

## Besvarelse af skriftlig individuel 3-dagesopgave i Politologi og Offentlig Administration fredag den 19. – mandag den 22. januar 2007

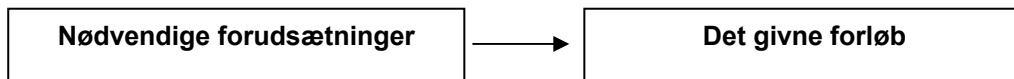
### Besvarelse af 1B:

**De konkrete beslutnings- og implementeringsprocesser, der tidsmæssigt løb sammen på netop dette tidspunkt og som kan betragtes som nødvendige forudsætninger for det givne forløb.**

#### Afgrænsning

Indledningsvis er det nødvendigt at gøre sig nogle metodiske overvejelser i forhold til den stillede opgave. Der tales om nogle nødvendige forudsætninger til et givet forløb. Tankegangen kan illustreres i figur 1.

Figur 1:



Hvad er det, som skal forklares, og hvad er det for nogle nødvendige forudsætninger? Besvarelsen har det udgangspunkt, at samfundsvidenskab ikke handler om direkte årsags- og virkningskæder, men snarere probabiliteter (Hellevik 2003). Nødvendige forudsætninger bliver således i besvarelsen til mulige forklaringer, der betragtes som uafhængige variable. Besvarelsen vil prøve at foretage en vis vægtning af forklaringerne. Det genstandsfelt, som besvarelsen ønsker at forklare, er "*det givne forløb*"

Ved det "*givne forløb*" ønsker besvarelsen nærmere at forklare, hvorfor der opstår en national velfærdsdagsorden i perioden fra den 1. september til den 1. november 2006. Klimaks for den nationale velfærdsdebat er, at man i dagbladene den 5. oktober 2006 kan læse, at finansordfører Kristian Thuesen Dahl fra regeringens støtteparti Dansk Folkeparti mener, at der skal findes en milliard kroner til trængte kommuner. Han udtaler ifølge avisen Urban til Ritzau:

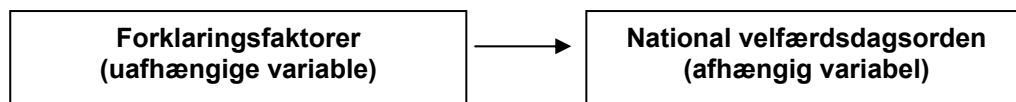
"Hvis tingene er skredet, må vi gribe ind og hjælpe de enkelte kommuner, der har problemer med engangsomkostningerne" (Urban Vest 5. oktober 2006, 1. sektion, side 4).

Afgrænsningen på besvarelsen er, at søgningen i Avisdatabasen er sket i perioden fra 1. september til 1. november 2006. Besvarelsen vil således ikke beskæftige sig med, hvad der er sket i november måned 2006 og senere. Det er ikke hensigten at fortælle om begivenhedsforløbet i detaljer og kronologisk, da det forudsættes at være kendt stof.

Figur 2 illustrerer afgrænsningen af opgaven. Hensigten er at forklare, hvorfor der opstod en national velfærdsdagsorden, som kan operationaliseres ved, at en finansordfører fra

regeringens støtteparti mener, at der skal flere penge til kommunerne. Besvarelsen vil kortlægge en række uafhængige variable og deres samspil.

Figur 2: Afgrænsning af opgaven



Det teoretiske udgangspunkt bag analysen er ikke-rationelle beslutningsteorier med udgangspunkt i teorien af J. W. Kingdon (1984) om dagordensfastsættelse og modellen omkring Garbage Can af Johan Olsen et al. (1972). Teorierne genfortælles ikke, da de forudsættes at være kendte. Bemærk at Kingdons teori er en videreudvikling af Garbage Can.

### Teoretiske overvejelser

De ikke-rationelle beslutningsteorier har styrker og svagheder.

Svagheden er, at teorierne ikke kan anvendes instrumentelt i et kybernetisk perspektiv, hvor hensigten er at handle og forudsige. Teorierne har således ikke stor post-ante styrke. Det er ikke umiddelbart muligt at placere teorierne ind i en af de tre nyinstitutionalismer (Hall & Rosemary 1996), da tilfældigheder tillægges selvstændig forklaringsværdi. Begivenheder forklares hverken udelukkende kulturelt pga. af institutioner (sociologisk institutionalisme), som historiske spor (historisk institutionalisme) eller ud fra et rationelt syn som f.eks. Public Choice (rationel institutionalisme.).

Styrken ved teorierne er, at de er velegnede til at forklare begivenheder post-faktum. De kan i den henseende anvendes til at kaste lys over beslutningsprocesser, som måske ikke er så rationelle ved nærmere analyse (Mouritzen 2004). På den måde kan de anvendes heuristisk. Teoretisk er der heller ikke tale om, at forklaringsfaktorer er fuldstændig randomiserede, men snarere stokastiske (Bateson 2000:255f. og Kingdon 1984:216). Det vil sige, at udfaldet holder sig indenfor et begrænset muligt rum af tænkelige udfald. Der skal f.eks. være et "*policy Window*" (Kingdon) og "*entrepreneurs*", i Garbage Can, "*beslutningsanledninger*" (Christiansen & Nørgaard 2006:226). Endelig synes teorierne at være i god overensstemmelse med den fremherskende socialkonstruktivisme (Wenneberg 2002), hvor forklaringer ofte konstrueres ad hoc, in casu eller post faktum.

### National velfærdsdagsorden

Ifølge Kingdon er der tre vigtige faktorer eller strømme som hhv. er problemer, policy (løsninger) og politik.

Avisartiklerne viser, at en central aktør, som Socialdemokratiet ønskede at drive politik uden at have en klar policy (løsning) som alternativ til regeringens. Der var heller ikke opstået gode vinduer. Socialdemokratiet havde for flere år tilbage accepteret et skattestop

som en del af partiets politik. Helle Thorning-Schmidt havde også tidligere indgået et velfærdsforlig med regeringen.

Antageligvis havde partiet alligevel ønsket sig at få rejst en velfærdsdebat, hvor regeringen blev tegnet som en regering, der ville afvikle den nordiske universalistiske velfærdsmodel. Adskillige analyser viser, at der i befolkningen er et solidt flertal for den danske velfærdsstat (Christiansen og Nørregaard 2006:206-209).

Der var kommunalvalg i november 2005. Venstre fik ikke deres ønskede 50 borgmesterposter i de nye storkommuner, hvorimod Socialdemokratiet fik et godt valg herunder en række centrale borgmestere. I denne sammenhæng skal nævnes borgmester i Aarhus Kommune, Nicolai Wammen og overborgmester i København Kommune Ritt Bjerregaard. Den forholdsvis nye formand for Socialdemokratiet havde lovet socialdemokraterne, at hun kunne vinde over statsminister Anders Fogh Rasmussen. Intet i meningsmålingerne tydede på, at dette ville kunne lade sig gøre.

Socialdemokratiet var koblet af forliget omkring Strukturreformen. Man kan diskutere, hvilke policies (løsninger) de i virkeligheden havde. Er det en policy, at man ikke ønsker en reform eller forandringer i den offentlige sektor? Nicolai Wammen havde som bestyrelsesmedlem af Kommunernes Landsforening (KL) skrevet under på den kommuneaftale, der var indgået med regeringen i juni måned 2006. Anker Boye havde som socialdemokrat, rådmand i Odense Kommune og næstformand i KL gjort det samme. Yderligere havde Nicolai Wammen indgået et bredt forlig med besparelser på over 400 millioner kr. i Århus Kommune. Det var helt i overensstemmelse med teorien om politiske konjunkturcykler, altså besparelser tidligt i valgperioden.

En hurtig analyse viser, at det er uklart, hvilke alternative løsninger (policies) Socialdemokratiet og de socialdemokratiske borgmestere havde i forhold til regeringen. Ingen klare "*pet solutions*" synes at være tilstede. Men omvendt var der erfarne entreprenører som Wammen, Bjerregaard og Boye, der var klar til at drive politik, og gerne på landsplan. Kommunalvalget i København havde fået en mediedækning, som var det en landspolitisk begivenhed. Årsagen var Ritt Bjerregaard.

En socialdemokratisk kongres nærmede sig den 23. og 24. september 2006 uden at man havde en klar og alternativ policy, om hvordan Helle Thorning kunne slå Fogh. Temaet for kongressen var uddannelse! Man må have søgt efter problemer, der kunne anvendes til at få fat i medianvælgeren.

Heldigt for Socialdemokratiet var der ude i kommunerne ved at opstå en række problemer. De kommunale budgetter skulle være færdige den 15. oktober 2006. Forventeligt var det vanskeligt for de nye storkommuner at lægge budgetter for 2007. Der er udgifter til sammenlægning af kommuner, en ny udligningsreform og overtagelse af en række sociale og miljømæssige opgaver fra amterne.

Et underliggende problem er, at man i stigende grad anvender efterspørgselsorienterede budgetteorier (Jørgensen & Mouritzen 2005), og i en eller anden grad lader sig inspirere af normbudgettering (Serritzlev 2002). Rent objektivt skal der mange steder flyttes ressourcer fra børne- til ældreområdet. Som en konsekvens af dette, og i overensstemmelse med

mange forskellige teorier, f.eks. asymmetriteorier, budgetmaksimering, slacks, bureaushaping osv., går brugere, ansatte og fagforeninger i gang med at kæmpe mod besparelser i de kommuner og de områder, hvor der skal ske en harmonisering af serviceniveauet i nedadgående retning. I overensstemmelse med jerntrekanten (Jyllands-Posten Vest 29. september 2006, 1. sektion, side 9), medialisering (Christiansen & Nørgaard 2006:159-168) og nyhedskriterier eksploderer problemerne i medierne.

Strejkerne breder sig geografisk og områdemæssigt. Forældre til børn spærrer sådan, at pædagoger ikke kan komme på arbejde, elever boykoter undervisningen, pædagoger, folkeskolelærere og ansatte i ældreplejen aktionerer. Det er svært at se om BUPL og Danmarks Lærerforening eksplicit står bag aktionerne. Ude på sidelinjen starter gymnasieelever og rektorer. Endnu længere væk fra den kommunale økonomi og Strukturreformen går handelsskolerne i gang, fordi gymnasierne klager over, at de har for få midler i forbindelse med, at de skal være selvejende institutioner.

Alle blander sig i en debat, som langsomt bliver til en dagsorden om velfærd på national plan (analysens afhængige variabel). Medierne er fyldt med tal, beregninger og undersøgelser. Ifølge Kingdon kan man sige, at besparelser på børnehaver rammer centrale værdier i det danske samfund. Der skal ikke spares på børn. Det kan gå hen og blive et "godt" problem, som nogle bare skal gribe, og koble til policies og politik. I nogen udstrækning er det en del af befolkningens dagsorden, men det er også mediernes og politikernes dagsorden.

Uden en klar alternativ policy til regeringen og "pet solutions" går de socialdemokratiske entreprenører i gang. På trods af tidligere accept af skattestop, velfærdsforlig med regeringen og kommuneaftalen samt indgåede budgetforlig i Århus Kommune rejser Nicolai Wammen sammen med andre ikke socialdemokratiske borgmestre til København for at få foretræde for udvalget, der har med kommunerne at gøre. Wammen er også næstformand i Socialdemokratiet. Ritt Bjerregaard skyder mod regeringen og KL. Hun siger f.eks.:

*"Et flertal i KL varetager regeringens interesser i stedet for kommunernes, fordi de radikale støtter de borgerlige. Det beklager jeg. Fabrin kommer til at stå med et problem, når det viser sig, at kommunerne ikke kan overholde den økonomiske ramme"* (Politiken 29. september 2006, indland, side 4).

Borgmestrene ønsker sig flere penge. Løsningen eller policy er altså penge!

Som noget af en tilfældighed havde finansminister Thor Pedersen ved fremlæggelsen af forslag til finanslov i slutningen af august 2006 proklameret, at statens overskud er på 80 milliarder kroner, og at vi som danskere kunne købe hele verden. I det tidlige efterår 2006 er forhandlingerne om finansloven allerede gået i gang. Regeringen havde f.eks. bebudet at nu skulle det handle om en kvalitetsreform i den offentlige sektor. Socialdemokratiet måtte gøre noget for at erobre dagsordenen.

Debatten blev skarp og personlig. Indenrigsministeren kalder den århusianske borgmester for en imam der taler med flere tunger. De kommunale problemer er blevet til landspolitik. Den 15. september 2006 begynder indenrigsministeren at røre på sig. Han finder omkring 400 millioner kr. til kommunerne.

Det normale i dansk politik er, at især Venstre går ind for decentralisering ("*pet solution*") og Socialdemokratiet gået ind for centralisme for at sikre lighed ("*pet solution*"). Statsministeren går i efteråret indirekte ind og truer kommunerne med, at der kan lovgives om kommuneaftalerne. I en tale i Odense sig han:

*"Jeg er nødt til at sige til kommunerne, at det her får et efterspil. Når det her er overstået, så vil vi være nødt til at tage en meget alvorlig samtale med KL. Vi vil ikke have denne omgang en gang til. Det er ganske enkelt ikke et rimeligt forhold mellem en regering og den kommunale sektor, som repræsenterer en så stor del, at den offentlige økonomi"* (Jyllands-Posten Øst 24. september 2006, 1. sektion, side 6).

Denne tendens til centralisme og angreb på det kommunale selvstyre får formanden i KL Erik Fabrin, Venstre, til at gå imod sit eget parti på flere punkter. Statsministeren synes at støtte sig til den parlamentariske styringskæde på landsplan jævnfør citatet ovenfor.

Socialdemokratiet har ikke stemt for de nye storkommuner (centralisme), og nu forsvare partiets decentralisering og selvstyre! En ny policy, der synes at passe til det vindue, der er ved at åbne sig.

De mange problemer, der eksploderer i pressen gør, at Socialdemokratiets kongres bliver interessant. Uddannelsessteamet glider væk fra partiformandens dagsorden. Hun havde registeret problemerne og muligheden for at drive politik i et beslutningsvindue, der måske åbnede sig i nær fremtid. Et uddrag af hendes tale gives nedenfor. Bemærk, at det er starten af talen.

**"Kære kongres, Kære socialdemokrater, Kære gæster.** For tre uger siden sagde finansminister Thor Pedersen, at det gik så godt, at vi "snart kunne købe hele verden". At det gik så godt for dansk økonomi, at alle tal struttede af sundhed, og at regeringens økonomiske politik var en succes. Finansminister - det var ikke hele Danmarks hverdag du talte om der. Finansminister - i øjeblikket sidder de ude i kommunerne og skærer ned i hjemmeplejen til de ældre. Der bliver indført lukkedage på normale arbejdsdage i vores børnehaver og vuggestuer for at få økonomien til at hænge sammen. Der findes plejehjem, hvor der er "liggedage", fordi man ikke har råd til personale til at få de ældre op af sengen. Kvaliteten af undervisningen i folkeskolen sættes over styr, fordi kommunerne skal fyre lærere og proppe endnu flere børn ind i klasserne. Der er ikke råd til et sundt gratis måltid mad til de mindste børn i børnehaver og vuggestuer. Og dem der har det rigtig svært og oplever fattigdom, er endnu vanskeligere stillet end de var for 5 år siden. For dem går det den forkerte vej. Finansminister Thor Pedersen, danskerne går ikke og drømmer, og længes ikke efter at købe hele verden. Nej. Danskerne vil bare have velfærd. Fra hjemmehjælpere, pædagoger, lærere, sygeplejersker, vejarbejdere, socialrådgivere, togførere og dagplejemødre. Hverdagens helte - som du desværre er ved at gøre livet surt for. Danskerne vil have velfærd, og det er dig og din regering, finansminister, som ikke vil give dem det, fordi I hellere vil bruge pengene på skattelettelser. Derfor er regeringen i vanskeligheder, og derfor er Socialdemokraterne i fremgang!" (Fra Socialdemokratiets hjemmeside).

Oven i alt dette, kommunernes budget skulle være færdig den 15. oktober, en finanslov blev fremlagt i slutningen af august 2006, strejker og aktioner, nærmer folketingets åbningsdag den første tirsdag i oktober 2006.

Før åbningen af Folketinget har både statsministeren, indenrigsministeren og undervisningsministeren været i medierne for at forsøge at trappe krisen ned.

Det er bemærkelsesværdigt, at statsministeren i åbningstalen den 3. oktober 2006, stater ud med at tale om terror, fattigdom i Afrika og ytringsfrihed. Først langt henne i talen kommenterer han kommunernes økonomi og den aktuelle konflikt. Regeringen er ikke

interesseret i at bidrage til en "farlig" national dagsorden om velfærd. Emnet skal holdes væk fra den politiske dagsorden, en såkaldt non-decision (Christiansen & Nørregaard 2006:218).

Statsministeren siger bl.a. langt henne i talen:

*"På det seneste har der været en voldsom debat om økonomien i kommunerne. Nogle borgmestre klager over, at de skal spare. Og samtidig har en positiv finansminister fortalt, at aldrig har der været så mange penge i de kommunale kasser. Mange kan ikke forstå, hvordan det hænger sammen. Hvem har ret? Ja, sandheden er, at begge parter har ret. Finansministeren har ret i, at aldrig har der været så mange penge til rådighed i kommunerne som næste år. Næste år vil det offentlige forbrug være 31 mia. kr. højere end i 2001. De flere penge er hovedsageligt gået til sygehuse, ældre, børnepasning, skoler og andre velfærdsgoder. Det er ikke nedskæring. Det er vækst. Når der nu totalt set er flere penge, hvordan kan det så være, at der er kommuner, hvor nogle institutioner måske skal spare? Ja, der er to forklaringer. Den ene er, at nogle rige kommuner skal aflevere lidt flere penge til nogle fattige kommuner. Den såkaldte udligningsreform. Den anden forklaring er, at man inden for hver af de nye storkommuner skal finde et fælles serviceniveau.... Sådan går det til, at aldrig har der på landsplan været så mange penge i kommunerne, og samtidig skal man spare nogle steder med højt serviceniveau... (Statsministeriets hjemmeside: <http://www.stm.dk>)*

Velfærden er kommet på den nationale dagsorden, uanset hvad regeringen ønsker. Umiddelbart efter åbningstalen er der åbnet op for et vindue med nye beslutninger, også i forhold til vedtagelsen af den kommende finanslov. Regeringens støtteparti Dansk Folkeparti mener, at der skal findes en milliard kroner til kommunerne! Kristian Thuesen Dahl siger:

*"Hvis tingene er skredet, må vi gribe ind og hjælpe de enkelte kommuner, der har problemer med engangsomkostningerne". (Urban Århus 5. oktober 2006, 1. sektion, side 4)*

Der var intet andet at gøre for Dansk Folkeparti efter, at personalet på ældreområdet var gået ind i konflikten, da dette er et nøgleområde for partiet. Flere penge til ældresektoren og dermed indirekte til kommunerne er en "pet solution" for Dansk Folkeparti. Partiet foreslog, at man kunne tage pengene fra forskningsområdet. Partiet har næppe mange forskere som deres kernevælgere. Et vindue er åbnet for en fælles beslutning truffet af Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten i forhold til flere penge til kommunerne i den kommende finanslov eller en evt. genåbning af kommuneaftalen. Der er tale om et alternativt flertal uden om regeringen.

### Sammenfatning

Ifølge figur 2 kan der peges på en række mere eller mindre tilfældige faktorer, der gjorde at velfærden kom på den nationale dagsorden. Det skal være usagt, om det var nødvendige og endog tilstrækkelige forudsætninger for at forklare det konkrete begivenhedsforløb.

Hovedforklaringen (den uafhængige variabel) er at Socialdemokratiet, og i særlig grad den nye partiformand, manglede både problemer og policies (løsninger), men var klar til politics, hvis et vindue skulle åbne sig.

Magtfulde og erfarne socialdemokratiske entreprenører stod klar til at hjælpe partiformanden. De koblede problemer og løsninger sammen. Et hav af problemer

dukkede op i forbindelse med budgetlægningen i kommunerne. Ifølge rationel eller inkrementalistisk beslutningsteori burde man have indset problemerne på et langt tidligere tidspunkt, f.eks. i forbindelse med vedtagelsen af Strukturreformen, kommunalvalget i november 2005, ved vedtagelsen af udligningsreformen og indgåelsen af kommuneaftalen, men det havde man ikke! I forhold til Strukturreformen er den manglende rationalitet allerede analyseret i en artikel med udgangspunkt i Garbage Can modellen (Mouritzen2004).

Brugerbestyrelser, brugere, personale, professioner og fagforeninger artikulerede problemer og bragte deres "pet solutions" til tovs, nemlig flere penge eller i hvert fald ikke besparelser.


Som et catch-all parti (Christiansen & Nørgaard 2006:72-79), der i særlig grad går efter medianvælgeren ændrede og udviklede Socialdemokratiet en ny policy. På trods af tilslutning til skattestop, velfærdsforlig med regeringen, kommuneaftalen og generel ideologisk tilknytning til centralisme, gik Socialdemokratiet nu ind for flere penge til kommunerne og styrkelse af det kommunale selvstyre. Dette var i og for sig ganske rationelt. At man lod problemer bestemme løsninger.

Desværre synes der at være tale om strukturelle forhold, hvor der skal ske en serviceharmonisering internt i de nye storkommuner samt en flytning af ressourcer fra børne- til ældreområdet. En generel policy, som hedder ingen besparelser eller flere penge til kommunerne synes ikke at være en særlig nuanceret løsning.

I mange kommuner skete der ændringer på budgetterne efter balladen, f.eks. i Aalborg Kommune. Morsomt er det, at i Århus Kommune, slap entreprenøren Nicolai Wammen af sted med, at der ikke ændredes et komma i budgettet. Der skal stadig spares over 400 millioner kr.

Ud over at få velfærden på dagsordenen lykkedes det også Socialdemokratiet at få stor fremgang i meningsmålingerne under krisen, jævnfør figur 3.

Figur 3: Meningsmålinger for Socialdemokratiet igennem 2006

Valgresultat	19.marts	23.april	21.maj	5.juni	25.juni	20.aug.	17.sep.	22.okt.	18.nov.	17.dec.	
2005	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	
	<b>47</b> 25,8%	<b>39</b> 21,8%	<b>39</b> 22,1%	<b>40</b> 22,3%	<b>41</b> 23,0%	<b>42</b> 23,5%	<b>42</b> 23,9%	<b>49</b> 27,7%	<b>59</b> 32,9%	<b>55</b> 30,8%	<b>52</b> 28,7%

Kilde: Catinét Research for Ritzaus Bureau: <http://www.catinet.dk/default.asp?page=opinion/a.html>

I den forbindelse kan man sige, at partiets adfærd var rationel, men der er stadig en række irrationelle faktorer i forløbet. Hvordan kan en konflikt omkring besparelser på pædagogområdet i Århus brede sig til gymnasie- og handelsskoleområdet på landsplan, hvor landets undervisningsminister må på banen? Det kan kun skyldes, at der er nogle problemer, noget policy og nogle entreprenører på uddannelsesområdet, der øjner at et beslutningsvindue måske vil åbne sig.

Af andre faktorer, der i mindre grad kan forklare, at der opstod en national velfærdsdagsorden er selvfølgelig en række datoer, hvor problemer, policy og politics flyder sammen. Fremlæggelsen af regeringens finanslovsforlag i slutningen af august 2006, Socialdemokratiets kongres i Aalborg den 23. og 24. september 2006, åbning af folketinget den 3. oktober 2006 og endelig afslutningen af kommunernes budgetlægning den 15. oktober. I sig selv kunne regeringens finanslovsforslag ikke bringe nogen på gaden, da ingen stærke interesseret blev truet. Naturligvis går erfarne politikere ind og kobler problemer, policies og politik i de beslutningsvinduer der kan åbne sig i tilknytning til de nævnte datoer.

Det er ikke muligt med denne korte analyse, at fastslå om velfærdsdagsordenen er befolkningens, mediernes eller politikernes dagsorden, men at dagsordenen blev national skyldes sandsynligvis et Socialdemokrati, der søgte efter problemer og policies (løsninger), og var klar til politik.

Afslutningsvis kan man sige, at skabelsen af en national velfærdsdagsorden ikke var udtryk for fuldstændig tilfældighed, men snarere et stokastisk forløb, hvor flere udfald var mulige. Analysen sandsynliggør, at de ovenfor påviste forskellige faktorer er vigtige forudsætninger for det givne forløb.

## **Besvarelse af 2:**

Med henblik på at kortlægge fordele og ulemper ved den enkelte styreform sammenlignes udvalgsstyret og det nye rådsstyre som pr. 1. januar 2007 er taget i anvendelse i fem regioner. Ved udvalgsstyret tages der i særlig grad udgangspunkt fra det udvalgsstyre, man kender fra de tidligere mindre primærkommuner før 1. januar 2007.

Fordele og ulemper vurderes ud fra følgende perspektiver:

- 1) Demokrati
- 2) Accountability
- 3) Politik/Administration
- 4) Ledelse og økonomisk effektivitet

Perspektiverne overlapper hinanden, da de hænger sammen, så opdelingen er mere en måde at disponere besvarelsen på, end der er tale om rene snit.

### Demokrati

Der findes mange forskellige opfattelser af demokrati (Held 1993). Nævnes kan distinktionen mellem deltagelses- og konkurrencedemokrati.

Det traditionelle kommunale udvalgsstyre kan næppe leve op til nogle af de to demokratiformer. Efter et kommunalvalg er det ikke sådan, at det vindende parti eller koalition af partier sætter sig på alle centrale poster i kommunen. Tværtimod foregår der konstitueringsaftaler, hvor borgmesterposten, udvalgsformænd og bestyrelsesposter fordeles. Det er muligt at have en udvalgsformand fra et parti, som tabte kommunalvalget.



En ekspert mener, at den manglende gennemskuelighed af udfaldet af valget gør kommunalpolitik uinteressant for vælgerne (Jyllands-Posten 9. november 2005, 1 sektion side 6). Eksperten mener, at det er sjældent, at man ser en ordentlig oppositionspolitik i en kommune med udvalgsstyre (Jyllands-Posten 9. november 2005, 1 sektion side 6). Det vil være svært at hævde, at udvalgsstyret er mere åben for deltagelsesdemokrati. Praksis er, at der er meget lukkethed omkring det, der foregår i udvalgene. Ofte er det ikke muligt for borgerne at vide, hvordan deres politikere har forholdt sig til sager på et udvalgs møde. Strukturen kan meget let åbne op for segmentering og politikernes identifikation med sektorinteresser.

Det er vanskeligt at bedømme om det rådsstyre, der tegnes i bilaget er mere demokratisk. I og med at man kun har et forretningsudvalg, synes det at åbne op for, at flere sager vil blive drøftet i rådet. Sagerne vil ikke i samme omfang forsvinde i lukkede udvalg, som ofte har tillagte beføjelser ifølge forskellig lovgivning på det kommunale område.

Hvis man, som Mouritzen mener, at "*et demokrati er et politisk system, der effektivt er kontrolleret af systemets ligeværdige borgere*" (planche), må et rådsstyre være mere demokratisk end et udvalgsstyre, da flere sager behandles i et plenum og dermed lettere kan kontrolleres af ligeværdige borgere. Åbenheden er også et spørgsmål om accountability (Sørensen 2005).

Det skitserede rådsstyre suppleres med en række andre fora, hvor ikke kun politikere, men også andre interesser kan blive repræsenteret. Det forekommer, som en institutionalisering af de træk til neokorporatisme som man i mange år har iagttaget i Danmark. Det vil også kunne føre til segmentering og varetagelse af sektor interesser. Hensigten har dog sikkert været at skabe noget, der ligner professionelle bestyrelser. En markedsgørelse af forvaltningen og en tro på det private er i overensstemmelse med New Public Management.

Hvis man hypotetisk kan tale om en kommunal parlamentarisk styringskæde, synes det ikke at blive mere demokratisk, at man har sådanne udvalg, der er sammensat af aktører med mange forskellige interesser, der ikke ved et valg kan afsættes.

Der er eksperter, der synes at forsvare udvalgsstyret, da det giver politikerne mulighed for at kende sagerne i detaljerne. De mener, at politikerne her kan varetage repræsentationsrollen (Andersen et. all.1998). Det modsatte er politikernes ledelsesrolle, hvor meget er uddelegeret og udliciteret. I sidstnævnte tilfælde taler de om, at politikerrollen bliver "*endimensionaliseret*" (Andersen et. all.1998). Politikerne bliver blot til overordnede bestyrelsesmedlemmer, der ikke kender detaljerne og dermed ikke har så stor viden (Andersen et. all. 1998). I bilaget tales der om, at politikerne skal have en sådan borgerinddragelsesrolle, hvilket umiddelbart ikke virker overbevisende i forhold til de nye store regioner. Borgere tænker normalt i konkrete sager og ikke mål og strategier.

Sammenfattende kan man sige, at hvis man virkelig skulle leve op til et konkurrencedemokrati på det kommunale område, skulle man nok indføre et kabinetstyre, hvor det vindende flertal satte sig på alle centrale poster. Det kendes fra England og Holland samt i Oslo. End ikke forretningsudvalget i rådsstyret bliver et sådant kabinet, da

det sammensættes efter forholdstalsvalg, således at også de tabende partier vil blive repræsenteret. Dermed bliver det uklart, hvem der er oppositionen.

### Accountability

Al erfaring og analyse af udvalgsstyret viser, at det er meget svært at gøre et ansvar gældende overfor politikere. En kommunalbestyrelse arbejder som et kollegium, så end ikke borgmesteren kan entydigt drages til ansvar for beslutninger længere nede i organisationen (cf. Farumsagen). Ministerielstyret med et juridisk og politisk ansvar for borgmesteren findes ikke i udvalgsstyret. Det er således svært for principalen (folket) at gøre et ansvar gældende overfor agenten (politikere) (Sørensen 2005).

Det at rådsstyret ikke på samme måde arbejder i udvalg åbner i større udstrækning op for at politikere kan gøres ansvarlige. Dog bliver det meget mudret, hvis de forskellige fora og adhoc udvalg med ikke-politikere tildes beføjelser udover at rådgive, da man her på ingen måde kan gøre et eksplicit politisk ansvar gældende. En repræsentant for Dansk Industri er ikke på valg. Institutionaliseret neokorporatisme eller segmentering er modsætning til accountability og parlamentarisk styringskæde. I bilaget tales der godt nok om en særlig forhandlingsrolle for politikere, som måske kan sammenlignes med bestyrelsesmedlemmer i private selskaber.

### Politik/Administration

Det fremgår klart af oplægget om rådsstyre, at politikere i mindre grad skal varetage driftrollen og i større grad en strategirolle. Ved at politikere løsriver sig fra detaljebehandlingen af sager i udvalg er det tanken, at de kan frigøre sig fra sektorinteresser og segmentering. De skal i stedet kunne prioritere på et overordnet plan jævnfør dog den tidligere kritik af politikere som bestyrelsesmedlem. Kritisk kan man sige, at troen på at man kan skelne mellem administration og politik er overtaget fra Weber. Det er næppe klart altid at afgøre, hvornår noget er drift eller strategi, eller administration og politik. Tankegangen er i overensstemmelse med rationel institutionalisme og i særlig grad Public Choice. Her tror man ofte, at det er muligt at skelne mellem at prioritere og vælge, målsætte og udføre.

I udvalgsstyret er der ingen tvivl om, at politikere ofte går ind i konkrete driftssager og blander administration og politik sammen. De er advokater og sagsbehandlere (Andersen et. al. 1998). Det rejser dog også problemer i forhold til at gøre et ansvar gældende overfor administrationen. Principalen burde være politikere og administrationen agenten (Sørensen 2005), men hvis principalen selv administrerer sammen med administrationen, der burde være agenten, går det hen og bliver komplekst. Hvem har ansvaret? Derfor taler meget for, at politikere kun skal udstikke de store linjer herunder målsætte og prioritere og lade embedsmændene administrere. Det taler til rådsstyrets fordel.

### Ledelse og økonomisk effektivitet

Det synes oplagt, at et udvalgsstyre, hvor politikere går dybt ind i enkeltsager, eller hvor enkeltsager hele tiden politiseres, ikke giver god grobund for ledelse og økonomisk effektivitet. Politikere er måske nok borgernes advokater og sagsbehandlere, men det

gør det svært at træffe ubehagelige beslutninger. Jævnfør i øvrigt teorier om asymmetrier og fordelingen af private og offentlige goder, hvor brugere, personale og professioner mobiliseres ved besparelser. Det kunne være en hypotese, at rådsstyret vil gøre det lettere for politikerne at varetage skatteydernes interesser. At det vil være lettere at gå fra marginal budgettering til ramme-, mål og ramme-, norm- eller endog blokbudgettering. Det er nok ikke en tilfældighed, at rådsstyret er indført som styreform i regionerne, som skal forvalte sundhedssektoren, hvor der er uendelige behov og stærke professioner som læger og sygeplejersker.

Lidt polemisk kan man sige, at udvalgsstyret frem for rådsstyret i større udstrækning forhindrer asymmetrier i forhold til information. Politikerne kender området, driften og sagerne, så det er vanskeligere for embedsmændene at budgetmaksimere, skabe slacks eller skaffe sig interessante opgaver (bureaushaping) når udvalgsstyret anvendes.

### Sammenfatning

Rådsstyret er ovenfor kort sammenlignet med udvalgsstyret på fire dimensioner, nemlig demokrati, accountability, politik/administration og endelig ledelse og økonomisk effektivitet. Det er ikke muligt at give en entydig konklusion, men meget tale for at et rådsstyre vil have mange potentialer for at være mere demokratisk, bedre mulighed for at gøre et ansvar gældende, bedre distinktion mellem politik og administration samt endelig give bedre mulighed for ledelse og økonomisk effektivt.

## **Litteraturliste**

- Andersen, Vibeke Normann; Berg, Rikke; Jensen, Roger, Buch (1998): "Omstilling og servicedemokrati i kommunerne – politikerrollen under forandring" i *Politica*, 30. årgang nr. 3, 1998, pp. 324-339.
- Bateson, Gregory (2000): Steps to an Ecology of Mind, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Christiansen, Peter Munk; Nørgaard, Asbjørn Sonne (2006): Demokrati, magt og politik i Danmark, Gyldendal.
- Hall, Peter A.; Taylor, C.R. (1996): "*Political Science and the Three New Institutionalism*", I, *Political Studies* (1996), XLIV, pp. 936-957.
- Held, David (1993): Models of Democracy, Polity Press.
- Hellevik, Ottar (2003): Forskningsmetode i sociologi og statsvitenskap, Universitetsforlaget, Oslo.
- Jørgensen, Torben Beck; Mouritzen, Poul Erik (2005): Udgiftspolitik og budgetlægning, 2. udgave, Systime Academic.
- Kingdon, J. W. (1984): "*Agendas, alternatives and public policies*", Little Brown & Company, 88-94 og kap. 9.
- Mouritzen, Poul Erik (2004): "*Strukturreformen som en skraldespand*", *Administrativ Debat* nr. 4.
- Olsen, Johan et. al. (1972): "*A Garbage Can Model of Organizational Choice*", *Administrative Science Quarterly*, 17, March 1972, 1-25.
- Serritzlew, Søren (2002): "*Ritualer og realiteter i den kommunale budgetlægning*" pp. 139-162 i Jens Blom Hansen et al. (red.) Kommunale patologier, Århus, Systime.
- Sørensen, Marianne (2005): "*Politisk ansvar i de danske kommuner*". Speciale ved Institut for statskundskab, Aarhus Universitet, pp. 42-55.
- Wenneberg, Søren (2002): Socialkonstruktivisme. Positioner, problemer og perspektiver, Samfundslitteratur.

## **Et uddrag af anvendte avisartikler, kronologisk opført.**

- Jyllands-Posten 9. november 2005, 1 sektion side 6, "*Styreform: Kommunestyre uden politik*".
- Jyllands-Posten Øst 24. september 2006, 1. sektion, side 6. "*Thorning kritiserer politianmeldelse*".
- Jyllands-Posten Vest 29. september 2006, 1. sektion, side 9. "*Kronik: Danmarks Lærerforening som mediehacker*".
- Politiken 29. september 2006, indland, side 4, "*Borgmestre skal skære yderligere*".
- Urban Vest 5. oktober 2006, 1. sektion, side 4, "*Pædagoger vejrer penge*".

## **Anvendte internetsider**

<http://socialdemokraterne.dk/>

<http://www.stm.dk>

<http://www.catinet.dk>