

Simon Krogh

## Dåbsgaven til de nye regioner: et fleksibelt forretningsudvalgsstyre<sup>1</sup>

Strukturreformen indebærer en væsentlig mindre opgaveportefølje til regionerne og afskaffer skatteudskrivningsretten på regionalt niveau. Det er derfor ikke overraskende, at Folketinget i juni 2005 træffer beslutning om en ny politisk styreform i de fem regioner. En analyse af beslutningsprocesserne bag vedtagelsen af styreformen viser imidlertid, at det først og fremmest er et politisk ønske om, at de nye regioner ikke må ligne de tidligere amter, som er hovedårsagen til styreformændringen. Til trods for at de politiske beslutningstagere ikke undlader at fremføre den ændrede opgaveportefølje og forskellige iboende svagheder ved udvalgsstyret som begrundelser for det fleksible forretningsudvalgsstyre, peger analysen på, at de mere har karakter af ideelle snarere end reelle begrundelser.

Det er næppe nogen overdrivelse at betegne strukturreformen som en af de mest vidtrækkende ændringer af den offentlige sektor, der er gennemført i Danmark siden kommunalreformen i 1970. Strukturreformen indebærer blandt andet, at de fjorten amter og to hovedstadskommuner nedlægges og erstattes af fem nye regioner uden skatteudskrivningsret og med en – i forhold til amterne – smallere opgaveportefølje. En anden og ganske overset ændring var, at også hovedmodellen for amternes politiske organisering – udvalgsstyret – forlades og afløses af et såkaldt *fleksibelt forretningsudvalgsstyre*. Med den nye styreform fastsættes en ny<sup>2</sup> ramme for varetagelsen af den umiddelbare forvaltning og regionsrådsformandens funktioner, hvorfor det fleksible forretningsudvalgsstyre – som det fremgår af tabel 1 – på en række udvalgte dimensioner adskiller sig fra amternes udvalgsstyre (jf. Krogh og Skött, 2007).

Tabel 1. Det fleksible forretningsudvalgsstyre vs. udvalgsstyret

	Det fleksible forretningsudvalgsstyre	Udvalgsstyre
Umiddelbar forvaltning	Regionsrådet og/eller forretningsudvalget	Stående udvalg
Leder af forvaltningen	Regionsrådsformanden	Borgmesteren
Udvalgsstruktur	Ad hoc-udvalg	Stående udvalg

En ny politisk styreform indebærer en række institutionelle ændringer af måden, hvorpå det politiske og administrative system bindes sammen. Udvalgsstyret i de tidligere amter har blandt andet baseret sig på en aktiv inddragelse af lægmænd i den udførende administration og en spredning af magten mel-

lem flere forskellige politiske organer og partier (jf. Berg, 2004: 16). Konsekvensen har været, at andre vigtige hensyn som eksempelvis en klar ansvarsfordeling, transparens i beslutningsprocessen og styrbarhed på tværs af de politiske områder er blevet nedprioriteret. Forklaringen er, at styreformen er en formel institution, „der foreskriver et bestemt regelsæt dels for valget af og sammensætningen af de politiske organer, dels for disse organers opgaver og ansvar“ (Berg, 2004: 4), hvorfor der til enhver styreform knytter sig forskellige hensyn, som i praksis kan vise sig at være modsatrettede. Valg af styreform bliver derfor et mere eller mindre eksplicit prioriteret valg mellem disse hensyn (Berg, 2004; Mouritzen, 2001).

Styreformer indvirker med andre ord på de institutionelle rammer for det lokale demokrati. Set i det lys er det ganske interessant, at ikke bare studier af styreformers virkninger for det lokale demokrati (se dog Berg og Petersen, 2001; Glavind og Kirkegaard, 2006; Mouritzen 1998), men også analyser af beslutningsprocesserne bag valg af styreformer mest af alt glimrer ved deres fravær inden for den politologiske litteratur. Denne artikel vil forsøge at råde bod på sidstnævnte ved at kulegrave de processer, som ledte frem til *Lov om regioner og nedleggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab* (herefter Regionsloven) og nærmere den del af Regionsloven, som omhandler den politiske styreform. Hensigten er at forklare, hvorfor de fem regioner fik en ny styreform og derigennem at forbedre forudsætningerne for efterfølgende at evaluere virkningerne af styreformen (jf. Dahler-Larsen, 2003).

## Teoretisk udgangspunkt

Studier af beslutningers tilblivelse kan tage udgangspunkt i en række forskellige idealtypiske beslutningsteorier (se fx March, 1995: 51). Det er nærliggende at tage udgangspunkt i den oprindelige rendyrkede rationelle teori, fordi teorien først og fremmest, som Søren Winter bemærker, har fungeret som „syndebuk“ for tilblivelsen af andre teoriretninger (Winter, 1991: 360), men også fordi rationalistiske idealer generelt har vundet indpas i specielt de vesteuropæiske samfund (March, 1995). Et kendetegn er således, at de fleste teorier enten definerer sig i forlængelse af den rationelle teori eller distancerer sig som modstykke hertil (March, 1994; Winter, 1991).

Den rationelle idealmodel har været udsat for deskriptiv såvel som præskriptiv kritik. Deskriptivt fordi teorien fungerer som en dårlig beskrivelse af, hvordan langt de fleste politiske beslutningsprocesser faktisk forløber (Simon, 1947: 79), og præskriptivt fordi teorien tilbyder en dårlig anbefaling til, hvordan organisationen bør træffe beslutninger. Teorien om *begrænset rationalitet* fremhæver individets kognitive begrænsninger og anfægter økonomernes antagelse om, at *the economic man* er i stand til at opnå fuldkommen rationalitet. Simon påstår

ikke, at beslutningstagerne handler irrationelt, men at de ikke formår at leve op til det rationelle ideal. Ifølge Simon har mennesket grundet dets kognitive begrænsninger ikke tilstrækkelig intellektuel kapacitet (Simon, 1992: 3), hvorfor han præsenterer ideen om *the administrative man* (Simon, 1947). Det administrative menneske har uklare mål, som typisk forandres løbende, og overvejer kun enkelte mulige løsninger og deres konsekvenser sekventielt (Winter, 1991: 361). Beslutningstagerne accepterer derved implicit, at det kun er et begrænset antal handlingsalternativer og en begrænset viden om konsekvenserne ved disse, som indhentes forud for en beslutning (Simon, 1992: 4). Adfærden betegner Simon som tilfredsstillende, idet beslutningstageren vælger det alternativ, som er det mest tilfredsstillende uden sikkerhed for, at det er det bedste.

Simon opererer med tre faser i beslutningsprocessen – efterretningsfasen, designfasen og udvælgelsesfasen – som adskiller sig fra den oprindelige rationelle teori på to dimensioner: Dels retter Simon fokus mod kompleksiteten inden for og mellem faserne, dels er der tale om iterative processer, idet en frem- og tilbagekobling kan finde sted mellem faserne (Simon, 1947).

Simons begrænsede rationelle teori er blevet kritiseret for at behandle kollektive beslutninger, som var de truffet ud fra en kollektiv rationalitet. Denne forenkling forudsætter en entydig og konfliktfri målsætning, der ved første øjekast synes problematisk, når beslutninger – som tilfældet er med strukturreformen og dens følgelovgivning – påvirkes og træffes af flere forskellige politiske aktører med konfliktende præferencer. Der kan derfor med fordel indhentes et supplement fra teorier inden for den rationelle institutionalisme, som afviser antagelsen om én kollektiv aktør og i stedet bygger på to grundlæggende antagelser om en metodisk individualisme (individet bør være udgangspunktet) og en aksiom (adfærdsantagelse) i form af en individuel rationalitet (se fx Knight, 1992; Ostrom, 1986). Teorierne hævder derfor – i modsætning til Simon – at analyser af beslutninger bør tage udgangspunkt i individet. Derved leverer de et relevant bidrag, når beslutningsprocesser med strategiske aktører med forskellige præferencer skal analyseres inden for en institutionel ramme. Hensigten er ikke at teste teorierne ud fra en konkurrencestrategi (Roness, 1997), men derimod at anvende teorierne til at forklare beslutningsprocessen bag styreformens tilblivelse.

Inden først styreformens optagelse og forbliven på den politiske beslutningsdagsorden og herefter den politiske beslutningsproces analyseres, skal der i det følgende afsnit knyttes et par kommentarer om det metodiske grundlag for undersøgelsen.

## Undersøgelsens metodiske grundlag

En række forskere ved Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet gennemfører for øjeblikket en evaluering af den politiske styreform i regionerne.

Denne artikel knytter an til evalueringen ved at belyse de indledende processer, som førte frem til beslutningen om at indføre et fleksibelt forretningsudvalgsstyre. Eftersom både kendskabet til den konceptuelle kontekst er beskedent, og identificeringen af forskellige aktørers præferencer bedst lader sig gøre gennem de sociale aktørers egne beskrivelser (jf. blandt andre Kvale, 1997), synes den kvalitative metode at være en velegnet metodisk afgrænsning for den følgende undersøgelse.

Der blev derfor i perioden fra 6. november 2006 til 9. februar 2007 gennemført en række semistrukturerede interviews (jf. Kvale, 1997) den tidligere indenrigs- og sundhedsminister og de daværende ordførende politikere fra Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre. Politikerne blev udvalgt efter en omfattende gennemgang af en række artikler fra både nationale og lokale/regionale aviser fra sommeren 2002 til juni 2005. Det viste sig imidlertid i løbet af interviewene, at tilmed enkelte embedsmænd centreret omkring Indenrigs- og Sundhedsministeriets nuværende departementschef havde spillet en afgørende rolle i forløbet op til Regionslovens udarbejdelse. Derfor blev den tidligere departementschef, den nuværende departementschef og en kontorchef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet interviewet. Endvidere interviewedes også regionsrådsformanden og regionsdirektøren i hver af de fem regioner samt den tidligere direktør for Amtsrådsforeningen.

### Forhistorien: Hvorfor kommer styreformen på den politiske dagsorden?

Regionsloven og tilblivelsen af en ny politisk styreform er med Tsebelis' udtryk *nested* (Tsebelis, 2002), dvs. indlejret, i den endelige aftale bag strukturreformen, fordi Regionsloven er en af de i alt 50 beslutninger, der følger med strukturreformen. Det fremgår således af forligsteksten bag strukturreformen, at „regionernes etablering og de øvrige styrelsesforhold, herunder regionernes styreform, fastsættes i loven om regioner“ (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004: 20).

Nærliggende er det derfor at stille spørgsmålet, om regionernes politiske styreform i regionerne allerede optages på den politiske beslutningsdagsorden under det forløb, som leder frem til aftalen om en strukturreform i juni 2004. Ifølge flere aktører er det på ingen måde tilfældet: „I den proces frem til aftalen om en strukturreform i juni 2004 bliver styreformen som sådan ikke diskuteret“ (Lars Løkke Rasmussen, interview). Den tidligere departementschef i Indenrigs- og Sundhedsministeriet bekræfter, at „styreformen var en detalje, som spillede en mindre rolle i det samlede forløb frem til aftalens vedtagelse“ (Ib Valsborg, interview).

At styreformen ikke optages på dagsordenen samtidig med de andre dele af

strukturen, er der imidlertid ikke noget overraskende i. Først og fremmest fordi andre områder – blandt andet opgavefordelingen – spiller en væsentlig rolle på daværende tidspunkt. Men også fordi nyere bidrag inden for dagsordensteorien faktisk afviser, at beslutningers tilblivelse udelukkende er drevet af rationelle logikker. Tankegangen er ifølge John W. Kingdon (2003), at der ikke nødvendigvis eksisterer en instrumentel kobling mellem den beslutning, som træffes, og de problemer som beslutningen ideelt set skal løse. Der kan være aktører, som har løsningsforslag parat, som vedkommende ikke er i stand til at få på dagsordenen, fordi koblingen til problemet er uproduktivt. Konsekvensen er dog, at der må være aktører, som i relation til den politiske styreform har en række løsningsforslag parat, der vil søge andre problemer (jf. Kingdon, 2003). Det er imidlertid ikke tilfældet i de tidlige processer. Ifølge flere centrale beslutningstagere er der ingen aktører, som sidder inde med en idé eller et løsningsforslag, der går i retning af en ny politisk styreform, eller som venter på muligheden for at koble et givent problem til policy-forslaget.

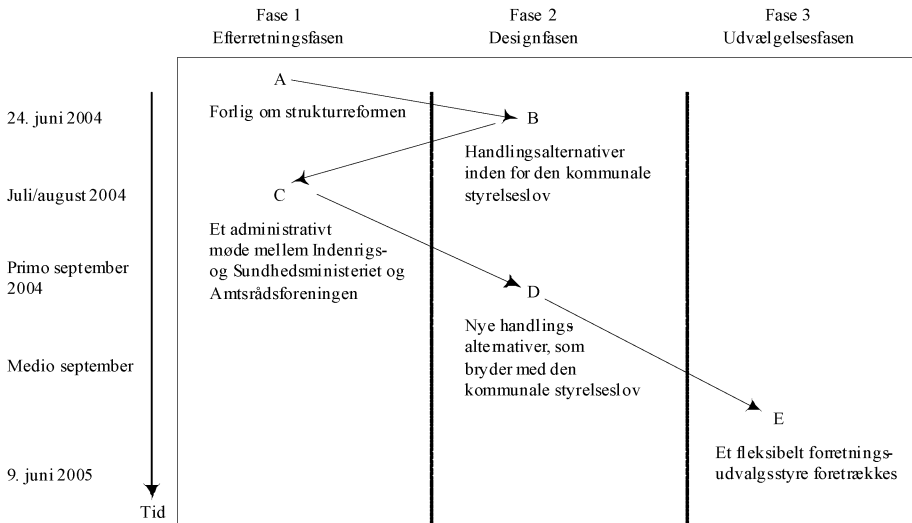
Hovedindtrykket er med andre ord, at den politiske styreform ikke kommer på den politiske beslutningsdagsorden før efter forliget om strukturen den 24. juni 2004. Beslutningstagerne kunne – trods regionernes ændrede vilkår i forhold til de tidligere amter – i princippet have valgt at fortsætte med udvalgsstyret fra de tidligere amter. Men eftersom der kan identificeres klare politiske ønsker om, at det regionale led skal opbygges, så det på ingen måde kommer til at ligne de tidligere amter, er beslutningstagerne tvunget til at træffe en beslutning i en senere fase. Den tidligere kommunalordfører fra Dansk Folkeparti beskriver det ganske rammende: „Vi måtte erkende, at vi ikke kunne komme igennem med helt at afskaffe det tredje led. Derfor bliver det helt centrale for os at få et led, som for alt i verden ikke kommer til at ligne de gamle amter“ (Poul Nødgaard, interview).

Efter forliget om strukturen i juni 2004 står det ganske klart, hvad beslutningstagerne ikke ønsker (amternes udvalgsstyre), men tilmed lige så uklart, hvad de så i stedet stræber efter. Noget tyder i overensstemmelse med Simon på, at beslutningstagerens mål og præferencer først udvikler sig i processen.

### Beslutningen om et fleksibelt forretningsudvalgsstyre

Ifølge Simon (1947) består en beslutningsproces, som tidligere nævnt, af tre overordnede faser. Det fremgår af figur 1, at beslutningsprocesserne frem til Regionslovens vedtagelse kan anskues ud fra fem delprocesser (A-E). I det følgende skal der ses nærmere på de begivenheder, som udspiller sig inden for hver af delprocesserne, og som i sidste ende leder frem til en ny politisk styreform i regionerne.

Figur 1. Beslutningsprocesserne frem til styreformens vedtagelse



#### Proces A: Forlig om strukturreformen

Da aftalen om strukturreformen indgås den 24. juni 2004, står det klart, at politikerne er tvunget til at træffe beslutning om den politiske styreform. Det er imidlertid ikke styreform, som ved første øjekast har politikernes og administrationens opmærksomhed. Årsagen er, at styreform ikke bare ifølge den daværende departementschef Ib Valsborg er „en detalje“ i processerne frem mod den samlede reform, men tilsyneladende også i tiden efter er underlagt strukturreformens øvrige følgeslovgivning. Tidligere kontorchef i Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunalafdeling og tidligere departementschef i samme ministerium Christian Schønau beretter:

„Man skal huske på, at Regionsloven er én blandt fire meget, meget store love - blandt andet hele delingslovgivningen, som vi brugte meget energi på, og loven om de forpligtende kommunale samarbejder, som var indviklet. Så det er ikke sådan, at vi har siddet i flere måneder og funderet over det her spørgsmål“ (Christian Schønau, interview).

De begrænsede tidsmæssige ressourcer, som ifølge Christian Schønau eksisterer på det administrative niveau, udspringer tilsyneladende af det politiske niveau. Meget tyder i hvert fald på, at embedsværket – og det vil sige først og fremmest den daværende kontorchef i kommunalafdelingen, Christian Schønau, og afdelingschefen i juridisk afdeling, Hans B. Thomsen, – ikke modtager klare signaler fra ministeren eller andre politikere om, i hvilken retning embedsværket skal arbejde. De har derimod det i baghovedet, som gennemsyrrer hele

regeringens tilgang, nemlig at lave noget, som adskiller sig markant fra amterne.

Konsekvensen er i første omgang, at beslutningstagernes mål i en vis forstand er ganske entydige, men ikke særligt operationelle, når en beslutning skal træffes, hvor status quo alternativet på forhånd er udelukket. Dertil kommer, at det tilmed er ganske uklart, hvad beslutningstagerne står over for af problemer. Som den tidligere kommunalordfører i Venstre og nuværende medlem af Ny Alliance, Leif Mikkelsen, fortæller, „er det ikke en egentlig utilfredshed med udvalgsstyret, men mere at det ikke er meningen, at de fjorten amter skal laves om til fem“ (Leif Mikkelsen, interview). Den daværende socialdemokratiske kommunalordfører, Ole Stavad, er ikke overraskende på linje med Leif Mikkelsen:

„Der skitseres reelt ikke nogle problemer i forhold til udvalgsstyret og i forhold til amterne, men der er et klart ideologisk ønske om, at man vil have dem væk. Det er ikke svagheder ved udvalgsstyret, som gør, at man er nødt til at ændre på styreformen. Man ønsker bare, at det skulle være noget, som ikke lignede de gamle amter“ (Ole Stavad, interview).

Helt i tråd med Simons begrænsede rationelle teori tegner der sig kort efter strukturreformens vedtagelse et billede af, at der hverken kan identificeres klare mål i relation til valg af styreform eller klare problemer med udvalgsstyret. Det forstærker med Simons ord den usikkerhed, som først og fremmest embedsmændene handler under, og som tilsyneladende indvirker på embedsmændenes søgning efter alternativer til udvalgsstyret (jf. Simon, 1966).

#### *Proces B: Handlingsalternativer inden for den kommunale styrelseslov*

Til trods for at de sparsomme politiske udmeldinger tilsyneladende peger væk fra udvalgsstyret, er det med henvisning til Simon (1947) ikke overraskende, at embedsmændene, ifølge Schönau, søger efter alternativer inden for det kendte – dvs. inden for rammerne af den kommunale styrelseslov (jf. Levinthal og March, 1993):

„Vi har på administrativt niveau den opfattelse, at den styrelseslov, som var gældende for amterne, indeholder mange muligheder for at lave mange forskellige styreformer og endda med en mulighed for med dispensation herfra at lave noget helt andet“ (Christian Schönau, interview).

Årsagen er, som det blev fremhævet i forrige afsnit, dels at embedsmændene handler under væsentlig usikkerhed, dels at de i tråd med Simon (1947) har en række kognitive begrænsninger (jf. også Scott, 2004). Noget tyder på, at disse begrænsninger også eksisterer hos embedsmændene, idet de ikke er i stand til både at indsamle tilstrækkelig information om den politiske styreform og må-

ske endnu vigtigere ikke har kapacitet til at behandle den eventuelle information. Væsentligt er det nemlig, at en række andre politiske emner med tilknytning til strukturreformen har langt højere prioritet end styreformen. Embedsmændene er i det hele taget arbejdsmæssigt hårdt spændt for i denne periode.

Christian Schönau og Hans B. Thomsen kommer ikke meget længere i sommeren 2004, end at de i udgangspunktet prøver at finde alternativer inden for den eksisterende kommunale styrelseslov. Ifølge Schönau bærer processen mere præg af en „tænkefase“, hvor administrationen i bedste Lindblom-stil med små skridt arbejder hen mod et alternativ. Den manglende viden forsøger Christian Schönau og Hans B. Thomsen i første omgang at råde bod på under et møde med en arbejdsgruppe for politisk og administrativ styring<sup>3</sup> nedsat af Amdsrådsforeningen (herefter amtsdirektørgruppen).

### *Proces C: Et administrativt møde mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Amdsrådsforeningen*

I august 2004 mødes Christian Schönau og Hans B. Thomsen med amtsdirektørgruppen, der har den daværende amtsdirektør i Nordjyllands Amt Per Okkels som formand. Det er Ib Valsborg, som formidler kontakten til Per Okkels og anbefaler at indlede en dialog med Amdsrådsforeningen.

For centraladministrationens embedsmænd tager mødet udgangspunkt i overvejelserne inden for den eksisterende styrelseslov. Ikke desto mindre fastslår Christian Schönau, at mødet hverken er formaliseret eller koordineret i forhold til de politiske beslutningstagere og derfor i udgangspunktet fungerer som „en uformel brainstorming, hvor vi mødte delvist uforberedte op og egentlig ville høre, hvad de havde at sige“ (Christian Schönau, interview). Det handler således først og fremmest for embedsmændene om at få en indsigt i det administrative niveau overvejelser om den politiske styreform og derigennem også at tilvejebringe større viden om mulige handlingsalternativer.

Det viser sig imidlertid hurtigt under mødet, at centraladministrationens tanker kolliderer med amtsdirektørernes ønsker. Per Okkels og amtsdirektørgruppen tænker nemlig i helt andre baner end det traditionelle udvalgsstyre:

„Vi var nogle stykker, som ikke tog udgangspunkt i udvalgsstyret. Det, som stod meget klart, var, at hvis man kørte videre med et udvalgsstyre, så ville man få nogle uhensigtsmæssige arbejdsforhold [...] Derudover var der et andet parameter, nemlig at vi blev pålagt 41 regionsrådsmedlemmer, som er mange. Derfor var den anden opgave at skabe en værdigrund til, at regionsrådet skulle have et ansvar og et ejerforhold til, hvad der foregik“ (Per Okkels, interview).

Det interessante er, at den adfærd, som amtsdirektørerne udviser, i vid udstrækning bygger på rationelle overvejelser. Årsagen er, at amtsdirektørerne foretager en instrumentel kobling mellem de problemer, der dels defineres med af-



talen bag strukturreformen, hvori det fremgår, at regionsrådet skal have 41 medlemmer, dels med opgaveporteføljen, som på daværende tidspunkt stort set kun indbefatter sundhedsvæsenet (jf. Christiansen & Ullitsgaard, 2008), og de mulige handlingsalternativer, som knytter sig til den politiske styreform. Synspunktet er ifølge amtsdirektørerne, at en smal opgaveportefølje såvel som ønsket om, at alle 41 regionsrådsmedlemmer skal have et bredt ejerskab til regionernes opgaver, ikke kalder på oprettelsen af sektorudvalg og dermed for etableringen af et udvalgsstyre. De iboende konsekvenser af udvalgsstyret kan med andre ord ikke løse de problemer, som synliggøres med en smallere opgaveportefølje og et relativt højt antal regionsrådsmedlemmer.

Omvendt bevirker centraladministrationens noget sparsomme overvejelser, at amtsdirektørerne tilsyneladende har mulighed for ikke bare at tilkendegive deres ønsker, men også at gøre deres indflydelse gældende. Per Okkels er i hvert fald ikke i tvivl om, at gruppens udmeldinger spiller en væsentlig rolle for det videre forløb: „Vi prøvede at fortælle Christian Schønau og co., at de bliver nødt til at tænke på en anden måde. Og det viste sig hurtigt, at de fandt en interesse for vores forslag“ (Per Okkels, interview). Christian Schønau lægger ikke skjul på, at amtsdirektørernes budskaber får centraladministrationen til at arbejde i en anden retning: „Det var faktisk først, da vi får beskrevet af amtsdirektørerne, hvad det var for forventninger, de havde, at vi for alvor begyndte at tænke i det, som endte med at blive den endelige styreform“ (Christian Schønau, interview).

#### *Proces D: Nye handlingsalternativer som bryder med den kommunale styrelseslov*

Det er helt tydeligt, at centraladministrationen efter mødet med amtsdirektørgruppen arbejder med et alternativ, der tager udgangspunkt i amtsdirektørernes overvejelser. Nærliggende er det, at disse overvejelser er i overensstemmelse med amtsdirektørgruppens debatoplæg fra den 29. november 2004. Her fremgår følgende:

„Som ny styreform foreslår projektgruppen en model – Rådsmodellen – hvor regionsrådet er den centrale, drivende kraft [...] For at sikre at der kan træffes beslutninger om den daglige drift, er det obligatorisk for regionsrådet at nedsætte et forretningsudvalg på 5-9 personer med regionsrådsformanden som formand [...] Regionsrådet kan nedsætte en række udvalg, der som udgangspunkt er rådgivende [...] Det bør overlades til det enkelte regionsråd at træffe beslutning om, hvilke udvalg man ønsker at oprette. Udvalgene kan nedsættes ad hoc med et tidsbegrænset kommissorium eller for hele valgperioden“ (Amtsrådsforeningen, 2004).

Rådsmodellen understøtter ved første øjekast regeringens og Dansk Folkepartis politiske ønske om at bryde med amternes udvalgsstyre, men har faktisk på en række dimensioner flere lighedspunkter med netop udvalgsstyret. Må-

ske derfor eksisterer der – trods regionernes smallere opgaveportefølje og manglende skatteudskrivningsret – hos flere beslutningstagere en frygt for, at rådsmodellen udvikler sig i retning af det gamle udvalgsstyre. Lars Løkke Rasmussen er inde på den frygt:

„Det var logikken for os, at man starter med at sige, at vi skal have nogle regioner, der skal drive sygehuse, nichts weiter. Det kalder ikke på udvalgsstyre. Det er én opgave, der skal løftes. Så kan man sige, at så bliver den grundkonstruktion jo udfordret ved, at regionerne i løbet af processen bliver tillagt andre opgaver. Det er jo sådan set nærmere det, der kunne gøre, at man så sagde; okay, givet at de så også kunne løse nogle andre opgaver, bør vi så alligevel gøre dem til kommuner. Altså sådan i organisation og i opbygning. Og det afstår vi fra. Og det er der vel to grunde til – i virkeligheden er det måske bare den samme grund. Men den ene grund er jo, at ikke mindst fordi regionerne nu alligevel glider lidt i forhold til den oprindelige ambition, er det jo vigtigt på en eller anden måde at sætte nogle hegnsplæ op, der sikrer os imod, at det her er en konstruktion, der så bare over tid forvandles til at blive det, vi ikke ville have, nemlig nogle færre amtskommuner. Så det er jo sådan overordnet og politisk ønske, at nu skal vi holde fast i, at det her er noget særligt. Og den anden grund er jo, og det er bare en variant af det samme, at når man analyserer de opgaver, som regionerne har, så er der fortsat kun én driftsmæssig opgave, der sådan har politisk prioriteringsmæssig karakter, og det er sundhedsopgaven“ (Lars Løkke Rasmussen, interview).

Lars Løkke Rasmussen giver med andre ord en saglig begrundelse for, hvorfor udvalgsstyret forlades. Ministeren understøttes af den daværende kommunalordfører fra Det Konservative Folkeparti, Christian Wedell-Nergaards ord om, at „eftersom regionerne kun havde én hovedopgave – nemlig sygehusopgaven, fandt vi det rigtigt at lave et styre, som passede til det“ (Christian Wedell-Nergaard, interview). Beslutningstagerne har således en tendens til at give de politiske begrundelser et legitimt skær i form af instrumentelle koblinger (se også Mouritzen, 2004; Christiansen og Klitgaard, 2008), idet regeringens og Dansk Folkepartis klare politiske ønske om, at de nye regioner ikke må ligne de tidligere amter, er den direkte årsag til, at beslutningstagerne påpeger flere af de svagheder, som også Berg (2004) og Mouritzen (2001) har fremhævet, knytter sig til udvalgsstyret. Vurderingen står bestyrket, når ikke blot Ole Stavad (jf. citat), men både Poul Nødgaard og Leif Mikkelsen fremhæver følgende:

„Og der var vores udgangspunkt, at det på ingen måde måtte komme til at ligne de gamle amter [...] Vi vil gerne have en ny politisk styreform i de nye regioner, fordi jeg simpelthen ikke kan klare at se fem amter i stedet for fjorten amter. Det er overhovedet ikke en utilfredshed med udvalgsstyret, for kommunerne må indrette sig frit, som de vil“ (Poul Nødgaard, interview).

„Det er ikke en egentlig utilfredshed med udvalgsstyret, men mere at det ikke er meningen, at de fjorten amter skal laves om til fem. Det er en anden funktion, regionen skal have, hvor sundhedsvæsenet er den helt primære opgave, og resten det sådan set er noget, som regionsrådet kan håndtere. Der er ikke grundlag for at lave udvalgsarbejde, fordi så meget fylder det ikke. Og det skal ikke fylde så meget“ (Leif Mikkelsen, interview).

Embedsmændene foretager øjensynligt i tæt dialog med Lars Løkke Rasmussen en række væsentlige ændringer i amtsdirektørgruppens udspil, der er i overensstemmelse med ønsket om, at den politiske styreform skal afvige væsentligt fra udvalgsstyret. Det er nemlig først og fremmest regionernes mulighed for at nedsætte stående udvalg og udvalgsmedlemmernes mulighed for at oppebære vederlag (som dog senere justeres til et begrænset vederlag), der ændres på i forhold til amtsdirektørernes udspil. Ifølge Christian Schönau er „det ikke amtsdirektørernes idé. Tankegangen om fleksibiliteten mellem regionsrådet og forretningsudvalget er udviklet her i ministeriet“ (Christian Schönau, interview).

Flere af interviewpersonerne er i forlængelse heraf også inde på, hvor meget kontakt der har været mellem centraladministrationen og det politiske niveau. Meget peger i retning af, at centraladministrationen løbende er i dialog med Lars Løkke Rasmussen. Noget tyder i hvert fald på, at de ændringer, som foretages i relation til „rådsmodellen“, er eksplicit politisk formuleret. Ifølge et af amtsdirektørgruppens medlemmer, den tidligere amtsdirektør i Fyns Amt, Niels Højberg, er tanken om de midlertidige udvalg nemlig ikke klart udviklet på mødet i august 2004: „Der var det et diskussionstema, men det var ikke lagt fast. Det var ikke en fast præmis, at det var midlertidige udvalg. Det kommer først til allersidst“ (Niels Højberg, interview). Det synspunkt understøttes af Lars Løkke Rasmussen:

„Styreformen er jo opstået politisk. Det kan jo meget vel være, at selve navngivningen mv. er noget, der er vokset ud af embedsværket. Men man kan sige, at der har været en politisk fordring på, at vi vil have en konstruktion, hvor vi sikrer, at de politiske beslutninger træffes direkte i regionsrådet. Og hvor vi i det omfang, vi åbner op for, at man så af regionsrådets midte formaterer sig i nogle udvalg, der må det ikke have karakter af drift, og det må ikke have karakter af permanentliggørelse af et eller andet politisk fokusområde. Det er en klar politisk bestilling“ (Lars Løkke Rasmussen, interview).

Centraladministrationens embedsmænd udvikler med andre ord et handlingsalternativ, som på den ene side baserer sig på amtsdirektørernes overvejelser og på den anden side grundet beslutningstagernes politiske ønsker afviger væsentligt fra disse overvejelser. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt den kontakt, som skabes mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og amtsdirektør-

gruppen i august 2004, og som udspringer af et gensidigt ønske fra begge parter om en dialog, fastholdes i det videre forløb. Ifølge Christian Schönau er det ikke tilfældet:

„Der sker noget på et tidspunkt fra politisk hold i amterne i forhold til den kontakt, vi har med amtsdirektørerne. Pludselig er den kontakt der ikke mere. Otto Larsen – Amtsrådsforeningens direktør – er jo med til mødet [...]. Min fornemmelse er, at der kommer et politisk signal om, at de ikke skal fortsætte“ (Christian Schönau, interview).

Amtsrådsforeningens administrerende direktør, Otto Larsen, bekræfter Schönaus udsagn om, at der ikke er enighed:

„Vi synes, det var fornuftigt på embedsmandsplan – og her kan der jo være forskel i forhold til det politiske. Derfor blev der også arbejdet med andre modeller [...] Det arbejde, amtsdirektørgruppen lavede, var godt og grundigt, men der var da ikke fuld enighed. Derfor endte det også med, at vi kaldte det et debatoplæg i stedet for et sæt anbefalinger. Men der var ikke nogen tvivl om, at nogle af os, som arbejdede med oplægget, synes, det var spændende og skulle prøves af“ (Otto Larsen, interview).

En forklaring på, hvorfor kontakten brydes mellem centraladministrationens embedsmænd og Amtsrådsforeningen, trækker på den rationelle institutionelle teori. Set i lyset af mødet mellem amtsdirektørerne og centraladministrationen i august 2004 virker det ganske overraskende, at dialogen ikke fastholdes mellem parterne. Men som både Per Okkels og Otto Larsen er inde på, er det politiske niveau i Amtsrådsforeningen ikke på bølgelængde med det administrative niveaus ønske om en bevægelse væk fra det tidligere udvalgsstyre. Et klart flertal af politikerne ønsker øjensynligt at fastholde udvalgsstyret, hvorfor der ikke hersker enighed om, hvilket alternativ som skal foretrækkes og dermed danne udgangspunkt for dialogen med centraladministrationens embedsmænd. Det betyder med andre ord, at Simons antagelse om en kollektiv rationalitet brydes, og at den rationelle institutionelle teoris fokus på aktørernes individuelle præferencer har sin berettigelse. Ifølge administrerende direktør i Amtsrådsforeningen Otto Larsen er det en svær situation, hvor „vi håndterer uenigheden i Amtsrådsforeningen ved at krybe udenom“ (Otto Larsen, interview).

Konsekvensen er i første omgang, at embedsmændene afbryder kontakten til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Ydermere tyder noget på, at Amtsrådsforeningen mister indflydelse og i den forstand kommer til at fremstå som en svag aktør. Til trods for at det næppe er sikkert, at amtsdirektørerne ville have været i stand til at overbevise centraladministrationen og dermed de politiske beslutningstagere om at fastholde de stående udvalg, så bidrager den mang-

lende dialog til løsere institutionelle bindinger for beslutningstagerne (jf. Baumgartner og Jones, 1993). Meget tyder i hvert fald på, at det normalt så stærke kommunale korporative system bryder sammen (jf. Blom-Hansen, 2002; Christiansen et al., 2004), og at beslutningstagerne får „frit spil“. De begrænsede institutionelle bindinger er imidlertid ikke kun forårsaget af en manglende dialog mellem Amtsrådsforeningen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Med henvisning til overvejelser inden for spilteorien (se fx Gibbons, 1992; Scharpf, 1997) mindskes de korporative institutionelle bindinger også ved, at „spillet“ omkring Amtsrådsforeningen er et *endeligt* gentaget spil, i den forstand at Amtsrådsforeningen tidligere har deltaget i tilblivelsen af lovgivningen, men ikke vil være det i fremtiden (jf. fx Ostrom, 1990). Om end der vil være et naturligt overlap mellem Amtsrådsforeningen og Danske Regioner, og at beslutningstagerne derfor i et vist omfang vil møde de samme aktører i fremtidige forhandlinger, så behøver beslutningstagerne ikke i modsætning til tidligere at tage helt de samme strategiske hensyn til fremtidige forhandlinger med Amtsrådsforeningen.

En anden konsekvens ved den manglende dialog er, at det først sent i processen går op for amtsdirektørerne, hvad der er ved at ske: „Det er faktisk først, da selve lovforslagene bliver lagt frem, at det går op for os. Det kommer som en tyv om natten, at det skal være midlertidige udvalg, der skal have ny kommissorier hvert eneste år. Den del af det kommer meget meget sent“ (Niels Højberg, interview). Per Okkels er på linje: „Det har aldrig været meningen, at regionerne ikke måtte nedsætte stående udvalg. Jeg synes måske også, at regeringen er lige lovlig nidkær med de ad hoc-udvalg, vi kan nedsætte, som kun må være for et år ad gangen. Det har aldrig været meningen“ (Per Okkels, interview).

Eftersom de løsere institutionelle bindinger synes at være en fordel for beslutningstagerne, er det nærliggende at stille spørgsmålet, om kontakten kun brydes af amtsdirektørgruppen. Beslutningstagerne i ministeriet har ikke bare en klar interesse i at udelukke amtsdirektørerne fra de politiske drøftelser – amtsdirektørerne har aldrig været fortalere for en afskaffelse af de stående udvalg (Amtsrådsforeningen, 2004) – men har også en interesse i at få det til at se ud, som om kontakten brydes af Amtsrådsforeningen. Flere af interviewpersonerne i Indenrigs- og Sundhedsministeriet afviser imidlertid, at ministeriet ikke ønsker at være i dialog med Amtsrådsforeningen. Den udlægning er Amtsrådsforeningens daværende administrerende direktør Otto Larsen på linje med:

„Udefrakommende folk tror, at man sidder og skændes om mange af de her ting. Sådan var situationen ikke. Det var givet, at der var en politisk aftale om en strukturreform. Derfor var vi på embedsmandsplan så pragmatiske, at vi sagde, så må vi prøve at finde ud af, hvordan vi kan få de processer til at fungere gnidningsfrit og så godt som muligt [...]. Jeg tror, det er meget naturligt, at kontak-

ten brydes, når ministeriet kommer hen i den fase, hvor ministeriet konkret skal skabe resultater sammen med ministeren i forhandlinger med andre partier [...] Kontakten hører derfor af sig selv op. Men det er en helt sædvanlig procedure, når der begynder realitetsdrøftelser mellem et ministerium og folketingets partier“ (Otto Larsen, interview).

Det er dog værd at huske på, at dialogen med al sandsynlighed havde taget en anden drejning, hvis amtsdirektørerne havde vidst, i hvilken retning centraladministrationen arbejder hen over efteråret.

Den manglende dialog mellem Amtsrådsforeningen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet bidrager siden hen til, at flere aktører fra det amtslige niveau sår tvivl om beslutningstagerne og derved centraladministrationens motiver i forløbet: „Nogle har så sagt, at vi er gået i fælden eller noget i den stil. Det ved jeg ikke. Jeg tror faktisk stadig, at det var den eneste vej at gå“ (Per Okkels, interview). Pointen skulle med andre ord være, at amtsdirektørgruppen „er gået i fælden“, fordi deres oplæg har bidraget til at legitimere de politiske beslutningstageres ønsker. Det kan imidlertid næppe være tilfældet, for som ovenstående viser, er mødet i august 2004 ikke fra centraladministrationens side drevet af en klar politisk logik i forhold til den politiske styreform. For det første fordi initiativet til mødet kommer fra administrativt niveau, og for det andet fordi de politiske præferencer i relation til den politiske styreform først udvikler sig senere i processen (jf. March og Olsen, 1976). De videste konklusioner, aktørerne derfor kan drage, er, at bruddet mellem Amtsrådsforeningen og ministeriet kommer belejligt for de politiske beslutningstagerne.

#### *Proces E: Et fleksibelt forretningsudvalgsstyre foretrækkes*

Forrige afsnit demonstrerer, at handlingsalternativer inden for den eksisterende kommunale styrelseslov er uforenelige med de mål og præferencer, som beslutningstagerne har, hvorfor søgningen efter andre alternativer fortsætter. Nærliggende er det derfor at tro, at beslutningstagerne som the economic man foretrækker det fleksible forretningsudvalgsstyre, fordi det er det bedste alternativ af flere mulige. Som Schönau har fortalt, er det imidlertid ikke tilfældet.

Snarere efterlades det indtryk, at det fleksible forretningsudvalgsstyre udvikles på baggrund af et ikke særligt højt informationsniveau, men hvor centraladministrationens embedsmænd forsøger at indhente oplysninger fra amtsdirektørgruppen. Disse oplysninger peger i retning af, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet med fordel kan arbejde i en anden retning, som ikke bare bryder med udvalgsstyret, men også med den eksisterende styrelseslov. Helt i tråd med Simons begrænsede rationelle teori vurderes handlingsalternativerne inden for den eksisterende styrelseslov sekventielt, og ikke mindst efterhånden som centraladministration i dialogen med amtsdirektørgruppen får kapacitet til at behandle dem. Det er i forlængelse heraf værd at bemærke, at det oplæg,

som amtsdirektørgruppen præsenterer på mødet i august, ikke igangsætter en fuldstændig tilbundsående analyse af konsekvenserne ved alternativet. Som Amtsrådsforeningens tidligere administrerende direktør Otto Larsen bemærker, er „forretningsudvalgsstyret ikke underlagt en pro et contra analyse i forhold til, hvad det vil give af fordele og ulemper“ (Otto Larsen, interview).

Centraladministrationen udviser derimod en beslutningsadfærd, der harmonerer med Simons *satisficing decisionsmaking* (Simon, 1992), idet beslutningstagerne vælger den første tilfredsstillende løsning – som tager højde for det overordnede mål – uden sikkerhed for, at det er den bedste. Rationaliteten i forhold til beslutningstagernes mål fastholdes i den forstand, at der foretages en række væsentlige ændringer af amtsdirektørernes udspil. Kommunalordføreren fra Det Konservative Folkeparti beskriver også siden hen alternativet i tråd med tilfredshedslogikken: „Forretningsudvalgsstyret er en udmærket måde at gøre det på. [...]. Man fik en forloren hare på den måde, at man fik ro på det politiske og en behård styring af den økonomiske del“ (Christian Wedell-Nergaard, interview). Lars Løkke Rasmussen og Ole Stavad lovpriser ej heller den nye styreform:

„Men altså, det er da klart – det kan man jo se på hele processen – at en eller anden form for ulogik jo opstår på en eller anden måde. Man kan sige, at et eller andet sted er der jo en disharmoni mellem at have meget, meget store regionsråd og så have så snævre opgaveporteføljer. Men det skyldes jo alt sammen den politiske logik. Når man skal igennem med det her projekt, så handler det selvfølgelig om, at det bliver det rigtige projekt, men det handler jo også om, at det kan gennemføres [...]. Der er jo ikke rigtig plads til at sidde og fabulere over regionernes fremtid nu. Vi mener altså, at der skal være fem regioner i Danmark. Og sådan er det. Og hvis det fungerer, så skal det jo ikke laves om“ (Lars Løkke Rasmussen, interview).

„Jeg er overbevist om, at Lars Løkke Rasmussen har givet sine folk besked på, at de skulle opfinde en konstruktion, hvor det lignede mindst muligt et normalt folkevalgt organ med udvalg osv. De måtte gerne gøre det så mærkeligt, så det over en ikke alt for lang tidshorison bliver muligt at få en opbakning til, at man i stedet kan lave bestyrelser“ (Ole Stavad, interview).

Det er ikke så overraskende, at oppositionen i form af Ole Stavad er modstander af det fleksible forretningsudvalgsstyre. Mere interessant er det derimod, at både Lars Løkke Rasmussen og Christian Wedell-Nergaard ikke udviser udelt begejstring for det handlingsalternativ, som foretrækkes. Det bekræfter billedet af, at det fleksible forretningsudvalgsstyre nok snarere er en tilfredsstillende løsning mere end en optimal løsning.

I et lidt større perspektiv er det værd at hæfte sig ved, og som interviewpersonerne også berører, den fremtid, som det regionale niveau og dermed også den politiske styreform har. Et regeringsskifte vil ifølge Ole Stavad

ændre den politiske styreform i retning af det tidligere udvalgsstyre: „Et af de punkter, som er min klare fornemmelse, omgående skal laves om, når der kommer en anden regering, er den politiske styreform. Vi ønsker at genindføre de stående udvalg“ (Ole Stavad, interview).

Noget tyder imidlertid også på, at der internt i regeringen og ikke mindst hos støttepartiet Dansk Folkeparti er en generel modstand mod ikke bare den politiske styreform, men også generelt mod det regionale niveau:

„Regionerne er nok kommet for at blive et antal år, men jeg vil ikke sætte et fast antal år på, men jeg tror, at tiden vil arbejde hen imod, at vi ikke skal have regioner mere. Det tror jeg på. Men det er ikke sådan, at jeg modarbejder regionen. Det vil jeg gerne understrege“ (Poul Nødgaard, interview).

Også Venstres tidligere kommunalordfører er meget eksplicit i sin vurdering af regionernes fremtidsudsigter: „Jeg kan love for, der er en del af os, der har været med til at køre det her igennem, der håber på, at det egentlig ikke skal vare til evig tid (Leif Mikkelsen, interview). Lars Løkke Rasmussen undlader helst, som det fremgår af citatet, at diskutere regionernes fremtid, og efterlader i forlængelse heraf det politisk korrekte indtryk, at det først og fremmest afhænger af, om regionerne er i stand til at løse sundhedsopgaven. Ikke overraskende vil Ole Stavad imidlertid meget gerne udtale sig på Lars Løkke Rasmussens vegne: „Lars Løkke Rasmussen har brugt sine kræfter på at få skabt en model, som giver det bedst mulige grundlag for, at han på et senere tidspunkt, hvis han får chancen, kan nå sit endelige skridt med at få ikke-folkevalgte bestyrelser for sundheds- og sygehusvæsenet“ (interview).

Hvorvidt Ole Stavad har ret i sin påstand, er ikke muligt at dokumentere nærmere i denne artikel. Kontorchef i kommunaladministrativt kontor i Indenrigs- og Sundhedsministeriet Søren Hansen Thomsen bemærker imidlertid, at „der ville være noget underlig gambling i at lave en konstruktion, som ikke kan fungere, bare for at man så kan nedlægge den senere. I mellemtiden er der jo stadigvæk syge mennesker, som der skal tages hånd om“ (interview). Meget tyder derfor på, at kun fremtiden kan give os et fuldstændigt svar på de politiske hensigter bag det fleksible forretningsudvalgsstyre. Et foreløbigt svar blev måske allerede givet på Det Konservative Folkepartis landsmøde den 29.-30. september 2007, hvor formand Bendt Bendtsen slog fast, at regionerne nedlægges meget hurtigt, hvis ikke de er i stand til at løfte sundhedsopgaven.

## Konklusion: Dåbsgaven som ikke stod på ønskelisten

Med regeringens og Dansk Folkepartis aftale om strukturreformen fra juni 2004 fødes fem nye regioner i den offentlige sektor. Som tilfældet er ved de fleste fødsler, følger der også kort tid efter regionernes tilblivelse en gave med



i form af en ny politisk styreform til regionerne. De glade givere er ingen ringere end selvste Lars Løkke Rasmussen og co. i Folketinget, som forærer de fem nye regioner et fleksibelt forretningsudvalgsstyre.

Baggrunden for indenrigs- og sundhedsministerens hang til gaver er først og fremmest, at medlemmer fra både regeringspartierne og Dansk Folkeparti har et stærkt ideologisk ønske om, at ingenting i regionerne – og dermed heller ikke den politiske styreform – må ligne det, som fandtes i de tidligere amter. Efter forliget om strukturreformen i juni 2004 har beslutningstagerne en klar holdning til, hvad styreformen ikke skal være – et udvalgsstyre – men det er endog lige så uklart, hvilken styreform som så i stedet foretrækkes. Regionsloven er nemlig på daværende tidspunkt underlagt den øvrige følgelovgivning, hvor navnlig delingsaftalen og lovgivningen om de kommunale samarbejder har det politiske såvel som det administrative niveauets opmærksomhed. Det betyder for det første, at ikke bare de politiske præferencer om styreformen udvikler sig i processerne, men at også centraladministrationens embedsmænd ikke er i stand til at indsamle tilstrækkelig information om den politiske styreform. Konsekvensen er i første omgang, at embedsmændene i søgningen efter en politisk styreform tager udgangspunkt i den kendte kommunale styrelseslov. Under et møde i august 2004 med amtsdirektørgruppen nedsat under Amtsrådsforeningen viser det sig imidlertid, at der ikke på administrativt niveau i amterne er opbakning til at tage udgangspunkt i det eksisterende udvalgsstyre. Det får efterfølgende centraladministrationens embedsmænd til at arbejde med et alternativ, som baserer sig på amtsdirektørernes overvejelser, og som bryder ikke bare med udvalgsstyret, men også med den eksisterende kommunale styrelseslov.

Embedsmændene fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager imidlertid i tæt samspil med Lars Løkke Rasmussen en række ændringer af amtsdirektørernes forslag. Det er især muligheden for at nedsætte stående udvalg, der fremstår som den væsentligste. Angiveligt fordi beslutningstagerne med Lars Løkke Rasmussen i spidsen fremhæver en række saglige begrundelser for at forlade udvalgsstyret – først og fremmest den smalle opgaveportefølje – men øjensynligt også fordi muligheden for at nedsætte stående udvalg kolliderer med det ideologiske ønske om, at regionerne ikke skal ligne amterne. Den forklaring står stærkt, når det udelukkende er Lars Løkke Rasmussen, som angiver opgaveporteføljen som den væsentligste årsag til styreformens tilblivelse. Blandt andre Leif Mikkelsen og Poul Nødgaard fremhæver ønsket om, at regionerne ikke skal ligne amterne, som den væsentligste årsag til udviklingen af det fleksible forretningsudvalgsstyre.

Hen over efteråret 2004 opstiller beslutningstagerne ikke flere alternative styreformer, men koncentrerer sig om det fleksible forretningsudvalgsstyre. Styreformen indebærer i lighed med amtsdirektørernes udspil en rådsmodel

med et forretningsudvalg, men som med fleksibiliteten (ad hoc-udvalg) afviger væsentligt fra direktørernes ønske om muligheden for stående udvalg. Det fleksible forretningsudvalgsstyre foretrækkes ifølge interviewpersonerne ikke, fordi det er den optimale løsning, men snarere fordi det er en tilfredsstillende løsning, der harmonerer med det overordnede mål om, at styreformens skal bryde afgørende med amternes udvalgsstyre.

Dåbsgaven fra Lars Løkke Rasmussen – det fleksible forretningsudvalgsstyre – har aldrig stået på regionernes ønskeliste. En foreløbig evaluering af styreformens i de fem regioner illustrerer, at politikerne i regionerne foretrækker en videreførelse af udvalgsstyret (Krogh og Skött, 2007). Ifølge et regionsrådsmedlem har nedsættelsen af en række særlige udvalg, som formelt set ifølge Regionsloven kun må være midlertidige, det formål at fungere som „*camouflerende stående udvalg*“ (interview). Den konklusion harmonerer i vid udstrækning med en nylig afsluttet undersøgelse foretaget af Glavind og Kirkegaard (2006), som afslører, at det fleksible forretningsudvalgsstyre ikke lader sig forene med den legitimitetsforståelse og politiske kultur, som hersker på det regionale niveau, og som først og fremmest knytter sig an til udvalgsstyret. Forfatterne peger i den forbindelse på, at forretningsudvalgsstyret kan få svært ved at slå igennem.

Som i andre situationer, hvor man ikke har fået den gave, man ønsker sig, synes det også for de fem regioner nærliggende hurtigst muligt at tage kontakt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet (nu: Velfærdsministeriet) og bytte gaven til et udvalgsstyre. Problemet med det fleksible forretningsudvalgsstyre er imidlertid, at Lars Løkke Rasmussen har undladt at sætte byttemærke på, og i stedet med et brev til de tilsynsførende statsamtmand klart har signaleret (jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006), at man vil holde et vågent øje med regionernes udmøntning af styreformens og i særdeleshed den del, som omhandler ad hoc-udvalgene.

Tilbage står, at regionerne har fået en gave, som de på ingen måde har lyst til at pakke op, men derimod ønsker at gemme langt væk og kun nødtvunget – som vi kender det fra andre mindre gode gaver – vil tage i brug, hvis giveren Lars Løkke Rasmussen skulle komme forbi. Meget tyder nemlig på, at de regionale politikere på den ene side vil forsøge at føre udvalgsstyret videre under indpakning af at være et fleksibelt forretningsudvalgsstyre. På den anden side vil Lars Løkke Rasmussen og co. holde et vågent øje og sikre, at det fleksible forretningsudvalgsstyre ikke blot bliver ny i indpakning, men også bliver det i indhold. Hvis det sidste lykkedes – og hvis det, som Ole Stavad postulerer, viser sig, at det fleksible forretningsudvalgsstyre udelukkende skal bidrage til at forpurre regionernes opvækst – så kan det meget vel være, at dåbsgaven udvikler sig til regionernes hadegave nummer et.

De forskellige ønsker, som dels synliggøres hos de centrale beslutningsta-

gere i beslutningsprocessen, dels kommer til udtryk hos de regionale politikere i den foreløbige implementeringsproces, er væsentlige at holde sig for øje i fremtidige evalueringer af styreformen i regionerne. Succeskriteriet for de regionale politikere er på den ene side at føre udvalgsstyret videre under indpakning af at være et fleksibelt forretningsudvalgsstyre. Omvendt er succeskriteriet for de centrale beslutningstagere på den anden side, at styreformen ikke kun i indpakning, men også i indhold, er i stand til at adskille sig fra udvalgsstyret under de tidligere amter. Kriterierne rummer et paradoks, der nødvendiggør en eksplicitering af de præmisser, som den politiske styreform evalueres efter. En evaluering af en reforms virkninger tager nemlig udgangspunkt i tydeliggjorte forestillinger om, hvorfor og hvordan en given indsats virker, som inden for evalueringslitteraturen kaldes programteorien (Chen, 1990; Dahler-Larsen, 2003; Pawson og Tilley, 1997). Programteorien bag det fleksible forretningsudvalgsstyre kan udledes blandt andet gennem udsagn fra forskellige politikere og ved at trække på faglig teori om styreformer (jf. Dahler-Larsen, 2003: 55). Når der – som tilfældet er her – er modsatrettede og uforenelige mål med forretningsudvalgsstyret, vil evalueringens konklusioner – og dermed det virkelighedsbillede som tegnes af de fem regioner – netop afhænge af, hvilke udsagn og dermed hvilke kriterier som lægges til grund for evalueringen.

Eftersom beslutningstagerne i Folketinget tydeligt har signaleret, at man ikke ønsker en videreførelse af udvalgsstyret, og Det Konservative Folkeparti allerede har lanceret idéen om at nedlægge regionerne, peger meget i retning af, at det ikke handler om, hvorvidt forretningsudvalgsstyret vil slå igennem, men snarere at det *skal* slå igennem. Regionerne og udvalgsstyret kommer næppe til at gå hånd i hånd, hvorfor det centrale for regionerne bliver at håndtere de udfordringer, som eksisterer inden for forretningsudvalgsstyrets institutionelle rammer. Med afskaffelsen af de stående udvalg er den måske væsentligste udfordring at skabe meningsfulde politikerroller gennem nye politiske platforme for alle regionsrådets 41 medlemmer (jf. Krogh og Skött, 2007). Hvis det lykkes, kan det være, at regionspolitikere om en årrække vil blive så glade for Lars Løkke Rasmussens dåbsgave, at de ligefrem kommer til at holde af den.

## Noter

1. Tak til Rikke Berg, Peter Munk Christiansen og Poul Erik Mouritzen for konstruktive kommentarer under artiklens udarbejdelse.
2. Betegnelsen „ny“ er misvisende i den forstand, at styreformen ikke afløser en anden styreform i regionerne. „Ny“ skal derfor dels ses i forhold til de tidligere amter, dels ved at de lokale demokratier på både amts- og kommunalt niveau ikke har nogen tidligere erfaring med det fleksible forretningsudvalgsstyre.

3. Følgende var medlemmer af arbejdsgruppen for politisk og administrativ styring:
  - Daværende amtsdirektør i Nordjyllands Amt Per Okkels (formand)
  - Daværende amtsdirektør i Fyns Amt Niels Højberg
  - Daværende amtsdirektør i Vejle Amt Palle Lund
  - Daværende amtsdirektør i Roskilde Amt Erik Lohmann-Davidsen
  - Daværende amtsdirektør i Sønderjyllands Amt Niels Johannesen
  - Repræsentant fra Amtsrådsforeningen Ove Nissen

## Litteraturliste

- Amtsrådsforeningen (2004). *Debatoplæg om politisk styring i regionerne*, november.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Berg, Rikke (2004). „Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland“, *Politologiske Skrifter*, nr. 5.
- Berg, Rikke og Steffen Petersen (2001). *Fra små kongedømmer til moderne republik? En evaluering af mellemformstyrets indførelse i København, Odense og Aalborg*, Odense: Syddansk Universitet.
- Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt. Kommunernes Landsforening i dansk politik*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Chen, Huey-Tsyh (1990). *Theory-Driven Evaluations*, Newbury Park: Sage Publications.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Christian Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene: interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter (2003). „Idégrundlaget bag virkningsevaluering“ pp. 51-79 i Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup (red.), *Nye Veje i Evaluering*, Århus: Systime.
- Gibbons, Robert (1992). *A Primer in Game Theory*, New York: Harvester Wheatscheaf.
- Glavind, Johanne og Linda Kirkegaard (2006). „Regionernes styreform“ pp. 193-219 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*, Århus: Academica.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004). *Aftale om strukturreform, den 24. juni 2004*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006). „Anmodning om et aktivt tilsyn med forbedringsudvalgets, regionsrådet og forretningsudvalgets beslutninger om nedsættelse af underudvalg henholdsvis særlige udvalg og regionsrådets beslutninger om vederlag“. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little Brown.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krogh, Simon og Jakob Pall Skött (2007). *Fra udvalgsstyre til rådsmodel. Første rapport fra en evaluering af regionernes styreform*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kvale, Steinar (1997). *InterView – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Levinthal, Daniel A. and James G. March (1993). „The Myopia of Learning“, *Strategic Management Journal*, Vol. 14, pp. 95-112.
- March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making, How Decisions Happen*, New York: Free Press.

- March, James G. (1995). *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*, København: Samfundslitteratur.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Mouritzen, Poul Erik (1998). „Konfliktdimensioner i den kommunale organisation“, *Politica*, 30. årgang, nr. 3, pp. 308-323.
- Mouritzen, Poul Erik (2001). „Er udvalgsstyret den rigtige styreform?“, pp. 364-375 i Nils Groes og Rolf Nordstrand (red.), *Kommunestyrets fremtid*, København: AKF-forlaget.
- Mouritzen, Poul Erik (2004). „Strukturreformen som en skraldespand“, *Administrativ Debat*, nr. 4, pp. 9-14.
- Ostrom, Elinor (1986). „An Agenda for the Study of Institutions“, *Public Choice*, Vol. 48, pp. 3-25.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pawson, Ray and Nick Tilley (1997). *Realistic Evaluation*, London: Sage Publications.
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringer. Teoriar og strategiar for studier av endringsprocessar*, Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Scharpf, Fritz (1997). *Game Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy-Research*, Boulder & Oxford: Westview Press.
- Scott, Richard W. (2004). „Reflections on a half-century of Organizational Sociology“, *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, pp. 1-21.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.
- Simon, Herbert A. (1966). *The New Science of Management Decision*, New York: Harper & Row, Publishers.
- Simon, Herbert A. (1992). *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*, London: Edward Elgar.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Institutions Work*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Winter, Søren (1991). „Udviklingen i beslutningsprocesteorier: En introduktion“, *Politica*, 23. årgang, nr. 4, pp. 357-374.