg at ordførerkandidatenes holdning til spørsmålet om hva de mente kunne oppnås ved direkte ordførervalg. Tilhengerne av ordningen påpeker at dette gir velgerne direkte innflytelse på hvem som skal bli ordfører, og at en dermed unngår «hestehandel» om ordførervervet etter valget.

Siden de færreste kommuner er ettpartistyrte, er fordelingen av verv resultat av forhandlinger mellom to eller flere partier. Disse forhandlingene oppfattes gjerne som vanskelige, og resultatet kan også gå helt på tvers av velgernes oppfatninger i den forstand at populære ordførerkandidater kan bli skviset gjennom samarbeid mellom partier som hver for seg ikke har gjort det bra ved valget, men som til sammen kan utgjøre et flertall – og det kanskje på tross av at de før valget framsto som bitre motstandere. Dermed opplever ikke velgerne at det er sammenheng mellom valgresultat og hvem som blir ordfører.

Forhastede tolkninger

Hensikten med innføring av direkte ordførervalg var å styrke interessen for lokalpolitikk, ikke minst å styrke valgdeltakelsen. Og borgernes deltakelse i politikk, både som velgere og som representanter, er viktige verdier i et demokratisk samfunn.

Men forskning på befolkningens holdninger til lokalpolitikk, viser at det er forhastet å tolke de negative trendene som utslag av mangel på interesse for lokalpolitikk. Lav valgdeltakelse er ikke nødvendigvis det samme som sterk misnøye eller uttrykk for likegyldighet. Det kan også være et tegn på at velgerne stort sett er fornøyd med tingenes tilstand (Baldersheim m fl 1997). En annen gjenganger i elendighetsbeskrivelsen av tilstanden i lokalpolitikken, er de politiske partienes problemer med å få folk til å stille som kandidater på listene. En stor andel av kommunestyrerepresentantene trekker seg av egen vilje, og rekrutteringen av nye kandidater oppleves som vanskelig. Men undersøkelser viser at det faktisk er en ganske stor andel av befolkningen som kan tenke seg å påta seg verv i lokalpolitikken, enten som representanter i kommunestyret, eller medlemmer av råd og utvalg. (Larsen og Offerdal 1994). Dermed er det ikke sikkert at det er de institusjonelle ordningene det er noe i veien med, men rett og slett de politiske partienes evne til å fange opp det lokalpolitiske engasjementet. Kanskje det er her de politiske partiene bør ta tak?

3. BY- OG BYGDELISTENE I LOKAL- POLITIKKEN: TILBAKESKRITT ELLER FORNYENDE ELEMENT?

Ved de siste kommunevalgene, har de såkalte bygdelistene gjort seg sterkere gjeldende, både med hensyn til antall kommuner hvor bygdelister etableres, og hvilken oppslutning de oppnår. Slike lister er etablert også i kommuner hvor de politiske partiene har vært enerådende i hele etterkrigstiden, og i flere kommuner har de også innehatt ordførervervet. Når bygdelistene har fått økende betydning, er det et brudd med en lang utviklingslinje i lokalpolitikken, hvor de politiske partiene i stadig større grad dominerer det lokale styre.

Begrepet «bygdelister» er den mest brukte betegnelsen i dagligtalen på lister som ikke er tilknyttet ett eller flere partier. Begrepet gir lett assosiasjoner til ord som bygdeoriginaler, bygdetullinger og kverulanter. Underforstått: En litt «mindreverdige» form for politisk aktivitet. *Aftenposten* beskrev for eksempel fenomenet bygdelister i en større artikkel foran kommunestyrevalget i 1999 med bl.a. følgende setninger: «Bygdekrangel-Norge går til valg», og «Bygdekranglingens høysesong starter nå» (*Aftenposten* 6. august 1999). Bygdelistene utgjør riktignok samlet sett et nokså sammensatt knippe av politiske alternativer. De overskriftene som er referert her, er eksempler på et syn på bygdelistene først og fremst som uttrykk for geografiske stridigheter innen den enkelte kommune, gjerne anført av mer eller mindre krangleverne lokale størrelser. Men de såkalte «bygdelistene» er slett ikke et rent bygdefenomen, da det også i større byer eksisterer slike lister, med til dels stor oppslutning. Det er heller ikke alltid slik at disse listene bare er «grendelister». Som eksempler kan nevnes By- og bygdelista i Hamar som ble dannet før valget i 1991, og Bygdelista i Stor-Elvdal som ble dannet i 1995. Disse framstår

både med hensyn til sammensetningen av kandidatene på lista og i sine programmer som alternativ for *alle* kommunens innbyggere.

Økningen i bygdelistenes antall og oppslutning er bemerkelsesverdig, særlig sett på bakgrunn av partienes situasjon i den lokale politikken: Samtidig som bygdelistene kan se ut til å oppleve en «renessanse», berettes det om at de politiske partiene sliter, med stadig synkende medlemstall, låber aktivitet i partilagene og vanskeligheter med å fylle valglistene med kandidater til kommunestyrene. Dette er problemer som først og fremst er knyttet til partienes aktivitet på lokalplanet.

Er det mulig å se en sammenheng her? Er bygdelistenes oppsving ved de siste kommunevalgene et tegn på at partiene er i ferd med å miste sin betydning som kanal for lokalpolitisk engasjement? Eller er bygdelistene først og fremst å betrakte som protestlister, og uttrykk for misnøye i forbindelse med enkeltsaker?

Jeg foretok høsten 1999 en intervjuundersøkelse blant listekandidater for By- og bygdelista i Hamar, og Bygdelista i Stor-Elvdal. Formålet med undersøkelsen var å få innblikk i bakgrunnen for at politisk interesserte borgere valgte å engasjere seg gjennom disse listene, og ikke gjennom de etablerte politiske partiene. Resultatene fra undersøkelsen viste at motivasjonen for denne typen politisk deltakelse varierte. Noen var svært bevisste på det å velge bort de politiske partiene, andre hadde havnet på lista mer eller mindre tilfeldig og kunne for så vidt vært listekandidat for et parti hvis de hadde blitt spurt om det.

Hovedtendensen i intervjumaterialet viser at etablering av, og engasjement i disse listene hovedsakelig hadde sammenheng med tre forhold (Strand 2000):

- Ulike enkeltsaker
- Misnøye med den eksisterende politiske kulturen i kommunene, hvor beslutningene syntes å bli fattet «på kammerset»
- Synet på de politiske partiene som mer eller mindre irrelevante i den lokale politikken.

Det kan være vanskelig å se forskjell på de politiske partiene på lokalplan. Skillelinjene i lokalpolitikken går gjerne mellom ulike interesser og ikke mellom de ulike partiene. Mange opplever uenigheten mellom partiene som «skinnuenighet» uten særlig reelt innhold, og som i liten grad kan tilskrives ideologiske forskjeller. Dette er et nokså utbredt syn, som sikkert også mange partimedlemmer kan være enige i. Likevel velger de fleste å engasjere seg i, eller stemme på, de etablerte partiene. Årsaken til at en iblant opplever lokale politiske omveltninger, kan sammenlignes med årsaken til rystelser i det politiske landskapet på nasjonalt plan. Lojaliteten til de politiske partiene er sterkt svekket i de siste tiårene (Aardal 1999). Når partienes og velgernes prioriteringer kommer på kollisjonskurs i saker som engasjerer befolkningen sterkt, kan dette føre til at folk velger å stemme annerledes enn de pleier. Ikke minst har dette gjort seg gjeldende i spørsmål om Norges forhold til EF/EU. På samme måte kan stridsspørsmål som går på tvers av de tradisjonelle skillelinjer i den lokale politikken, føre til at både velgerne og potensielle listekandidater vender seg bort fra de politiske partiene og etablerer et alternativ. Når enkeltsaker som engasjerer velgerne sterkt, i liten grad ivaretas av de etablerte partiene, og da særlig av de partiene som er i maktposisjon, vil sjansene for at velgerne bryter med sine etablerte partipreferanser øke. Slike enkeltsaker fungerer som utløsende faktor for en underliggende misnøye med de politiske partiene i lokalpolitikken, og kan føre til etableringen av lokale lister.

Samtidig kan bygdelistene paradoksalt nok også oppleves som en måte å opprettholde sin tradisjonelle partitilhørighet. Bygdelistene gjør det mulig å ha et politisk engasjement, uten at en bryter helt med det partiet en føler seg knyttet til. I forhold til det å gå over til et annet parti, føles ikke bygdelistene som et like sterkt brudd med tidligere stemmegivning.

I valgforskningen omtales gjerne de ulike bygdelistene som et førmoderne fenomen (Hjellum 1967). Men de omtalte listene i Hamar og Stor-Elvdal er ikke representative for den «gammeldagse» lokale lista, med basis først og fremst i geografiske motsetninger innen den enkelte kommune. Spørsmålet er heller om ikke fokus bør rettes mot slike lister som et resultat av et ønske om vitalisering og fornyelse av lokalpolitikken, som et resultat av at saker som er viktige for dagens velgere ikke ivaretas godt nok av de tradi-

sjonelle politiske partiene, og av at den lokale politiske kulturen opp-leves som gammeldags og stivbeint, med kunstige skillelinjer. I et slikt perspektiv kan de lokale listene dermed ses som et *moderne* fenomen, et uttrykk for nye krav til politikkens innhold og form.

4. NOMINASJONSPROSESSEN – ET SPØRSMÅL OM TILBUD OG ETTERSPORSEL

På valgdagen avgjøres hvem som skal sitte i kommunestyret den kommende fireårsperioden. Oversikter over hvilke partier som stiller til valg i de ulike kommuner, viser at vi stadig får flere lister å velge mellom, selv i små kommuner. I tillegg til å velge liste, kan velgerne endre på personsammensetningen på listene ved å gi enkelte kandidater en tilleggsstemme, eller sette opp «slengere» fra andre lister. Slik sett er valget både et parti- og et personvalg. Men *hvilke personer* velgerne har å velge mellom, er det de politiske partiene som bestemmer. Listene til kommunestyrevalgene er resultat av en lengre rekrutterings- og nominasjonsprosess, som stort sett vies liten oppmerksomhet – såfremt det ikke er bråk om de øverste plassene...

Nominasjonsprosessene i de ulike partiene rundt om i kommunene i Hedmark så ut til å gå greiere foran valget 2003 enn i 1999 – etter avisoverskriftene å dømme. Foran valget 1999 var det flere oppslag i avisene om ulike partier som hadde vansker med å finne nok villige kandidater, Likevel har trolig flere nominasjonskomiteer slitt med å få tilstrekkelig mange navn på listen innen fristen for innlevering. Mange kommunepolitikere ønsker å trekke seg, mens det tilsynelatende ikke er tilstrekkelig mange villige kandidater som kan erstatte de som forsvinner.

Foran kommunevalget i 1999 meldte bladet «Kommunal Rapport» at de fleste lokalpolitikere ønsket å gi seg. Bare 27 % av de som da var lokalpolitikere, var positive til gjenvalg. Frafallet var størst i små kommuner. Over 80 % av de som ville trekke seg, var kvinner, og et flertall var mellom 30–44 år. «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 og Offerdal, 1994).

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 1993).

Dette behøver ikke nødvendigvis å være et problem for lokaldemokratiet som sådan. At det er stor personutskifting, innebærer jo at antallet som har vært medlem av et kommunestyre og fått innsikt i og erfaring fra lokalpolitikk, er relativt stort. De fleste som ikke ønsker gjenvalg, henviser i større grad til private forhold enn til politiske forhold. Møter og dokumentlesing går ut over tiden til arbeid, familie og fritidsaktiviteter. 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 gått ut av kommunestyret.

Men de politiske partiene opplever det som problematisk at mange trekker seg, fordi det er vanskelig å finne nye kandidater. Dette tas gjerne som uttrykk for at velgerne ikke er interessert i lokalpolitikk, og at det er liten vilje til å påta seg lokalpolitiske verv. Denne tolkningen støttes ikke av undersøkelser av folks villighet til å stille til valg til kommunestyret. Ulike undersøkelser viser litt forskjellige tall, men gjennomsnittet for det materialet som er gjennomgått i forbindelse med denne artikkelen, ligger rundt 15 %. Dette er et tall som nok vil overraske mang en nominasjonskomite! Hva kan så være grunnen til at de politiske partiene opplever arbeidet med å finne villige kandidater så vanskelig, når det tilsynelatende bare skulle være å velge og vrake mellom villige kandidater?

Nominasjonsprosessen

Noe av årsaken kan kanskje ligge i partienes måte å skaffe kandidater på. Den typiske framgangsmåten for en nominasjonskomite, er gjerne å ta utgangspunkt i valglisten fra foregående valg. Sittende representanter og

resterende kandidater blir spurt om de ønsker å fortsette. For å fylle opp ledige plasser, går man så til medlemslistene – som for de fleste partiers vedkommende inneholder stadig færre navn. Andelen av befolkningen som er partimedlemmer, er sterkt synkende. Og partimedlemmene er heller ikke representative for befolkningen med hensyn på alder, kjønn, utdanning og yrkesbakgrunn. Dette får konsekvenser for hvem som blir listekandidater. Den «typiske kommunestyrerepresentant» er en mann, mellom 40 og 60 år, med høyere utdanning enn gjennomsnittet av befolkningen, og ansatt i det offentlige (Hagen og Sørensen 2001).

Hvem er de potensielle lokalpolitikere?

Andelen blant menn er høyere enn blant kvinner, 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 (Eide og Rasmussen 1994). Dette tyder på at de samme gruppene som er overrepresentert som lokalpolitikere, også til en viss grad dominerer blant de som kunne tenke seg å påta seg et kommunalpolitisk verv.

De som oppgir at de kunne tenkte seg å stille til valg, er nokså delt i synet på de politiske partiene. De fleste av dem er ikke medlemmer av noe politisk parti. Så lenge partiene stort sett leter etter kandidater innen sine egne rekker, kan det føre til at de går glipp av mange mulige kandidater.

Kvinner, ungdom og eldre

Kvinner og ungdom er eksempler på grupper som de politiske partiene sliter med å få med seg, både som partimedlemmer og som listekandidater. Det sterke og langvarige fokuset på kvinners representasjon i politikken har skjerpet de politiske partienes innsats for å få med kvinnelige kandidater på listene. Kvinner er sterkt underrepresenterte både blant partimedlemmer og blant gruppen som er villige til å stille til valg, men likevel

utgjør kvinnene om lag 40 % av listekandidatene (Offerdal og Aars 2000:120).¹ Dette er kanskje ikke imponerende ved første øyekast, men i forhold til at kvinnene kun utgjør en firedel av de villige kandidatene, er det en klar indikasjon på at partiene faktisk anstrenger seg for å få med kvinner på listene. Selv om tilbudet av kvinnelige kandidater er forholdsvis lite, så kompenseres dette noe gjennom nominasjonsprosessen ved at etterspørselen er stor.

Når det gjelder ungdom, så er forholdet imidlertid det motsatte. Hvis vi definerer «unge» som gruppen under 30 år, så utgjøre disse over en firedel av de villige kandidatene. De utgjør også en relativt stor andel av partimedlemmene. Men de utgjør kun 7 prosent av listekandidatene (Ibid:122). Dette skyldes enten at partiene ikke når fram til de villige ungdomskandidatene, eller at de bevisst velger dem bort i nominasjonsprosessen.

Også de eldre er underrepresenterte i lokalpolitikken. Men for denne gruppen er forholdet at selv om de kun utgjør en liten andel av de villige kandidatene, utgjør de en stor gruppe av partimedlemmene. Partiene ser ut til å prioritere å få med seg pensjonister som listekandidater, og har «tilgang» til denne gruppen blant sine egne medlemmer.

Nominasjon – et spørsmål om tilbud og etterspørsel

Partiene har varierende grad av suksess når det gjelder å nå fram til de personene som er villige til å påta seg lokalpolitiske verv. Resultatet av nominasjonsprosessene, viser at for noen grupper oppveier partienes etterspørsel til at andelen på listene faktisk blir høyere enn andelen av de villige kandidatene. Dette gjelder kvinner og eldre. Når det gjelder ungdom, er forholdet det motsatte. Tilbudet av villige kandidater er forholdsvis stort – men enten når ikke partiene fram til disse kandidatene, eller de prioriterer ikke å få dem med.

¹ Tallgrunnlaget for denne artikkelen bygger på en undersøkelse i 4 kommuner 1994. Jeg tar forbehold om at tallene kan ha endret seg noe etter den tid.

Alt i alt kan det se ut til å være et sterkt misforhold mellom partienes oppfatning av arbeidet med å fylle listene med kandidater, og innbyggernes villighet til å påta seg verv. Dette utgjør en stor utfordring til de politiske partiene – eller vi kan snakke om to utfordringer: Skal partiene opprettholde sin rolle som kanal for kommunalpolitisk interesse, må de gjøre en langt sterkere innsats når det gjelder medlemsverving. Men samtidig må de også være villige til å gå utenom egne rekker når de leter etter kandidater.

5. HAR DE POLITISKE PARTIENE EN FRAMTID I LOKALPOLITIKKEN?

De politiske partiene betydning som kanal for politisk engasjement, ser ut til å være redusert, og utfordres også av andre og mer direkte former for politisk deltakelse. Partienes problemer er særlig synlige i lokalpolitikken, hvor partiene sliter med å holde liv i lokallagene sine. Oppfatningen av partienes begredelige stilling gjenspeiles også i avisenes overskrifter. «Partiene råtner på rot» var avisen *Nationens* overskrift til en reportasje om medlemsnedgangen (02.02.00). Og *Hamar Arbeiderblad* fulgte opp dagen etter med tittelen «Partiene på dødsleie» i en kommentar til samme fenomen. Og selv om dette er klart overdrevne framstillinger, er *tendensen* klar: De politiske partiene opplever at medlemmene blir færre, gjennomsnittlig eldre og mindre aktive. Basert på tall fra partiene selv, ble antallet partimedlemmer redusert fra 400000 i 1990 til 300000 i 1997. (Rønning 2003). Sammen med stadig synkende valgdeltakelse, utgjør dette et dystert bakteppe for vurderingen av partiene situasjon. Erik Solheim skrev for eksempel i en artikkel i *Dagsavisen* om framtiden for de politiske partiene:

Denne uka kom meldingen om at de politiske partiene fortsetter å miste medlemmer. Tempoet i medlemsnedgangen er stort. Om kurvene forlenges inn i framtida vil de siste medlemmene skru igjen lyset på partikontorene om ti-femten år.

(Dagsavisen 13. februar 1999, s. 2)

De fleste partier opplever til dels sterk tilbakegang i medlemstallet. Nedgangen skyldes ikke først og fremst at partimedlemmene melder seg ut, men at etterkrigsgenerasjonene i mindre grad melder seg inn. Dermed fører generasjonsutskiftingen til at partienes medlemstall synker. (Andersen m.fl. 1993)

Ikke nedgang i alle partier

Men dette bildet er ikke entydig. Samtidig som de fleste partiene sliter, opplever vi at Fremskrittspartiet er i ferd med å bygge opp en sterk partiorganisasjon, med vekst i medlemstallet og lokallag i stadig flere kommuner. Og høsten 2002 kunne Hamar Arbeiderblad melde at Pensjonistpartiet hadde hatt vervekampanje i Hedmark, og fått 800 nye medlemmer! Hva betyr dette? Er det kun en justering av sammensetningen av partienes samlede medlemsmasse som følge av endrede parti-preferanser, eller har disse partiene skjønt noe de andre ikke har?

Selv om de politiske partiene sliter med å holde liv i organisasjonen, spiller de fremdeles hovedrollen i norsk politikk. Dette gjelder også i den kommunale politikken. Selv politiske partier som har forholdsvis beskjeden oppslutning på landsbasis stiller liste i et økende antall kommuner. Dermed har befolkningen også i små kommuner fått stadig flere partier å velge mellom. Men både store og små partier rapporterer om liten aktivitet i partiene, om synkende medlemstall og om vanskeligheter med å finne villige kandidater som kan stille til kommunevalgene.

Forholdet mellom velger og parti

Studier av velgeratferd viser at velgernes tilknytning til de politiske partiene har endret seg. Tidligere hang stemmegivning sammen med sosial bakgrunn, men denne sammenhengen er svekket i tiden etter andre verdenskrig. Dette har ført til andre forklaringsmodeller for partivalg, som for eksempel «issue voting», hvor velgerne først og fremst forholder seg til enkeltsaker som bestemmende for hvilket parti man stemmer på, og ikke vurderinger av partiene som leverandører av en helhetlig politikk. Et annet eksempel på nye forklaringsmodeller for stemmegivning er «new politics», hvor særlig yngre velgere i de vestlige industrisamfunn har verdiprioriteringer knyttet til livskvalitet og selvrealisering, mens de eldre velgerne først og fremst har sine prioriteringer knyttet til vekst og velstand. (Østerud 1991:228, Østerud m. fl. 1997:218)

Det forhold at de yngre generasjoner i mindre grad melder seg inn i politiske partier, settes i sammenheng med allmenne trekk ved samfunnsutviklingen: En overgang fra kollektive til individuelle påvirkningsformer, mindre opptatthet av ideologi og et helhetssyn i politikken, til fordel for engasjement for enkeltsaker. Og undersøkelser av velgernes holdninger til de politiske partiene, viser at flertallet heller ønsker å ta stilling fra sak til sak. (Ringkjøb 1997)

Men fremdeles er det noen som melder seg inn i de politiske partiene. På spørsmål om hvorfor de gjør det, svarer et flertall av partimedlemmene at *klare ideologiske oppfatninger* er viktig årsak til at de melder seg inn. Dette er den viktigste årsaken i alle partigruppene. Den nest viktigste grunnen er ønsket om å engasjere seg i bestemte saker, mens ønsket om å markere passiv støtte til partiene er den tredje viktigste årsaken til innmelding. (Ringkjøb og Offerdal 1998)

Partiidentifikasjon

Velgerne kan føle seg knyttet til et politisk parti uten å være partimedlem. Et annet mål på velgernes forhold til de politiske partiene enn parti-medlemskap, er partiidentifikasjon – at man føler seg som «SV'er» eller «Høyremann», selv om man ikke er medlem. Velgernes tilknytning til partiene er kartlagt gjennom valgundersøkelsene siden 1965. Disse viser at partiidentifikasjonen har variert en del, men er sunket siden begynnelsen av 80-tallet. Alle aldersgrupper viser nedgang, men fremdeles er det slik at over halvparten av velgerne *har* klare oppfatninger om sine parti-preferanser. (Berghlund 1999, Aardal 1999)

Partienes betydning i lokalpolitikken

Undersøkelser om innbyggernes forhold til kommunen og til de politiske partienes relevans, viser at det over tid har skjedd en utvikling i partienes disfavør. Stadig flere mener at partiskillene betyr lite i lokalpolitikken (Rose og Skare 1996:4). Studier av lokalpolitikernes faktiske prioriteringer støtter også opp om dette synet: Det er ingen sterk sammenheng mellom

partibakgrunn og utgiftsprioriteringer (Hagen og Sørensen 1997). I praktisk politikk viser det seg altså at det ikke har så mye å si hvilke partier som sitter med flertallet i kommunestyrene. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for å si at partiene er like under enhver omstendighet: Det kan være andre årsaker til at de politiske partiene opptrer nokså likt i den lokale politikken, knyttet til kommuneøkonomi og lovpålagte oppgaver. Og det at forskjellene mellom partiene er små, betyr jo ikke dermed at de er irrelevante i den lokale politikken. De politiske partiene fyller flere funksjoner i den lokale politikken enn å produsere vedtak i kommunestyret:

- Mobilisering av befolkningen som velgere
- Artikulere, formulere og samordne interesser
- Rekruttere politiske ledere
- Følge opp og etterprøve iverksettingen av vedtak i offentlige organer
- Sørge for en offentlig debatt om offentlige prioriteringer og kommunens rolle

(Lesjø 1999)

Flere av disse funksjonene kan ivaretas av andre organisasjoner enn de politiske partiene. Det som imidlertid har vært særegent for partienes rolle, til forskjell fra andre typer organisasjoner, er å stå for et helhetssyn i politikken.

Vilje til å påta seg verv

Forskjellige undersøkelser av innbyggernes vilje til å stille på liste til kommunevalgene, eller være med i råd og utvalg, viser litt ulike tall. Men andelen som kan tenke seg å påta seg et lokalpolitisk verv, ser ut til å ligge rundt 15 %. Dette er overraskende høyt, ikke minst for de som har deltatt i nominasjonsarbeid. De fleste av de som kan tenke seg å stille på liste, er ikke partimedlemmer. Men en stor andel av dem kan faktisk tenke seg å bli det. Dermed kan vi slå fast at det *er* et potensiale i befolkningen mht politisk deltakelse, som partiene rett og slett ikke får tak i, verken som listekandidater eller som partimedlemmer. Og sannsynligvis har de ikke prøvd så veldig hardt, heller...? For samtidig med at det totale antall parti-

medlemmer synker, er antall *aktive* partimedlemmer nokså stabilt. Dermed klarer partiene å levere det de skal – det lages programmer, og etter litt strev, klarer de fleste partiene å fylle listene med kandidater også. Synkende medlemstall har ikke ført til noen *akutt* krisesituasjon for partienes lokallag. Det kan også være at en tilsynelatende mangel på innsats for å gjøre noe med medlemstallene, har sammenheng med at partienes økonomiske situasjon er mer avhengig av oppslutning ved valg, enn av antall medlemmer. Men på lengre sikt er medlemsutviklingen en alvorlig trussel for partiene. De som er interessert i politikk, og ønsker å påvirke utfallet av den, finner alternative kanaler for innflytelse. Media, interesseorganisasjoner, kampanjer og aksjoner ser ut til å vinne kampen om de brennende sjeler. Om partiene fortsatt skal spille hovedrollen i politikken, avhenger av deres evne og vilje til å delta i denne kampen.

KILDER

<http://odin.dep.no/krd/html/valgresultat2003/frameset.html>

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

Aardal, Bernt (red.) (2002): Valgdeltakelse og lokaldemokrati. Oslo: Kommuneforlaget

Aarethun, Torbjørn (1993): Personskifte blant dei folkevalde – ein trussel mot lokaldemokratiet? Bergen: Hovedoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

Andersen, Johannes, Ann-Dorthe Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim, Lars Torpe (1993): Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse. Herning: Forlaget systime.

Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.) (1997): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano Aschehoug

Berglund, Frode (1999): «Har partiene mistet grepet på velgerne?» i Aardal, Bernt: Velgere i 90-årene. Oslo: NKS-forlaget.

Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000): Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltagelse. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Rapport 12:2000

Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Helen Sagerup (2000): Demokratisk nyskapning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner. Stensilserie A nr 94, Tromsø: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø

Dagsavisen (1999): «Det partiløse samfunnet». 13. februar.

- Eide, Giske og Knut og Rasmussen (1994): Politiske partier som bindeledd i lokalpolitikken. Bergen: LOS-senteret. LOS-notat 9404.
- Hagen, Terje P. og Rune Sørensen (2001): Kommunal organisering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hamar Arbeiderblad (2000): «Partiene på dødsleie». 3. februar.
- Hjellum, Torstein (1967): Partiene i lokalpolitikken. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.
- Kommunal Rapports internettsider:
<http://www.kommunal-rapport.no/politikk/>
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1994): Demokrati og deltakelse i kommunene. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lesjø, Jon Helge (1999): Partiene og lokaldemokratiet. Lillehammer: Østlandsforskning. Notat 08/1998.
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (red) (2000): Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Oslo: Kommuneforlaget
- Nationen (2000): «Partiene råtner på rot». 2. februar
- Ringkjøb, Hans-Erik (1996): Rekruttering til lokalpolitikken. Ei undersøkning av partia sitt rekrutterings- og nominasjonsarbeid i fire norske kommunar. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Hovedoppgave.
- Ringkjøb, Hans Erik og Audun Offerdal (1998): Partimedlemsundersøkinga i Telemark 1997. Sluttrapport. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonskunnskap/SEFOS, Universitetet i Bergen
- Rose, Lawrence og Audun Skare (1996): Lokalt folkestyre i klemme? Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsnotat 01/96.

Rønning, Rolf (2003): Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap. Bergen: Fagbokforlaget.

Strand, Mona (2000): Engasjement i lokale lister: Protestatferd eller ønske om lokalpolitisk fornyelse? Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hovedoppgave.

Østerud, Øyvind (1991): Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann, Mogens N. Pedersen (red.) (1997): Statsvitenskapelig leksikon. Oslo: Universitetsforlaget.

Hamar Arbeiderblad høsten 2002 om PP