

Anmeldelse

Poul Erik Mouritzen (red.). *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2010, 353 s., kr. 299.

I 2007 gennemførtes århundredets administrative reform i Danmark. Den omtales normalt som kommunalreformen. Det er imidlertid misvisende, for der skete også store ændringer i amternes verden. Men mens vi ved en del om den kommunale del af reformen, har den regionale del levet et stille liv. Det er der nu rådet bod på, for *Opfundet til lejligheden* giver læseren et solidt og mangefacetteret indblik i de nye regioners virke.

Bogen er en antologi skrevet af et forfatterhold på fem personer. Den slags værker kan godt få et lidt usammenhængende præg. Det gælder ikke her. Der er gjort meget ud af at lave en helstøbt fremstilling. Det gælder helt ned i tekniske detaljer som skaleringen af empiriske mål, der er standardiseret på tværs af kapitler. Resultatet er et meget læsevenligt produkt.

Bogens sigte er at evaluere regionernes styreform. De gamle amter fungerede under udvalgsstyre på samme måde som kommunerne fortsat gør det. De nye regioner blev påtvunget en rådsmodel. Her ligger den umiddelbare forvaltning enten hos regionsrådet eller hos dettes forretningsudvalg. Der er ikke stående udvalg som i de gamle amter, men der kan dog nedsættes rådgivende udvalg.

Forfatterne ønsker at gennemføre en såkaldt teoribaseret evaluering. Det vil sige, at styreformen evalueres efter teoretisk fastsatte standarder, ikke reformens officielle målsætninger. Der er dog ikke meget teori i bogen, og her ligger nok dens største svaghed. Der er ellers mange muligheder for teoretiske udgangspunkter. Genstandsfeltet er regionale parlamentariske forsamlinger, men der trækkes ikke på den omfattende nationale og internationale parlamentsforskning. Læserne må her nøjes med nogle helt overordnede pejlemærker i den nyinstitutionelle teori. Normativt opstiller forfatterne tre demokratiske hensyn, som rådsmodellen holdes op imod. De er snævert forankret i kommunalforskningen og trækker ikke på den bredere normative demokratilitteratur. Eksempelvis er der ikke trukket på litteraturen om demokratisk legitimitet, hvor der sondres mellem input-legitimitet (procedure-legitimitet) og output-legitimitet (performance-legitimitet). Bogen beskæftiger sig alene med input-legitimitet – hvorfor? Trods det lidt svage, eller underspillede, teoretiske udgangspunkt når forfatterne dog frem til evalueringsmål, som de fleste vil anerkende som centrale demokratiske hensyn. Til forsvar for nedprioriteringen af teori kan anføres, at bogens eksplicitte målgruppe er den bredere danske offentlighed. Den er formentlig mere interesseret i fakta om regionerne end

i politologiske teorier. Det skal også retfærdigvis siges, at det svage teoretiske udgangspunkt delvist bliver imødegået i bogens forskellige kapitler.

Bogens empiriske materiale er til gengæld overordentlig solidt, og her ligger bogens klare styrke. Forfatterne har indsamlet mange typer data: Spørgeskemaundersøgelser, interviews, telefonsurveys, observationsstudier af møder i regionerne og dokumentarisk materiale. Empirisk står forfatterne dog over for en meget stor udfordring. En evaluering må i sagens natur bero på en ”før-efter” sammenligning. Og forfatterne har ikke mange muligheder for at lave ”før”-studier, dvs. indsamle data om de gamle amter. Her udviser de dog en beundringsværdig kreativ tilgang. Dels udnytter de foreliggende undersøgelser, der på mange punkter giver mulighed for sammenligninger med de gamle amter. Dels indsamler de nye data om de gamle amter. Fx måler de, hvor lang tid forskellige aktører taler på hhv. amtsråds- og regionsrådsmøder. Det giver mulighed for at sammenligne adfærd hos udvalgsformænd før og efter reformen, amtsborgmestre med regionsrådsformænd mv. Empirisk er forfatterne klædt særdeles godt på til at vurdere regionernes virke.

Bogens enkelte kapitler går i dybden med udvalgte dele af regionernes politiske system. I kapitel 1 giver Simon Krogh en fin oversigt over det politiske spil, der førte til amternes nedlæggelse og regionernes fødsel. I kapitel 2 redegør Poul Erik Mouritzen for tilrettelæggelsen af bogens empiriske undersøgelser og indsamlingen af data. I kapitel 3 diskuterer Niels Dyhrberg, Simon Krogh og Niels Opstrup styreformsbegrebet og argumenterer for de demokratiske hensyn, som regionerne vurderes efter. Kapitlet indeholder også en grundig redegørelse for regionernes styreform, rådsmodellen.

I kapitel 4 tager Niels Dyhrberg så fat på bogens empiriske analyser. Det sker ved en undersøgelse af den politiske beslutningsproces i regionerne. Dels redegøres for processens faser og aktører. Dels analyseres de forskellige aktørers betydning. Kapitlet beror her på flere typer data. Forretningsudvalgets rolle belyses ved en dokumentanalyse af omfanget af hhv. beslutninger og indstillinger til regionsrådet. De enkelte aktørers betydning belyses ved deres taletid på regionsrådsmøder sammenlignet dels med hinanden, dels med deres pendanter i de gamle amter. Endelig anvendes surveys, der giver mulighed for at sammenligne regionspolitikernes vurderinger af udvalgte spørgsmål med de gamle amtspolitikeres vurderinger. Kapitlet dokumenterer på denne baggrund, at rådsmodellen indebærer en betydelig koncentration af den politiske magt sammenlignet med udvalgsstyret i de gamle amter. Regionsrådsformændene er stærkere end de gamle amtsborgmestre, forretningsudvalgene er mere centrale end de amtslige økonomiudvalg, de faglige udvalg er svækkede, og udvalgsformandsposterne er langt fra så attraktive som i gamle dage.

I kapitel 5 undersøger Niels Dyhrberg og Niels Opstrup politisk lederskab i regionerne. Primært på baggrund af surveydata vises, at rådsmodellen styrker mulighederne for politisk lederskab. Rådsformanden er nu den ubestridte politiske leder. Det skyldes især afskaffelsen af de gamle amters stående udvalg, og dermed også de stærke udvalgsformænd. På trods af styrkelsen af det politiske lederskab viser det sig dog også, at amternes gamle konsensusnorm lever videre i regionerne.

I kapitel 6 stiller Simon Krogh skarpt på et aspekt af regionernes styre, som har givet anledning til megen frustration i den regionale verden, nemlig de midlertidige udvalg. Til forskel fra de gamle amter må regionerne ikke lave udvalg med beslutningskompetence. Endvidere er det kun muligt at give udvalgsmedlemmer vederlag, hvis udvalgene er midlertidige. Kapitlet gør igen kreativ brug af en flerhed af data. Det dokumenteres, at de midlertidige udvalg har mindre indflydelse end de gamle amters stående udvalg, og at de i dag er blandt de mindst indflydelsesrige organer i regionerne. Dette sker til trods for, at regionerne i praksis prøver at gøre de midlertidige udvalg permanente, typisk ved at gamle udvalg erstattes af nye med næsten samme mandat og personsammensætning.

I kapitel 7 ser Niels Dyhrberg og Niels Opstrup på forholdet mellem politikere og embedsmænd. På baggrund af surveydata viser de, at der ikke er de helt store forskelle i regions- og amtspolitikeres rolleopfattelser. Derimod er der en klar opfattelse af, at administrationen har fået mere indflydelse end tidligere.

I kapitel 8 undersøger Niels Opstrup regionspolitikernes arbejdsbetingelser. Kapitlet er igen præget af fin og kreativ dataanalyse. Det dokumenteres, at de almindelige regionspolitikere bruger overraskende mange timer om ugen på deres politiske arbejde, er ret utilfredse med deres arbejdsbetingelser og er præget af lavere trivsel end de menige politikere i de gamle amtsråd. Det giver naturligt anledning til bekymring over rekrutteringen til regionsrådene – en bekymring som yderligere næres af kapitlets påvisning af en faldende tendens i både antallet af opstillede kandidater til regionsvalg og i de valgte politikeres genopstillingsrate.

I kapitel 9 og 10 belyses to forhold, der ligger lidt uden for bogens tema. Først analyserer Christian Elmelund-Præstekær regionernes mediedækning. Han finder, at regionernes synlighed i medierne er lav, endda mindre end de gamle amters. Herefter vurderer Poul Erik Mouritzen borgernes opfattelse af regionerne. Han finder, at der ikke er sket de store ændringer, når der måles på forhold som borgernes tilknytning til det regionale niveau, regionalpolitisk interesse, viden og tillid.

I bogens afsluttende kapitel opstiller forfatterholdet fem alternative måder at organisere det regionalpolitiske system på og diskuterer på indsigtfuld vis fordele og ulemper. Men der drages ingen konklusioner, og der gives ingen anbefalinger. Man kan sige, at forfatterne her udviser klædelig videnskabelig beskedenhed. Man kan også sige, at det er lidt ærgerligt, at forfatterne ikke tør vove et øje og bruge deres betydelige indsigt i regionernes verden til at vurdere, hvordan tingene kan gøres bedre.

Den sammenfattende vurdering er, at vi nu har en gedigen analyse af regionerne. Den har vi længe haft brug for. Den er derfor uomgængelig læsning for alle med interesse for den kommunale verden, den offentlige sektor og konsekvenserne af århundredets administrative reform i 2007. Bogen byder på en guldgrube af data og kreative empiriske analyser. Den er skrevet til et bredt dansk publikum og opfylder fint dette formål. Men man kan kun opfordre forfatterne til at bruge det store arbejde til også at bidrage til den internationale forskning og dialogen med deres internationale fagfæller. Deres data giver dem masser at byde på.

Jens Blom-Hansen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Abstracts

Nils Holtug

Method in Political Theory

The methodology of contemporary analytic political philosophy includes the following four elements: conceptual analysis, consistency/universalizability, rationales, and moral intuitions. These four elements are characterized and exemplified and the relations between them are scrutinized. It is argued that the four elements constitute legitimate methodological requirements in light of a wide range of theories about the epistemic and ontological status of political norms.

Kasper Lippert-Rasmussen

Experimental Political Theory?

Contemporary, mainstream political theory assumes the view of method and justification embodied in Rawls' idea of reflective equilibrium. An important feature thereof is that moral intuitions determine, in part, which normative principles are justified. This assumption has been challenged by so-called experimental philosophy. This research program explores intuitions using the techniques of empirical sciences, i.e. experiments and statistical analysis. In its most radical versions, it argues that intuitions have no evidential weight and, accordingly, that the idea of reflective equilibrium must be discarded. I argue that even if experimental philosophy justifies a local skepticism about certain intuitions – and for that reason constitutes a research program political theory can and should benefit from – it demonstrates neither that intuitions have no evidential role, nor that the idea of reflective equilibrium is flawed.

Sune Lægaard

Facts and Normative Political Theory

Normative political theory seeks to formulate and justify political principles. Principles are general claims about what reasons there are for setting society up in specific ways or what conditions the societal set-up should satisfy, e.g. to ensure justice or legitimacy. The question is what the relationship is between such normative claims and descriptive claims about facts. This is simultaneously the question about what the relationship is between normative political theory and empirical political science. 1) How and why does political theory involve general normative principles? 2) What degree of “realism” can and should one expect of political theory and what does it mean to say that a political theory

is realistic? 3) In what way is realizability a relevant requirement on political theories? 4) Does the justification of political principles depend on facts or does any reference to facts in the justification of principles presuppose the existence of fact independent principles?

Søren Flinch Midtgaard

The Circumstances of Justice

The so-called "circumstances of justice" is a classic theme in the theory of justice. The question is of substantial import in that an answer to it determines which states of affairs are to be regulated by principles of justice. It is also methodologically important in that it concerns a subset of social facts that may be important in our acceptance of certain principles of justice. It affects, for example, the degree to which a theory of justice should reflect or take its point of departure in existing practices. The central conceptions of the circumstances of justice are: (a) David Hume's conception; (b) the basic structure (John Rawls); (c) the global basic structure (Thomas W. Pogge); (d) (feasible) social interaction (Charles R. Beitz I and II). Egalitarian liberal intuitions motivate an extension of the scope of justice, but there are strong countervailing reasons for restricting the application of the principles of justice to the domestic level.

Rasmus Sommer

Concepts and Ideals in Political Theory

I present two views concerning how theories of a range of important political concepts should be constructed and assessed. According to the first view, i.e. the integration approach, we should construct and assess proposed conceptions of political concepts in light of how they relate to and support other important political concepts. Only then will we be able to justify that these concepts in fact represent ideals that are worth pursuing. According to the second view discussed, i.e. the isolation approach, we should rather try to isolate different political concepts from each other so that we can clarify their contents in their purest form. I argue that the contest between the two approaches cannot be decided on purely linguistic or conceptual grounds; rather, we have to decide by examining which approach can be supported by the best substantive political-moral reasons, and I contend that these seem to favor the integration approach.

Holger Højlund

Integration through Partnering

Prevention and health promotion have come to occupy a rather central role in modern welfare societies. With empirical evidence from Danish municipalities the article discusses recent organizational trends such as multidisciplinary and cross-sectoral involvement. Partnering is found to be a guiding principle in the prevention projects discussed. The article argues for project organization as a double-structure going together with traditional sector governance.

Om forfatterne

Rasmus Sommer Hansen, cand.mag. i filosofi og samfundsfag fra Aarhus Universitet, ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans ph.d.-projekt handler om, hvad den rette målestok for lighed er, og hvad lighed under ikke-ideelle omstændigheder kræver. Har publiceret i *Res Publica* og *Politica*. E-mail: rsh@ps.au.dk

Nils Holtug, dr.phil., ph.d., leder af Center for Studier af Lighed og Multikulturalisme og lektor i filosofi, Københavns Universitet. Har blandt andet publiceret *Persons, Interests, and Justice* (Oxford University Press, 2010), *Nationalism and Multiculturalism in a World of Immigration* (Palgrave Macmillan 2009, red. med Kasper Lippert-Rasmussen og Sune Lægaard), *Egalitarianism* (Clarendon Press 2006, red. med Kasper Lippert-Rasmussen), og i tidsskrifter som *Analysis*, *Economics and Philosophy*, og *Journal of Ethics*. Arbejder pt. blandt andet med lighed, migration, social sammenhængskraft og multikulturalisme. E-mail: nhol@hum.ku.dk

Holger Højlund, lektor, ph.d., Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School. Forsker i velfærdsledelse, offentlig styring, beslutningsprocesser, brugerroller og involvering. Kerneområder er ældre, sundhed, børn og unge. Teoretiske interesser er systemteori, poststrukturalisme, nyere diskursteori og psykoanalytiske begreber anvendt i organisationsanalyse. Har blandt andet publiceret i *Journal of European Social Policy* og senest bidraget til bogen *Patienten i centrum* fra 2010. E-mail: hoh.lpf@cbs.dk

Kasper Lippert-Rasmussen, dr. phil., D.Phil. fra University of Oxford, professor i politisk teori, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Har blandt andet publiceret artikler inden for politisk teori i *Economics and Philosophy*, *Philosophy & Public Affairs* og *Journal of Political Philosophy*. Arbejder pt. på en bog om diskrimination (under kontrakt med OUP). E-mail: lippert@ps.au.dk

Sune Lægaard, cand.mag., ph.d. i filosofi (KU), lektor i praktisk filosofi, Institut for Kultur og Identitet, Roskilde Universitet, forskningslektor, Center for Studier af Lighed og Multikulturalisme, Københavns Universitet. Er redaktør (sammen med Jonathan Seglow) af tidsskriftet *Res Publica* (udgivet af Springer). Har publiceret i blandt andre *Political Studies*, *Ethnicities*, *Ethics and Global Politics* og *Critical Review of International Social and Political Philoso-*

phy. Arbejder i øjeblikket med spørgsmål om tolerance og multikulturalisme.
E-mail: laegaard@ruc.dk

Søren Flinch Midtgaard, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Har blandt andet publiceret i *Analyse & Kritik*, *Acta Politica*, *Journal of Applied Philosophy*, og *Basic Income Studies*. Har endvidere skrevet flere introducerende bidrag om John Rawls' retfærdighedsteori. Arbejder i øjeblikket primært med temaer inden for global retfærdighed og egalitarisme. E-mail: midtgaard@ps.au.dk