

Udvalgsstyret i danske kommuner

Demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme i udvalgsstyret og alternative styreformer



*Udvalgsstyret i danske kommuner – Demokratisk ansvarsplacering,
politisk lederskab og professionalisme i udvalgsstyret og alternative
styreformere*

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-663-4

Arkivfoto: Lars Degnbol/VIVE

Projekt: 301269

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Den politiske styreform i de danske kommuner sætter rammerne for det politiske arbejde. Styreformen er derfor afgørende for det interne samspil mellem kommunalpolitikere, og den er samtidig central for samspillet mellem politikere, forvaltning og borgere. I langt størstedelen af de danske kommuner har man udvalgsstyret som styreform. Der er variationer i, hvorledes de enkelte kommuner konkret udfolder denne styreform, men de overordnede rammer sættes stadig af de regler for udvalgsstyret, som findes i den kommunale styrelseslov. Samtidig er kommunerne igennem en årrække ikke blot blevet større, de har også fået nye komplekse opgaver. Det er derfor værd at undersøge, om udvalgsstyret fungerer hensigtsmæssigt som styreform i de danske kommuner.

På denne baggrund bad Økonomi- og Indenrigsministeriet i efteråret 2019 VIVE om at lave en undersøgelse af udvalgsstyret i de danske kommuner. Formålet med undersøgelsen har været at afdække, hvordan denne styreform og alternative styreformer kan varetage hensyn til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme. Som en væsentlig del af undersøgelsen har vi afdækket vi erfaringer og holdninger til styreformer blandt politikere og kommunaldirektører i de danske kommuner.

Denne rapport er udarbejdet af seniorforsker og projektleder Rasmus Tue Pedersen samt forsker Mads Thau. Studentermedhjælperne Kristine Barkholt, Tobias Sønderby Jørgensen og Helena Elisabeth Ravn har assisteret med dataindsamling og analyse. Projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen samt tidligere seniorforsker ved VIVE Niels Ejersbo har også bidraget med ekspertise i starten af projektet. Forsknings- og analysechef Mads Leth Jakobsen har kvalitetssikret rapporten, og to anonyme reviewere har lavet et eksternt review af rapporten.

Vi ønsker at takke de mange kommunalpolitikere og kommunaldirektører, der har bidraget til denne undersøgelse. Vi har i udarbejdelsen af denne rapport mødt stor interesse og velvillighed fra kommunalpolitikere og kommunaldirektører, der har været så venlige at afsætte tid til at besvare vores spørgeskema og deltage i interview. Også en stor tak til mange ansatte i kommunerne, som har ydet en stor hjælp med at arrangere tidsplaner og praktiske forhold i forbindelse med vores mange interview. Endelige ønsker vi at takke professor Ulrik Kjær og lektor Niels Opstrup, der har stillet baggrundsdata fra rapporten *Variationer i udvalgsstyret* (Kjær & Opstrup 2016) til rådighed for os i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

2019

Indhold

Sammenfatning	5
1 Undersøgelsens fokus og design.....	6
1.1 Desk research.....	6
1.2 Casestudier i 12 kommuner.....	7
2 Kommuners politiske styreformer: eksisterende viden	10
2.1 Begrebsafklaring: Hvad er en politisk styreform?	10
2.2 Hensynene: demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme	11
2.3 Fire forskellige styreformer	16
2.4 Styreformernes afvejning af de centrale hensyn	18
3 Demokratisk ansvarsplacering.....	33
3.1 Lægmandsinddragelse	33
3.2 Politisk ansvarligholdelse.....	37
3.3 Politisk rekruttering	39
3.4 Ikke-folkevalgtes inddragelse	43
4 Politisk lederskab.....	46
4.1 Politiske visioner	46
4.2 Koordination	48
4.3 Politisk stabilitet	50
5 Professionalisme	53
5.1 Fagekspertise	53
5.2 Professionelle standarder	55
6 Et samlet blik på udvalgsstyret og alternativerne	58
6.1 Borgmesterstyret som alternativ	59
6.2 Kabinetstyret som alternativ.....	61
6.3 Forretningsudvalgsstyret som alternativ	62
7 Konklusion.....	64
Referencer.....	66
Bilag 1 Undersøgelsens 12 casekommuner	70
Bilag 2 Spørgeskema med svarfordelinger.....	73
Bilag 3 Interviewguider	79
Bilag 4 Spørgeskemaundersøgelsens repræsentativitet.....	83

Sammenfatning

Økonomi- og Indenrigsministeriet bad i efteråret 2018 VIVE om at lave en undersøgelse af udvalgsstyret i de danske kommuner. VIVE har på denne baggrund lavet en undersøgelse, der indeholder tre delelementer. For det første har VIVE gennemført omfattende desk research for at kortlægge den allerede eksisterende viden om, hvorledes styreformerne kan forventes at varetage hensynene til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme i kommunerne. For det andet har VIVE i 12 udvalgte kommuner gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt nuværende kommunalpolitikere, hvori vi har spurgt ind til politikernes erfaringer og holdninger til den eksisterende udvalgsstyreform. For det tredje har VIVE gennemført et stort antal interview med menige kommunalbestyrelsesmedlemmer, borgmestre og kommunaldirektører i disse 12 udvalgte kommuner. VIVE har i alt gennemført 66 interview, der i forlængelse af spørgeskemaundersøgelsen har undersøgt erfaringer med og holdninger til den nuværende udvalgsstyreform. Vi har i disse interview derudover også undersøgt holdningerne til tre alternative styreformer, nemlig borgmesterstyret, flertalskabinetstyret og forretningsudvalgsstyret.

Afdækningen af den eksisterende litteratur på området viser klart, og måske ikke så overraskende, at ingen styreform er perfekt. De fire styreformer, som vi fokuserer på i denne undersøgelse, har alle relative styrker og udfordringer, når man vurderer dem på alle de centrale hensyn. Udvalgsstyreform, som vi kender den fra de danske kommuner, kan ifølge litteraturen særligt have udfordringer i forhold til at sikre politisk ansvarsplacering, visioner og koordination.

Vores spørgeskemaundersøgelse og efterfølgende interview viser, at mens disse hensyn på nogle punkter kan være udfordrende at varetage i den nuværende version af udvalgsstyret, er det langt fra givet, at udvalgsstyreform fører til en utilfredsstillende varetagelse af disse hensyn. Kommunalpolitikere opfatter ikke den politiske ansvarsfordeling som uklar, hvilket i nogen grad også kan tilskrives, at det brede samarbejde blandt politikere generelt ses som et langt vigtigere hensyn end klar ansvarsfordeling. Ligeledes har vores undersøgelse afdækket mange eksempler på, at man i kommunerne kan sikre en varetagelse af hensynene til politiske visioner og koordination igennem en lang række initiativer.

Vores undersøgelse viser dog også, at der i nogle tilfælde er reelle vanskeligheder og delvis utilfredshed med den specifikke måde, som udvalgsstyret fungerer på i nogle kommuner. Vores undersøgelse viser således ikke, at det politiske arbejde i kommunerne altid fungerer optimalt, og de alternative styreformer ville muligvis i nogle tilfælde kunne sikre en bedre varetagelse af hensynene. Det er dog stadig meget usikkert, hvor store positive effekter sådanne nye styreformer ville have. Samtidig er det vigtigt at holde sig for øje, at de alternative styreformer også må forventes at kunne give udfordringer i forhold til andre hensyn.

Når vi vurderer alle styreformerne på hensynene til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme, kan vi således ikke pege på en alternativ styreform, der entydigt vil kunne fremme varetagelsen af de tre overordnede hensyn bedre end det nuværende udvalgsstyre. Igen er det vigtigt at understrege, at denne konklusion naturligvis ikke betyder, at den nuværende udvalgsstyreform i kommunerne fungerer perfekt. Udvalgsstyreform er ikke nogen garanti for et uproblematisk og velfungerende politisk styre, men omvendt er der også mange gode eksempler på, at hensynene til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme kan varetages inden for det eksisterende udvalgsstyre.

1 Undersøgelsens fokus og design

Denne undersøgelse fokuserer på, hvorledes udvalgsstyret fungerer som styreform i de nuværende danske kommuner. Mere specifikt fokuserer vi på følgende arbejds spørgsmål:

- Hvad ved vi fra allerede eksisterende analyser og forskning om udvalgsstyret og andre styreformer? Mere specifikt, hvad fortæller den eksisterende litteratur om de forskellige styreformers vægtning af hensynene til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme?
- Hvad er de faktiske erfaringer med udvalgsstyret i danske kommuner, og hvad er kommunalpolitikeres og kommunaldirektørers syn på alternative styreformer?
- Er der blandt de undersøgte styreformer nogle styreformer, som i højere grad end udvalgsstyret vil kunne fremme varetagelsen af demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme? Og hvilke andre hensyn vil en overgang til disse styreformer eventuelt gå ud over?

For at kunne besvare de stillede spørgsmål om udvalgsstyret og eventuelle alternativer til udvalgsstyret har vi i denne undersøgelse benyttet os af et undersøgelsesdesign, der baserer sig på to hovedelementer:

1. Desk research, hvor vi systematisk har afdækket allerede tilgængelig viden i form af videnskabelige artikler, rapporter osv.
2. Casestudier i 12 danske kommuner.

Disse to hovedelementer beskrives kort nedenfor.

1.1 Desk research

Som første skridt i vores undersøgelse har vi afdækket litteraturen på området og gennemgået tidligere undersøgelser af udvalgsstyret. Formålet med denne afdækning var at identificere dansk og international litteratur om udvalgsstyret og andre styreformer. På den baggrund var det muligt at klarlægge den eksisterende viden om udvalgsstyre og styreformer generelt, herunder hvilke hensyn de forskellige styreformer særligt understøtter. Søgningen efter relevante studier blev foretaget efter en tredelt strategi. For det første blev der søgt i forskningsdatabaser, hvor der blev taget udgangspunkt i relevante emneord. Resultatet fra søgningen blev screenet på titel og abstract for at ekskludere irrelevant materiale, hvorefter fuldteksterne blev vurderet. Denne del af søgningen blev i høj grad foretaget af VIVEs bibliotekarer, der har omfattende erfaring med denne type af litteratursøgning. For det andet afdækkede vi den såkaldte "grå litteratur" på området. Grå litteratur omfatter bl.a. arbejdsrapporter og rapporter, som ikke er udgivet som tidsskriftsartikler. For det tredje anvendte vi "snowballing", hvor man gennemgår litteraturlister i allerede inkluderede studier for yderligere relevant materiale. Denne tredelte søgestrategi giver erfaringsmæssigt et validt grundlag for en sammenfatning af eksisterende viden. Resultaterne af vores desk research danner grundlag for kapitel 2 i rapporten.

1.2 Casestudier i 12 kommuner

Som det andet skridt i vores undersøgelse har vi foretaget casestudier i 12 danske kommuner. I udvælgelsen af kommunerne har vi fokuseret på at sikre variation på en række faktorer, der potentielt kan have indvirkning på, hvordan udvalgsstyret virker. Det drejer sig bl.a. om størrelse, geografi, politisk stabilitet, sammenlægnings- og fortsætterkommuner fra kommunalreformen og fagudvalgsstruktur (se bilag 1 for en beskrivelse af de udvalgte 12 kommuner). Variationen blandt vores udvalgte kommuner er væsentlig i forhold til vores mulighed for at generalisere fra disse 12 kommuner til landets øvrige kommuner. Hvis man finder en særlig udfordring eller fordel ved udvalgsstyret på tværs af de 12 meget forskellige kommuner i vores undersøgelse, vil det være rimeligt at gå ud fra, sådanne udfordringer eller fordele også vil kunne findes blandt mange andre danske kommuner. Omvendt skal man være varsom med at generalisere ud fra enkelte kommuner, der eventuelt skiller sig ud. Hvis man blandt vores 12 kommuner eksempelvis finder, at en kommune har en særlig udfordring eller styrke, kan man ikke bare gå ud fra, at andre kommuner med samme størrelse, politiske sammensætning eller varianter af udvalgsstyret vil have samme udfordring eller styrke. De 12 kommuner varierer på så mange parametre, at forskelle i, hvordan kommunernes udvalgsstyre fungerer, ikke nødvendigvis kan tillægges blot én egenskab ved kommunerne. VIVE har drøftet udvælgelsen af de 12 kommuner med Økonomi- og Indenrigsministeriet, men den endelige udvælgelse af kommunerne er foretaget af VIVE.

VIVE kontaktede efter udvælgelsen kommunaldirektørerne i kommunerne for at informere om undersøgelsen og få tilsagn fra kommunerne vedrørende deres deltagelse. Blot én kommune gav ikke positivt tilsagn om deltagelse i undersøgelsen, og VIVE har således kontaktet i alt 13 kommuner for at få 12 kommuner til at deltage. Casestudierne i de 12 kommuner omfattede tre typer af dataindsamling: skriftligt materiale, en spørgeskemaundersøgelse og interview.

1.2.1 Skriftligt materiale fra de 12 kommuner

For det første blev de 12 udvalgte kommuner bedt om at indsende kommunens styrelsesvedtægter samt eventuelt andet relevant materiale vedrørende kommunens politiske styreform og organisering. Tre kommuner indsendte ud over styrelsesvedtægter også andet skriftligt materiale, blandt andet evalueringer og drøftelser af kommunens styreform. Vi har anvendt det skriftlige materiale fra kommunerne til at validere beskrivelserne af de 12 kommuner i rapportens bilag 1, og vi har derudover anvendt materialet i forbindelse med udarbejdelsen af vores spørgeskema og interviewguides. Da der, ud over styrelsesvedtægterne, er tale om en begrænset mængde skriftligt materiale, foretager vi ikke yderligere afrapportering af dette materiale fra kommunerne i denne rapport.

1.2.2 Spørgeskemaundersøgelse

For det andet blev der udarbejdet et spørgeskema, som blev udsendt til alle kommunalpolitikere i de 12 udvalgte kommuner (se bilag 2 for spørgeskemaet). Spørgeskemaet giver mulighed for at tegne et bredt billede af holdninger til udvalgsstyret – herunder en vurdering af, hvordan styreformen varetager forskellige hensyn, med særligt fokus på hensynet til ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme.

Samtlige 294 politikere i de 12 kommuner blev den 22. januar 2019 inviteret pr. mail til at udfylde det elektroniske spørgeskema. Vi udsendte derudover påmindelser om deltagelse den 11. marts og 21. marts 2019. Den endelige svarprocent på spørgeskemaet var 38 % (42 % når delvise besvarelser medtages). Dette er et forventeligt niveau for en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunal-

politikere. I VIVEs seneste undersøgelse blandt alle kommunalpolitikere, *Kommunalpolitisk Barometer 2017* (Bhatti et al. 2017), var svarprocenten således 34 % (43 % når delvise besvarelser medtages). Blandt de komplette besvarelser var median-svartiden for hele spørgeskemaet 8 minutter og 2 sekunder.

Det er vigtigt, at være opmærksom på, at resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen ikke i sig selv nødvendigvis giver et fuldstændig præcist billede af, hvorledes alle kommunalpolitikere i Danmark ville have svaret på vores spørgsmål. Dels er der en rent statistisk usikkerhed i resultaterne, som skyldes, at vi kun har besvarelser fra et relativt begrænset antal kommunalpolitikere, dels er besvarelserne ikke fuldstændig repræsentative for alle kommunalpolitikere, både fordi vi i undersøgelsen har afgrænset os til 12 specifikke kommuner blandt de 98 kommuner i Danmark, og fordi der kan være systematiske forskelle på de politikere, der har valgt at besvare vores skema, og de politikere, der ikke besvarede vores skema. Ved en efterfølgende sammenligning kan vi dog se, at de politikere, der har besvaret vores spørgeskema, faktisk er tilnærmelsesvis repræsentative for samtlige lokalpolitikere i Danmark, når man ser på politikernes køn og partitilhørsforhold (se bilag 4).

Når vi i vores analyser af spørgeskemabesvarelserne undersøger, om der er statistisk signifikante forskelle imellem forskellige grupper af politikere, anvender vi et 95 %-signifikansniveau. En stor del af spørgsmålene i spørgeskemaet anvender svarskalaer, der er ordinalskalerede (fx fem svarkategorier fra "1: meget uenig" til "5: meget enig"). I vores analyser antager vi, at disse svarskalaer rimeligvis kan behandles som intervaskalerede, og vi anvender derfor simple t-test, når vi tester for statistisk signifikante forskelle. For at øge overskueligheden i præsentationen af resultaterne har vi efterfølgende slået flere svarkategorier sammen (fx "meget uenig" og "uenig").

1.2.3 Interview

For det tredje blev der i alle 12 kommuner gennemført kvalitative interview med udvalgte politikere og embedsmænd. VIVE sendte til hver kommune en oversigt over, hvem vi ønskede at interviewe. I alle kommuner inkluderede dette seks personer: borgmesteren, kommunaldirektøren og fire navngivne medlemmer af kommunalbestyrelsen. I udvælgelsen af disse fire kommunalbestyrelsesmedlemmer tilstræbte vi variation i forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmernes ansvarsområder (menige kommunalbestyrelsesmedlemmer og udvalgsformænd), partier, køn, alder og anciennitet i kommunalbestyrelsen. I meget få tilfælde var det ikke muligt at interviewe de af VIVE udvalgte personer. Vi har således i alt foretaget 66 interview. Der var til alle de kvalitative interview afsat minimum 30 minutter. De fleste interview foregik ansigt-til-ansigt på kommunernes rådhus, men i nogle tilfælde var det dog nødvendigt at foretage interview per telefon. Vores interview blev gennemført i perioden fra og med 19. marts til og med 27. maj 2019.

De kvalitative interview havde som formål at få en bedre forståelse af styreformens betydning, og hvordan udvalgsstyret påvirker det politiske arbejde. Fordelen ved kvalitative interview er blandt andet, at det er muligt at komme tættere på, hvad de forskellige hensyn betyder for den enkelte politiker, og hvordan den enkelte politiker opfatter styreformens afvejning mellem de forskellige hensyn. Interviewene gav os også mulighed for at spørge ind til politikernes umiddelbare syn på alternativerne til udvalgsstyret (borgmesterstyret, flertalskabinetsstyret og forretningsudvalgsstyret). De kvalitative interview blev også brugt til at følge op på udvalgte resultater fra spørgeskemaundersøgelsen. Alle interview foregik som såkaldte semistrukturerede interview, hvor der forud for interviewene var udarbejdet en interviewguide med de temaer og spørgsmål, der skulle afdækkes i interviewet (se bilag 3). I semistrukturerede interview kan rækkefølgen i temaer og spørgsmål variere fra interview til interview, ligesom det er muligt at indføre uddybende spørgsmål. Fordelen ved denne

tilgang er, at det giver sikkerhed for, at de udvalgte temaer afdækkes, samtidig med at respondenter og intervieweren får frihed til at afdække forskellige aspekter ved temaerne.

Alle interview blev optaget, og der blev udarbejdet detaljerede referater af samtlige interview. Vi har i den efterfølgende analyse af dette omfangsrige datamateriale systematisk gennemlæst disse referater og noteret ("kodet") specifikke temaer i referaterne for at kunne opsummere mønstrene i politikernes svar. I rapportens analysekapitler (kapitel 3-5) inkluderer vi citater, der er særligt ramrende eller tankevækkende eksempler på politikernes besvarelser. Det er dog vigtigt at understrege, at analysens konklusioner vedrørende de gennemførte interview er baseret på det samlede datamateriale, ikke blot de inkluderede citater.

Overblik: Undersøgelingsdesign

Desk research

- Systematisk indsamling og analyse af eksisterende litteratur på området

Casestudier i 12 kommuner

- 1. fase: Indsamling af skriftligt materiale
 - Kommunernes styrelsesvedtægter
 - Eventuelt andet skriftligt materiale fra kommunerne
- 2. fase: Spørgeskema
 - Spørgeskema udsendt til samtlige byrådsmedlemmer i de 12 kommuner
- 3. fase: Kvalitative interview med:
 - Borgmestre
 - Byrådsmedlemmer
 - Kommunaldirektører

2 Kommuners politiske styreformer: eksisterende viden

I dette kapitel giver vi et overblik over den eksisterende viden og forskning om udvalgsstyret og andre styreformer, herunder især hvordan forskellige styreformer vægter forskellige hensyn. Vi beskriver konkret tre alternative styreformer og sammenligner dem med udvalgsstyret i forhold til tre centrale hensyn (demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab, professionalisme), som politiske styreformer kan vurderes ud fra. Kapitlet bygger på en systematisk gennemgang af dansk og international litteratur (se afsnit 1.1).

2.1 Begrebsafklaring: Hvad er en politisk styreform?

Definition af politisk styreform

En formel institution, der foreskriver et bestemt regelsæt for eksistensen af bestemte politiske organer, for valget og sammensætningen af disse organer, for den indbyrdes fordeling af opgaver, ansvar og kompetencer mellem disse organer, herunder arbejdsdelingen mellem de politiske og det administrative niveau, og endelig de formelle rammer for folkevalgtes virke.

(Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 42)

En kommunes politiske styreform sætter rammerne for samspillet mellem borgere, politikere og embedsmænd i kommunen. Som det fremgår i ovenstående boks, kan en politisk styreform defineres som "en formel institution, der foreskriver et bestemt regelsæt for eksistensen af bestemte politiske organer, for valget og sammensætningen af disse organer, for den indbyrdes fordeling af opgaver, ansvar og kompetencer mellem disse organer, herunder arbejdsdelingen mellem de politiske og det administrative niveau, og endelig de formelle rammer for folkevalgtes virke" (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 42).

Et nøgleord her er det formelle. Der vil være mange forhold, som påvirker samspillet mellem aktørerne i en kommune, men styreformen bestemmes af de nedskrevne og formelt gældende regler. I dansk sammenhæng findes disse i *lov om kommunernes styrelse* (uformelt kaldet *styrelsesloven*), og i den enkelte kommunes styrelsesvedtægt (Christensen, Christiansen & Ibsen 2017; se LBK nr. 47 af 15/01/2019).

En kommunes politiske styreform foreskriver tre regelsæt, jævnfør definitionen ovenfor:

Det første regelsæt regulerer valget og sammensætningen af de politiske organer. Man kan her skelne mellem eksternt valg og intern fordeling (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 42). De eksterne valgeregler regulerer kommunalvalget: Er der flertalsvalg eller forholdstalsvalg? Og vælges borgmesteren fx direkte eller indirekte? De interne fordelingsregler bestemmer derimod, hvordan posterne i de politiske organer skal fordeles efter valget. Gælder flertals- eller forholdstalsprincippet? Kan den politiske ledelse selv udpege, hvem der skal sidde på andre poster? Og sidder den politiske ledelse for en fast valgperiode, eller kan den afsættes?

Det andet regelsæt regulerer eksistensen af bestemte politiske organer og fordelingen af opgaver, ansvar og kompetencer mellem disse og mellem det politiske og administrative niveau. Styreformen definerer, hvilke råd og udvalg der skal være i kommunen, hvor mange medlemmer de skal have, hvad de skal have kompetence til at beslutte, og hvorledes administrationen inddrages i det politiske arbejde. Med andre ord afgrænser styreformen altså politiske organer, såsom kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester, fra hinanden og administrationen (Mouritzen 2001: 364). Dette har direkte betydning for den politiske beslutningsproces i kommunen. Er den umiddelbare forvaltning fx placeret i kommunalbestyrelsen, de stående fagudvalg, hos en borgmester eller i et kabinet? Er administrationen under politisk eller professionel ledelse? Og er der en rollefordeling på det politiske niveau, således at nogle har en udøvende rolle, mens andre varetager en mere kontrollerende rolle?

Det tredje regelsæt regulerer de mere overordnede rammer for de folkevalgte politikeres arbejde. Her drejer det sig basalt set om resurser og information. Hvad er fx honoreringen for at varetage et kommunalpolitisk hverv? Er der tale om fritids-, deltids- eller fuldtidsbeskæftigelse? Og hvad angår information: Hvilke muligheder har den enkelte politiker for at oparbejde ekspertise på et sagsområde, og hvem har indsigt i administrationens løbende arbejde? Styreformen fordeler ikke bare information blandt kommunalpolitikere selv. Fra et borgerperspektiv er det også afgørende, om de møder, hvor beslutningerne reelt træffes, er åbne eller lukkede, fordi det fremmer eller hæmmer offentlighedens indsigt i den politiske beslutningsproces (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 43).

Trods en begrænset offentlig debat, så er det altså store spørgsmål, der er på spil i kommunernes styreform. Kommunernes politiske organisering handler grundlæggende om forholdet mellem vælgere og politikere, om samspillet mellem politikere på forskellige niveauer i kommunen, og om grænsen mellem politik og forvaltning (Berg 2004, 4-5).

2.2 Hensynene: demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalismisme

Når man med styreformen fastlægger de formelle spilleregler i det kommunalpolitiske system, så gør man det for at varetage nogle forskellige hensyn. Hvilke hensyn en styreform bør varetage, er i sidste ende et normativt spørgsmål, som der ikke kan gives ét endegyldigt svar på. Der er dog i forskningslitteraturen ret bred enighed om tre overordnede hensyn, som er relevante, når man vurderer en styreform (Baldersheim & Rose, 2010; Bäck, 2006; Berg, 2004; Berg & Rao, 2005; Copus, 2018; Kjær & Opstrup, 2016; Mouritzen, 2010; Mouritzen & Svara, 2002):

1. Hensynet til demokratisk ansvarsplacering
2. Hensynet til politisk lederskab
3. Hensynet til professionalismisme

Alle tre hensyn betragtes generelt set som legitime og væsentlige, og udgangspunkter er derfor, at alle tre hensyn principielt bør optimeres. I praksis kan hensynene dog komme i konflikt med hinanden. Et oplagt eksempel er diskussionen herhjemme om, hvorvidt magtspredning og bred politisk inddragelse sker på bekostning af en overordnet politisk linje og koordination på tværs af forvaltningsgrene (Kjær & Opstrup 2016: 5). En politisk styreform vil således indebære en afvejning af forskellige hensyn, og derfor er valget mellem styreformerne i sidste ende også en prioritering mellem hensynene. Tabel 2.1 giver en samlet oversigt over de tre centrale hensyn og deres konkrete betydning. Nedenfor gennemgår vi hensynene hver for sig.

Tabel 2.1 Centrale hensyn bag en politisk styreform

Overordnet hensyn	Dimension	Fokuspunkter
Demokratisk ansvarsplacering	Lægmandsinddragelse	Har menige politikere indflydelse på den umiddelbare forvaltning? Føres der tilsyn med den politiske ledelse og administrationen?
	Politisk ansvarlighedelse	Kan ansvaret for kommunens politik placeres entydigt? Er beslutningsprocesserne åbne og gennemsikrelige?
	Politikerrekruttering	Afspejler kommunalbestyrelsen og andre politiske organer befolkningen? Er lokalpolitikere motiverede, og er arbejdsvilkårene tilfredsstillende?
	Ikke-folkevalgtes inddragelse	Inddrages perspektiver fra fx almindelige borgere, interessegrupper og virksomheder?
Politisk lederskab	Politiske visioner	Formuleres en overordnet politisk kurs? Igangsættes konkrete initiativer for at realisere en overordnet kurs?
	Koordination	Prioriteres der mellem politikområderne på tværs af forvaltningen? Skabes der økonomisk og indholdsmæssig sammenhæng på tværs af politikområder?
	Politisk stabilitet	Kan der skabes vedvarende oppakning til de politiske projekter? Er der kontinuitet i den førte politik på lang sigt?
Professionalisme	Fagekspertise	Har aktører med faglig ekspertise indflydelse på det politiske arbejde? Har det politiske niveau adgang til fagekspertise?
	Professionelle standarder	Træffer politikere fagligt begrundede beslutninger? Arbejder embedsmændene ud fra faglige frem for politiske hensyn?

Kilde: Tabellen er primært baseret på Dyhrberg, Opstrup & Krogh (2010: 50) med enkelte tilføjelser fra Berg (2004) og Kjær & Opstrup (2016).

2.2.1 Demokratisk ansvarsplacering

I et repræsentativt demokrati hører kommunalpolitik uløseligt sammen med lokaldemokrati. Borgernes synspunkter skal afspejles i kommunens politik, og derfor er hensynet til demokratisk ansvarsplacering centralt i alle politiske styreformer. Det handler her om befolkningens mulighed for at kunne påvirke, kontrollere eller direkte involvere sig i de politiske og administrative processer i det kommunalpolitiske system (Dyhrberg, Opstrup & Krogh: 51). Når man diskuterer hensynet til demokratisk ansvarsplacering, kan man se på fire dimensioner: lægmandsinddragelse, politisk ansvarlighedelse, politikerrekruttering og ikke-folkevalgtes inddragelse.

Lægmandsinddragelse er et grundprincip i det repræsentative demokrati. En lægmand er i denne sammenhæng en ikke-professionel person, hvis afgørende kvalifikation er at være folkevalgt. Når kommunalvalget er afholdt, skal de valgte politikere inddrages i den kommunalpolitiske beslutningsproces for at varetage og repræsentere borgernes synspunkter (Berg 2004: 8). Rollen for lægmændene, som i praksis er de almindelige, ikke-ledende politikere i kommunalbestyrelsen, er altså at fungere som bindeled mellem befolkningen og "den udøvende magt" i kommunen (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 51; McGarvey & Stewart 2018: 55; Mouritzen & Svava 2002: 51).

Det varierer med styreformen, hvorledes de almindelige politikere inddrages. Et vigtigt spørgsmål angår kommunalbestyrelsens størrelse. En større kommunalbestyrelse betyder flere folkevalgte og dermed også en højere grad af lægmandsinddragelse. Her er der dog et dilemma i, at det med store

kommunalbestyrelser alt andet lige bliver sværere at involvere den enkelte politiker i mange beslutninger. Andre vigtige spørgsmål er, hvor meget og hvor bredt lægmændene reelt involveres i den umiddelbare forvaltning, og om de har pligt og resurser til dels at føre tilsyn med den politiske ledelse og dels at kontrollere administrationens implementering af vedtagne beslutninger (Bäck 2006: 10).

Politisk ansvarlighed er også et demokratisk grundprincip. Borgerne i en kommune skal have mulighed for at holde de folkevalgte ansvarlige for de beslutninger, de har truffet på borgernes vegne (Berg & Rao 2005; Copus 2018; March & Olsen 1995). Og det gør borgerne primært som vælgere ved at straffe eller belønne kommunalpolitikere på valgdagen. Nøglen til at fremme politisk ansvarlighed ligger altså i vælgernes sanktioneringsmuligheder.

Sanktioneringsmulighederne hviler dog selv på tre præmisser, og opfyldelsen af disse varierer med styreformen. For det første er det helt centralt, at borgerne entydigt kan placere det politiske ansvar. Hvis vælgerne skal kunne afgive deres stemme meningsfuldt, skal de kunne vurdere, hvem der står bag politiske beslutninger, økonomiske prioriteringer eller driften af fx daginstitutioner, skoler og andre kommunale institutioner (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 52). Jo mere afgrænset en politisk kreds der træffer beslutningerne, jo tydeligere bliver ansvaret. For det andet skal offentligheden kunne overvåge den løbende beslutningsproces (Berg 2004: 6). Det er ikke nok, at borgerne ved periodevise valg kan påtage sig rollen som vælgere og stemme på deres foretrukne kandidater eller partier. Der skal også være mulighed for, at offentligheden kan følge med i, hvordan politikerne forvalter mandatet, de har fået. Her er et vigtigt spørgsmål, om møderne er åbne og gennemskeelige, og om kommunen tilskynder en fri og kritisk presse. Endelig er der selve kommunalvalget: En hyppig valgfrekvens samt direkte valg til de ledende poster giver alt andet lige vælgerne et bedre instrument til at holde politikere ansvarlige.

Politikerrekruttering er væsentlig i et demokratisk perspektiv, fordi legitimiteten af kommunen som politisk system delvist afhænger af, at der er en bred folkelig repræsentation på politisk niveau (Berg 2004; Phillips 1995).¹ En væsentlig præmis er her, at samfundsmæssige skillelinjer baseret på klasse, alder, køn, geografi, etnicitet og religion giver folk forskellige livsvilkår og identiteter. Forskellige sociale grupper vil derfor også have forskellige politiske præferencer, som politikere med en matchende social baggrund, alt andet lige, antages bedst at kunne forstå og repræsentere (Pitkin 1967). Det er derfor et centralt spørgsmål, hvor bredt et udsnit af befolkningen der stiller op til kommunalvalgene – og videre, i hvor høj grad personsammensætningen på de politiske poster efter valget afspejler befolkningssammensætning. Man kan altså tale om, at den politiske rekruttering tilgodeses, hvis der hverken er en systematisk underrepræsentation eller overrepræsentation af bestemte samfundsgrupper på kandidatlisterne før valget og posterne efter valget (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 52).

Et centralt aspekt i forhold til politikerrekruttering angår politikernes motivation (Bækgaard, Jakobsen & Kjær 2013; McGarvey & Stewart 2018). Hvervet som lokalpolitiker bør være attraktivt for de fleste borgere, og det bør være meningsfuldt og tilfredsstillende for de politikere, der faktisk vælges ind i kommunalbestyrelserne. Her er spørgsmålet om kommunalpolitikeres trivsel og arbejdsvilkår relevant, men også deres honorering bør understøtte rekrutteringen (Pedersen, Pedersen & Bhatti, 2018).

Ikke-folkevalgtes inddragelse betyder, at kommunens borgere, virksomheder og foreninger involveres i de kommunalpolitiske beslutningsprocesser, særligt i de tidlige dagsordensfastsættende faser (Carr-West 2018: 300). Kommunalvalg er en nødvendig demokratisk betingelse, men udgør

¹ Eftersom rapporten her fokuserer på det politiske niveau i kommunernes organisering, skal vi nøjes med at nævne, at en omfattende litteratur om repræsentativt bureaukrati pointerer, at der også på det administrative niveau bør være en vis deskriptiv repræsentation (se fx Guul 2018).

også kun et periodisk og indirekte input til kommunen som politisk system. En løbende og direkte inddragelse af ikke-folkevalgte er således et supplement, der kan være med til at øge kommunens generelle legitimitet og skabe et større ejerskab til konkrete politikker, netop der hvor de skal virke (fx i udvalgte lokalområder eller i en særlig branche).

Inddragelsen kan i praksis ske på mange forskellige måder, både formelt og uformelt. Det vigtigste er på sin vis, at det sker. Men i et demokratisk perspektiv, er det også væsentligt, at det sker efter en regelbaseret og transparent model for at minimere risikoen for nepotisme og korrupsion. Her kan styreformen som formel institution spille en rolle, fordi den definerer, hvilke adgangspunkter borgere og andre interessenter har i det kommunalpolitiske system. Flere adgangspunkter vil alt andet lige give mulighed for større inddragelse af ikke-folkevalgte.

2.2.2 Politisk lederskab

En kommune har behov for lederskab i det politiske arbejde (Berg & Kjær, 2007; Leach & Wilson 2000; Mouritzen & Svava 2002; Tucker 1995). Det politiske lederskab består i at sætte en retning for kommunen og indgyde både det politiske og administrative niveau handlekraft og energi. Der er ikke tale om en position eller beføjelse, men en aktivitet, hvis grundlæggende formål er at sætte det kommunalpolitiske system i bevægelse for at realisere politiske målsætninger (Sørensen & Torfing 2013). Forskellige styreformer giver forskellige vilkår for at udøve politisk lederskab (Berg 2004: 6). Man kan vurdere, hvor godt hensynet til politisk lederskab varetages, ved at se på mulighederne for at formulere politiske visioner, for at koordinere på tværs af politikområder og for at sikre en vis politisk stabilitet (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 53).

Politiske visioner sætter en overordnet kurs for kommunalpolitikken med udgangspunkt i et bestemt ideologisk værdisæt om, hvad man står for, og hvor man vil hen. Visionerne kan være med til at styre kommunen i en bestemt retning ved at skabe klarhed om politiske standpunkter og målsætninger internt i hele den kommunale organisation, men også eksternt over for erhvervslivet, civilsamfundet og medierne (Bäck 2006: 10; Berg & Rao 2005: 3). Det afgørende spørgsmål her er naturligvis, hvor gode mulighederne er for overhovedet at få formuleret en politisk vision. Det næste spørgsmål er så, i hvilken udstrækning der iværksættes konkrete initiativer for at realisere visionen. Er der så at sige handling bag ordene?

For begge spørgsmål er det oplagt, at styreformerne giver forskellige vilkår for politiske visioner, fordi styreformen blandt andet fastlægger, hvem der kan beslutte hvad. Jo mere styreformen tilskynder, at nogen påtager sig en proaktiv rolle og sætter kursen, jo bedre varetages hensynet til politisk lederskab (Berg 2004: 7).

Koordination vil sige, at kommunens politik samtænkes på tværs af forvaltningsgrene og sektorområder. I takt med at kommunernes opgaveportefølje er blevet større og mere kompleks, er koordination – også på politisk niveau – blevet en nødvendig betingelse for at kunne levere en sammenhængende og økonomisk bæredygtig kommunal service (Borraz & John 2004; Carr 2015; Copus 2018; Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010).

Koordinationsopgaven består af to ting. For det første består den i at afstemme beslutninger og indsatser på tværs af områder. Politiske beslutninger truffet på et område vil ofte få konsekvenser på flere områder i praksis. Derfor bør man afstemme beslutningerne på tværs af områder, så de ikke trækker i hver deres retning, men virker i sammenhæng (Kjær & Opstrup 2016: 5). For det andet består koordinationsopgaven i at prioritere. Der er problemer at løse og service at levere på alle sektorområder, men politisk set kan man ikke gøre alt, når man også skal sikre balance mellem

indtægter og udgifter i regnskabet. Selvom man aldrig kan forudse alle indholdsmæssige og økonomiske konsekvenser af de politiske beslutninger, så afhænger muligheden for koordination helt åbenlyst af styreformen. Særlig relevant er det, hvor koncentreret eller spredt den politiske ledelse er, og hvor den umiddelbare forvaltning er placeret (Berg 2004: 7).

Politisk stabilitet handler også om at sikre politisk sammenhæng og bæredygtighed. Men hvor koordination angår sammenhængen på tværs, så handler politisk stabilitet mere om at sikre sammenhæng i de politiske projekter over tid (Dyhrberg, Opstrup og Krogh 2010: 54). Store politiske beslutninger har næsten altid en længerevarende tidshorisont. Ofte manifesterer effekterne sig først på lang sigt, ligesom implementeringen i sig selv kan vare flere år (fx anlægsprojekter, sundhedsmæssig forebyggelse eller erhvervsfremmetiltag). Derfor er det nødvendigt at sikre en vis kontinuitet i kommunens politik for at kunne løse større samfundsproblemer og investere i fremtiden (Carr 2015; Copus 2018).

I det lys er et relevant spørgsmål, om der kan skabes vedvarende opbakning til de politiske projekter på det politiske og administrative niveau internt i kommunen – også ud over valgperioden. Og her spiller styreformen en rolle. Mest oplagt fordi den påvirker, hvor konsensusorienteret det politiske arbejde er, og hvor meget faglige hensyn vejer i beslutningerne. Jo bredere konsensus, og jo stærkere det saglige grundlag, desto mere stabilitet i den politiske linje. En anden vigtig betingelse for politisk stabilitet er selvfølgelig, om der også eksternt er længerevarende opbakning blandt erhvervslivet, interesseorganisationer og befolkningen (Berg & Kjær 2007: 101).

2.2.3 Professionalisme

En kommune er et lokaldemokrati, som giver borgere direkte indflydelse på udviklingen i deres lokalområde gennem folkevalgte kommunalpolitikere. Men den er samtidig en lokalregering, som skal levere offentlig service og velfærdsydelser i en lokal kontekst (Carr-West 2018: 297-98). Professionalisme betyder i denne sammenhæng, at kommunen, som serviceorgan og velfærdsproducent, bør drives på en saglig og omkostningseffektiv måde (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 55). Både politikere og forvaltningen kan bidrage til dette, men embedsmændene spiller en særlig rolle, fordi deres kompetencer og selvforståelse kan være med til at underbygge en objektiv, analytisk og strategisk tilgang i det kommunalpolitiske arbejde (Mouritzen & Svava 2002: 53). Hensynet til professionalisme kan vurderes på to dimensioner: inddragelsen af fagekspertise og udbredelsen af professionelle standarder.

Fagekspertisens inddragelse vil som ideal sige, at folk med professionelle og faglige kompetencer bør få lov at spille en rolle i det kommunalpolitiske arbejde. Det er væsentligt, fordi det understøtter, at den politiske beslutningsproces dels overholder proceskrav, gældende lovgivning m.m., og dels fremmer så bæredygtige, omkostningseffektive og fair beslutninger som muligt (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 55). Professionelle kompetencer som kritisk tænkning, sektorkendskab, problemidentifikation, analyse, resurseoptimering og landtidsplanlægning forbedrer med andre ord det kommunalpolitiske systems *policy output* (Berg 2004: 11; Carr 2015: 675).

Styreformen er central i forhold til inddragelsen af fagekspertise, fordi den afgrænser de politiske og administrative niveauer fra hinanden og tildeler dem beslutningskompetencer. De centrale spørgsmål bliver derfor, om den umiddelbare forvaltning ligger hos forvaltningen eller hos politikerne, og om den umiddelbare forvaltning, hvis den ligger på politisk niveau, er koncentreret eller spredt, således at forvaltningen enten står over for en samlet eller delt politiske ledelse (Jacobsen 1997: 95-97). Generelt må man antage, at en højere grad af forvaltningsmæssig beslutningskompetence vil

betyde, at flere beslutninger træffes på baggrund af fagekspertise. Man må også antage, at fagekspertisen får en større rolle, jo større kontaktfladen er mellem politikere og embedsmænd i det politiske arbejde (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 55).

Professionelle standarder angår de politiske og administrative beslutningers indhold. Hensynet til professionalisme handler ikke blot om, hvor meget folk med fagekspertise og professionelle kompetencer kan inddrages. Det handler også om, hvad en god beslutning overhovedet er. For selvom målene i mange beslutninger (helt legitimt) sættes politisk, så er der ofte flere veje til derhen (Berg 2004: 10). Det professionelle ideal tilsiger, at man i beslutningsprocessen afsøger en række alternative løsningsmodeller, at man undersøger beslutningens afledte effekter på andre områder, og at man tager højde for, om beslutningen viderefører eller bryder med tidligere politik. Det tilsiger også, at man så vælger det forslag, som på baggrund af det forberedende arbejde forventes at realisere målsætningen på den bedste måde. Det vigtigste spørgsmål er her, hvor tydelig en grænse styreformens trækker mellem politik og forvaltning. En klar rollefordeling vil, alt andet lige, fremme hensynet til professionalisme (Carr 2015).

2.3 Fire forskellige styreformer

Udvalgsstyret er en af flere mulige kommunale styreformer. I rapporten her fokuserer vi også på tre andre alternativer: borgmesterstyret, flertalskabinetstyret og forretningsudvalgsstyret.² I dette afsnit introducerer disse fire styreformer. Tabel 2.2 starter med at give en oversigt over styreformerne, og efterfølgende beskrives de kort hver for sig.

Tabel 2.2 Udvalgsstyret og tre alternative politiske styreformer i kommunerne

Centrale træk	Udvalgsstyret	Borgmesterstyret	Flertalskabinetstyret	Forretningsudvalgsstyret
Eksterne valgeregler	Forholdstalsvalg til kommunalbestyrelsen	Flertals- eller forholdstalsvalg til kommunalbestyrelsen	Forholdstalsvalg til kommunalbestyrelse	Forholdstalsvalg til kommunalbestyrelse
Intern fordeling af poster	Forholdstalsfordeling af udvalgsposter	Flertalsudpegelse af borgmesteren	Flertalsfordeling af kabinetsposter	Forholdstalsfordeling af forretningsudvalgsposter
Valg af politisk ledelse	Indirekte	Direkte (eller indirekte)	Indirekte	Indirekte
Placering af den umiddelbare forvaltning	Kollektivt og spredt på politisk niveau i stående udvalg	Individuelt og centralt på politisk niveau hos borgmesteren	Kollektivt og centralt på politisk niveau i kabinettet	Kollektivt og centralt på politisk niveau i forretningsudvalget
Organisering af den administrative betjening	Enhedsforvaltning	Enhedsforvaltning	Delt eller enhedsforvaltning	Enhedsforvaltning
Honorering	Borgmester fuldtidslønnen	Borgmester fuldtidslønnen	Kabinettsmedlemmer fuldtidslønnen	Borgmester fuldtidslønnen
Møder og arbejde	Lukkede udvalgsmøder, åbne byrådsmøder	Lukkede borgmesterkontormøder, åbne byrådsmøder	Lukkede kabinetsmøder, åbne byrådsmøder	Lukkede udvalgsmøder, åbne byrådsmøder

Kilde: Tabellen er baseret på Bäck (2006), Berg (2004) og Mouritzen (2010)

² Andre kendte styreformer, der ikke dækkes her, er kommunaldirektørstyret, som kendes fra byerne i USA, og magistratstyret, som kendes fra Aarhus Kommune. Kommunaldirektørstyret ligner en virksomhed, idet byrådet (svarende til en bestyrelse) ansætter en professionel kommunaldirektør (svarende til en administrerende direktør) som chef for det administrative niveau, som efter byrådets delegering varetager kommunens umiddelbare forvaltning. Magistratstyret er kendetegnet ved, at den umiddelbare forvaltning af kommunen er placeret hos magistraten, som udgøres af en byrådsvalgt gruppe af rådmænd efter forholdstalsfordeling. Borgmesteren er formand for både byrådet og magistraten, men er ikke chef for alle forvaltningsgrenene, som i stedet ledes af hver deres rådmand.

I **udvalgsstyret** er kommunalbestyrelsen formelt det øverste beslutningsorgan. I praksis sker den umiddelbare forvaltning af kommunen imidlertid ikke i kommunalbestyrelsen men derimod i en række stående fagudvalg, som er nedsat af kommunalbestyrelsen. Styrelseslovens § 17 foreskriver et økonomiudvalg, men derudover er det op til kommunalbestyrelserne selv at bestemme antallet af udvalg og ansvarsfordelingen mellem udvalgene. Udvalgsmedlemmerne vælges ved proportionalitetsprincip, og typisk vil hvert udvalg derfor have medlemmer fra mange forskellige politiske partier, og hvert kommunalbestyrelsesmedlem er stort set altid medlem af mindst et stående udvalg. Når man ser bort fra enkelte af de største kommuner i Danmark, er borgmesteren den eneste fuldtids-politiker i en kommune. Borgmesteren, der konstitueres af kommunalbestyrelsen, leder møderne i kommunalbestyrelsen, men har derudover ikke mere formel magt i den politiske beslutningsproces end de andre byrådsmedlemmer (Berg 2004; Christensen, Christiansen & Ibsen 2017).

Udvalgsstyret anvendes også – i en lidt anden variant – i svenske kommuner, men derudover er det først og fremmest i størstedelen af de danske kommuner, at udvalgsstyreformens anvendes på kommunalt niveau. Bilag 1 giver eksempler på, hvorledes udvalgsstyret mere konkret ser ud i de 12 danske kommuner, som vi har undersøgt.

Borgmesterstyret er, som navnet antyder, kendetegnet ved en høj grad af magtkoncentration hos borgmesteren. I denne styreform har borgmesteren både den administrative og politiske ledelse. Borgmesteren kan ofte selv udpege viceborgmestre og selv bestemme, om der skal nedsættes udvalg på et givent område. De menige kommunalbestyrelsesmedlemmer vil i et borgmesterstyre således have meget begrænset indflydelse på den umiddelbare administration i kommunen, men kommunalbestyrelsen vil dog som hovedregel have indflydelse på nogle overordnede beslutninger, fx kommunens budget. Borgmesterstyret findes i en lang række varianter, og en af de væsentligste forskelle inden for disse forskellige varianter er, om borgmesteren vælges af kommunalbestyrelsen eller ved direkte valg blandt kommunens borgere. I blandt andet Frankrig og Spanien vælges borgmesteren af kommunalbestyrelsen, mens borgmesterstyret i fx Italien og USA indebærer, at borgmesteren vælges ved direkte valg (Bäck 2006; Berg 2004)

Borgmesterstyret anvendes også i tyske byer. Særligt i de sydtyske delstater, fx Baden-Württemberg, har de direkte valgte borgmestre ganske stor magt.³ Borgmestrene står i spidsen for byens forvaltning, og delstatens lovgivning forbyder eksplicit kommunalbestyrelserne i at træffe beslutninger på en række områder, der falder under borgmesterens kompetence (Wollman 2005).

Flertalskabinetstyret er kendetegnet ved, at kommunalbestyrelsen udnævner et kabinet, der har ansvaret for den umiddelbare forvaltning. Kabinettet vælges ved flertalsafgørelse i kommunalbestyrelsen, og kabinetsmedlemmerne vil ofte repræsentere et mindre udsnit af de politiske partier i kommunalbestyrelsen. Kommunalebestyrelsesmedlemmer, der ikke er medlem af kabinettet har kun en generel kontrollerende og overvågende rolle i forhold til kabinettet. Kabinetsmedlemmerne vil derfor også typisk være fuldtidspolitikere, mens de øvrige politikere vil være fritidspolitikere (Berg 2004). Relationen mellem kabinettet og de øvrige byrådspolitikere svarer i hovedtræk til relationen mellem regering og folketing i de danske politiske system, og kabinettet kan derfor betragtes som en egentlig regering på kommunalt niveau.

Flertalskabinettet anvendes i en række europæiske lande, blandt andet England. Styreformens anvendes også i de største norske kommuner, fx Oslo, hvor de 59 politikere i kommunalbestyrelsen ("*bystyret*") vælger op til 8 medlemmer til et kabinet ("*byrådet*"). Dette kabinet ledes af byrådslederen (hvis post er sammenlignelig med borgmesterposten herhjemme), og de syv øvrige medlemmer af kabinettet har hver især ansvar for hver deres byrådsafdeling, fx *Byråd for oppvekst og kunnskap*.

³ <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/regierung/>

På nuværende tidspunkt består kabinettet i Oslo af politikere fra 3 ud af de 8 politiske partier, der er repræsenteret i byens kommunalbestyrelse.⁴

Forretningsudvalgsstyret er kendetegnet ved, at den umiddelbare forvaltning varetages i ét udvalg, forretningsudvalget, hvis medlemmer vælges ved forholdstalsvalg. I dansk sammenhæng kendes styreformen først og fremmest fra regionerne. Regionsloven foreskriver, at der blandt de 41 medlemmer i regionsrådet skal vælges et ulige antal medlemmer, minimum 11 og maksimum 19 til et forretningsudvalg. Forretningsudvalget skal ifølge loven varetage de samme funktioner som økonomiudvalget i en kommune, og regionsrådet kan derudover bestemme, hvorvidt den umiddelbare forvaltning af andre anliggender skal varetages af regionsrådet eller forretningsudvalget. Siden 2014 har regionerne dog efter regionsloven (se LBK nr. 1032 af 06/07/2018) haft mulighed for i stedet at vælge almindeligt udvalgsstyre, eventuelt kombineret med den såkaldte Skanderborg-model, og det har flere regioner benyttet sig af.

2.4 Styreformernes afvejning af de centrale hensyn

I vores desk research har vi søgt efter og gennemgået både dansk og international litteratur om de politiske styreformer og deres betydning for hensynene til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme. Der er bred enighed i forskningslitteraturen om, at den ideelle politiske styreform, som samtidig maksimerer alle centrale hensyn, ikke findes (Bäck 2006; Berg 2004; Berg & Rao 2005; Baldersheim & Rose 2010; Copus 2018; Mouritzen 2010; Mouritzen & Svava 2002). Hensynene er en ønskeliste over alt det, en styreform bør understøtte, men i praksis er realiteten, at "der skal afvejes" (Kjær & Opstrup 2016: 6).

I litteraturgennemgangen fandt vi ingen studier, der holder lige præcis udvalgsstyret, borgmesterstyret, flertalskabinetsstyret og forretningsudvalgsstyret op mod hinanden. Det mest rammende studie er en dansk forskningsoversigt, som sammenligner udvalgsstyret, borgmesterstyret og flertalskabinetsstyret på centrale hensyn (Berg 2004). Vi trækker dog også på en række andre studier, som enten fokuserer på et enkelt hensyn, fx politisk lederskab, eller på kommunereformer, hvor udvalgsstyret er blevet erstattet med et alternativ, fx England, hvor udvalgsstyret blev erstattet af flertalskabinetsstyret.

Tabel 2.3 opsummerer, hvordan litteraturen forventer, at udvalgsstyret, borgmesterstyret, kabinetsstyret og forretningsudvalgsstyret vægter de centrale hensyn. Et plus (+) angiver, at den pågældende styreform forventes at være relativt god til at sikre det pågældende hensyn, og et minus (–) angiver, at styreformen forventes at nedprioritere hensynet. I en del tilfælde giver den eksisterende litteratur ikke en klar forventning til styreformens varetagelse af et specifikt hensyn, så her er den pågældende celle tom.

Det overordnede billede i litteraturen er, at udvalgsstyret i særlig grad vægter lægmandsinddragelse og politisk stabilitet. Både borgmesterstyret og flertalskabinetsstyret vægter derimod politisk ansvarlighed, politiske visioner og koordinering højt. Og i forretningsudvalgsstyret er det politisk stabilitet og professionel standard, som prioriteres højest.

⁴ <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/>

Tabel 2.3 Styreformernes prioritering mellem de centrale hensyn

Centrale hensyn	Udvalgsstyre	Borgmesterstyre	Flertalskabinettsstyre	Forretningsudvalgsstyre
<i>Demokratisk ansvarsplacering</i>				
Lægmandsinddragelse	+	-	-	-
Politisk ansvarlighedelse	-	+	+	-
Politikerrekruttering		-		
Ikke-folkevalgtes inddragelse		+	-	
<i>Politisk lederskab</i>				
Politiske visioner	-	+	+	-
Koordination	-	+	+	
Politisk stabilitet	+	-	-	+
<i>Professionalisme</i>				
Fagekspertise		+		
Professionelle standarder		-	+	+

Note: I tabellen viser et plus (+) at et hensyn prioriteres i den pågældende styreform. Et minus (-) viser, at hensynet ikke prioriteres. Hvis hensynet enten ikke er tilstrækkeligt belyst i litteraturen, eller hvis der er belæg både for og imod hensynets prioritering, er cellen tom.

Nedenfor gennemgår vi detaljerne i det forsknings- og analysemæssige belæg for styreformernes afvejning af de forskellige hensyn. For hver styreform kan der være både teoretisk og empirisk baserede pointer at udlede fra litteraturen. Generelt gælder det dog, at de teoretiske indsigter i litteraturen står noget klarere end de empiriske fund, og derfor skelnes der mellem dem i det nedenstående.

2.4.1 Udvalgsstyret og de centrale hensyn

Lægmandsinddragelse

I litteraturen er der en klar teoretisk forventning om, at udvalgsstyret frem for alt opprioriterer lægmandsinddragelsen. Ifølge argumentet er dette en direkte konsekvens af udvalgenes centrale rolle. For når ansvaret for den umiddelbare forvaltning deles ud på en række fagudvalg, hvori alle byrådsmedlemmer får en plads efter forholdstalsfordeling, så vil en meget bred kreds af lokalpolitikere kunne få indflydelse på kommunens politik – uanset formel post, partipolitisk tilhørsforhold og mandattal (Berg 2004: 16).

Selvom det empiriske belæg omkring udvalgsstyret er begrænset i internationalt perspektiv, har man i dansk kontekst gjort sig nogle vigtige erfaringer om styreformens betydning, især for lægmandsinddragelsen. Det såkaldte mellemformstyre, som blev indført i København, Odense og Aalborg i 1997, var en bevægelse over mod udvalgsstyremodellen (Berg 2004; Berg 2005; Berg & Pedersen 2001). En central ændring var, at den umiddelbare forvaltning, som tidligere lå hos et kabinet (magistraten), blev spredt ud på de stående fagudvalg, som før havde en rådgivende funktion, hvilket betød en opprioritering af lægmandsinddragelsen. Både spørgeskema- og interviewdata viste efter reformen, at langt de fleste menige byrådsmedlemmer følte sig mere indflydelsesrige end før på

grund af udvalgsarbejdets nye karakter (Berg 2005: 89). Ud over den nye formelle medbestemmelse i udvalgsbeslutningerne, var en bedre informationsadgang også med til at styrke de menige byrådsmedlemmers position, som dog for den enkelte politiker afhæng af, hvor meget tid man reelt havde at bruge på det lokalpolitiske hverv (Berg & Petersen 2001: 38).

Politisk ansvarlighed

Der er en klar forventning i litteraturen om, at udvalgsstyret nedprioriterer hensynet til politisk ansvarlighed. Det centrale er, at eftersom de udførende kompetencer er delt både horisontalt mellem fagudvalgene og vertikalt mellem politisk og administrativt niveau, er ansvaret for beslutningerne også delt. Det vanskeliggør en entydig ansvarsplacering, hvorfor vælgerne kan få svært ved at straffe eller belønne lokalpolitikere ved kommunalvalg (Berg 2004: 16). Mulighederne for ansvarlighed hæmmes yderligere af, at det politiske arbejde i udvalgene foregår bag lukkede døre (Mouritzen 2001: 371).

Erfaringer fra England og Sverige understøtter disse forventninger. I England erstattedes udvalgsstyret i 2000 med et flertalskabinetsstyre, hvor man skabte en tydeligere rollefordeling, sådan at nogle byrådsmedlemmer fik en udøvende rolle i kabinettet, mens andre fik en kontrollerende og beslutningsvedtagende rolle i byrådet (Berg 2004: 23). Det har ifølge flere evalueringer medført, at det politiske ansvar også kan placeres tydeligere end før (Copus et al. 2017; Rao 2005). I Sverige består udvalgsstyret i vid udstrækning, og her har surveydata ad flere omgange vist, at det politiske ansvar er uklart. Et studie fandt eksempelvis, at kun 5 % af Stockholms vælgere kunne udpege borgmesterkoalitionen og at under halvdelen af lokalpolitikere selv ramte rigtigt (Bäck 2003; Montin 2005).

Politikerrekruttering

De teoretiske forventninger til udvalgsstyrets betydning for politikerrekruttering er tvetydige. På den ene side kan rekrutteringen understøttes ved, at alle lokalpolitikere har indflydelse på de politiske og forvaltningsmæssige beslutninger. Det betyder, at kandidater, der stiller op, kan forvente at få indflydelse, hvis de vælges, uanset om de har udsigt til at ende i flertalskoalitionen, og uanset deres position internt i et parti (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61). På den anden side hæmmes en bred rekruttering netop af udvalgsarbejdet. For med indflydelse kommer også ansvar. Og arbejdet som lokalpolitiker bliver hurtigt omfattende, hvilket kan afholde nogle borgere fra at stille op (Rao 2003, Berg 2004: 9).

Det empiriske belæg understøtter tvetydigheden. Med strukturreformen i 2007 nedlagdes amterne til fordel for regionerne, og det betød samtidig en ændring af styreformens fra udvalgsstyre i retning mod et forretningsudvalgsstyre (Mouritzen 2010). Kernen i den indførte rådsmodel var, at de stående fagudvalg blev afløst af midlertidige udvalg, og at den umiddelbare forvaltning, på regionsrådets delegering, blev placeret i forretningsudvalget, som bestod af en mindre gruppe regionsmedlemmer og regionsrådsformanden. Det havde store konsekvenser for hensynet til politikerrekruttering (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 308). Rådsmodellen skabte nemlig et politisk A- og B-hold, hvor de regionsrådspolitikere, som ikke sad med i forretningsudvalgsmedlemmernes, ikke længere følte, de havde nogen indflydelse. Det skabte dårligere trivsel og lavere motivation end under udvalgsstyremodellen, hvilket kan være et problem for både fastholdelse og fremadrettet rekruttering (Opstrup 2010: 257).

Omvendt har en række surveys blandt danske kommunalpolitikere gennem tiden peget på, at udvalgsstyret også indebærer ulemper i forhold til hensynet til politikerrekruttering (fx Dahlgard et al. 2009). En del af de fritidsbeskæftigede, menige byrådsmedlemmer har eksempelvis udtrykt, at de

ikke har mulighed for at sætte sig tilstrækkeligt ind i udvalgssagerne, eller at det lokalpolitiske arbejde er så tidsskrævende, at det er svært at balancere i forhold til arbejds- og familieliv (Bækgaard, Jakobsen & Kjær 2013: 5-6).

Ikke-folkevalgtes inddragelse

Hensynet til ikke-folkevalgtes inddragelse fylder en del i den offentlige debat og begynder også at optage forskningslitteraturen (Kjær & Opstrup 2016). Ikke-folkevalgtes inddragelse diskuteres ofte med udgangspunkt i konkrete borgerinitiativer eller samproduktionsprojekter (Carr-West 2018), men vi har ikke fundet eksempler på, at litteraturen kobler diskussionen til udvalgsstyreformens. En teoretisk overvejelse kunne dog være, at magtspredningen i udvalgsstyret giver mange forskellige adgangspunkter for borgere, foreninger og erhvervsliv og derfor opprioriterer inddragelseshensynet. Omvendt gør magtspredningen det måske også uigennemskueligt, hvor man som ikke-folkevalgt præcis skal henvende sig for at søge indflydelse. Den eksisterende litteratur giver således ikke en klar forventning i forhold til dette hensyn. Man kan dog nævne, at en dansk evaluering har vist, at ad hoc-udvalg, som tillades efter styrelseslovens § 17, stk. 4-udvalg, er blevet brugt som redskab til borgerinddragelse (Sørensen & Torfing 2016).

Politiske visioner

Når det gælder de politiske visioner, er litteraturens forventning, at udvalgsstyret nedprioriterer dette hensyn. Tankegangen er, at når politikerne i fællesskab har ansvar for kommunens politik, så opstår der et kollektivt handlingsproblem. Det kan ikke betale sig for den enkelte politiker at bruge sin egen tid og energi på at gå forrest i de politiske projekter, hvis anerkendelsen efterfølgende skal deles i fællesskab, uanset indsats. Der mangler ifølge litteraturen et incitament, som tilskynder de store politiske visioner (Berg 2004: 17). Derudover kan der være en risiko for, at politikerne i praksis vil bruge så meget tid på detaljebeslutninger i udvalgene, at de mister fokus på de større visioner (selv om dette problem undertiden er blevet fremhævet i debatter om kommunestyret, er det dog tilsyneladende ikke et argument, som optræder i forskningslitteraturen).⁵

Selvom antagelsen om, at de politiske visioner har det svært i udvalgsstyret, er udbredt i litteraturen, er det empiriske belæg sparsomt. Et dansk studie har dog fokuseret på borgmesterens rolle i forhold til det lokalpolitiske lederskab (Berg & Kjær 2007). Resultaterne peger på, at varetagelsen af hensynet til politiske visioner i udvalgsstyret er meget personbestemt. Det afgørende er således, hvem der indtager borgmesterposten, og hvilke personlige ambitioner og kompetencer vedkommende kommer med (Goldsmith & Larsen 2004).

Koordination

I litteraturen er forventningen, at udvalgsstyret nedprioriterer hensynet til koordination. Det sker ifølge argumentet, fordi politikerne ofte bliver fokuserede på netop det område, som de beskæftiger sig med i udvalgsarbejdet. Der er således en iboende risiko for silotænkning (eller sektorisme), hvor udvalgene hver især vægter deres eget område på bekostning af den samlede politikoordination og budgetdisciplin (Berg & Petersen 2001: 17; Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61).

Casen med mellemformstyrets indførelse i 1997 i bl.a. Københavns Kommune giver empirisk opbakning til denne forventning. Udvalgenes styrkelse skete på bekostning af hensynet til koordination, fordi økonomiudvalgene ikke kunne levere den politik- og budgetkoordination, som kabinettet før leverede (Berg 2004: 18). Det skyldtes, at det menige byrådsmedlem i kraft af en større indsigt i sit udvalgsområde fik en rolle som udgiftsadvokat i egen partigruppe, og det var således svært for

⁵ Se fx <https://www.altinget.dk/kommunal/artikel/visioner-skal-ikke-behandles-under-eventuelt>

et partis økonomiudvalgsrepræsentant at foretage politiske og økonomiske prioriteringer uden samtidig at krænke en eller flere partifæller (Berg & Petersen 2001: 84). Erfaringerne fra fx Esbjerg peger dog på, at koordinationen kan styrkes ved at samle udvalgsmedlemmene i økonomiudvalget (Torfing, Sørensen & Bentzen 2019). Det generelle mønster, at der i udvalgsstyrede kommuner kan opstå en særlig ensartethed på tværs af udvalgsmedlemmers ideologiske skel, har flere studier fundet belæg for (Bækgaard 2011; Serritzlew 2003).

Politisk stabilitet

De teoretiske forventninger omkring politisk stabilitet under udvalgsstyret peger mod en opprioritering af dette hensyn. Udvalgsmedlemmernes indsigt og indflydelse kan nemt munde ud i bred enighed og konsensus. Det betyder, at ejerskabet for de politiske beslutninger er delt blandt de politiske partier, hvilket mindsker chancen for at beslutningerne ændres, hvis flertallet skulle skifte efter et valg (Berg 2004:16). Bredt vedtagne beslutninger vil også finde bredere opbakning i lokalbefolkningen end smalt vedtagne, og de sender et mere troværdigt politisk signal, hvilket samlet set øger chancen for en vellykket implementering (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61).

Selvom der empirisk er fundet forskelle på tværs af udvalgsområder, så er den generelle tendens til konsensus i udvalgene veldokumenteret (Bækgaard 2011). Det gælder ikke kun udvalgene i danske kommuner, men også udvalg i andre lande med andre kommunalpolitiske styreformer, fx Norge og USA (Adler & Lapinski 1997; Vabo 2005). Udvalgsdynamikkerne får dog større effekt på stabiliteten i udvalgsstyret, fordi beslutningerne i udvalgene er en direkte varetagelse af kommunens umiddelbare forvaltning.

Fagekspertise

I litteraturen er forventningerne blandede omkring udvalgsstyrets betydning for inddragelse af fagekspertise i beslutningerne. Kontaktfladen mellem de politiske og administrative niveauer er stor i udvalgsstyret, fordi fagforvaltningerne hver især har opgaven med at forberede sager og levere indstillinger til deres respektive fagudvalg (Berg 2004:17). Ofte er der også en tæt uformel kontakt mellem fagdirektør og udvalgsformand. Derfor er der på den ene side mange kanaler, hvorigennem forvaltningen kan få indflydelse. Men på den anden side kan udvalgsstyret også begrænse denne indflydelse, fordi der er en arbejdsdeling på politisk niveau, som betyder, at den enkelte politiker kan fordybe sig i sit udvalgsområde og give forvaltningen modspil i dele af beslutningsprocessen, der i andre styreformer henlægges til embedsmændene alene (Dyrberg, Krogh & Opstrup 2010: 62).

De empiriske fund omkring udvalgsstyret og fagekspertise peger lidt i forskellige retninger. I Sverige, hvor man har udvalgsstyre, er erfaringen, at forvaltningen har stor indflydelse. Det er således ikke usædvanligt, at det er forvaltningen, der foreslår, hvilke økonomiske prioriteringer man skal foretage rent politisk (Montin 2005). Omvendt viser et studie af mellemformstyrets indførelse i København, Odense og Aalborg i 1997, som var en bevægelse hen mod udvalgsstyremodellen, at byrådspolitikerne selv følte, at deres mulighed for at føre kontrol med administrationen blev forbedret (Berg & Pedersen 2001: 62).

Professionelle standarder

Hvad angår udvalgsstyrets betydning for idealet om professionelle standarder, er litteraturens forventning en nedprioritering af dette hensyn. I udvalgsstyret blandes politik og forvaltning let sammen i udvalgene, hvilket betyder, at politiske hensyn kan blive styrende, hvor faglige hensyn burde være det. Samtidigt er der en risiko for, at forvaltningens indstillinger går uimodsagte gennem den politiske beslutningsproces, fordi udvalgsmedlemmerne som lægmænd ikke nødvendigvis kan tage grundigt stilling til alt (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 62).

Her viser resultaterne af et større komparativt studie, som bl.a. sammenlignede kommunaldirektørens rolle i forskellige politiske styreformer, at udvalgsstyret har en tendens til at politisere forvaltningens øverste niveau (Mouritzen & Svava 2002: 197). I dansk sammenhæng peger forskningen på, at det, at kommunaldirektørerne orienterer sig mod det politiske niveau, skyldes, at de ser det som deres opgave at sikre sammenhæng og kontinuitet i kommunens førte politik (Berg 2004; Mouritzen 2001).

2.4.2 Borgmesterstyret og de centrale hensyn

Lægmandsinddragelse

I litteraturen er der en forventning om, at borgmesterstyret med sin magtkoncentration nedprioriterer lægmandsinddragelsen. Når ansvaret for den umiddelbare forvaltning placeres hos en person, som fungerer som en slags lokal præsident, vil de menige lokalpolitikeres indflydelse være begrænset (Berg 2004: 28). Lægmandenes rolle bliver i stedet at føre kontrol med borgmesteren og administrationen samt at træffe overordnede beslutninger om kommunens strategier og prioriteringer. Også når det gælder beslutningerne i kommunalbestyrelsen, peger litteraturen på en begrænset lægmandsinddragelse, fordi et fast flertal vil træffe beslutningerne (Berg 2004: 28; Carr 2015).

Det empiriske belæg for, at borgmesterstyret nedprioriterer lægmandsinddragelsen er stærkt. I Tyskland har den gradvise indførelse af borgmesterstyret fx ændret lægmændenes rolle fundamentalt fra en dag-til-dag-involvering i kommunens umiddelbare anliggende til en overordnet lovgivende rolle (Wollmann 2005). Selvom alle tre alternative styreformer begrænser lægmandsinddragelsen, hvis man sammenligner med udvalgsstyret, så gør borgmesterstyret det i særlig grad, fordi borgmesteren alene sidder på kapaciteten og informationen i forvaltningen. Det viser erfaringerne fra Spanien, hvor borgmesteren ikke bare formelt, men også reelt monopoliserer adgangen til det administrative niveau (Ferran & Horta 2005). Et studie af det franske borgmesterstyre viser også, at byrådet har ringe muligheder for at kontrollere borgmesteren og administrationen, fordi kontrolfunktionen ikke er formaliseret (Kerrouche 2005).

Politisk ansvarlighed

Litteraturen har en helt klar forventning om, at hensynet til politisk ansvarlighed opprioriteres i borgmesterstyret. Borgmesteren har vide beføjelser, og med til det hører også et ansvar. Der er således ikke nogen tvivl om, hvem der står på mål for kommunens politik, og det understøtter vælgerens mulighed for politisk ansvarlighed (Berg 2004: 28). Borgmesteren bliver som følge af sin position også kommunens naturlige ansigt udadtil, hvilket skaber en øget synlighed i offentligheden omkring det lokalpolitiske lederskab (Copus 2018).

Det er svært at forestille sig, at borgmesterstyret ikke fremmer politisk ansvarlighed. Måske derfor har vi heller ikke fundet nogen studier, der empirisk undersøger borgmesterstyrets betydning for politisk ansvarlighed som sådan. En række studier peger til gengæld på, at borgmesterstyrets betydning for hensynet afhænger af, om borgmesteren udpeges af kommunalbestyrelsen eller vælges direkte. Med direkte valg bliver ansvaret klarest, fordi borgmesteren på baggrund af sit folkelige mandat er mindre afhængig af kommunalbestyrelsen og måske helt uden tilknytning til et politisk parti (Wollmann 2005). Det direkte valg giver også samtidig vælgerne et bedre instrument til at gøre det politiske ansvar gældende (Copus 2018).

Politikerrekruttering

De teoretiske forventninger til borgmesterstyrets betydning for politikerrekruttering peger på en nedprioritering. Borgmesterstyret centraliserer den udøvende magt hos borgmesteren og efterlader derfor byrådspolitikerne med en afgrænset rolle, der består i dels at præge de overordnede linjer og dels at føre kontrol med borgmester og forvaltning (Berg 2004: 28). Selvom det er to centrale roller i lokaldemokratiet, så matcher rollerne ikke nødvendigvis det, som motiverer det enkelte byrådsmedlem til at engagere sig i lokalpolitik, fx at træffe konkrete afgørelser.

Der er relativt stærkt empirisk belæg for, at borgmesterstyret nedprioriterer den politiske rekruttering, om end der oftest er tale om indirekte belæg. De fleste studier af borgmesterstyret fokuserer på andet end rekruttering og motivation blandt lokalpolitikere. Til gengæld viser komparative studier af lokalpolitikeres motivation, at byrådspolitikere i en lang række lande lægger mere vægt på at præge politiske beslutninger end at føre kontrol med forvaltningen og den politiske ledelse (McGarvey & Stewart 2018: 55). Når man tænker på, at borgmesterstyret netop indskrænker menige byrådsmedlemmers indflydelse på de politiske beslutninger, er det klart, at en stærk borgmester kan afholde nogle borgere fra at søge ind i lokalpolitik (Berg 2004: 28).

Ikke-folkevalgtes inddragelse

Som det var tilfældet for udvalgsstyret, har litteraturen heller ikke for borgmesterstyret haft særlig stort fokus på ikke-folkevalgtes inddragelse. I USA har forvaltningsforskningen dog ofte sammenholdt borgmesterstyret med landets anden udbredte lokalpolitiske styreform, kommunaldirektørstyret, i forhold til en række outcome-mål, der nogle gange har dækket, om borgmesterstyret tillader ikke-folkevalgte interesser i fx civilsamfundet og erhvervslivet større politisk indflydelse, end alternativet. Argumentet er her, at en stærk borgmester dels gør det klart, hvor de ikke-folkevalgte kan rejse problemstillinger og søge indflydelse, og dels at borgmesteren kan handle på de ikke-folkevalgtes input (Carr 2015).

De empiriske resultater om borgmesterstyrets varetagelse af hensynet til ikke-folkevalgtes inddragelse er blandede (Carr 2015: 676, 679). Det er også værd at påpege, at hverken udvalgsstyret, kabinetsstyret og forretningsudvalgsstyret placerer den umiddelbare forvaltning på administrativt niveau, som kommunaldirektørstyret gør. Med disse forbehold in mente er der overordnet set en indikation i litteraturen på, at borgmesterstyret er særligt egnet til sikre, at ikke-folkevalgte inddrages (ud over de periodevise valg).

Politiske visioner

Litteraturen har en klar forventning om, at hensynet til politiske visioner opprioriteres i borgmesterstyret. På mange måder er det ligefrem borgmesterens primære rolle at tage lederskabet og sætte den politiske kurs (Berg 2004: 27). Og modsat udvalgsstyret findes der i borgmesterstyret ganske stærke incitamenter til at påtage sig et politisk lederskab, fordi en entydig ansvarsplacering betyder, at borgmesteren (og det flertal, denne oftest repræsenterer) kan holdes direkte ansvarlige af vælgerne. Borgmesterstyret og flertalskabinetsstyret deler tilskyndelsen af politiske visioner, men borgmesterstyret forventes at fremme hensynet mest, fordi magtbeføjelserne her er koncentreret hos en enkelt person. Forventningen er også, at en direkte valgt borgmester har størst tilskyndelse og mulighed for at varetage hensynet.

Erfaringerne med borgmesterstyret har været overraskende blandede, hvad angår de politiske visioner. I Tyskland, hvor man i nogle delstater har haft borgmesterstyre over et halvt århundrede, har den stærke, direkte valgte borgmester været svagere end forventet. Det skyldes dels, at de direkte valgte borgmestere ofte er kommet "udefra" og derfor ikke kan trække på en naturlig flertalskoalition i byrådet og dels, at byrådene ofte tilkæmper sig mere en stærkere position end de formelle regler

tilsiger (Berg 2004: 29). Selvom borgmesterstyret altså giver stærke incitament til politisk lederskab, er borgmesterens mulighed for at handle ikke ubegrænsede.

Koordination

I litteraturen er forventningen, at borgmesterstyret opprioriterer hensynet til koordination. Det sker ifølge argumentet af to grunde. For det første vil byrådspolitikerne ikke være engageret i det enkelte sagområde på samme måde som, hvis den umiddelbare forvaltning var placeret i udvalgene. Det bør alt andet lige mindske risikoen for silotænkning blandt de menige lokalpolitikere (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61). For det andet kan borgmesteren (og dennes stab) bruge sine beføjelser til at træffe politiske beslutninger og gribe ind i forvaltningen til at sikre en sammenhængende politik (Berg 2004: 27)

De empiriske fund bakker overordnet set op, at borgmesterstyret giver gode muligheder for at sikre koordination på grund af magtkoncentration. Men som det er vist for borgmestere i det danske udvalgsstyre, viser et casestudie af borgmestere i en række borgmesterstyrede byer i USA dog også, at det politiske lederskab, herunder også politisk koordination, er personafhængigt. Nogle borgmestere udøver et stærkt lederskab gennem alliancer og netværksbygning, mens andre i samme formelle position ikke lykkes med dette (Stone 2005). En nylig forskningsoversigt om borgmesterstyret i USA peger på flere andre forbehold, dog i relation til kommunaldirektørstyret og ikke de tre øvrige styreformer, vi fokuserer på i vores rapport (Carr 2015).

Politisk stabilitet

Det er ikke alle aspekter af politisk lederskab, der ifølge litteraturen opprioriteres i borgmesterstyret. Forventningen er ret entydigt, at hensynet til politisk stabilitet nedprioriteres, hvilket direkte relaterer sig til borgmesterstyrets magtkoncentration. Når borgmesteren har så stor magt, kan den politiske linje ændres fra den ene valgperiode til den næste, hvis borgmesterposten skifter hænder (Berg 2004: 28). Prisen for at vægte et handlekraftigt lederskab over bred opbakning og konsensusbeslutninger kan således være, at de politiske projekter ikke er langtidsholdbare, hvis flertallet skifter.

Det empiriske belæg for, at borgmesterstyret hæmmer den politiske stabilitet, kommer hovedsageligt fra USA. Man har eksempelvis fundet, at konfliktniveauet og uenigheden i byrådet er særligt stor i byer med borgmesterstyre, hvilket begrænser opbakningen til den politiske linje på sigt (Svara 2005). Et komparativt studie viser også, at den øverste administrative ledelse i borgmesterstyrede kommuner har en tendens til at orientere sig nedad i organisationen frem for opad mod det politiske niveau. Dermed får kommunaldirektøren (og andre ledende embedsmænd) ikke nødvendigvis det ejerskab i forhold til de politiske projekter, som måske ellers ville understøtte en vis stabilitet (Berg 2004: 29; Mouritzen & Svara 2002).

Fagekspertise

Litteraturen forventer, at borgmesterstyret opprioriterer inddragelsen af fagekspertise i de politiske beslutninger. Borgmesteren har enevældig råderet over administrationen og kan således trække på det samlede embedsværk i forhold til politisk rådgivning, sagers oplysning, budgetlægning og implementering. Forvaltningen skal altså entydigt betjene borgmesteren, frem for et kabinet, et forretningsudvalg eller flere stående fagudvalg, og det forventes at skabe et tæt og strømlinet kontakt mellem borgmester og forvaltning (Berg 2004: 27-28).

De empiriske fund omkring borgmesterstyret og fagekspertise understøtter generelt forventningerne, men peger også lidt i forskellige retninger. I Frankrig og Spanien er erfaringerne, at borgmester og forvaltning udvikler et meget tæt samarbejde, og at forvaltningens ekspertise derfor inddra-

ges i de fleste af borgmesterens politiske beslutninger (Ferran & Horta 2005; Kerrouche 2005). Omvendt viser et komparativt studie, at kommunaldirektører i borgmesterstyrede kommuner nogle gange ender med at fokusere mest på den administrative organisation, sandsynligvis fordi borgmesteren i disse tilfælde trækker på en gruppe politiske rådgivere i stedet (Mouritzen & Svava 2002).

Professionelle standarder

I litteraturen er forventningen til borgmesterstyrets betydning for professionelle standarder, at hensynet nedprioriteres. Det tætte samarbejde mellem borgmester og administrationen betyder, at politik og forvaltning risikerer at blive sammenblandet i det daglige (Berg 2004: 28). Det betyder også, at en politisk beslutningsproces, hvor forvaltningen har tid og autonomi til at afsøge og udpege forskellige modeller for realiseringen af de politiske målsætninger, ikke er et oplagt scenarie. Borgmesterens stærke position forventes at fremme politiske hensyn i forhold til faglige hensyn i beslutningerne.

Som nævnt ovenfor giver erfaringerne fra flere sydeuropæiske lande eksempler på, at borgmesteren i praksis monopoliserer administrationen og enten selv eller via udpegede viceborgmestre er tæt involveret i alle dele af forvaltningen (Berg 2004: 29). I USA viser studier, at borgmesterens incitament til at møde vælgernes efterspørgsel har en tendens til at politisere beslutningsprocessen i borgerstyrede byers (Carr 2015).

2.4.3 Flertalskabinetstyret og de centrale hensyn

Lægmandsinddragelse

Litteraturen har en helt klar forventning om, at flertalskabinetstyret nedprioriterer lægmandsinddragelsen. De menige lokalpolitikeres indflydelse er begrænset, fordi beslutningskompetencen placeres i et kabinet bestående af en mindre gruppe lokalpolitikere, som tager sig af kommunens umiddelbare forvaltning (Berg 2004: 21). Lægmandenes rolle bliver, ligesom i borgmesterstyret, at føre kontrol med administrationen og den politiske ledelse samt at foretage de overordnede strategiske og økonomiske prioriteringer. Selvom lægmændene ikke er involveret i kommunens daglige anliggende, har de stadig gode muligheder for at holde sig informerede, fordi byrådets kontrolrolle ofte er omfattende og formaliseret i kabinetstyret (Berg 2004: 22; Copus 2018).

Det empiriske belæg for, at kabinetstyret nedprioriterer lægmandsinddragelsen, er stærkt. I Danmark viste et studie af det tidligere magistratstyre i København, Odense og Aalborg, som er en variant af kabinetsstyreformens, at de menige byrådsmedlemmer følte sig uden indflydelse, fordi de ikke var inddraget i kommunens daglige anliggender, og fordi magistraten (kabinettet) ikke lod sig binde af kommunalbestyrelsens beslutninger (Berg & Pedersen 2001). I England, hvor flertalskabinetstyret har erstattet udvalgsstyret, er billedet også, at lægmandspolitikere føler sig uden indflydelse, især fordi den centrale kontrolrolle, som byrådet er tænkt at varetage, var uformel og løst defineret (Rao 2005). Måske derfor har menige politikere i Holland, hvor man flere gange har formaliseret og styrket byrådets kontrolfunktion, været noget mere positive omkring deres rolle (Denters 2005).

Politisk ansvarlighed

I litteraturen er der også en klar forventning om, at hensynet til politisk ansvarlighed opprioriteres i flertalskabinetstyret. Det forventes, at styreformens opdeling af byrådet i et flertal i regering og et mindretal i opposition er med til at tydeliggøre det politiske ansvar. Det understøtter så igen vælgernes mulighed for at stille den politiske ledelse til ansvar ved kommunalvalgene (Berg 2004: 22). Det er også nemmere for offentligheden at følge med i det politiske arbejde mellem valgene,

fordi det bliver tydeligt, hvilke forslag på byrådsmøderne der er fremsat af kabinettet, og hvilke der er fremsat af oppositionen (Berg 2004: 22).

Der er belæg for, at kabinetsstyret fremmer politisk ansvarlighed fra en række lande. I den engelske case har erfaringerne fx været, at det politiske ansvar er blevet langt mere entydigt (Rao 2005). Et studie af kabinetsstyret i Oslo, som indførtes tilbage i 1986, viser ligeledes, at den politiske ansvarlighed er blevet styrket (Baldersheim 2005). En vigtig forudsætning for dette har været, at de menige byrådsmedlemmer i opposition tilsyneladende har taget rollen på sig og aktivt sørger for at definere et politisk alternativ. Oppositionspolitikere understøttes i Oslo både af økonomisk veludrustede partigrupper og af dedikerede udvalgssekretariater.

Politikerrekruttering

De teoretiske forventninger omkring kabinetsstyret og politikerrekrutteringen peger i retning af en nedprioritering. Den udøvende magt er koncentreret hos kabinettet, og det giver byrådspolitikerne nogle afgrænsede opgaver, der består i dels at præge de overordnede linjer og dels at føre kontrol med kabinettet og forvaltning (Berg 2004: 21). I det omfang byrådsmedlemmerne er motiverede af andre opgaver, som fx at beskæftige sig med enkeltsager og træffe konkrete afgørelser, indebærer kabinetsstyret en risiko for, at lokalpolitik ikke er meningsfuldt for de menige byrådsmedlemmer. Det gælder særligt oppositionsmedlemmer, som modsat flertalsmedlemmer ikke har nogen indflydelse via deres partigruppe.

Der er ikke entydigt belæg for, at flertalskabinetsstyret skaber problemer med den politiske rekruttering. Forskningen viser, at byrådspolitikere i mange lande primært er motiverede omkring at præge de politiske beslutninger (McGarvey & Stewart 2018: 55). Derfor er det ikke overraskende, at nogle lokalpolitikere har føler sig demotiverede, hvis de ender uden for flertallet, som man fx har set det i England. Omvendt viser både den hollandske og den norske case, at lokalpolitikere godt kan finde oppositions- og kontrolrollen meningsfuld, hvis den ellers understøttes ordenligt (Berg 2004: 23). I den forbindelse viser et hollandsk studie, at man efter en styrkelse de menige byrådsmedlemmer rolle i kabinetsstyret har kunnet rekruttere fra en bredere kreds end før (Denters 2005).

Ikke-folkevalgtes inddragelse

Litteraturen har ikke haft direkte fokus på, hvordan kabinetsstyret varetager hensynet til ikke-folkevalgtes inddragelse. Men når man tænker på, at selve kernen i styreformen er at understøtte en klar ansvarsplacering, så er det nærliggende, at hensynet nedprioriteres. Der er ikke de mange adgangspunkter via stående fagudvalg som i udvalgsstyret. Og der er heller ikke den individualiserede magtkoncentration som i borgmesterstyret. Den teoretiske forventning må på den baggrund være, at centraliseringen af magten hos et kollektiv ikke favoriserer en løbende inddragelse af ikke-folkevalgte interessenter.

Politiske visioner

Litteraturen har en forventning om, at hensynet til politiske visioner opprioriteres i flertalskabinetsstyret. Kabinettets centrale rolle i styreformen er netop at påtage sig det politiske lederskab i kommunen (Hambleton & Sweeting 2004). Samtidig har kabinetsmedlemmerne også incitament til det, fordi opdelingen i regering og opposition gør det tydeligt for vælgerne, hvem der har ansvaret for den politiske linje. Vælgerne politiske ansvarlighed er således hængt op på egentlige præstationer. Hvis kabinettet og byrådsflertallet lykkes med de politiske projekter, kan de også regne med, at vælgerne belønner det.

Der har været forbausende lidt fokus på kabinetsstyret og de politiske visioner i den empiriske forskning. En spørgeskemaundersøgelse fra England viser dog, at byrådspolitikerne selv vurderer, at en

af de tydeligste fordele ved kabinetsstyret i forhold til det tidligere udvalgsstyre er, at det politiske lederskab styrkes, så der kan fastlægges en politisk retning (Rao 2005: 51).

Koordination

Kabinetsstyret forventes ret entydigt at opprioritere hensynet til koordination. Ifølge litteraturen er der tre årsager til dette. For det første vil byrådspolitikerne ikke være engageret i det enkelte sag-område på samme måde som, hvis den umiddelbare forvaltning var placeret i udvalgene, hvilket mindsker risikoen for silotænkning blandt de menige lokalpolitikere (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61). For det andet dømmer vælgerne ikke kun kabinettet på dets overordnede visioner og konkrete beslutninger, men også på dets evne til at styre kommunens samlede økonomi og til at løse komplekse problemstillinger, hvilket skaber incitament for koordination. Endelig har kabinettet i kraft af sit kollektive ansvar og sin beslutningskompetence gode muligheder for at sikre koordinering på tværs af sektorområder (Berg 2004: 22).

Forventningen om, at koordinationen opprioriteres i kabinetsstyret, bakkes op af en lang række studier. Evalueringen af mellemformstyrets indførelse i København, Odense og Aalborg i 1997 viste fx, at selvom den nye styreform havde mange fordele, så var en ulempe, at det nye økonomiudvalg ikke kunne løfte koordinationsopgaven, sådan som magistraten kunne det før (Berg & Pedersen 2001). I Holland er erfaringen, at både den politiske koordination og kommunens økonomistyring er blevet gradvist forbedret i takt med, at byrådets kontrolfunktioner er blevet styrket (Berg 2004: 24). Det handler altså ikke kun om, at kabinettet har et vælgermæssigt incitament til at påtage sig koordinationsopgaven. Det handler også om, at en øget politisk kontrol presser kabinettet til at finde de mest optimale og omkostningseffektive løsninger, hvilket oftest kræver koordination på tværs af politikområder.

Politisk stabilitet

Som for borgmesterstyret er der også et aspekt af det politiske lederskab, som kabinetsstyret nedprioriterer, nemlig hensynet til politisk stabilitet. Magten ligger i styreformen hos et flertal, som har regeringsrolle, mens byrådsmedlemmerne uden for flertalskoalitionen varetager en oppositionsrolle. Det betyder, at den politiske linje kan ændre sig markant efter en valgperiode, hvis flertallet skifter (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61). Den klare opdeling i regering og opposition kan også i sig selv være med til at øge konfliktniveauet i kommunalbestyrelsen, hvis byrådsmedlemmerne i opposition primært ser det som deres rolle at definere et alternativt til den nuværende politiske linje (Berg 2004: 21).

Vi har ikke kunnet finde nogen studier, der empirisk tester, om den politiske stabilitet hæmmes i flertalskabinetsstyret. Et norsk studie peger dog på, at konfliktniveauet i kommunalbestyrelsen ikke er så højt, som man måske skulle forvente (Baldersheim 2005). Det kan indikere, at politisk ustabilitet ikke behøver at være normen i kabinetsstyrede kommuner. Omvendt garanterer et lavt konflikt-niveau selvfølgelig ikke, at den politiske linje ville forblive den samme, hvis flertallet skiftede.

Fagekspertise

De teoretiske forventninger til kabinetsstyret og fagekspertisens inddragelse er blandede. På den ene side er kontaktheden som sagt relativt lille, og der er derfor ikke så mange steder, hvor det politiske og administrative niveau mødes. På den anden side bliver den administrative betjening koncentreret omkring kabinettet, som i høj grad kan trække på embedsværket i politikudviklingen (Rao 2005: 57). I den forstand kan relationen mellem kabinet og forvaltning komme til at minde meget om den tætte relation mellem minister og departement, som vi kender fra det nationale niveau i dansk politik.

De empiriske fund omkring flertalskabinetstyret og fagekspertise understøtter generelt forventningerne. I England har kabinetsstyrets indførelse haft to forskellige virkninger for fagekspertisens inddragelse (Rao 2005). På den ene side er kontakten mellem lægmænd og embedsmænd skåret gevaldigt ned, og i det lys er overlappet mellem det politiske og administrative niveau blevet mindre. På den anden side er kabinettet, i kraft sit ansvar for samtlige politikområder, grundlæggende afhængigt af den kapacitet og viden, som forvaltningen besidder. Kabinettet har også typisk været nødt til at uddelegere flere beslutninger til forvaltningen end tidligere.

Professionelle standarder

I litteraturen er forventningen til kabinetsstyrets betydning for professionelle standarder helt klart, at hensynet opprioriteres. I modsætning til borgmesterstyret trækker kabinetsstyret en skarp grænse mellem det politiske og administrative niveau, og kontakten går ofte gennem en kommunaldirektør, der fungerer som en slags mellemmand (Rao 2005: 56). Samtidig er kontaktfladen mellem embedsmænd og politikere begrænset, fordi det udelukkende er kabinettet, som kan trække på forvaltningen i forhold til politisk rådgivning og beslutningsforbedrende arbejde. I det omfang, at byrådet har kontakt med forvaltningen, er det i regi af entydige funktioner, fx udøvelse af politisk kontrol.

Det empiriske belæg for, at kabinetsstyret opprioriterer idealet om professionelle standarder, er relativt stærkt. I en række lande trækkes den forventede grænse mellem politik og forvaltning også i praksis (Berg 2004). Kabinetsstyret i både Oslo og Holland er eksempler på dette. I England er der generelt også kommet en mindre sammenblanding af politik og administration. Men her er man også stødt på udfordringer, fordi en løst defineret kontrolfunktion fx førte til, at den enkelte embedsmand blev fanget i et krydspres mellem at servicere kabinettet, samtidig med at man skulle understøtte byrådets kontrol af det samme (Berg 2004: 23).

2.4.4 Forretningsudvalgsstyret og de centrale hensyn

Forretningsudvalgsstyret dækkes ikke i den internationale forskningslitteratur, fordi det ikke er udbredt. Man kan dog alligevel udlede nogle pointer om styreformens ved at se på de teoretiske ligheder med særlig kabinetsstyret, og ved at trække på en større evaluering af de danske regioners rådsmodel, der er en variant af forretningsudvalgsstyret (Mouritzen 2010).

Lægmandsinddragelse

I forhold til lægmandsinddragelse er forventningen en nedprioritering. I forretningsudvalgsstyret placeres den umiddelbare forvaltning centralt i forretningsudvalget, der udgøres af en mindre gruppe politikere. Det betyder, at de byrådspolitikere, der ikke sidder i kabinettet, får en mere tilbagetrukket rolle, der handler om at kanalisere lokalbefolkningens ønsker ind i kommunalbestyrelsen og at virke i rådgivende ad hoc-udvalg (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61).

Det empiriske belæg for, at forretningsudvalgsstyret hæmmer varetagelsen af hensynet til lægmandsinddragelse, kommer fra erfaringerne omkring regionernes rådsmodel. Den centralisering af beslutningskompetence, som var en del af amternes opløsning og regionernes opståen, betød, at de menige politikere afgav indflydelse til forretningsudvalget og ikke mindst regionrådsformanden. Men centraliseringen betød også, at de menige politikere mistede en for dem vigtig indsigt i den daglige drift, hvilket også giver en stor informationsasymmetri mellem regionsrådet og forretningsudvalget (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 314).

Politisk ansvarlighed

De teoretiske forventninger omkring forretningsudvalgsstyret og politisk ansvarlighed er lidt blandede, men tilsiger overordnet set, at hensynet nedprioriteres. Det påpeges godt nok, at en centralisering af beslutningskompetence i forretningsudvalget kan betyde større transparens i forhold til det politiske ansvar, idet beslutningerne træffes i et organ frem for en række udvalg (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010). Men i sidste ende er vælgerens mulighed for at gøre et politisk ansvar gældende stadig begrænset, fordi forretningsudvalget ikke er flertalsudpeget. Det er således uklart, hvilke politiske partier der kan tilskrives den politiske linje (Mouritzen 2001: 370-372).

Erfaringerne i de danske regioner understøtter forventningerne. Der er på sin vis kommet mere klarhed omkring ansvaret med rådsmodellen, fordi færre politiske organer og færre politikere er involverede i de politiske beslutninger. Men eftersom forretningsudvalget er sammensat efter forholdstalsvalg, er det ikke blevet meget nemmere for vælgerne at gøre et politisk ansvar gældende (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 306).

Politikerrekruttering

De teoretiske forventninger til forretningsudvalgsstyrets betydning for politikerrekruttering er tvetydige. På den ene side understøttes rekrutteringen ved, at der er arbejdsdeling, således at forretningsudvalgsmedlemmerne har en omfattende opgaveportefølje, mens arbejdsbyrden for de menige byrådsmedlemmer er noget mindre. Det kan give plads til borgere, der ellers ikke ville søge ind i lokalpolitik (Berg 2004: 9). På den anden side risikerer man, at hvervet som lokalpolitiker bliver uinteressant for mange, fordi de menige byrådspolitikeres indflydelse på de politiske og forvaltningsmæssige beslutninger er begrænsede (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61).

Det empiriske belæg er tvetydigt, men peger overordnet på, at forretningsudvalgsstyret nedprioriterer den politiske rekruttering. Den mindre lægmandsinddragelse har vist sig at være ganske demotiverende for regionsrådspolitikerne. I både survey- og interviewdata giver regionsrådspolitikerne udtryk for, at de mistrives (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 308). Den fordel i form af en mindre arbejdsbyrde, der kunne være ved en magtcentralisering på det politiske niveau, viser sig ikke empirisk. Tidspres er fortsat en primær årsag til mistrivsel, måske fordi regionsrådspolitikerne generelt ikke arbejder mindre end før rådsmodellens indførelse (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 314).

Ikke-folkevalgtes inddragelse

Vi har ikke fundet eksempler på, at litteraturen kobler diskussionen om ikke-folkevalgtes inddragelse til forretningsstyret. En teoretisk overvejelse kunne dog være, at magtkoncentrationen i forretningsudvalgsstyret indsnævrer antallet af adgangspunkter for borgere, foreninger og erhvervsliv sammenlignet med fx udvalgsstyret. Omvendt er det måske også relativt klart for de ikke-folkevalgte interessenter, at det er i forretningsudvalget (og særligt hos formanden), at de skal søge indflydelse.

Politiske visioner

I litteraturen er der en forventning om, at politiske visioner nedprioriteres i forretningsudvalgsstyret. Politikerne i forretningsudvalget repræsenterer alle byrådets politiske partier efter forholdstal og har fælles ansvar for kommunens politik. Det må forventes at betyde, at der, som i udvalgsstyret, kan opstå et kollektivt handlingsproblem, hvor ingen politikere har incitament til bruge tid og energi på at gå forrest og udstikke de store politiske visioner, fordi anerkendelsen efterfølgende skal deles, uanset indsats (Berg 2004: 17). Det er dog værd at nævne, at forretningsudvalgsstyret trods alt indsnævrer kredsen politikere, der skal dele vælgerens potentielle belønning (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 60).

Baseret på evalueringen af rådsmodellen er de empiriske resultater om forretningsudvalgsstyret og politiske visioner mere delte end forventet. På den ene side oplever man en manglende handlekraft i forretningsudvalget, der dels relaterer sig til, at sammensætningen følger et forholdstalsprincip, og dels, at organet med sine 41 medlemmer er stort. På den anden viser resultaterne, at regionrådsformanden har en dagsordensfastsættende magt, der giver reelle muligheder for at sætte en retning og formulere en politisk vision (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 309). Selv med denne magt er der dog langt til kabinetsstyret og særligt borgmesterstyret i forhold til at fremme hensynet til politiske visioner.

Koordination

Der er blandede teoretiske forventninger til forretningsudvalgsstyrets betydning for hensynet til koordination. På den ene side gør placeringen af den umiddelbare forvaltning centralt i forretningsudvalget koordinationsopgaven nemmere, fordi der ikke er øvrige politiske organer, som skal involveres i kommunens daglige anliggender (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61). På den anden side kan den brede repræsentation i forretningsudvalget betyde, at der er mange forskellige politiske interesser at tage hensyn til. Derfor kan koordinationsopgaven hurtigt blive til en politisk forhandling, som ikke nødvendigvis fører til de mest effektive løsninger (Dyrberg, Krogh & Opstrup 2010: 58).

Det empiriske belæg understøtter den forventede tvetydighed. Med rådsmodellen har man kunnet se, at sektorkoordineringen er blevet væsentligt nemmere, fordi den umiddelbare forvaltning er blevet samlet i forretningsudvalget, hvor man ikke risikerer, at de enkelte politikere bliver så specialiserede i et politikområde, at de kommer til at fungere som udgiftsadvokater (Dyrberg et al. 2010: 310). Det hører selvfølgelig med her, at regionernes opgaver er langt færre, end amternes var, så det er svært at skelne styreform og opgaveportefølje helt. Samtidig viser evalueringen, at sektorkoordineringen er blevet afløst af et behov for koordinering på tværs af de politiske partier, som skal blive enige i forretningsudvalget (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 310).

Politisk stabilitet

Litteraturens forventninger omkring politisk stabilitet under forretningsudvalgsstyret peger på en oprioritering. Når forretningsudvalget er sammensat efter forholdstal, må den politiske linje også forventes at være mindre sårbar over for et skifte i byrådets sammensætning. Alle byrådets partier har haft en finger med i den umiddelbare forvaltning, og det bør alt andet lige skabe et bredt funderet ejerskab i kommunalbestyrelsen omkring de politiske projekter (Berg 2004:16). Bredt vedtagne beslutninger sender formentlig også et mere troværdigt politisk signal, hvilket øger chancen for en vellykket implementering (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 61).

Der er ikke tilstrækkeligt belæg til at sige noget endegyldigt om forretningsudvalgsstyrets betydning for den politiske stabilitet. Da evalueringen udkom i 2010 havde rådsmodellen blot eksisteret en enkelt valgperiode, hvilket er for lidt til at dømme spørgsmål om stabilitet over tid. Evalueringen bemærker dog, at konsensusnormen fra udvalgsstyret i de gamle amter ser ud til at være videreført, hvilket taler for den politiske stabilitet (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 311).

Fagekspertise

I litteraturen er forventningerne blandede omkring forretningsudvalgsstyrets betydning for inddragelse af fagekspertise i beslutningerne. Ligesom ved kabinetsstyret er kontaktfladen mellem det politiske og administrative niveau relativt lille i styreformen, da det alene er forretningsudvalget, som har kontakt med embedsmændene i forbindelse med varetagelsen af kommunens umiddelbare forvaltning. Samtidig er forretningsudvalgets behov for at trække på forvaltningen stort. I det idealtypiske forretningsstyre er det kun formanden/borgmesteren, der er fuldtidsansat, og administrationen løfter derfor et tungt læs, når det kommer til politikudvikling, budgetlægning, drift og implementering.

De empiriske fund omkring rådsmodellen og fagekspertise peger overordnet på en opprioritering. I og med at alle sager skal igennem forretningsudvalget, har forvaltningen fået mere indflydelse. Særligt i de tidlige politikformulerende og dagsordensfastsættende faser har forvaltningen overtaget indflydelse fra de stående fagudvalg i de tidligere amter (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 312). Det sker, fordi forretningsudvalget ikke har kapacitet til at komme i dybden med alle sager. Det er altså intensiteten, hvormed forvaltningen inddrages, snarere end bredden, der er udslagsgivende.

Professionelle standarder

Hvad angår forretningsudvalgsstyrets betydning for idealet om professionelle standarder, er litteraturens forventning en opprioritering. I forretningsudvalgsstyret er der en relativt klar adskillelse af politik og forvaltning, særlig hvis man sammenligner med udvalgsstyret. Forretningsudvalgets centrale rolle er at udstikke retningen for forvaltningen i forhold til at realisere de målsætninger, som byrådet fastlægger, men forvaltningen arbejder under en høj grad af autonomi, fordi forretningsudvalgets store spændvidde på tværs af samtlige politikområder umuliggør detailstyring (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 62). Den brede partipolitiske repræsentation stiller også det samlede forretningsudvalg svagere over for forvaltningen, hvilket kan modvirke, at politiske hensyn bliver styrende, hvor faglige hensyn burde være det (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 58; Jacobsen 1997).

Resultaterne fra evalueringen af rådsmodellen viser umiddelbart, at beslutningsprocessen er blevet tydeligere opdelt i forskellige faser, hvor det administrative og politiske niveau skiftevis er på banen. Det peger således på, at hensynet til professionelle standarder opprioriteres, som forventet. Specifikt har forvaltningen overtaget meget af driften, hvilket kan betyde, at emner som resurseoptimering og servicekvalitet kommer i højsædet (Dyhrberg, Opstrup & Krogh 2010: 313).

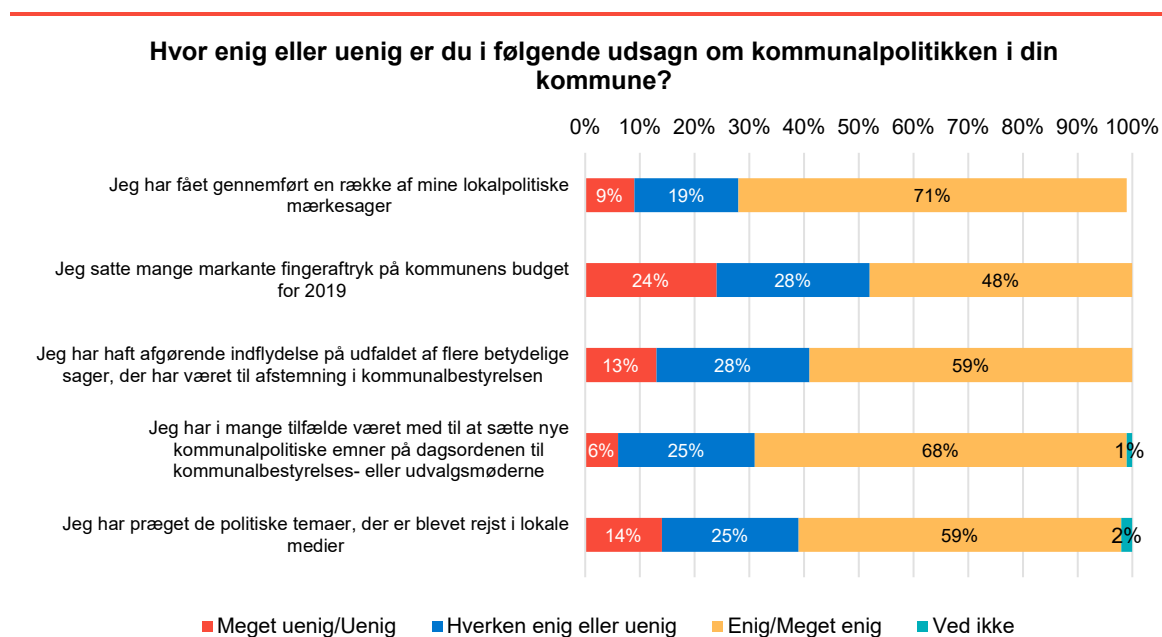
3 Demokratisk ansvarsplacering

I dette kapitel analyserer vi data fra spørgeskemaundersøgelse og interview med et fokus på spørgsmålene om demokratisk ansvarsplacering. Som beskrevet i afsnit 2.2.1, er de væsentlige kriterier her lægmandsinddragelse, politisk ansvarlighed, politisk rekruttering og ikke-folkevalgte inddragelse.

3.1 Lægmandsinddragelse

På basis af den eksisterende litteratur er der grund til at forvente en høj grad af lægmandsinddragelse i det nuværende udvalgsstyre. Det centrale er, at menige kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke bare sidder som lægmænd i kommunalbestyrelsen, men også i de stående fagudvalg, hvor den umiddelbare forvaltning er placeret. Det giver gode muligheder for, at lægmændene igennem deres politiske arbejde også har reel politisk indflydelse ude i kommunerne. Vi starter derfor denne del af analysen med at se på spørgeskemaundersøgelsens resultater i forhold til byrådsmedlemmernes egen opfattelse af deres politiske indflydelse. Opfattet og reel indflydelse er naturligvis ikke identisk, men politikernes generelle opfattelse af deres egen indflydelse kan dog ses som en væsentlig indikator for, om de inddrages og har reel indflydelse. De relevante spørgsmål vedrørende politikernes opfattelse af deres egen indflydelse er opsummeret i Figur 3.1.

Figur 3.1 Kommunalpolitikernes selvopfattede indflydelse



Note: n=118

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Som det fremgår af figuren, er langt over halvdelen af byrådspolitikerne i vores spørgeskemaundersøgelse enige i udsagnene om, at de har fået gennemført lokalpolitiske mærkesager, haft afgørende indflydelse på udfaldet af flere betydelige sager, sat nye sager på dagsordenen og præget de politiske temaer, der er rejst i lokale medier. For hvert af disse spørgsmål er der derudover cirka en fjerdedel af politikerne, som hverken er enige eller uenige, og det er således ret få politikere, der er uenige i, at de har haft disse former for indflydelse. Spørgsmålet om, hvorvidt de har sat markante

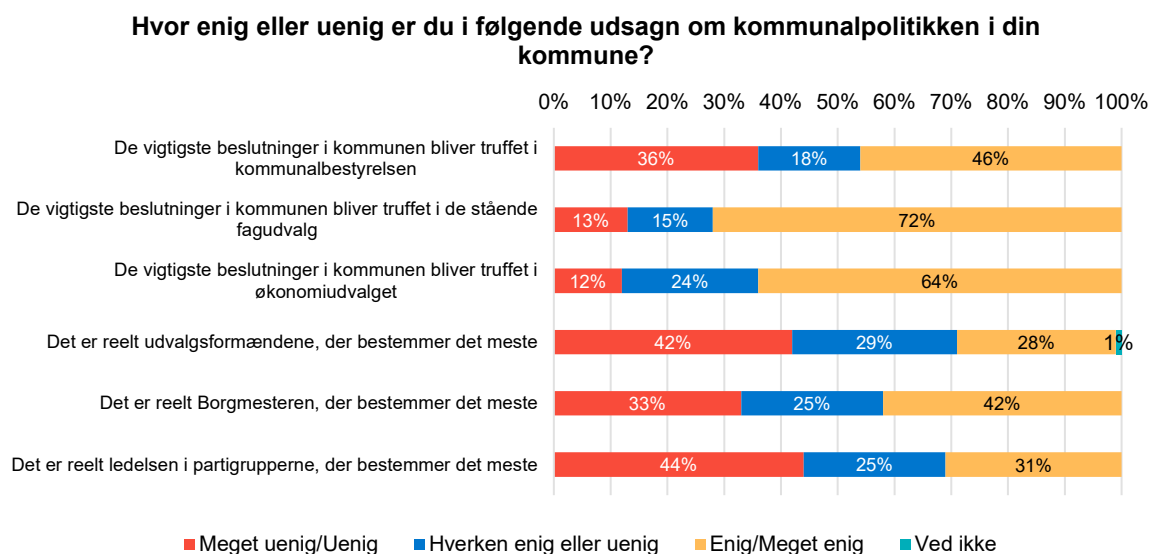
fingeraftryk på kommunens budget, skiller sig lidt ud, idet det er lige under halvdelen af politikerne, der erklærer sig enige i dette.

Der er, ikke overraskende, forskel på opfattet indflydelse blandt politikere med forskellige roller. Udvalgsformænd, medlemmer af økonomiudvalget og politikere fra partier i borgmesterkoalitionen opfatter generelt deres indflydelse som højere end andre byrådsmedlemmer. Den væsentligste forskel finder man mellem udvalgsformænd og øvrige byrådsmedlemmer: Blandt udvalgsformændene er det eksempelvis hele 92 %, der er enige i, at de har gennemført en række af deres lokalpolitiske mærkesager, mens det tilsvarende tal for ikke-formænd er 61 %. Det er dog vigtigt at understrege, at det blandt politikerne uden formandsposter stadig er et flertal, der erklærer sig enige i udsagnene om deres egen indflydelse (undtaget herfra er udsagnet om "markante fingeraftryk på kommunens budget").

Overordnet indikerer resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen således, at det er de fleste kommunalbestyrelsesmedlemmernes opfattelse, at de reelt har en politisk indflydelse, også selv om de ikke er gruppeformænd, udvalgsformænd eller del af borgmesterkoalitionen. Dette underbygges også af, at de generelt vurderer deres egen indflydelse som relativt høj: Adspurgt om, hvordan de vil placere deres egen indflydelse sammenlignet med deres kollegaer i kommunalbestyrelse, er den gennemsnitlige placering 7 på en skala fra 0 til 10 (også her skiller udvalgsformændene sig ud med en gennemsnitlig score på 8,5 i modsætning til politikere uden formandspost, der gennemsnitlig har en score på 6,3). Man kan indvende, at det, at langt over halvdelen af politikerne placerer deres egen indflydelse over middelværdien på skalaen, kan indikere, at de nok har en tendens til at overvurdere deres egen indflydelse. Dette er en væsentlig pointe, og opfattet indflydelse er som nævnt ikke lig reel indflydelse. Vi kan på baggrund af vores spørgeskemaundersøgelse således ikke kategorisk fastslå, at de menige byrådsmedlemmer reelt også har væsentlig indflydelse, men tallene kan dog med dette forbehold godt ses som indikationer på kommunalpolitikernes indflydelse. Samtidig er kommunalpolitikernes subjektive opfattelse af deres egen indflydelse væsentlig, fordi den kan formodes at spille en væsentlig rolle i forhold til deres motivation for at deltage aktivt i lokalpolitik. Dette vender vi tilbage til i afsnit 3.3.

For at få en klarere forståelse af politikernes opfattelse af deres egen indflydelse har vi også spurgt ind til, hvilke fora de væsentligste politiske beslutninger træffes i, og til forskellige personers indflydelse. Svarene på disse spørgsmål fremgår af Figur 3.2.

Figur 3.2 Kommunalpolitikernes opfattelser af væsentlige fora og roller



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Ser man på de første tre spørgsmål om, hvor de vigtigste beslutninger i kommunen træffes, kan man se, at der både er et flertal, som er enige i, at de vigtigste beslutninger bliver truffet i de stående fagudvalg, og et flertal, der mener, at de vigtigste beslutninger bliver truffet i økonomiudvalget. Man kan således ikke bruge besvarelsene til at afgøre, hvorvidt den enkelte politiker finder ét specifikt forum vigtigere end de andre (da flere politikere nødvendigvis må have erklæret sig enige i, at de vigtigste beslutninger træffes i de stående fagudvalg, og at de vigtigste beslutninger træffes i økonomiudvalget). Besvarelsene indikerer dog klart, at de stående fagudvalg og økonomiudvalgene betragtes som vigtigere fora for beslutninger end kommunalbestyrelsen. Det er her værd at bemærke, at 78 % af de politikere, der er medlemmer af økonomiudvalget, er enige eller meget enige i, at de vigtigste beslutninger træffes i økonomiudvalget, mens den tilsvarende andel blandt politikere uden for økonomiudvalget er 54 %. Blandt politikere, der ikke var del af borgmesterkoalitionen, er kun 25 % enige i, at de vigtigste beslutninger træffes i kommunalbestyrelsen, mens 54 % af politikere bag borgmesterkoalitionen er enige i dette. Til gengæld er politikere uden for borgmesterkoalition mere enige i, at de vigtigste beslutninger træffes i økonomiudvalget. Bortset fra disse forskelle er der dog på tværs af forskellige roller og funktioner bred enighed om, at fagudvalgene og økonomiudvalget er helt centrale beslutningsfora. Disse resultater er naturligvis også relevante, fordi de understøtter en væsentlig præmis for vores undersøgelse: at udvalgene, udgør en hel central del af det politiske styre i de danske kommuner.

De tre spørgsmål om, hvorvidt udvalgsformændene, borgmesteren og ledelsen i partigruppen reelt bestemmer det meste, skal også tolkes som en indikation på, i hvor høj grad disse roller er forbundet med indflydelse, ikke som entydige vurderinger af, hvorvidt personer med disse grupper bestemmer alt på bekostning af de andre politikere. Det er ikke overraskende, at borgmesteren ses som den mest magtfulde aktør, men det er dog samtidig værd at bemærke, at udvalgsformænd og partiledelserne også betragtes som relativt magtfulde.⁶ Det tyder nemlig på, at magtspredningen i udvalgstyret anno 2019 er relativt høj.

⁶ Hvorvidt en politiker er udvalgsformand, gruppeformand, medlem af økonomiudvalget og eller del af borgmesterkoalitionen, har ikke signifikant indflydelse på politikerens egen opfattelse af, hvorvidt udvalgsformænd, borgmestre og politikere bag borgmesterkoalitionen bestemmer det meste.

Samlet set viser besvarelsene fra vores spørgeskema således, at byrådspolitikerne generelt mener, at de har indflydelse, og at udvalgene er centrale fora for indflydelse. Vores kvalitative interview understøtter i høj grad disse resultater, men giver dog nuanceringer på visse områder.

Først og fremmest bekræfter vores kvalitative interview, at de fleste kommunalpolitikere har en opfattelse af, at deres rolle som kommunalpolitikere reelt giver dem en meningsfuld politisk indflydelse. Dette betyder naturligvis ikke, at der ikke blandt kommunalpolitikere kan være utilfredshed med egne indflydelsesmuligheder og relationerne til andre politikere og forvaltning (problematikker, som vi vender tilbage til i senere afsnit). Den generelle opfattelse er dog stadig, at man som kommunalpolitiker reelt har indflydelse, eksempelvis formuleret på følgende måde af en ung byrådspolitiker:

Man kan gøre en meget konkret forskel – man kan se, at det rykker i ens dagligdag. Man ved, at hvis man gør A eller B, så har det betydning for ens naboer, dem man møder i Brugsen. (Byrådsmedlem)

Samtidig bekræfter vores interview, at politikerne opfatter udvalgene som langt væsentligere fora for indflydelse end byrådssalen. Det er i udvalgene, at de politiske beslutninger træffes, og det er også i udvalgene, at man reelt fører tilsyn med den politiske ledelse og administrationen. Formelt træffes de endelige beslutninger i byrådet, men reelt er langt de fleste beslutninger truffet i udvalg, før de kommer på byrådets dagsorden. Et byrådsmedlem formulerer det eksempelvis således i et interview:

For mig at se, så er kommunalbestyrelsesmøderne næsten ren proforma. Man ved, hvad der skal ske. Det meste er blevet behandlet i forvejen, så man har en idé om, hvad de fleste partier og personer synes om den her sag. Så for mig at se er det i udvalgene, det tunge arbejde skal gøres, hvis man vil have det i en bestemt retning. (Byrådsmedlem)

Endnu mere direkte er dette byrådsmedlem:

Byrådssalen, det er en skueplads, der kører der. Det er de kameraer, der sidder på væggene og ham der fra den lokale ugeavis, der står nede i hjørnet – det er dem, du står og taler til. Der bliver ikke truffet nogen reelle beslutninger i byrådssalen. De er truffet i udvalgene. (Byrådsmedlem)

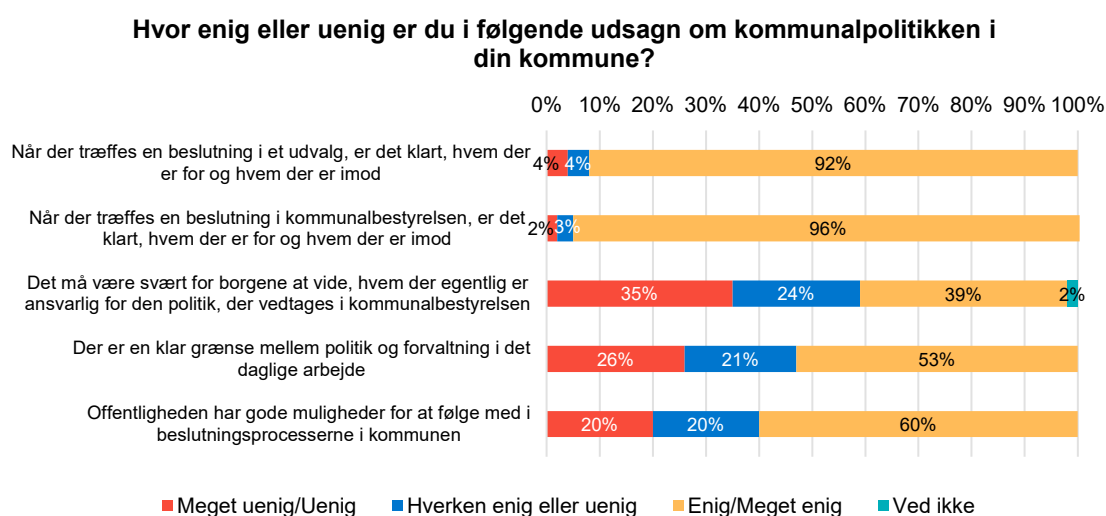
Når væsentlige beslutninger reelt tages i udvalgene, i stedet for i den samlede kommunalbestyrelse, er lægmandsinddragelsen på sin vis reduceret til en noget mindre kreds af politikere end, hvis man forestillede sig, at beslutninger i højere grad blev truffet af alle politikere i byrådssalen. Det er dog en vigtig tilføjelse, at politikerne ikke opfatter sig selv som helt uden indflydelse på de politikområder, som ligger udvalg, hvor de ikke selv er medlemmer. Mange af politikerne fremhæver, at de har mulighed for at få indflydelse på beslutningerne i andre udvalg, ofte igennem deres partifæller i udvalgene, men undertiden også igennem kommunalpolitikere fra andre partier. Det sidste gælder særligt små partier, som i mangel på en større partigruppe i nogle kommuner er gået sammen om at sparre og informationsdele. Samtidig fremhæver flere politikere, at der efter deres opfattelse simpelthen er tale om et nødvendigt *trade-off* mellem bred inddragelse af alle og dyb specialisering for den enkelte. Der sker en naturlig specialisering af politikerne, når de hver arbejder med specifikke områder i deres egne udvalg, men denne specialisering er simpelthen nødvendig, fordi de som fritidspolitikere umuligt ville kunne sætte sig ind i samtlige fagområder.

3.2 Politisk ansvarlighed

Vores gennemgang af den eksisterende litteratur viste, at den politiske ansvarlighed kan være et område, hvor udvalgsstyret kan have udfordringer i forhold til alternative styreformer: I udvalgsstyret er inddragelsen så bred, at det kan være svært at gennemskue, hvor det politiske ansvar i sidste ende skal placeres.

I spørgeskemaundersøgelsens spørgsmål om, hvorvidt der inden for udvalgsstyret er en klar ansvarsfordeling, er kommunalpolitikere selv ret positive i deres vurdering. Som det fremgår af Figur 3.3, mener overvældende flertal blandt politikerne, at det er klart, hvem der er for og imod, når der træffes beslutninger i udvalg og kommunalbestyrelsen. Der er dog delvis opbakning til synspunktet om, at ansvarsfordelingen ikke nødvendigvis altid er helt klar for borgerne. 39 % af politikerne er således enige i, at det må være svært for borgerne at vide, hvem der egentlig er ansvarlig for den politik, der vedtages i kommunalbestyrelsen, men omvendt er der dog også et flertal på 60 %, der erklærer sig enige i, at offentligheden har gode muligheder for at følge med i beslutningsprocesserne i kommunen (udvalgsformænd og politikere i borgmesterkoalitionen er signifikant mere tilbøjelige til at være enige i, at offentligheden har gode muligheder for at følge med, men derudover er der ingen statistisk signifikante gruppeforskelle). Det er her vigtigt at være opmærksom på, at vi måler politikernes – og ikke borgernes – vurderinger af, hvor klar ansvarsfordelingen er. Ud fra spørgeskemaundersøgelsens resultater ser det dog ikke ud til, at politikerne selv oplever særligt store udfordringer med åbenhed og ansvarsplacering.

Figur 3.3 Kommunalpolitikernes opfattelser af ansvarsfordeling



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

De kvalitative interview understøtter i høj grad, at politikerne ikke opfatter en uklar ansvarsfordeling i udvalgsstyret som et væsentligt problem. Der er i den forbindelse flere dimensioner inden for ansvarsfordeling, som er værd at se på.

For det første er der spørgsmålet om, hvorvidt det er uklart for borgerne, hvilke politikere og partier, der har ansvaret i de tilfælde, hvor der har været væsentlig uenighed om en politisk beslutning i et udvalg eller en kommunalbestyrelse. I forhold til dette spørgsmål fremhæver politikerne, at de ved sådanne væsentlige uenigheder selv sørger for at kommunikere klart igennem diverse medier, at de er uenige i trufne beslutninger:

Så hvis vi tager et konkret eksempel med en skolelukning [...] så er din opfattelse, at det står ret klart for borgerne, hvem der står på den ene og den anden side? (Interviewer)

Ja. Det er jeg ikke i tvivl om. Jeg vil da også sige, at i sager, hvor jeg er lodret uenig, der stemmer jeg ikke for, og jeg er i hvert fald heller ikke sen til at fortælle borgerne, at jeg ikke har stemt for. Det skal jeg nok sørge for at få kommunikeret ud i dagspressen. At det var ikke en blomst, der groede i min have. (Byrådsmedlem)

For det andet er der det mere fundamentale spørgsmål om, hvorvidt det er et problem, at udvalgsstrukturen i sig selv kan skabe en uklar ansvarsfordeling, fordi så mange beslutninger træffes i udvalg, hvor de politiske partier er proportionalt repræsenteret og meget ofte træffer beslutninger i enighed. I forhold til dette spørgsmål har vores interview givet et forbløffende klart resultat: Langt størstedelen af de kommunalpolitikere, som vi har interviewet, accepterer ikke præmissen om, at en klart defineret opposition i kommunalpolitik overhovedet er ønskværdig. Mange kommunalpolitikere understreger, at idealet for dem helt klart er bredt samarbejde, der involverer så stor en del af kommunalbestyrelsen, som det kan lade sig gøre. Man ser det som en stor styrke, at mange beslutninger træffes med meget bred enighed blandt kommunens politikere:

Jeg synes jo, at styrken ved lokaldemokratiet er jo også, at der er meget konsensus i det. Og det har befolkningen rent faktisk også en forventning om. De ved godt, at vi er valgt ind på vores forskelligheder, men de har rent faktisk også en forventning om, at vi samarbejder. (Borgmester)

Ovenfor citerer vi en borgmester, men er det vigtigt at understrege, at det positive syn på bredt samarbejde og konsensus har været et gennemgående i langt størstedelen af vores interview, både i interview med borgmestere og med øvrige byrådsmedlemmer, eksempelvis:

Det kan man selvfølgelig godt sige, at det er et problem, at man ikke mere kan se, hvad var det egentlig [Parti 1, red.] mente og [Parti 2, red.] mente, men jeg oplever det ikke som et større problem, og jeg oplever heller ikke, at vælgerne oplever det som et problem. Jeg oplever ikke, at vælgerne synes, at de ikke kan se forskel på os. Jeg hører meget mere i forhold til landspolitik, at I ligner alle sammen hinanden. Det synes jeg aldrig rigtig, man hører i kommunalpolitik, men måske også fordi vælgerne synes, at det er ret fedt, at vi er meget konsensusøgende. De gider ikke have store kampe om deres børns skoler, eller hvordan man hjælper deres mor på plejehjem. (Byrådsmedlem)

Det er med andre ord simpelthen ikke i overensstemmelse med langt de fleste kommunalpolitikeres demokratisyn, at en klar ansvarsfordeling mellem et flertal og en opposition er et væsentligt succeskriterium. Undertiden fremhæves dette af byrådsmedlemmer med helt eksplicite henvisninger til demokratiteoretikere, eksempelvis således:

Jeg går jo ind for sådan et Hal Koch'sk dialogbaseret demokrati, hvor det jo lige præcis handler om, at man hele tiden skal skabe bedre løsninger ved at slibe hjørner af og lade sig påvirke. Så det synes jeg jo, i virkeligheden er et symptom på, at politik lykkes, når folk har svært ved at se, hvem der er ejeren til succeserne eller fiaskoerne. (Byrådsmedlem)

I interviewene peges der ofte på, at lokalpolitik har en lidt anden logik end national politik. Hvor national politik ofte er værdibaseret, så er det politiske arbejde i kommunerne mere problemdrevet.

Det handler om at udvikle og drive kommunen, og derfor fylder ideologiske konflikter mest omkring kommunalvalgene, mens man i de mellemliggende perioder samarbejder bredt.

Hvorvidt en klarere ansvarsfordeling i dansk kommunalpolitik er ønskværdig, er naturligvis ikke et spørgsmål, som bør afgøres alene af de eksisterende kommunalpolitikere. Det er i sidste ende et politisk valg, og det dominerende perspektiv blandt de eksisterende kommunalpolitikere er således også en subjektiv opfattelse af, hvorledes en demokratisk styreform bør se ud. Det er dog samtidig væsentligt at minde om, at selv om litteraturen, som vi gennemgik i kapitel 2, ofte fremhæver en klar ansvarsfordeling som et væsentligt succeskriterium i demokratiske styreformer, så er kommunalpolitikernes perspektiv heller ikke nødvendigvis forkert. Succeskriterier for demokratiske styreformer, er – som nævnt i kapitel 2 – i sidste ende baseret på normative værdier, og her viser vores undersøgelse tydeligt, at et bredt politisk samarbejde klart vægtes højere end en klar ansvarsfordeling i forhold til de trufne beslutninger blandt langt størstedelen af de byrådspolitikere, som vi har interviewet. Samtidig er det dog også vigtigt at understrege, at politikernes opfattelse, hvor klar ansvarsfordelingen er i det nuværende system, ikke nødvendigvis afspejler borgernes opfattelse i forhold til dette spørgsmål. Politikerne bruger i sagens natur langt mere tid og opmærksomhed på kommunalpolitik end den typiske borger, og det er muligt, at man som kommunalpolitiker overvurderer systemets gennemskuelighed for almindelige borgere. Hvorvidt borgerne opfatter ansvarsfordelingen som uklar eller problematisk, vil naturligvis kræve en separat undersøgelse blandt borgerne.

Endelig er det vigtigt at understrege, at den brede tilslutning til idealet om bredt samarbejde og konsensus naturligvis ikke betyder, at kommunalpolitikken i de enkelte kommuner altid er præget af disse hensyn. Der er i vores interview flere eksempler på kommunalpolitikere, som ikke mener, at flertallet lever op til idealet om bredt samarbejde, men det ændrer ikke på, at idealerne stadig nyder bred opbakning blandt politikere.

3.3 Politisk rekruttering

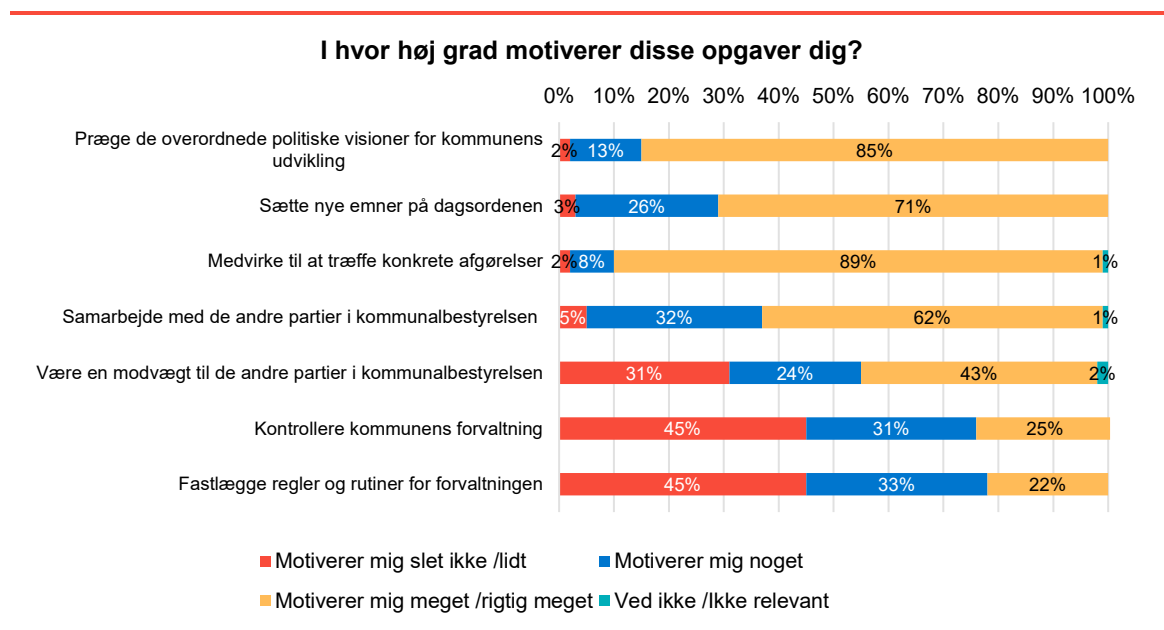
I alle politiske styreformer – både udvalgsstyre og dets alternativer – er der selvsagt behov for personer til at udfylde rollen som politiker. Litteraturgennemgangen viste, at udvalgsstyreformens både kan have fordele og ulemper i forhold til rekrutteringen af personer til politikerrollen. På den ene side kan man forvente, at styreformens relativt høje grad af indflydelse til de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer kan motivere til deltagelse i kommunalpolitik (som analysen i afsnit 3.1 også viste, mener kommunalpolitikere generelt, at de har en reel indflydelse i deres politiske arbejde). På den anden side kan den relativt store arbejdsbyrde i udvalgsarbejdet – kombineret med at der er tale om et fritidshverv, der for de fleste politikere skal kombineres med anden beskæftigelse – mindske gruppen af interesserede kandidater. I det følgende fokuserer vi først på, hvilke former for politisk arbejde og indflydelse der motiverer de nuværende politikere, hvorefter vi ser nærmere på, hvor attraktivt politikere opfatter deres hverv i forhold til tidsforbrug og kompensation. Vi fokuserer ikke direkte på et andet aspekt af politisk rekruttering, nemlig om politikernes baggrund afspejler befolkningen. Dette er et væsentligt aspekt, fx er det åbenlyst, at kvinder er underrepræsenterede blandt kommunalpolitikere (se bilag 4). Sammenhængen mellem dette aspekt og styreformer er imidlertid uklart, og det er generelt ikke blevet behandlet i litteraturen (se afsnit 2.2.1). Vi fokuserer derfor som sagt i stedet på politikernes motivation, opfattelser af attraktive hverv og tidsforbrug.

Når vi i vores spørgeskemaundersøgelse spørger politikere, om de ønsker at genopstille ved det kommende kommunalvalg i 2021, svarer 60 % ja, 32 % svarer "ved ikke", mens blot 9 % svarer "nej". Af de uddybende kommentarer i spørgeskemaet kan vi se, at blandt det lille mindretal, der

ikke ønsker at genopstille, nævnes høj alder i langt de fleste tilfælde som forklaring (kun en enkelt respondent angiver "tidsforbrug").

Hvad er det så, der får politikerne til at ville deltage i kommunalpolitik? Som det fremgår af Figur 3.4, mener langt de fleste politikere, at det er motiverende at præge de politiske visioner, sætte nye emner på dagsordenen, træffe konkrete afgørelse og samarbejde med de andre partier i kommunalbestyrelsen. Det er en noget mindre gruppe, men dog stadig 43 %, som finder det motiverende at være en modvægt til de andre partier, og endelig er det et klart mindretal af politikerne, som motiveres af at kontrollere og fastlægge regler og rutiner for forvaltningen.

Figur 3.4 Kommunalpolitikernes motivation



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Der er generelt ikke signifikant forskel på betydningen af disse motivationsfaktorer, når man ser særskilt på udvalgsformænd, medlemmer af økonomiudvalget, gruppeformænd og politikere fra borgmesterkoalitionen. Gruppeformænd er dog statistisk signifikant mere motiverede af at "fastlægge regler og rutiner for forvaltningen", mens politikere, der står uden for borgmesterkoalitionen, er signifikant mere motiverede af at "være en modvægt til de andre partier i kommunalbestyrelsen".

Overordnet set indikerer resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen således, at politikerne finder den fremadrettede, politiskskabende rolle langt mere motiverende end den mere kontrollerende rolle i forhold til forvaltningen. I forhold til alternative styreformer er dette væsentligt, da andre styreformer, fx borgmesterstyre og kabinetsstyre, i højere grad giver de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer en rolle, der lægger relativt mere vægt på en overordnet kontrolrolle i byrådet i forhold til de udøvende organer, altså borgmester, kabinet og forvaltning.

Vores interview understøtter konklusionen om, at politikerne mener, at de motiveres mere af den fremadrettede politikskabelse end af rollen som kontrollant af forvaltningen, eksempelvis:

Jeg gider ikke sidde med overordnet tilsyn, så vil jeg hellere være ude af politik. (Byråds-medlem)

Nok så væsentligt deler de fleste kommunaldirektører, som jo er genstande for den politiske kontrol, også dette syn på politikernes motivation:

Jeg synes grundlæggende, at politikerne synes, det er sjovere at tale om ting, man skal, end at tjekke, om ting er blevet gjort. (Kommunaldirektør)

Og derfor fylder kontrolrollen heller ikke særligt meget i praksis, som en anden kommunaldirektør her uddyber og delvist problematiserer:

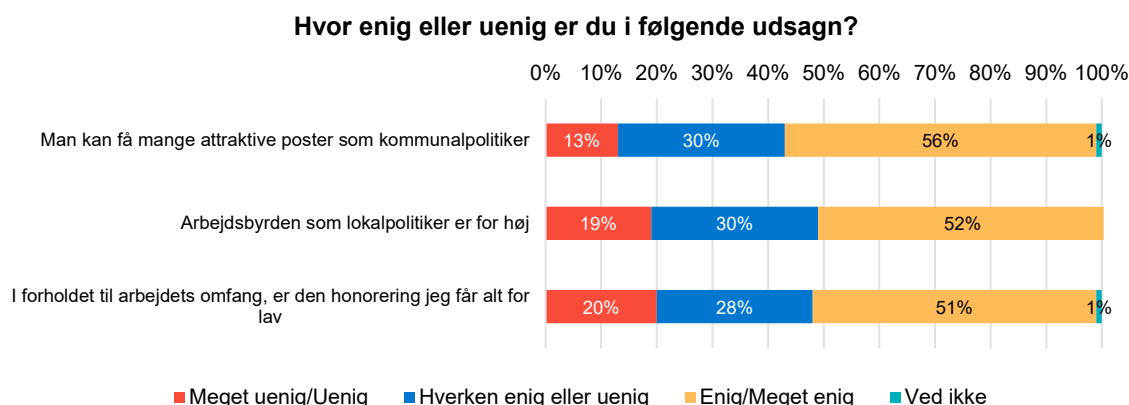
Set over en virkelig bred kam, så vil min vurdering være, at det med at føre tilsyn med forvaltningen ikke fylder ret meget. Det fylder – måske er 20 % næsten for meget. Jeg oplever i min almindelige hverdag et meget tillidsfuldt samarbejde mellem administration og politik. Når vi ikke altid lykkes lige godt med at ramme skiven, så kan der komme kritik og fokus, men de fleste politikere interesserer sig sindssygt meget for at realisere de ambitioner, de har for kommunen og lokalområdet. Så 80/20 noget i den stil. Nogle gange skal man næste bede dem om at løfte opgaven med at føre tilsyn med os. Det er ret vigtigt, at de på vegne af borgerne holder øje med, at vi gør, som vi skal. (Kommunaldirektør)

Mens meget få politikere selv siger, at de er motiverede af kontrollantrollen, kan både politikere og kommunaldirektører dog ofte komme med eksempler på (nogle gange forhenværende) politikere, for hvem denne rolle tilsyneladende betyder eller betød meget. Kontrollantrollen er således ikke fraværende blandt kommunalpolitikere, og der er efter alt at dømme også et mindretal af politikere, for hvem kontrollantrollen fylder meget. Vores mange interview giver dog det klare indtryk, at der er tale om et mindretal. For langt de fleste kommunalpolitikere opleves arbejdet med at kontrollere forvaltningen som en opgave, der undertiden er nødvendig, men det er ikke en opgave, som kommunalpolitikere selv fremhæver som motiverende for deres deltagelse i kommunalpolitik.

Det er naturligvis vigtigt at være opmærksom på, at vores undersøgelse kun inkluderer nuværende politikere. Det kan på ingen måde udelukkes, at andre styreformere, hvor byrådsmedlemmer i højere grad har en kontrollerende frem for en politikformulerende rolle, ville tiltrække andre personer, der ikke i samme grad er motiverede af de ting, som de nuværende kommunalpolitikere peger på. Der kan altså være en selvsektion, hvor det særligt er folk med ambitioner om politikformulering, der søger ind i lokalpolitik, fordi det er det, vores nuværende udvalgsstyre understøtter. Ikke desto mindre er det dog efter vores vurdering et væsentligt resultat, at politikerne selv fremhæver deres politikformulerende og beslutningstagende rolle som meget væsentlig for deres lyst til at deltage i kommunalpolitik. En ændring af styreformen, hvor kommunalpolitikere i højere grad ville have en monitorerende og kontrollerende rolle, ville således indebære en risiko for, at både nuværende kommunalpolitikere og potentielle kandidater ikke ville være lige så motiverede til at deltage i kommunalpolitik.

Vi vender nu blikket mod politikernes opfattelse af, hvor attraktivt det er at være kommunalpolitikere i forhold til poster, tidsforbrug og honorering. Som det fremgår af Figur 3.5, mener et flertal af de adspurgte kommunalpolitikere, at der er mange attraktive poster i lokalpolitik, men flertallet mener samtidig også, at arbejdsbyrden er for høj, og at honoreringen er for lav i forhold til arbejdets omfang.

Figur 3.5 Kommunalpolitikernes poster, tidsforbrug og kompensation



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

At en stor del af politikerne opfatter arbejdsbyrden som stor, er ikke overraskende. Ved den seneste større opgørelse af kommunalpolitikernes tidsforbrug, som blev foretaget i 2017, var medianen for politikernes anslåede timeforbrug på deres politiske arbejde 20 timer om ugen. Undersøgelser viser samtidig, at det anslåede timeforbrug for kommunalpolitikere er omtrent fordoblet i løbet af de seneste halvtreds år (Bhatti et al. 2017). Der kan være en tendens til at overvurdere sit eget tidsforbrug i sådanne undersøgelser (Bonke 2005), men både disse tidligere undersøgelser samt vores egen undersøgelse indikerer, at tidsforbrug er en væsentlig udfordring for kommunalpolitikere.

Vores interview bekræfter, at tidsforbruget er en væsentlig udfordring for mange politikere. Der er, ikke så overraskende, en vis variation i forhold til dette spørgsmål. Der er en del politikere, for hvem tidsforbruget opleves som rimeligt og uproblematisk, men der er dog også en meget stor del af politikerne, der opfatter tidspres som et væsentligt problem. Disse forskelle skyldes både, at der reelt er ganske stor variation i, hvor mange timer de enkelte politikere bruger på det politiske arbejde, men også, at der er store forskelle i politikernes øvrige forhold. Mange politikere fremhæver eksempelvis, at det er vanskeligt at forene en plads i kommunalpolitik med fuldtidsarbejde og børn:

Når man har fuldtidsjob ved siden af, så kan det godt være lidt svært. Så det er noget med, at man skal have baglandet i orden. Man skal have nogen derhjemme, der virkelig accepterer, at man bruger tid på det her. Så jeg er helt enig, at tidspreset, det er der, og jeg ved ikke, hvad man skal gøre ved det, eller hvad man kan gøre ved det. Men det er uheldigt, ikke fordi det gør jo, at vi afholder nogle mennesker fra at gå ind i det her. Jeg kan sagtens forstå, at unge mennesker overhovedet ikke kan se, hvordan man skal få det her til at hænge sammen. Hvis man er ung småbørnsfamilie, så kan det ikke lade sig gøre, og det er ærgerligt, synes jeg. Men man kan også se på vores kommunalbestyrelse, at vi er jo grå i toppen næsten alle sammen – der er kommet et par yngre ind. Men det er afskrækkende, tror jeg. Fordi hvis du skal regne med at lægge 20 timer om ugen – og det gør man, tror jeg, i snit – det kan godt være svært at få plads til. (Byrådsmedlem)

Enkelte politikere giver udtryk for, at selvom de godt kan se problemet i, at nogle borgere af praktiske årsager er afskåret fra at søge ind i lokalpolitik, så er det også vigtigt, at kommunalpolitikere er fuldt engagerede i det lokalpolitiske hverv. Opfattelsen er blandt disse politikere, at lokalpolitik uundgåeligt er krævende, og at kvaliteten i det politiske arbejde derfor bliver højere, jo mere tid og energi de folkevalgte politikere kan dedikere til hvervet.

Med denne nuance in mente, viser vores interview dog samlet, at det store tidsforbrug er en udfordring i udvalgsstyret. Det er samtidig klart, at både politikere og forvaltning har fokus på at minimere dette problem, om end der stadig kan være konflikter, både mellem politikere og forvaltning samt internt mellem politikerne i forhold til omfanget og naturen af det skriftlige materiale fra forvaltningen, placeringen af møder osv.

Det er derudover værd at bemærke, at spørgsmålet om tidspres i vores interview ofte har ledt til spørgsmålet om, hvorvidt man burde gå imod en styreform, hvor kommunalpolitikere var deltids- eller fuldtidspolitikere. Der er blandt kommunalpolitikere et mindretal, som gerne så dette:

Efter jeg er trådt ind i kommunalpolitik, har jeg tænkt, at hvis vi skal have politisk drevne organisationer i kommunerne, så er vi nok ved at være der, hvor man skal have fuldtids-kommunalpolitikere. For der er så meget læsestof, og der er så meget at sætte sig ind i, og det er virkelig spændende, og man brænder for det, men hvis du også skal nå det andet, så er der simpelthen ikke tid nok [...]. Jeg tror, at man ville få et meget bedre folkestyre med fuldtidspolitikere, efter kommunerne er blevet så store, som de er. (Byrådsmedlem)

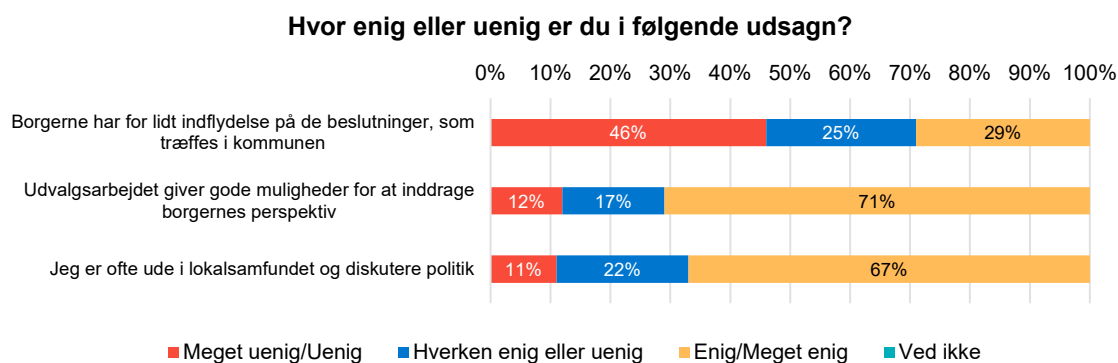
Dette synspunkt er dog et mindretalssynspunkt. De fleste politikere, vi har talt med vedrørende muligheden for fuld- eller deltidspolitikere, afviser denne model, primært fordi de ser en væsentlig værdi i, at kommunalpolitikere stadig er lægmænd:

Hvis spørgsmålet kommer, skal vi til at have det sådan, så vi får højere løn, så vi kun skal arbejde halv tid på arbejdet, så vil jeg sige nej tak [...]. Jeg kan have et spændende arbejde, samtidig med at jeg kan passe det her. Det koster så på nogle andre fronter. Men hvis man begyndte at hæve lønnen i en sådan grad, at man havde en forventning om, at du sætter så meget tid af, så du kun har et halvtidsjob, så ville jeg stoppe i politik. Jeg synes, man skal passe meget på, fordi jeg synes, det er en af værdierne i modsætning til dem inde på Christiansborg – at vi har fingrene lidt mere nede i mulden. Både ved at være ude i lokalområdet, men også ved at have tilknytningen i meget høj grad til arbejdsmarkedet, om det er privat eller offentligt. (Byrådsmedlem)

3.4 Ikke-folkevalgtes inddragelse

Som gennemgået i afsnit 2.2.1 kan inddragelsen af ikke-folkevalgte også være et væsentligt hensyn i demokratiske styreformer. Den eksisterende litteratur giver ikke noget klart billede af, hvorvidt udvalgsstyreform, eller andre styreformer, fungerer specielt godt eller dårligt i forhold til dette hensyn. Derfor er spørgeskemaundersøgelsen resultater på dette emne måske særligt interessante. Figur 3.6 indikerer, at kommunalpolitikere selv har en relativt positiv opfattelse af borgerinddragelsen i det nuværende system.

Figur 3.6 Kommunalpolitikernes opfattelse af borgerinddragelsen



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Der er et mindretal på 29 %, som er enige i, at borgerne har for lidt indflydelse på de beslutninger som træffes i kommunen. Der er dog en større andel på 46 % som er uenige i dette udsagn, og når vi spørger mere direkte ind til udvalgsstyret, er hele 71 % af politikerne enige, i at udvalgsarbejdet giver gode muligheder for at inddrage borgernes perspektiv. Som det sidste spørgsmål i figuren viser, kan en væsentlig kilde til borgerinddragelse være de – formelle og uformelle – diskussioner, som kommunalpolitikere deltager i uden for det kommunalpolitiske system.

I vores interview har kommunalpolitikkerne da også ofte fremhævet, at de i høj grad modtager input fra borgerne igennem mange kanaler og i mange situationer. En af de mere formelle kanaler, hvor igennem det politiske system i kommunerne kan få input fra borgerne, er de midlertidige 17-4-udvalg (betegnelsen 17-4 referer til paragraf 17, stk. 4 i styrelsesloven, som giver kommunerne mulighed for at nedsætte sådanne midlertidige udvalg). Da 17-4-udvalg er en del af de formelle rammer for udvalgsstyret i de danske kommuner, fokuserer vi her primært på dem, men det er vigtigt at understrege, at kommuner med begrænset brug af 17-4-udvalg ikke nødvendigvis har en lav grad af borgerinddragelse, da borgerinddragelse også kan ske igennem andre kanaler. Det kan eksempelvis ske igennem borgermøder og høringer, og i nogle kommunerne eksperimenterer man også med at holde byrådsmøder uden for rådhuset, ligesom udvalgene tager på besøg ude i de kommunale institutioner og hos virksomheder. Vores interview viser, at det ofte er forvaltningen, der tager initiativ til dette udadvendte arbejde, og flere kommunaldirektører ser dette som en kerneopgave.

Som det fremgår af bilag 1, er der væsentlige forskelle på, i hvor høj grad kommunerne anvender 17-4-udvalg, og vores interview viser da også, at der blandt både kommunalpolitikere og kommunaldirektører er forskellige opfattelser af disse udvalg. Blandt de 12 kommuner, som vi har undersøgt nærmere, skiller Gentofte sig markant ud i sin intensive brug af 17-4-udvalg, mens brugen er væsentligt mere sporadisk i de 11 andre kommuner.

Udvalgene fremhæves i mange interview som ganske succesfulde i forhold til at inddrage borgerne i det politiske arbejde. Det er her værd at bemærke, at vores interviewpersoner ikke opfatter partipolitiske hensyn som væsentlige ved rekruttering og udvælgelse af borgere til disse udvalg. Vi kan på baggrund af vores interview naturligvis ikke udelukke, at der kan være tilfælde, hvor specifikke politikere og partier af partistrategiske hensyn ønsker at få specifikke medlemmer ind i et 17-4-udvalg, men vores interviewpersoner afviser dette. Med andre ord: Der er intet, som indikerer, at medlemmerne af 17-4-udvalgene reelt fungerer som uformelle repræsentanter for de politiske partier.

Selv om de fleste politikere er positivt stemte over for 17-4-udvalg som et potentielt instrument i det politiske arbejde, er der forskelle i de konkrete erfaringer med sådanne udvalg. Mens mange politikere har gode erfaringer, er der også politikere med eksempler på 17-4-udvalg, der efter deres opfattelse ikke har fungeret godt. I disse tilfælde forklares problemerne med udvalget ofte med, at udvalgets opgave ikke var klart nok defineret, eller at man ikke havde fået de rigtige medlemmer i udvalget. Enkelte politikere fremhæver mere principielle indvendinger i forhold til at lade udvalg med ikke-folkevalgte få indflydelse på de politiske beslutninger:

Vi har repræsentativt demokrati i Danmark, og det bliver meget vanskeligt, hvis vi i alle sagerne lægger beslutningerne fra os og siger, at nu er det nogle andre, der træffer beslutningerne for os. (Byrådsmedlem)

Dette synspunkt er dog ikke udbredt blandt vores interviewpersoner. I samtalerne om 17-4-udvalg, fremhæver interviewpersonerne ofte, at det endelige ansvar stadig er politikernes, eksempelvis:

[17-4-udvalget, red.] har ikke noget ansvar. Det er fedt, hvis de tager nogen ansvarsbetragtninger med i deres arbejde, men der er en grund til, at kommunalbestyrelsen stemmer om det. Jeg synes, at det er ekstremt vigtigt, at ansvaret er hos kommunalpolitikere. (Byrådsmedlem)

Der er således forskelle i kommunernes erfaringer med 17-4-udvalg og politikernes syn på, i hvor høj grad der bør ske borgerinddragelse igennem brugen af 17-4-udvalgene. Ikke desto mindre er det dog et klart eksempel på, at der inden for den nuværende udvalgsstyreform er muligheder for borgerinddragelse.

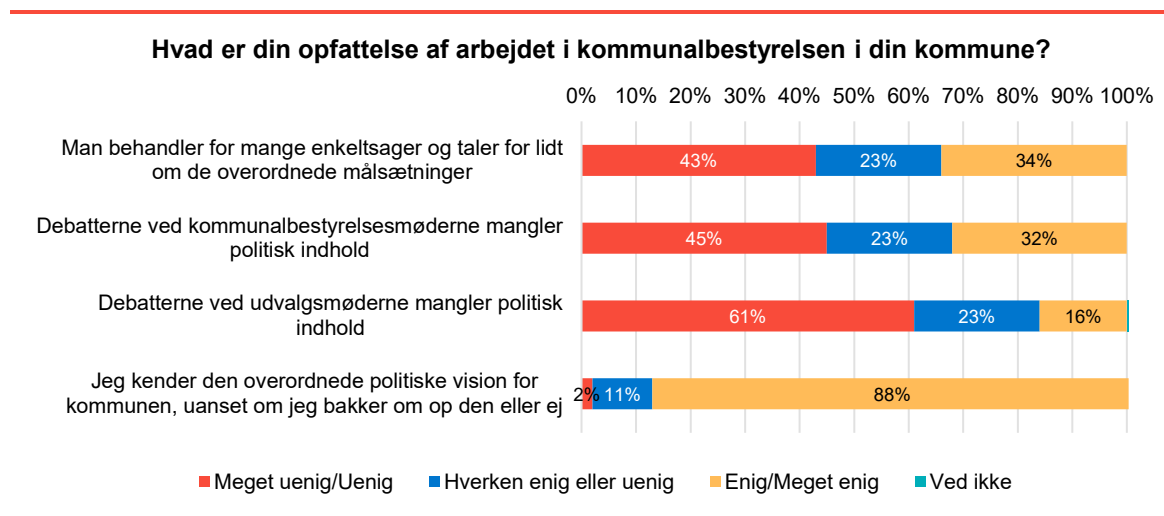
4 Politisk lederskab

Vi ser i dette kapitel på resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen og interview vedrørende politisk lederskab. Som beskrevet i afsnit 2.2.2, er de væsentlige kriterier under dette hensyn henholdsvis politiske visioner, koordination og politisk stabilitet.

4.1 Politiske visioner

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt visionerne fortrænges fra det politiske arbejde, har vores litteraturgennemgang vist, at dette kan være et problem i udvalgsstyreform. Resultaterne fra vores spørgeskemaundersøgelse giver dog ikke umiddelbart en entydig opbakning til denne forventning. Som det fremgår af Figur 4.1, erklærer cirka en tredjedel af politikerne sig enige i, at man behandler for mange enkeltsager og taler for lidt om de overordnede målsætninger, og ligeledes er en tredjedel af politikerne enige i, at debatterne ved kommunalbestyrelsesmøderne mangler politisk indhold. Der er dog i begge tilfælde flere politikere, som erklærer sig uenige i disse udsagn. Når man ser specifikt på debatterne i udvalgsmøderne, er det blot 16 %, som er enige i, at disse mangler politisk indhold. Et klart flertal på 61 % erklærer sig omvendt meget uenige eller uenige i dette synspunkt. Endeligt er det et overvældende flertal på 88 %, som siger, at de kender den overordnede politiske vision for kommunen.

Figur 4.1 Kommunalpolitikernes syn på politiske visioner



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Vores kvalitative interview stemmer overordnet set godt overens med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Størstedelen af politikerne giver udtryk for, at der faktisk er plads til visioner i kommunalpolitik. Når vi spørger ind til visionernes rolle i kommunalpolitik, fremhæver mange politikere, at der er formuleret langsigtede visioner for det politiske arbejde i kommunen, og at sådanne visionspapirer rent faktisk har en indflydelse på det politiske arbejde. Et byrådsmedlem siger fx følgende:

I sidste periode lavede vi et stort arbejde over lang tid med inddragelse af alle udvalg og med masser af borgerinddragelse, hvor vi lavede en vision [...]. Det lykkedes faktisk at samle samtlige partier i kommunalbestyrelsen bag den vision. Og det er jo ikke en, som det enkelte udvalg har siddet og lavet alene, men alle udvalg og partigrupper har arbejdet

på det og er kommet med input. Jeg føler da bestemt også, at mit parti, selvom der var flertal til de andre sidst, jamen så kan vi stadig sagtens se nogle af vores fingeraftryk i den vision og kende os selv i den. Og alle står bag. Så på den måde, så ligger den ligesom bag, når vi gør noget. Ligesom en tjekliste, når vi sætter noget i gang på byudviklingen eller andre steder, læner det sig så op ad eller er det i modstrid med visionen, så det er blevet en form for pejlemærke. (Byrådsmedlem)

Samtidig fremhæver flere politikere og kommunaldirektører, at der efter deres opfattelse er en nødvendig vekselvirkning mellem visioner og konkrete beslutninger. Det er kun muligt at formulere langsigtede, overordnede visioner for kommunen, hvis man også til en vis grad kender til detaljerne på området. Dette bliver eksempelvis formuleret på følgende måde af en kommunaldirektør:

Vi kan ikke drive systemet ved, at alle politikere ved alting om alle enkeltsager. Det kan ikke lade sig gøre. Vi er nødt til at have nogle generelle regler, som sagerne kan håndteres efter. Men vi kan heller ikke have politikere, der ligger og svæver i et lufttomt rum, hvor de kun snakker visioner og overordnede hensyn og ikke har føling med driften overheadet [...]. Hvis du ikke har mødt en hjemmehjælper, hvis du ikke har set en byggesag, hvis du ikke har været ude og tale med en, der vil sælge sin jord, altså hvis du ikke har føling med det, så kan du ikke være en ordentlig politiker, fordi du ved ikke, hvad det er, dine visioner har af konsekvenser. Du havner i en situation, hvor dine visioner er løsrevet fra virkeligheden. (Kommunaldirektør)

Der er dog også i flere kommuner en del politikere og kommunalpolitikere, som har en oplevelse af at detaljer og enkeltbeslutninger kan fortrænge visionerne.

Der er slet ikke plads til visionerne, og der er heller ikke plads til, at vi rent faktisk diskuterer politik, fordi vi ikke delegerer noget. Altså, vi sidder jo simpelthen i en kommunalbestyrelse, hvor man gerne vil detailstyre alt, og det er til at blive sindssyg af – også for dem, der skal effektuere vores politiske beslutninger, fordi vi har detailstyret så meget, at der ikke er noget råderum ude på skolerne og i daginstitutionerne eller plejecentrene til at finde den bedste løsning. Fordi vi simpelthen har sagt, at det skal være lige præcis på den her måde. (Byrådsmedlem)

Som sidste halvdel af dette citat viser, er spørgsmålet om visioner over for detaljer også til en vis grad et spørgsmål om reel politisk uenighed – at man blandt kommunalpolitikere simpelthen er uenige om, i hvor høj grad politikere skal regulere på et givet område. Vores interviewpersoner fremhæver dog også en del andre faktorer, som efter deres opfattelse kan medvirke til, at der kommer for meget fokus på enkeltbeslutninger og for lidt fokus på de mere overordnede visioner.

For det første er det opfattelsen blandt mange interviewpersoner, at der i kommunalbestyrelsen er politikere, der i høj grad selv vælger at fokusere på enkeltsager. Det forklares ofte som et spørgsmål om personlighed, men som det også fremhæves i flere interview, kan det dog i høj grad også være udtryk for en detaljeorienteret kultur blandt nogle politikere. Enkelte respondenter oplever, at fokus på detaljer kan være særligt udpræget hos de kommunalpolitikere, der sad som kommunalpolitikere i relativt små kommuner før kommunalreformen. Omvendt er der dog også flere politikere, som mener, at detaljeorienteringen er størst hos nye kommunalpolitikere, og at fokus på de mere overordnede linjer og visioner fylder mere blandt kommunalpolitikere med mere erfaring.

For det andet kan et udpræget fokus på enkeltsager dog, ifølge mange politikere, også skyldes, at politikerne til en vis grad føler sig tvunget til at tage enkeltsager op på grund af pres fra borgere og

interessegrupper. En ny udvikling, som kan være med til at intensivere dette pres, er de sociale medier:

De sociale medier presser jo også i forhold til, at det er meget konkrete ting, man hele tiden skal beskæftige sig med. Dét tror jeg i virkeligheden, kan være en større trussel, det her med, at vi har fået en kultur, hvor folk kan brokke sig over hvad som helst og forventer at få svar på hvad som helst inden for kort tid, som gør, at man bliver presset over i at løbe efter konkrete bolde. (Borgmester)

For det tredje er der politikere, som oplever, at forvaltningen i kommunen lægger alt for mange sager med detaljekarakter op i udvalgene. I enkelte tilfælde er der politikere, der oplever dette som en bevidst strategi af forvaltningen:

Nogle gange har man forvaltningen mistænkt for, altså nu er de jo søde mennesker, men mistænkt for, at de placerer de der små sager ind imellem vel vidende eller overbevist om, at den der, den falder alle politikerne over, og den sidder de og diskuterer hele aftenen, og så træffer vi [forvaltningen, red.] de store beslutninger ved siden af. [...] Politikerne lader sig jo friste, når der kommer nogle sager, og det kan tit være, altså her er en sag, jeg kan overskue, en sag jeg kan forstå. Der er ikke ret mange fremmedord i sagsfremstillingen. Den kan jeg forstå, og så kan jeg markere mig der. Og så er det fristende, også fordi, at jeg skal hente mit barn i børnehaven i morgen, og vi har møde på jobbet osv., så den her kaster jeg mig over, og de andre, som det kniber med at forstå – til side med dem. Det er nok min ærlige overbevisning, at forvaltningen bevidst kører på muligheden for, at man kan drukne politikerne. (Byrådsmedlem)

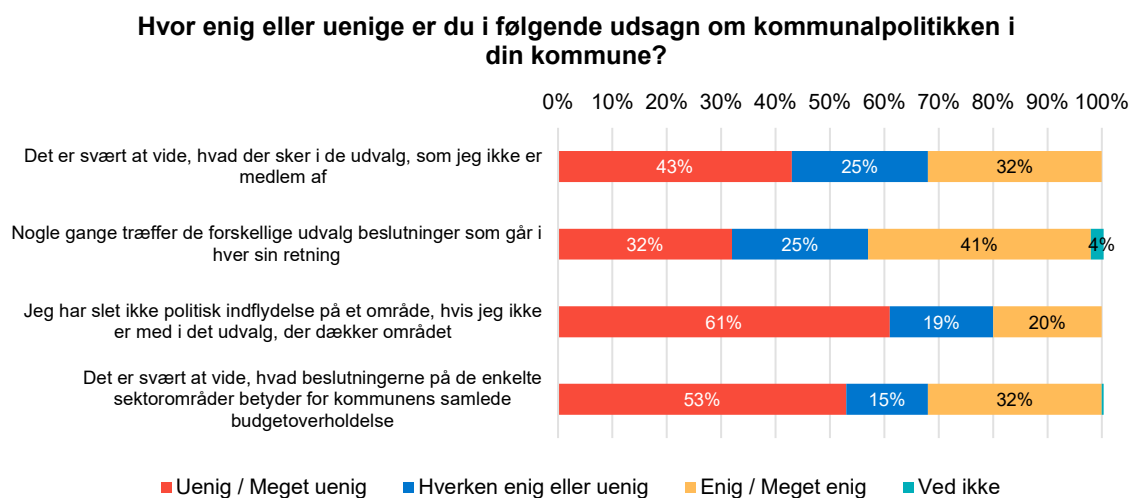
Dette syn på forvaltningens rolle er dog ikke udpræget blandt vores interviewpersoner. Byrådspolitikernes primære forklaring på et eventuelt udpræget detaljefokus er deres politiske kollegaer i udvalgene, som altså i nogle tilfælde selv vælger at fokusere på mindre sager. Samtidig er der i mange kommuner løbende dialog mellem politikere og forvaltningen om kompetencefordelingen mellem dem, og i flere tilfælde fremhæver politikere og forvaltning, at man eksempelvis har delegeret beslutninger om udmøntning af puljer osv. til det administrative niveau.

Samlet set giver både spørgeskemaundersøgelsen og vores interview det resultat, at der kan være en udfordring i forhold til at lade de overordnede visioner få tilstrækkelig plads i udvalgsarbejdet, men at det dog langt fra er uundgåeligt, at arbejdet med visioner fortrænges af diskussioner om vejbump. Der er kommuner, hvor politikerne oplever, at de politiske visioner har for lidt plads, men det dominerende syn på denne problematik er faktisk, at visionerne har en fornuftig rolle i udvalgsarbejdet.

4.2 Koordination

Ifølge den eksisterende litteratur, kan udvalgsstyret som styreform have væsentlige koordinationsudfordringer, fordi de politiske beslutninger er lagt ud til mange forskellige udvalg. Som det fremgår af Figur 4.2, indikerer resultaterne fra vores spørgeskemaundersøgelse da også, at der kan være koordinationsudfordringer i udvalgsstyret.

Figur 4.2 Kommunalpolitikernes opfattelser vedrørende koordination



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Resultaterne i Figur 4.2 viser, at der kan være koordinationsproblemer i udvalgsstyreform: 32 % af de adspurgte politikere er enige i, at det er svært at vide, hvad der sker i de udvalg, som de ikke er medlem af, og hele 41 % er enige i, at forskellige udvalg nogle gange træffer beslutninger, som går i hver deres retning. Et mindretal på 32 % mener ligeledes, at det er svært at vide, hvad beslutninger på de enkelte områder betyder for kommunens samlede budgetoverholdelse. Svarfordelingerne på disse spørgsmål varierer generelt ikke mellem forskellige roller i byrådet. Menige byrådsmedlemmer, udvalgsformænd og gruppeformænd er i nogenlunde lige høj grad enige i disse udsagn. Dog er medlemmerne af økonomiudvalget mindre enige i, at det er svært at vide, hvad beslutningerne på de enkelte sektorområder betyder for kommunens samlede budgetoverholdelse. Blandt økonomiudvalgsmedlemmer er det således kun 17 %, som er enige i dette, mens det blandt de andre byrådsmedlemmer er 41 %.

Vores interview indikerer ligeledes, at der kan være væsentlige koordinationsproblemer i udvalgsstyret. Sådanne koordinationsproblemer kan blandt andet opstå, hvis man i udvalgsarbejdet simpelthen ikke er tilstrækkelig opmærksom på, at en given problemstilling overlapper med ansvarsområderne for et andet udvalg – eller ikke får håndteret sådanne overlappende problemstillinger effektivt. I nogle tilfælde kan koordinationsproblemerne imidlertid også have karakter af, at de forskellige udvalg direkte oplever en konflikt i forhold til specifikke spørgsmål. Problemet kan her blandt andet være, at politikerne i et udvalg til en vis grad bliver advokater for dette udvalgs specifikke område på bekostning af andre områder. Dette er en risiko ved udvalgsstyret, som er blevet beskrevet i forskningslitteraturen flere gange (se afsnit 2.4.1), og problematikken formuleres eksempelvis på denne måde af en politiker:

Det er noget, jeg oplever som et problem, at når jeg sidder som formand for [udvalg på børneområdet, red.], så er jeg nærmest næsten automatisk og per definition i kamp med formanden for [udvalg på ældreområdet, red.]. Så bliver det de gamle mod de unge, og så sidder vi lidt og slås om det. Det er bestemt ikke konstruktivt. (Byrådsmedlem)

Vores interview har dog også vist, at mange oplever koordinationen mellem udvalgene som velfungerende, og at en lang række faktorer og initiativer kan være med til at håndtere og afhjælpe koordinationsproblemer. For det første er der, særligt i de store partier, koordination på tværs af udvalgene i partigrupperne. For de andet sidder politikerne som hovedregel i flere forskellige udvalg.

Blandt deltagerne i vores spørgeskemaundersøgelse sidder 71 % af politikerne i mindst to udvalg, og i flere kommuner er det endda et etableret princip, at politikerne skal sidde i flere udvalg:

Traditionen er, at alle skal sidde i to udvalg, og det skal man, fordi man ikke skal være udvalgsblind. Og med det mener jeg, at hvis du kun sidder i socialudvalget, så kæmper du måske... så risikerer man en kultur, hvor man kun kæmper socialudvalgets sag for bevillinger osv. og så glemmer helheden. (Borgmester)

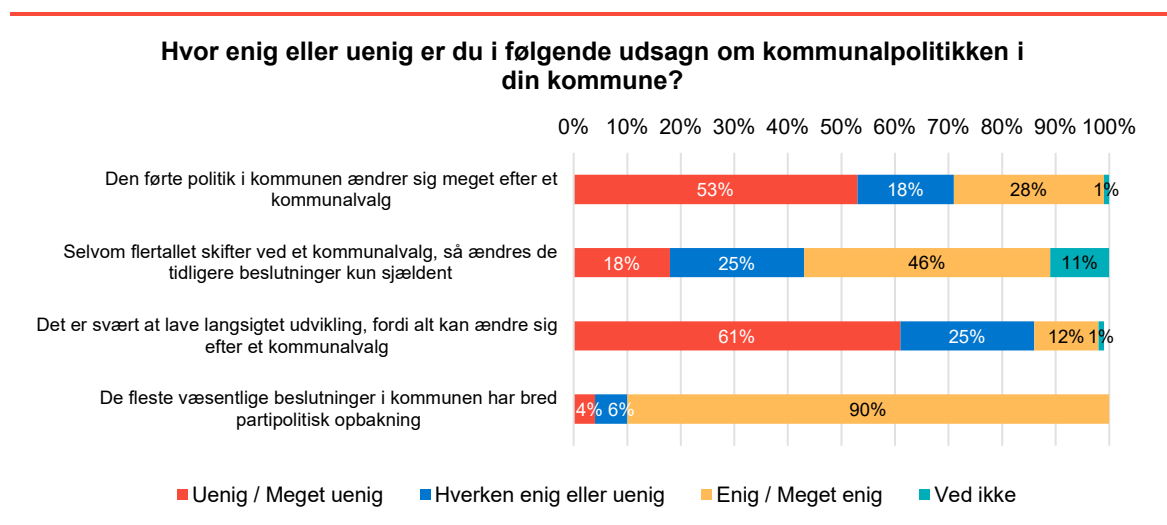
Derudover nævner mange, at der også løbende foregår koordinering af flere sager i økonomiudvalget, og i flere kommuner spiller møder mellem partiernes gruppeformænd også en rolle i forhold til koordinering. Som det bemærkes af en kommunaldirektør, er det dog en udfordring ved eksempelvis møder blandt gruppeformænd, at disse møder ikke er beskrevet i kommunens styrelsesvedtægt og derfor ikke har formel beslutningskompetence og heller ikke kan sekretariatsbetjenes af forvaltningen. Endelig afholdes der i størstedelen af de kommuner, som vi har talt med, fællesmøder mellem flere stående udvalg, i de tilfælde, hvor man har sager som rækker ind over begge udvalgsområder. Mange kommunalpolitikere fremhæver sådanne fællesmøder som væsentlige i forhold til at undgå eller håndtere koordinationsproblemer mellem udvalgene. I nogle tilfælde spiller 17-4-udvalg også en rolle i forhold til sådanne spørgsmål, der går på tværs af udvalg. Igen er det dog væsentlig, at fællesmøder og 17-4-udvalg ikke har egentlig beslutningskompetence.

Samlet set viser vores undersøgelse således, at koordination kan være en væsentlig udfordring i udvalgsstyret, men den viser dog også, at kommunalpolitikere og kommunaldirektører mener, at problemerne kan håndteres inden for det nuværende udvalgsstyre. Blandt de aktører, der ser et behov for stærkere koordination på tværs af udvalgene – eksempelvis igennem flere tværgående fora og færre udvalg – er der ikke en opfattelse af, at en sådan ændring ikke kan ske inden for rammerne af den nuværende styrelseslov. Endelig fremhæver flere af vores interviewpersoner også, at koordinationsproblemer ikke blot er en funktion af styreformen. Det er også en funktion af, at kommunerne er blevet store enheder, der skal håndtere komplekse problemstillinger. Med andre ord: Styreformen er en relevant faktor, når man ser på koordinationsproblemer, men de komplekse udfordringer, som kommunerne skal løse kan give koordinationsudfordringer (i hvert fald på administrativt niveau), uanset hvilken styreform man vælger.

4.3 Politisk stabilitet

Vi vender nu blikket mod politisk stabilitet i udvalgsstyret. Baseret på den eksisterende litteratur er der grund til at forvente en relativt høj grad af politisk stabilitet i udvalgsstyreformen (jævnfør afsnit 2.4.1). Denne forventning bliver i store træk også bekræftet af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, som man kan se i Figur 4.3.

Figur 4.3 Kommunalpolitikernes opfattelser vedrørende stabilitet



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Som det fremgår af de første to spørgsmål, mener de fleste politikere ikke, at der sker store ændringer i politik eller ændringer af tidligere beslutninger efter kommunalvalg. På samme vis er politikerne i overvejende grad uenige i, at det er svært at lave langsigtet udvikling, fordi alt kan ændre sig efter et kommunalvalg. Dette stemmer godt overens med, at langt størstedelen af politikerne mener, at de væsentlige beslutninger i kommunen har bred partipolitisk opbakning. Der er på dette sidste spørgsmål en statistisk signifikant forskel mellem politikere, som er del af borgmesterkoalitionen, og politikere, der står uden for koalitionen. Blandt politikerne bag borgmesterkoalitionen er det 95 %, der er enige i, at de væsentligste beslutninger i kommunen har bred partipolitisk opbakning. Blandt politikerne uden for koalitionen er denne andel på 81 %. Selv om denne andel er signifikant lavere, må man dog konstatere, at den for begge grupper er ganske høj. (Der er ingen andre signifikante forskelle imellem grupper på spørgsmålene i figuren).

Mens politisk stabilitet fremhæves som et succeskriterium i litteraturen, kan det naturligvis i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt at kunne revidere eller omgøre tidligere beslutninger, fx i forhold til organiseringen af det politiske arbejde i kommunerne. I vores interview har vi særligt fokuseret på stabiliteten af selve udvalgsstrukturen i kommunerne, herunder om politikerne opfatter den konkrete udformning af udvalgsstyreform som helt fastlåst.

Den enkelte kommunes stående udvalg, og ansvarsfordelingen mellem de forskellige udvalg, er som nævnt i kapitel 2 fastlagt i kommunens styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen. Det står derfor principielt kommunalbestyrelsen frit for at ændre på udvalgsstrukturen (inden for rammerne givet af styrelsesloven). Vi har i vores interview spurgt ind til, hvorvidt der sker ændringer i udvalgsstrukturen i forlængelse af kommunalvalg (hvor der jo ofte kan komme nye flertalskonstellationer i byrådet). Det er dog politikernes og kommunaldirektørernes erfaring, at der sjældent sker markante ændringer i udvalgsstrukturen i forlængelse af kommunalvalg. I de hektiske timer og dage efter et kommunalvalg er der fokus på, hvilke personer der skal have hvilke poster, ikke hvordan udvalgsarbejdet skal struktureres. I de få tilfælde, hvor man i forbindelse med konstitueringsaftalerne beslutter sig for at oprette nye (stående eller midlertidige) udvalg, opfattes det af mange politikere ofte, som om bevæggrunden for sådanne nye udvalg primært er hensynet til at sikre en konstituering, snarere end hensynet til en hensigtsmæssig opgavefordeling.

At udvalgsstrukturen ikke er i fokus ved kommunalvalg og efterfølgende konstituering, betyder dog ikke, at der ikke sker ændringer, eller at man i kommunalbestyrelserne ikke drøfter mulige ændringer af udvalgsstrukturen. Der er ganske vist både kommunaldirektører og politikere, som giver udtryk for, at der i byrådet er en høj grad af konservatisme i forhold til ændringer af udvalgsstrukturen, men vi har i vores interview også talt med mange politikere og kommunaldirektører, som oplever, at man både blandt politikere og forvaltning i kommunen bruger tid på aktivt at evaluere og diskutere kommunens udvalgsstyre:

Vi evaluerer altid udvalgsstyret hver fjerde år i forhold til, om der er noget, vi skal lave om i den nye periode [...] og den her gang kiggede vi også lidt på forskellige modeller, fx gør de det på en helt særlig måde i Gentofte, og der er noget andet, de gør i Hedensted, tror jeg. Der er nogle steder, hvor de gør det på en lidt anderledes måde. Og vi så, om det var noget. Og der nåede vi frem til, at den måde, vi havde kørt det på, var sådan set okay. (Byrådsmedlem)

Som det også fremgår af citatet, er der kommuner, hvor man faktisk også laver ganske omfattende ændringer af udvalgsstyret. Et oplagt eksempel er Gentofte, hvor man i 2015 ændrede markant på udvalgsstyreformens og gav midlertidige opgaveudvalg (17-4-udvalg) en central rolle i kommunens politiske arbejde (Gentofte-modellen er nærmere beskrevet i Kjær & Opstrup 2016, der også giver andre eksempler på kommuner, som har ændret deres udvalgsstyre).

Samlet set stemmer resultaterne fra vores undersøgelse godt overens med ideen om, at der er en høj grad af politisk stabilitet i udvalgsstyreformens. Samtidig er det væsentligt, at denne stabilitet tilsyneladende ikke betyder, at udvalgsstyreformens er fastlåst. Der er store variationer mellem kommuner på dette område, men der er mange eksempler på, at man i kommunerne aktivt forholder sig til den eksisterende udvalgsstyreform og i nogle tilfælde laver – større eller mindre – ændringer af den.

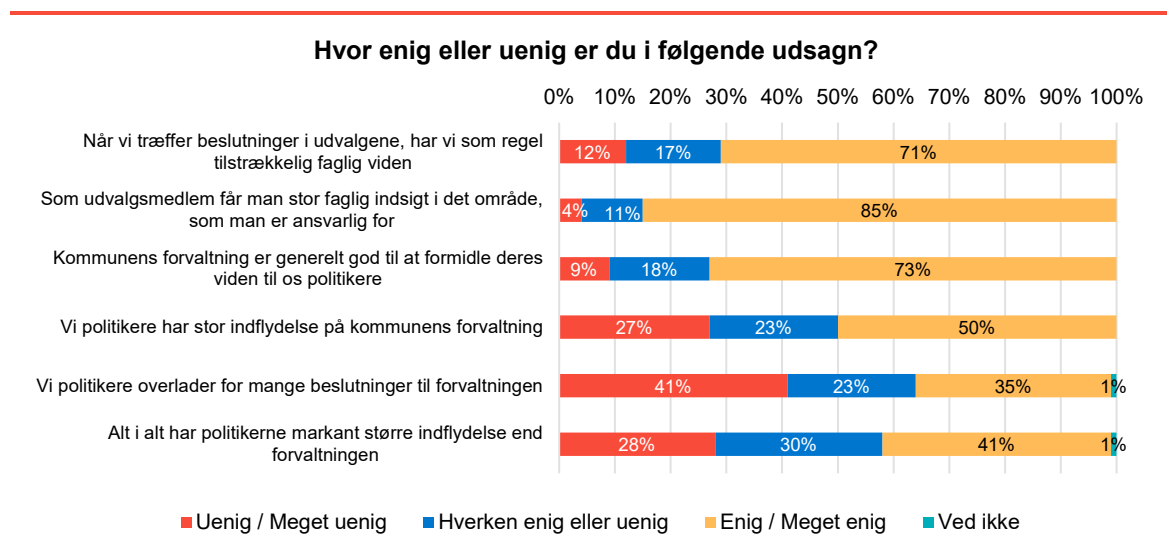
5 Professionalisme

I dette analysekapitel fokuserer vi på resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen og interviewene angående hensynet til professionalisme. Som beskrevet i afsnit 2.2.3 er de væsentlige kriterier under dette hensyn fagekspertise og professionelle standarder.

5.1 Fagekspertise

Det er ikke entydigt i den eksisterende forskningslitteratur, om udvalgsstyret op- eller nedprioriterer, at fagekspertiser inddrages i de politiske beslutninger (se afsnit 2.4.1). Det står dog klart, at kontaktheden er stor mellem det administrative og politiske niveau på grund af de stående fagudvalgs rolle. Spørgsmålene er så, om dette betyder, at fagekspertisen i forvaltningen inddrages i udvalgsarbejdet, og om forvaltningens fagekspertise påvirker magtbalancen mellem det politiske og det administrative niveau. På den ene side kan udvalgsmedlemmerne og ikke mindst formanden stå meget stærkt over for forvaltningen som følge af politikernes engagement og specialisering i det enkelte udvalgsområde. På den anden side kan forvaltningens indflydelse blive omfattende, blandt andet fordi udvalgsmedlemmerne som lægmænd er begrænsede tids- og resursemæssigt, hvilket betyder, at de er meget afhængige af forvaltningens ekspertise.

Figur 5.1 Kommunalpolitikernes syn på fagekspertise



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Figur 5.1 viser politikernes svar på en række spørgsmål om forholdet mellem det politiske og administrative niveau. Overordnet kan man se, at kommunalpolitikkerne selv føler sig godt rustede til at træffe beslutninger. Eksempelvis er 71 % enige eller meget enige i, at den faglige viden som regel er tilstrækkelig ved udvalgsbeslutninger, mens hele 85 % mener, at man som udvalgsmedlem får stor faglig indsigt i sit fagområde. Og ser vi ud over udvalgsarbejdet, er der 73 %, som mener, at forvaltningen generelt er god til at formidle viden til det politiske niveau.

Det nederste tre spørgsmål i Figur 5.1 handler om magtbalancen mellem forvaltningen og politikerne i en kommune. Her er billedet mere blandet. 50 % af de adspurgte lokalpolitikere mener, at de har stor indflydelse på kommunens forvaltning, men der er samtidig 35 %, som mener, at politikerne overlader for mange beslutninger til forvaltningen. Derfor er det heller ikke så overraskende, at selve

magtbalancen ikke entydigt peger mod enten det politiske eller administrative niveau, når man spørger kommunalpolitikkerne: 41 % er enige eller meget enige i, at politikerne alt i alt har markant større indflydelse end forvaltningen, men 28 % er direkte uenige i dette, og 30 % svarer hverken/eller på spørgsmålet.

Der er nogle væsentlige, statistisk signifikante forskelle blandt de adspurgte politikkerne, når emnet er fagekspertisens inddragelse: Politikerne i borgmesterkoalitionen er generelt mere enige i, at de har tiltrækkelig viden, og at de har stor indflydelse på forvaltningen, og de mere uenige i, at for mange beslutninger overlades til forvaltningen. Disse forskelle kan muligvis indikere, at der er nogle grupper blandt politikerne, som i praksis har bedre adgang til den viden, der ligger ved forvaltningen, hvilket også var et tema i nogle af vores efterfølgende interview. Der er dog blandt politikerne uden for borgmesterkoalitionen stadig et flertal, som er enige i, at forvaltningen er god til at formidle viden til politikerne.

Vores interview viser også helt tydeligt, at kontaktfladen mellem det administrative og politiske niveau er stor i det danske udvalgsstyre, og at grænsen mellem forvaltning og politik kan være flydende. De kommunaldirektører, som vi har interviewet, er fx meget opmærksomme på, hvor grænsen mellem politik og forvaltning skal gå, og der er generelt en bevidsthed om, at udvalgsstyret som politisk styreform i princippet tildeler det politiske niveau relativt meget indflydelse i forhold til grænsen mellem politik og administration. I interviewene er det dog samtidigt klart, at der lokalt bruges energi på at opstille rammer for, hvad der er politik, og hvad der er forvaltning. Et byrådsmedlem, der også er udvalgsformand, siger følgende om, hvor grænsen skal gå:

Det taler vi meget om. Både konkrete sager og beslutninger, men også hvor snitfladerne skal gå. Vi skal kigge kompetencedelegationer igennem snart. Min oplevelse er også forskellig, afhængigt af min egen rolle i de udvalg, jeg sidder i. I mit eget udvalg har jeg løbende snak med direktøren, og det giver en fin balance. På de store linjer synes jeg, det fungerer okay. (Byrådsmedlem)

Fagekspertisen fremmes ikke kun ved, at forvaltningen selvstændigt træffer beslutninger. Den fremmes i høj grad også ved, at forvaltningen understøtter det politiske arbejde og opruster udvalgsmedlemmerne rent sagligt. Blandt kommunaldirektørerne er der bred enighed om, at dette er en kerneopgave.

Jeg mener, at kunsten består i at lave en sagsfremstilling, du og jeg kan forstå, og sige, hvad er dilemmaet, vi står i. Så er der en masse fagfaglighed, der ligger et eller andet sted og bilag og alt muligt andet. Men politikerne, som per definition jo er lægfolk, behøver ikke være eksperter på jura, og hvad det nu end er. De skal jo komme med deres holdninger og meninger. Det skal de kunne håndtere i en simpel sagsfremstilling, der beskriver, hvad er det for et dilemma, vi står i, og hvad det er, I skal træffe beslutninger om. Det, de skal træffe beslutning på baggrund af, er deres holdninger og meninger, og ikke deres kendskab til en lovgivning. Det skal vi sørge for, er til stede. (Kommunaldirektør)

Som spørgeskemaundersøgelse også viste, peger kommunalpolitikkerne i vores interview på, at forvaltningen generelt løser opgaven med at informere dem godt. Et byrådsmedlem beskriver det således:

Jeg vil sige, at jeg tror faktisk, at vi kan få alt den information, vi gerne vil have [...] Hvis man vil have yderligere viden, så får man det også. (Byrådsmedlem)

Billedet af, at politikerne har en fri og uforbeholden informationsadgang bekræftes blandt de fleste kommunaldirektører, og typisk har man regler om, at det samlede byråd får tilsendt svar på de andre politikeres spørgsmål til forvaltningen, således at alle har det samme grundlag for at træffe beslutningerne.

Der er dog også nogle nuancer i det generelle billede. En del kommunalpolitikere påpeger, at der i praksis er forskel på adgangen til at trække på forvaltningen. Det gælder ikke mindst borgmesteren, der i kraft af sin position som øverste chef for forvaltningen (og fuldtidsansat) har en privilegeret ret til at trække på forvaltningen. Men det gælder også udvalgsformændene, som ofte har en tæt relation til fagdirektøren på deres område. Som årsag peges der både på samarbejdet mellem formand og direktør i forhold til at koordinere udvalgenes dagsorden, men det handler også om, at udvalgsformændene ofte har kontor på rådhuset og derfor rent fysisk lettere kan tage personlig kontakt til fagdirektør og den øvrige administration.

Der er værd at bemærke, at der er nogle politikere, hvis opfattelse af forvaltningen afviger noget fra det gængse. Her er opfattelsen, at forvaltningen reelt får en hel del indflydelse ved enten at lede udvalgsmedlemmernes opmærksomhed væk fra de centrale beslutninger (jævnfør eksempler i afsnit 4.1) eller ved helt at undlade at dele relevant information med udvalgsmedlemmerne

Forvaltningen fortæller os det, som forvaltningen gerne vil fortælle os, fordi de selvfølgelig gerne vil tækkes en borgmester, tænker jeg. Og det kan de gøre ved at holde os stækket på information. (Byrådsmedlem)

Vi skal dog understrege, at sådanne oplevelser er en undtagelse fra det overordnede billede. Men de er alligevel værd at have med i overvejelserne omkring udvalgsstyret, fordi de er eksempler på, at udvalgsstyret, i forhold til andre politiske styreformers, ikke stiller mange institutionelle rammer op for fagekspertisens inddragelse og for grænsen mellem politik og forvaltning. Grænsen skal i stedet fastlægges lokalt og løbende.

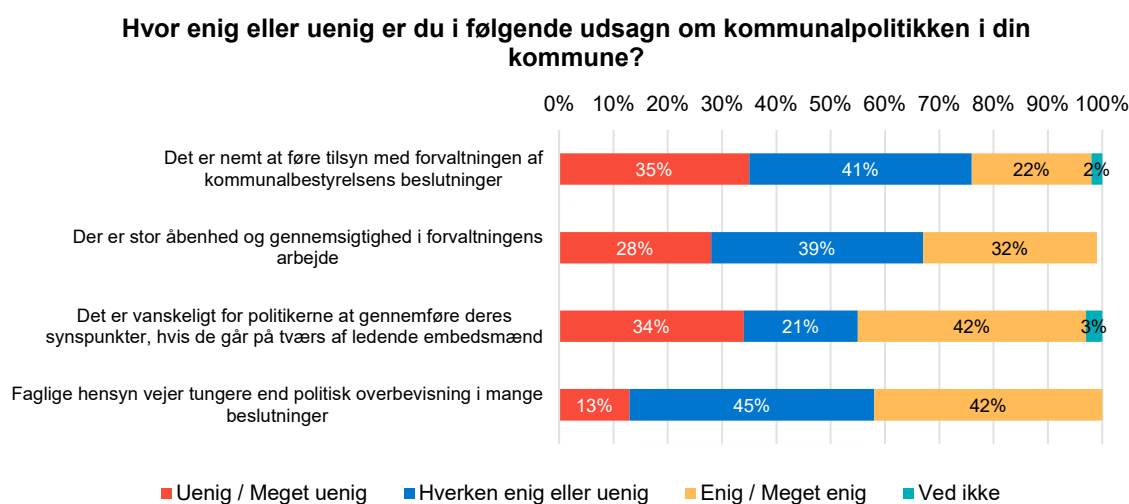
5.2 Professionelle standarder

Som vi har vist i afsnit 2.4.1, peger litteraturen på, at hensynet til professionelle standarder kan blive nedprioriteret i udvalgsstyret. Et ideal om, at målsætningerne sættes politisk, løsningen udarbejdes sagligt og den endelige beslutning træffes (og monitoreres) politisk, kan være svær at leve op til, når det politiske og administrative niveau har så meget kontakt, som det er tilfældet i udvalgsstyret.

Resultaterne fra vores spørgeskemaundersøgelse bekræfter da også, at der kan være væsentlige udfordringer på dette punkt. Som det fremgår af Figur 5.2, er det kun 35 % af politikerne, der mener, at det er nemt at føre tilsyn med forvaltningen, og politikerne er delte på spørgsmålet, om der er stor åbenhed og gennemsigtighed i forvaltningens arbejde. Disse resultater indikerer, at politikernes monitoreringsopgave i forhold til forvaltningen opfattes som vanskelig af en stor andel af politikerne.

34 % af politikerne mener, at det er vanskeligt at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af ledende embedsmænd, og der er på samme vis 42 % af politikerne, der er enige i, at faglige hensyn vejer tungere end politisk overbevisning i mange beslutninger. Mens disse resultater kan tolkes som indikationer på problemer i forholdet mellem politikere og forvaltning, afdækker vores interviewresultater dog flere årsager til, at de faglige hensyn kan veje tungere end politisk overbevisning – og disse årsager er ikke nødvendigvis udtryk for en problematisk relation mellem politik og administration.

Figur 5.2 Kommunalpolitikernes syn på professionelle standarder



Note: n=114

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Vores interview giver overordnet set et mere positivt billede i forhold til varetagelsen af professionelle standarder, end spørgeskemaundersøgelsen gør. Spørgsmålet om politikernes monitorering af forvaltningen har vi allerede beskæftiget os med, da vi så på politikernes motivation i forhold til denne opgave (afsnit 3.3) og på politikernes syn på den information, de får fra forvaltningen, i det foregående afsnit 5.1. Som vi viste i disse afsnit, er der i nogle tilfælde politikere, der har indtrykket af, at forvaltningen bevidst forsøger at fortie oplysninger om specifikke sager (ingen af disse politikere fremhæver dog her udvalgsstyret som en årsag, men fokuserer på enkeltpersoner eller kultur i kommunen som forklaringer). Sådanne tilfælde er naturligvis problematiske, men størstedelen af politikere oplever som sagt, at forvaltningen ønsker at holde politikere informerede. Når det kan være vanskeligt for politikere at monitorere forvaltningen, skyldes det snarere faktorer som fx tidspres og kompleksitet:

Jeg vil sige, at jeg tror faktisk, at vi kan få alt den information, vi gerne vil have, men jeg tror også nogle gange, at det er et spørgsmål om tid og prioritering. Der er nogle sager, der kræver rigtig meget indsigt og rigtig meget at læse. Så jeg tror mere, at det er den del. Det er ikke min opfattelse her, at man ikke får det, man beder om. Eller hvis man vil have yderligere viden, så får man det også. (Byrådsmedlem)

Vores interview bekræfter også, at forvaltningen i nogle tilfælde kan fungere som en bremse på de politiske beslutninger. Vores interview viser dog samtidig, at spørgeskemaets resultater i forhold til dette punkt ikke nødvendigvis er udtryk for, at forvaltningen påtager sig en problematisk rolle som en decideret politisk aktør. Når forvaltningen bremser politikernes initiativer kan det fx være af hensyn til lovgivningen på området. Det fremhæves af flere kommunaldirektører, at det er et centralt ansvar for forvaltningen at gøre politikere opmærksomme på de lovgivningsmæssige rammer. Nogle gange kan sammenstød mellem politikere og forvaltning – hvad der af politikere kan opfattes sådan, at forvaltningen søger at gennemtrumfe sin egen holdning – handle om, at det reelt er lovgivningen på et givent område, som forhindrer den løsning, politikere ønsker.

Dette udelukker naturligvis ikke, at der kan være tilfælde, hvor forvaltningen får en problematisk indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes i kommunen. Begreberne "forvaltningspartiet" og "administrationspartiet" bruges af flere kommunalpolitikere som et begreb, der dækker over, at forvaltningen undertiden kan opleves som en aktør med egne politiske holdninger. Begrebet bruges

af flere politikere lidt i spøg, men der er blandt mange politikere fokus på, at forvaltningen kan få politisk indflydelse, hvis politikerne ikke er opmærksomme på faren for dette, eksempelvis:

Jeg mener, at vi som politikere har en meget, meget stor opgave i at sørge for, at administrationen ikke tager magten fra os. Og hvis administrationen gør det, så er det, fordi at vi tillader det, så vi kan faktisk ikke klandre dem det. Jeg kan godt forstå, at administrationen en gang imellem forsøger at få – det må de ikke, for de må ikke have nogen politiske meninger – men forsøger at få os til at vedtage det, de synes er bedst eller er nemmest for dem at administrere. Det kan jeg ikke fortænke dem i, vel? Hvis vi politikere så lader dem gøre det, så er det os selv, der har givet dem magten. (Byrådsmedlem)

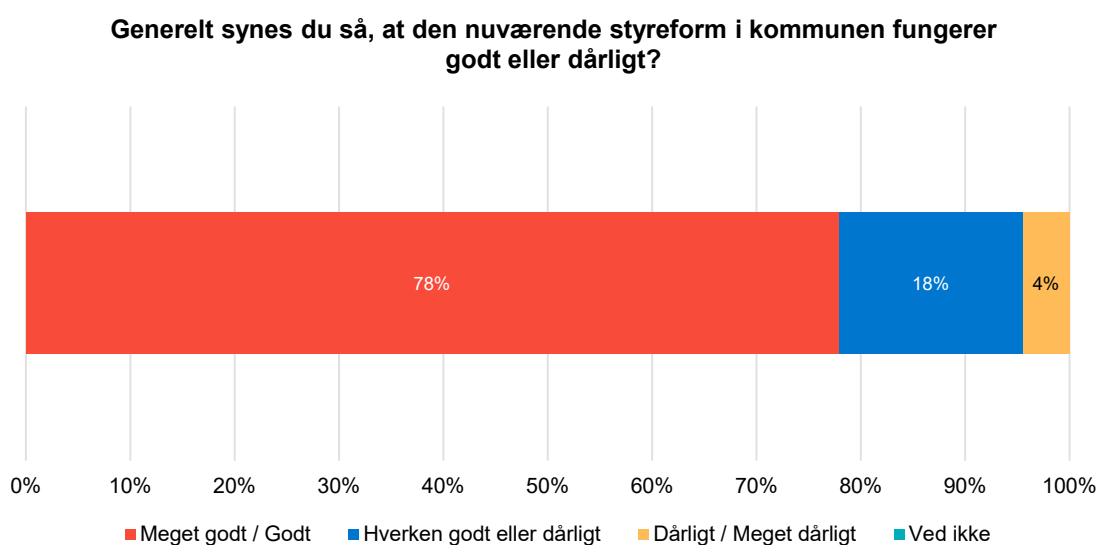
Mens politikerne således er opmærksomme på, om forvaltningen får for stor indflydelse i den politiske proces – og mens der er få politikere, som har en udpræget skepsis over for forvaltningen – er det generelle billede, at politikerne i langt overvejende grad opfatter processerne i samarbejdet mellem politikere og forvaltning som velfungerende.

6 Et samlet blik på udvalgsstyret og alternativerne

Vi har i de foregående tre analysekapitler separat undersøgt udvalgsstyret på de tre overordnede hensyn: demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme. I dette kapitel samler vi trådene og ser på den mere overordnede vurdering af den nuværende styreform i kommunerne. Som en del af dette ser vi på de potentielle alternativer til udvalgsstyreform, og vi fokuserer på, hvorledes disse styreformer afvejer forskellige hensyn.

I første omgang ser vi på kommunalpolitikernes overordnede vurdering af den nuværende styreform i spørgeskemaundersøgelsen. Den fremgår af Figur 6.1.

Figur 6.1 Kommunalpolitikernes generelle tilfredshed med den nuværende styreform



Note: n=113

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i de 12 udvalgte kommuner

Blandt de adspurgte politikere i spørgeskemaundersøgelsen er der et klart flertal på 78 %, som mener, at den nuværende styreform fungerer meget godt eller godt (18 % svarer hverken godt eller dårligt, mens blot 4 % svarer dårligt eller meget dårligt). Der er i besvarelsen af dette spørgsmål statistisk signifikante forskelle mellem politikere med forskellige roller: Udvalgsformænd er tilbøjelige til at være lidt mere positive end de andre byrådsmedlemmer, og politikere, der er del af borgmesterkoalitionen, er mere tilfredse end byrådsmedlemmer fra partier, der står uden for borgmesterkoalitionen. Selvom disse forskelle er statistisk signifikante, er det dog vigtigt at understrege, at de substantielle forskelle mellem disse forskellige grupper ikke er dramatiske. Blandt ikke-udvalgsformændene er det således stadig 72 %, som mener, at den nuværende styreform fungerer meget godt eller godt, og blandt byrådsmedlemmer uden for borgmesterkoalitionen er denne andel på 71 %.⁷

Man kan også spørge sig selv, om tilfredsheden med den nuværende styreform varierer på tværs af partiskel. Det er her oplagt at se på, om tilfredsheden er større blandt de store magtfulde partier. I kommunalpolitik er Socialdemokratiet og Venstre klart de største partier: På landsplan blev 63 %

⁷ Der var ingen statistisk signifikante forskelle mellem partiernes gruppeformænd og andre byrådsmedlemmer, ligesom der heller ikke var statistisk signifikante forskelle mellem medlemmer af økonomiudvalg og andre byrådsmedlemmer.

af alle kommunalbestyrelsesmedlemmer ved sidste valg indvalgt for Socialdemokratiet eller Venstre, og de to partier sidder tilsammen på borgmesterposten i 84 ud af landets 98 kommuner.⁸ Når vi analyserer vores spørgeskemadata, kan vi da også se statistisk signifikante forskelle, idet der blandt byrådsmedlemmerne fra Socialdemokratiet og Venstre er 83 %, som mener, at den nuværende styreform fungerer meget godt eller godt, mens den tilsvarende andel blandt byrådsmedlemmerne fra de øvrige partier er på 70 %. Hvis man ser på det, der ofte betegnes som "de fire gamle partier" (Socialdemokraterne, Venstre, Konservative og Radikale), får man nogenlunde samme fordeling, idet 81 % af byrådsmedlemmerne fra disse partier svarer meget godt eller godt, mens andelen blandt øvrige byrådsmedlemmer er 67 %.⁹

Der er således på tværs af politikerroller og partier nogle forskelle på, i hvor høj grad man synes, at den nuværende styreform fungerer godt eller dårligt, men det er vigtigt at holde sig for øje, at der blandt alle politikerroller og partier stadig er klare flertal, som mener, at den nuværende styreform fungerer godt. I vores spørgeskemaundersøgelse kunne politikerne også bruge et åbent tekstfelt til at skrive én ting, de gerne ville ændre i den nuværende styreform. Mange politikere kom med forslag til ændringer, men disse forslag var i høj grad kommunespecifikke – eksempelvis antallet af udvalg i en specifik kommune. Disse kommentarer indikerede således heller ikke et stort ønske om at ændre på udvalgsstyreform. Vores interview rykkede heller ikke ved dette overordnede resultat, og undersøgelsen viser således samlet set, at der blandt kommunalpolitikere ikke er noget klart ønske om at ændre på den nuværende udvalgsstyreform.

I de følgende afsnit ser vi på de opstillede alternativer til udvalgsstyret: borgmesterstyret, flertalskabinetstyret og forretningsudvalgsstyret. Vi har i vores interview spurgt ind til politikernes og kommunaldirektørernes opfattelser af, hvorledes sådanne alternative styringsformer ville fungere i danske kommuner. De nuværende kommunalpolitikere og kommunaldirektører har i sagens natur praktiseret erfaring med det eksisterende udvalgsstyre, og vi fandt det derfor relevant at spørge til deres syn på alternativerne. Samtidig er det dog vigtigt at være opmærksom på, at kommunalpolitikernes syn på disse alternativer i sagens natur er deres egne subjektive vurderinger, og ikke bør ses som endegyldige svar på, hvorvidt sådanne styreformer kan opfylde de centrale hensyn, som styreformer ideelt set bør optimere. Vi inddrager således i denne del af analysen i høj grad også resultater fra den eksisterende litteratur, som vi gennemgik i kapitel 2, for at kunne besvare spørgsmålet om, hvorvidt disse alternative styreformer i højere grad end udvalgsstyret kan forventes at varetage hensynene til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme.

6.1 Borgmesterstyret som alternativ

Ifølge den eksisterende litteratur kan borgmesterstyret være særligt egnet til at varetage hensynet til politisk lederskab, herunder skabe bedre vilkår for politiske visioner og koordination (se afsnit 2.4.1). I første omgang fokuserer vi derfor på, om en indførelse af borgmesterstyre ville styrke varetagelsen af disse hensyn i forhold til det eksisterende udvalgsstyre.

Resultaterne af vores undersøgelse indikerer her, at status quo i udvalgsstyret ikke nødvendigvis er så problematisk, som man på baggrund af forskningslitteraturen ellers kunne forvente. I forhold til spørgsmålet om visioner, er der væsentlige variation mellem kommunerne og forskellige opfattelser blandt forskellige politikere fra samme kommunalbestyrelse. Overordnet set er det dog opfattelsen

⁸ Det samme mønster gør sig gældende blandt vores 12 udvalgte kommuner, idet 61 % af besvarelserne kommer fra byrådsmedlemmer, der er indvalgt for Socialdemokratiet eller Venstre, og de to partier sidder på borgmesterposten i 10 ud af vores 12 casekommuner.

⁹ Vi har ikke analyseret disse data for enkeltpartier, da vi i så fald ville få resultater baseret på relativt få besvarelser, hvilket både ville give en høj usikkerhed på disse tal og samtidig risikere at kompromittere de enkelte byrådsmedlemmers anonymitet i undersøgelsen.

blandt størstedelen af kommunalpolitikere, at de politiske visioner spiller en nogenlunde rimelig rolle i kommunalpolitikken (se afsnit 4.1). Dette udelukker naturligvis ikke, at de politiske visioner kunne fylde mere i det politiske arbejde, hvis man indførte borgmesterstyret, men selv om litteraturen peger på dette som en mulighed, er det ikke muligt på forhånd at afgøre, i hvor høj grad dette ville ske – og samtidig er det som sagt ikke et område, hvor udvalgsstyreform i de danske kommuner ser ud til at have uoverstigelige problemer.

Hensynet til koordination kan til en vis grad også være et argument for borgmesterstyret (jævnfør afsnit 2.4.2). Vores undersøgelse viser da også, at der inden for udvalgsstyret i nogle tilfælde kan være koordinationsudfordringer, når den umiddelbare forvaltning er lagt ud til mange forskellige udvalg (jævnfør afsnit 4.2). Igen er det dog vigtigt at være opmærksom på, at indførelsen af et borgmesterstyre ikke nødvendigvis ville løse samtlige koordinationsudfordringer i kommunerne. Som flere respondenter påpeger i vores interview, er koordinationsproblemerne ofte resultat af, at man i kommunerne skal håndtere tværgående, komplekse problemstillinger. En styreform med en stærk borgmester som den ultimative politisk principal, vil potentielt kunne mindske koordinationsudfordringer på det politiske plan, men en sådan ændring vil ikke nødvendigvis mindske de koordinationsudfordringer, der kan være på det rent administrative plan i forvaltningen.

Borgmesterstyret vil kunne have fordele i forhold til en forbedret mulighed for politisk ansvarlighed, idet magten og ansvaret i højere grad vil være placeret hos én enkelt person. Denne fordel deler borgmesterstyret med kabinetsstyreform, som vi ser på nedenfor. Det er dog en væsentlig pointe, at en tydelig politisk ansvarlighed ikke nødvendigvis er et succeskriterium, der deles bredt blandt de nuværende politikere.

De potentielle fordele ved borgmesterstyret (ansvarlighed, politiske visioner og koordination) skal samtidig holdes op imod ulemperne ved denne styreform i forhold til udvalgsstyret. En ændring fra udvalgsstyre til borgmesterstyret vil helt åbenlyst flytte magt fra de menige byrådsmedlemmer til borgmesteren. Dermed vil lægmandsinddragelsen i kommunalpolitik mindskes mærkbart. Det er på den baggrund således heller ikke så overraskende, at der blandt de nuværende kommunalbestyrelsesmedlemmer er en udpræget modstand mod indførelsen af borgmesterstyre, eksempelvis:

For mig lyder det som de gamle sognerådsformænd, som bestemte alt. Det synes jeg da, er udemokratisk, fordi man lægger alt for meget magt til én person. Det er godt og trygt, at vi er mange om at bestemme tingene, lige fra vi vælger politikerne, til det arbejde, politikerne laver. Det andet kan nemt ende som diktatur. (Byrådsmedlem)

Dette negative syn på borgmesterstyret var et gennemgående træk i vores interview med både menige kommunalpolitikere, borgmestere og kommunaldirektører. Noget af det tætteste vi kom på en positiv vurdering af borgmesterstyret, var formentlig denne reaktion fra et byrådsmedlem:

Det er jo nærmest et diktatorisk styre, det kan jeg jo slet ikke se i Danmark overhovedet. [...] Det kan jeg slet ikke forestille mig. Det ligger meget langt fra mig. Medmindre det var mig, der bestemte [griner, red.]. (Byrådsmedlem)

At de nuværende kommunalpolitikere er så entydige modstandere af borgmesterstyret, er ikke nødvendigvis i sig selv et afgørende argument imod denne styreform. Hvis man accepterer præmissen om, at de nuværende kommunalpolitikere reelt har relativt høj politisk indflydelse (hvilket resultaterne i afsnit 3.1 indikerer), er det dog klart, at den substantielle lægmandsinddragelse vil være markant mindre under et borgmesterstyre. (Et borgmesterstyre vil ikke nødvendigvis betyde, at der vil færre lægmænd i kommunalbestyrelsen, men det er svært at forestille sig, at de ville have samme

grad af indflydelse som under det nuværende udvalgsstyre). Som vores litteraturgennemgang i kapitel 2 viste, vil dette også kunne have afledte konsekvenser i forhold rekrutteringen af politikere til kommunalpolitik. Mange kommunalpolitikere svarer, at et borgmesterstyre ville gøre det væsentligt mindre interessant at være kommunalpolitiker:

Så ville jeg synes, at jeg ingen indflydelse havde overhovedet, og så kunne det næsten være lige meget, om jeg var der eller ej. (Byrådsmedlem)

At mindre lægmandsinddragelse vil kunne mindske de nuværende kommunalpolitikeres motivation for at deltage i kommunalpolitik, udelukker naturligvis ikke, at man i et borgmesterstyre vil kunne rekruttere andre borgere til kommunalpolitik, blandt andet fordi tidsforbruget for de menige byrådsmedlemmer kunne være mindre i et borgmesterstyre (jævnfør afsnit 3.3). I eventuelle overvejelser om indførelsen af et borgmesterstyre er det imidlertid væsentligt, at man er opmærksom på potentielle konsekvenser i forhold til borgernes lyst til at deltage som lægmænd i et borgmesterstyre.

6.2 Kabinettsstyret som alternativ

Den eksisterende litteratur indikerer, at kabinettsstyreformens kan være bedre til at sikre en klar ansvarsfordeling end den nuværende udvalgsstyreform, fordi der i denne styreform er en klart afgrænset gruppe politikere, der har en regeringsrolle (se afsnit 2.4.3).

Vores undersøgelse har ikke afdækket nogen grunde til at tvivle på, at kabinettsstyret kan have en styrke i forhold til at sikre dette hensyn. Mange af vores interviewpersoner er da også principielt enige i, at flertalskabinettsstyret kunne gøre det lettere for vælgerne at holde det politiske lederskab ansvarligt (der er dog enkelte, der sår tvivl om kabinettsstyrets opprioritering af vælgerne politisk ansvarlighed, fordi det reelle ansvar for kommunens politik altid vil være spredt på mange niveauer, både politiske og forvaltningsmæssige).

Vores undersøgelse viser dog også ganske klart, at kommunalpolitikere ikke nødvendigvis er enige i, at en uklar ansvarsfordeling er et væsentligt problem i det nuværende system. For det første fremhæver kommunalpolitikere, at de selv gør meget for at gøre medier og borgere opmærksomme på det, når der i udvalg eller kommunalbestyrelse træffes væsentlige beslutninger, som de er uenige i. (Hvorvidt ansvarsfordelingen reelt også fremstår som klar for borgere og medier kan vores undersøgelse i sagens natur ikke afgøre). For det andet er størstedelen af de kommunalpolitikere, som vi har interviewet, simpelthen uenige i, at den klare ansvarsfordeling i et kabinettsstyre er eftertragtel-sesværdig i kommunalpolitik. Som vi har vist i afsnit 3.2, lægger langt størstedelen af kommunalpolitikere større vægt på fordelene ved bredt samarbejde og brede aftaler, end de gør på en klar ansvarsfordeling mellem flertal og opposition.

Dette resultat af vores undersøgelse er centralt, fordi det understreger og illustrerer, at valget af styreform i sidste ende altid må være baseret på en værdibaseret beslutning om, hvilke hensyn der vægtes højest. Resultaterne af vores undersøgelse anfægter ikke, at kabinettsstyret vil kunne give en klarere ansvarsfordeling (om end kommunalpolitikere selv har opfattelsen af at ansvarsfordelingen er rimeligt klar i det nuværende udvalgsstyre), men undersøgelsen viser klart, at det i sidste ende altid er et politisk valg, om man ønsker en meget klar ansvarsfordeling mellem flertal og opposition, eller man ønsker at prioritere noget andet. Hvis man lægger meget vægt på politisk ansvarlighed, kan det tale for indførelsen af et kabinettsstyre. Hvis man – som langt størstedelen af de nuværende kommunalpolitikere – ikke ser dette som et centralt hensyn, er argumentet for at indføre en kabinettsstyreform noget svagere.

Derudover viste litteraturgennemgangen, at kabinetsstyret potentielt kan have fordele i forhold til at sikre hensynet til professionalisme, fordi kontaktheden mellem det politiske og det administrative niveau snævres ind. Interviewene viser et blandet billede her. Nogle godt kan se, at en tydeligere grænse mellem embedsmænd og politikere kan være med til at sikre, at forvaltningen fx får autonomi til at afsøge relevante løsningsmodeller. Andre adspurgte politikere mener, at forvaltningen i en flertalskabinetsstyremodel risikerer at arbejde "forbi" de politiske målsætninger, når der ikke sker en løbende afstemning i udvalgene. I en del interview foretager politikerne også en direkte eller indirekte afvejning og påpeger, at omkostningen ved at fremme professionalismehensynet med kabinetsstyret vil være, at man hæmmer hensynet til lægmandsinddragelse, som grundlæggende vægtes højere af politikerne.

Endelig indikerer den eksisterende litteratur, at kabinetsstyreformens vil kunne have fordele i forhold til at sikre hensynene til politiske visioner og koordination. Interviewene viser en stor opmærksomhed omkring koordination blandt politikere og kommunaldirektører. Det fører dog ikke til udpræget opbakning til idéen om et flertalskabinetsstyre. Dels fordi man generelt mener, at koordinationsopgaven allerede løftes i byrådene og især i økonomiudvalget (se også afsnit 6.3 om forretningsudvalgsstyret), og dels fordi prisen i forhold til at nedprioritere lægmandsinddragelsen og mindretalsbeskyttelsen er for høj. Det at kabinetsstyret deler byrådet op i regering og opposition, kan også have negative konsekvenser for rekruttering og fastholdelse, som både litteraturen og dette byrådsmedlem peger på.

Vi har allerede problemer med at finde kvalificerede kandidater, der vil stille op. Hvis kommunalpolitik skal være attraktivt at beskæftige sig med, tror jeg, det er væsentligt, at der er noget meningsfyldt at give sig til, uanset om man er i flertal eller mindretal. At mindretallet ikke bare skal råbe af dem, der har flertal. I denne kommune skifter det hele tiden, så man prøver begge dele. Hele samarbejdet afhænger af, at man får noget lave og kan få meget igennem, selv om man sidder i opposition. (Byrådsmedlem)

Hvis man overvejer at indføre et flertalskabinetsstyre i danske kommuner, er det altså helt centralt, at man tager højde for den pris, som både litteraturen og de nuværende politikere og kommunaldirektører peger på.

6.3 Forretningsudvalgsstyret som alternativ

Den eksisterende litteratur peger på, at forretningsudvalgsstyret kan være særligt egnet til at varetage hensynet til politisk stabilitet i kommunalpolitikken og professionelle standarder i de politiske beslutningsprocesser. Der er i litteraturen også indikationer på, at forretningsudvalgsstyret kan være med til at forbedre koordinationen i forhold til udvalgsstyret.

Blandt de nuværende kommunalpolitikere er der blandede holdninger til forretningsudvalgsstyret. På den ene side, er der blandt nogle politikere en frygt for, at forretningsudvalgsstyret vil resultere i et A-hold og et B-hold blandt politikerne (A-holdet vil naturligvis være de politikere, der sidder i forretningsudvalget). På den anden side er modstanden mod denne styreform dog langt fra at være på samme niveau som eksempelvis modstanden imod borgmesterstyret. Der er politikere, som er åbne over for idéen om et forretningsudvalgsstyre, og der er også politikere, som er deciderede tilhængere af at indføre forretningsudvalgsstyret:

Idéen er jo rigtig, rigtig god, fordi ved at have forretningsudvalget, så har du lige præcis også det tværgående, og så får du forhindret silo-struktur-tænkningen. (Byrådsmedlem)

Blandt kommunaldirektørerne hører vi samme dilemma mellem en bedre styring og risikoen for rekrutteringsproblemer.

Det er effektivt i en virksomhedsforstand. Det kunne være rigtig godt for os med en håndfuld politikere, der har helt styr på ting og sager. Styringsmæssigt er det den bedste løsning. Men man skaber A- og B-hold blandt politikerne, hvor nogle køres bag om dansen og har svært ved at se, hvad deres rolle er. (Kommunaldirektør)

For mange af vores interviewpersoner er reaktionen på forretningsudvalgsstyret dog i højere grad præget af genkendelse. Både politikere og kommunaldirektører har givet udtryk for, at forretningsudvalgsstyret i praksis ikke er så forskelligt fra det nuværende udvalgsstyre, eftersom økonomiudvalget ofte i praksis udfylder rollen som et forretningsudvalg.

Her har vi det jo i form af økonomiudvalget. Alle sager kommer i økonomiudvalget, før de kommer i byrådet. Bortset fra sager, der handler om byrådets forretningsorden for eksempel. Der er ganske få undtagelser, men som hovedregel kommer alt gennem økonomiudvalget. (Kommunaldirektør)

Der er variationer på tværs af kommunerne, men i mange kommuner opfattes økonomiudvalget som et helt centralt koordinerende udvalg for alle væsentlige sager. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at udvalgsformændene for de stående udvalg i nogle kommuner også er fødte medlemmer af økonomiudvalget. Forskellen mellem det traditionelle udvalgsstyre og forretningsudvalgsstyret kan således til en vis grad i praksis ses som et spørgsmål om gradforskelle snarere end forskelle imellem fundamentalt forskellige styringsmodeller (dog centraliseres den umiddelbare forvaltning i forretningsstyremodellen). En styringsmodel, hvor økonomiudvalget har en funktion, der ligner et egentligt forretningsudvalg, er også beskrevet i Kjær & Opstrup (2016). Mens Esbjerg Kommune er den eneste kommune, der i Kjær & Opstrup (2016) klassificeres som havende en sådan version af udvalgsstyreformuleringen, indikerer vores undersøgelse, at økonomiudvalget i praksis spiller en i hvert fald tilnærmelsesvis central rolle i flere andre kommuner. Flere af vores interviewpersoner har også peget på, at man helt konkret overvejer en styringsmodel for kommunen, hvor de respektive udvalgsformænd automatisk sidder i økonomiudvalget, for at fremme koordinationen.

7 Konklusion

De danske kommuner spiller en helt central rolle i det danske politiske system, og det er derfor afgørende, at kommunerne har en hensigtsmæssig politisk styreform. Som vi har vist i denne rapport, kan politiske styreformer vurderes ud fra en lang række hensyn, og dette er et helt afgørende grundvilkår i enhver diskussion af politiske styreformer. De hensyn, man udvælger og prioriterer, når man vurderer styreformer, har i sagens natur stor indflydelse på den endelige vurdering af en given styreform. For at håndtere dette har vi i denne undersøgelse valgt at inddrage mange forskellige kriterier for, hvorvidt en styreform fungerer hensigtsmæssigt. Som vi har gennemgået i detaljer i rapportens kapitel 2, er der i den eksisterende litteratur tre overordnede hensyn, der generelt betragtes som centrale i vurderinger af styreformer. Disse tre hensyn er *demokratisk ansvarsplacering*, *politisk lederskab* og *professionalisme*. Vi har undersøgt, hvorledes disse hensyn varetages inden for det nuværende udvalgsstyre, og hvordan hensynene kunne forventes at blive varetaget inden for tre alternative styreformer: *borgmesterstyret*, *flertalskabinetsstyret* og *forretningsudvalgsstyret*.

Den eksisterende litteratur på området, som vi har givet et overblik over i kapitel 2, viser tydeligt, at ingen styreform er perfekt, når man måler på alle hensynene. De fire styreformer har alle styrker og svagheder, og når man vurderer dem på alle de nævnte hensyn, er der ingen styreform, som er entydigt bedre end andre styreformer. At ingen styreform er perfekt, betyder naturligvis ikke, at valget af styreform er ligegyldigt. Tværtimod betyder styreformernes indbyggede udfordringer, at det er vigtigt med jævne mellemrum at overveje, om et specifikt styreform på et specifikt område er den mest hensigtsmæssige. Dette gælder også for styreformen i kommunerne. Siden udvalgsstyret blev etableret, er de danske kommuner blevet væsentligt større, de har fået nye ansvarsområder, og samtidig har det omkringliggende samfund ændret sig. Der er derfor god grund til at tage temperaturen på udvalgsstyret, og undersøge, om styreformen lever op til de centrale hensyn, som vi her måler på.

Vores empiriske afdækning af erfaringerne med udvalgsstyret i de danske kommuner har vi beskrevet i kapitel 3, 4 og 5. Overordnet set har denne empiriske afdækning givet et relativt positivt billede af udvalgsstyrets muligheder for at leve op til hensynene, om end der dog også er udfordringer på nogle områder:

Som vi har vist i kapitel 3, er det kommunalpolitikernes generelle opfattelse, at der er en relativt høj grad af lægmandsinddragelse, de er generelt motiverede af arbejdsopgaverne i udvalgsstyret, og der er muligheder for inddragelse af ikke-folkevalgte i det politiske arbejde, fx gennem de midlertidige 17-4-udvalg, som styrelsesloven giver mulighed for at oprette. Samtidig er det ikke kommunalpolitikernes opfattelse, at det politiske ansvar er for uklart, hvilket i nogen grad også kan tilskrives, at det brede samarbejde generelt ses som et langt vigtigere hensyn end politisk ansvarligholdelse. Et væsentligt forbehold i forhold til denne konklusion vedrørende politisk ansvarligholdelse er naturligvis, at politikernes opfattelse af en relativt klar ansvarsfordeling ikke nødvendigvis betyder, at borgerne har samme positive syn på dette punkt.

I forhold til det politiske lederskab kan det være en udfordring at skabe plads til politiske visioner og sikre koordination på tværs af udvalg. Som vi har vist i kapitel 4, er det dog langt fra umuligt at håndtere disse udfordringer inden for det eksisterende udvalgsstyre. Der er kommunalpolitikere, som oplever manglende plads til visioner og koordinationsproblemer i udvalgsstyret, men der er også mange kommuner, hvor man oplever, at visionerne har en fornuftig rolle, og hvor koordinationsudfordringer kan håndteres fornuftigt, blandt andet fordi man afsætter ressourcer til formulering af overordnede visioner, hyppige fællesmøder på tværs af udvalg, faglige temadage osv.

Hvorledes hensynet til professionalisme håndteres i udvalgsstyret, har vi set nærmere på i kapitel 5. Vores undersøgelse viser her, at kommunalpolitikernes generelle opfattelse er, at de får tilstrækkeligt med viden om de spørgsmål, hvor de skal træffe afgørelser, og at forvaltningerne generelt er gode til at formidle deres viden og ekspertise til politikere. Der er helt klart politikere, som har et kritisk syn på varetagelsen af hensynet til professionalisme. Specifikt er der politikere, som har oplevelser af, at forvaltningen tilbageholder viden fra nogle politikere, og der er politikere, som oplever, at forvaltningen enten fungerer som bremse på politiske beslutninger eller har for stor indflydelse på de politiske beslutninger. Dette er dog ikke det overordnede billede. Langt de fleste politikere og kommunaldirektører oplever, at der er et godt samarbejde mellem politikere og forvaltning, og de oplever en hensigtsmæssig adskillelse mellem politik og administration.

Samlet set er det på baggrund af vores undersøgelse vanskeligt at se et påtrængende behov for en ny styreform i dansk kommunalpolitik. Som vi har vist i kapitel 6, er der da også et klart flertal af de adspurgte kommunalpolitikere, som er positive i deres vurdering af den nuværende styreform.

At hensynene ser ud til at kunne blive tilgodeset i det nuværende udvalgsstyre, udelukker naturligvis ikke, at andre styreformer kunne varetage disse hensyn bedre. Det er eksempelvis muligt, at indførelsen af et borgmesterstyre ville kunne styrke varetagelsen af hensynet til politisk lederskab. Det er dog meget usikkert, hvor store sådanne effekter ville være, og samtidig ville indførelsen af denne styreform næsten uundgåeligt svække blandt andet lægmandsinddragelsen. De positive konsekvenser af en ny styreform på det kommunale område må således nødvendigvis holdes op imod de potentielle ulemper og usikkerheden ved indførelsen af en ny styreform. Når man gør dette, kan vi således ikke pege på en styreform, der entydigt vil kunne fremme varetagelsen af de tre overordnede hensyn bedre end det nuværende udvalgsstyre.

Det er vigtigt at understrege, at denne konklusion ikke betyder, at den nuværende udvalgsstyreform i kommunerne fungerer perfekt. Vi har i vores undersøgelse set stor variation på tværs af kommunerne, og vi har talt med politikere, der var klart utilfredse med den måde, udvalgsstyret specifikt blev praktiseret på i deres kommune. Udvalgsstyret er således ikke i sig selv nogen garanti for et uproblematisk og velfungerende lokaldemokrati, men omvendt er der også mange gode eksempler på, at hensynene til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme kan varetages inden for rammerne af det eksisterende udvalgsstyre.

Referencer

- Adler, E. S., & Lapinski, J. S. 1997. "Demand-side theory and congressional committee composition: A constituency characteristics approach". *American Journal of Political Science*, 41(3), 895-918.
- Bäck, H. 2003. "Vad krävs för en fungerande valdemokrati?" I *Demokratins mekanismer*. Eds. Gilljam, M. & Hermansson, J. Malmö: Liber.
- Bäck, H. 2006. "Komparativ kommunal konstitutionspolitik: En kunskapsöversikt". Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Baldersheim, H. 2005. "Aldermen into Ministers II: The Oslo Model Revisited". I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, H., & Rose, L. (Eds.). 2010. *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. London: Palgrave Macmillan.
- Berg, R. 2004 "Kommunale styreformer - erfaringer fra ind- og udland". Politologiske Skrifter nr. 5/2004. Odense: Syddansk Universitet.
- Berg, R. 2005. "From Cabinets to Committees: Institutions Matter, but So Do Politics!" I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.
- Berg, R., & Kjær, U. 2007. *Lokalt politisk lederskab*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, R. & Petersen, S. 2001. *Fra små kongedømmer til moderne republik? - en evaluering af mellemformstyrets indførelse i København, Odense og Ålborg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Berg, R., & Rao, N. 2005. *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Bhatti, Y., Houlberg, K., Thranholm, E., & Pedersen, L. H. 2017. "Kommunalpolitisk barometer 2017." København: VIVE.
- Bonke, J. 2005. "Paid Work and Unpaid Work: Diary Information versus Questionnaire Information. *Social Indicator Research*, 70(3), 349-368.
- Borraz, O., & John, P. 2004. "The transformation of urban political leadership in Western Europe". *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.
- Bækgaard, M. (2011). "Committee bias in legislatures with a high degree of party cohesion: Evidence from Danish municipalities." *European Journal of Political Research*, 50(3), 315-335.
- Bækgaard, M., Jakobsen, M., & Kjær, U. 2013. "Kommunalpolitikernes frustrationer (og glæder) ved arbejdet i kommunalbestyrelsen". *Politik & Økonomi*, 86(4), 3-17.
- Carr, J. B. 2015. "What have we learned about the performance of council-manager government? A review and synthesis of the research". *Public Administration Review*, 75(5), 673-689.

- Carr-West, J. 2018. "Redressing the trust deficit: Local governments and citizen engagement." I *The Routledge Handbook of International Local Government*. Eds. Kerley, R., Liddle, J. & Dunning, P. T. London: Routledge.
- Christensen, J. G., Christiansen P. M., & Ibsen, M. 2017. *Politik og forvaltning, 3. udg.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Copus, C., Roberts, M., & Wall, R. 2017. *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*. London: Palgrave Macmillan. .
- Copus, C. 2018. "Local Political Leadership: The Voters or Councillors – Who Chooses Who Governs?" I *The Routledge Handbook of International Local Government*. Eds. Kerley, R., Liddle, J. & Dunning, P. T. London: Routledge.
- Dahlgaard, J. O., Hjelm, U., Olsen, A. L., & Pedersen, L. H. 2009. *Kommunalpolitikernes rolle og råderum*. København: AKF Forlaget.
- Denters, B. 2005. "The Reform of The Political Executive in Dutch Local Government." I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R & Nirmala, R. London: Palgrave Macmillan.
- Dyrberg, N., Krogh, S., & Opstrup, N. 2010. "Styreformer – en teoretisk introduktion" I *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Eds. Mouritzen, P. E. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dyrberg, N., Krogh, S., Mouritzen, P. E., & Opstrup, N. 2010. "Konklusion – fra lægmandsstyre til formandsstyre" I *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Eds. Mouritzen, P. E. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ferran, J. M., & Horta, X. B. 2005. "Municipal Presidentialism and Democratic Consolidation in Spain". I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R. & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.
- Goldsmith, M., & Larsen, H. 2004. Local political leadership: Nordic style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 121-133.
- Guul, T. S. 2018. "The Individual-Level Effect of Gender Matching in Representative Bureaucracy." *Public Administration Review*, 78(3), 398-408.
- Hambleton, R., & Sweeting, D. 2004. "U.S.-Style Leadership for English Local Government." *Public Administration Review*, 44(6), 74-88.
- Jacobsen, D. I. 1997. *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Kerrouche, E. 2005. "The Powerful French Mayor: Myth and Reality." I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.
- Kjær, U., & Opstrup, N. 2016. *Variationer i udvalgsstyret: Den politiske organisering i syv kommuner*. København: Kommuneforlaget.
- Krogh, S. 2010. "Fem regioner ser dagens lys". I *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Eds. Mouritzen, P. E. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Leach, S., & Wilson, D. 2000. *Local Political Leadership*. Bristol: The Policy Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- McGarvey, N., & Stewart, S. 2018. "The Role of the Councillor." I *The Routledge Handbook of International Local Government*. Eds. Kerley, R., Liddle, J. & Dunning, P. T. London: Routledge.
- Montin, S. 2005. "The Swedish Model: Many Actors and Few Strong Leaders." I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R. & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.
- Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. 2002. *Leadership at The Apex - Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mouritzen, P. E. 2001. "Er udvalgsstyret den rigtige styreform?" I *Kommunestyrets fremtid*. Eds. Nordstrand, R. & Groes, N. København: AKF Forlaget
- Mouritzen, P. E. 2010. *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Opstrup, N. 2010. "Politikernes arbejdsbetingelser". I *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform*. Eds. Mouritzen, P.E. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Pedersen, L. H., Pedersen, R. T., & Bhatti, Y. 2018. "When less is more: On politicians' attitudes to remuneration." *Public Administration*, 96(4), 668-689.
- Phillips, A. 1995. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, H. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley CA: University of California Press.
- Rao, N. 2003. "Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo?" *Local Government Studies*, 29(1), 1-16.
- Rao, N. 2005. "From Committees to Leaders and Cabinets: The British Experience." I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R. & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.
- Serritzlew, S. 2003. "Shaping Local Councillor Preferences: Party Politics, Committee Structure and Social Background." *Scandinavian Political Studies*, 26(4), 327-348.
- Stone, C. N. 2005. "Institutions Count but Resources Decide: American Mayors and Their Context." I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R. & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.
- Svava, J. H. 2005. "Institutional Form and Political Leadership in American City Government." I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R. & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. 2013. "Kommunalpolitikere som ledere af politikinnovation". *Politik & Økonomi*, 86(4), 33-47.
- Sørensen, E., & Torfing, J. 2016. "Samlet evaluering af den nye politiske arbejdsform i Gentofte kommune: Slutrapport." Gentofte: Gentofte Kommune.

- Torring, J., Sørensen, E., & Bentzen, T. O. 2019. "Institutional design for collective and holistic political leadership", *International Journal of Public Leadership*, 15(1), 58-76.
- Tucker, R. C. 1995. *Politics as Leadership: Revised edition*. Missouri: University of Missouri Press.
- Vabo, S. I. 2005. "Committee structure and political preferences: The Case of Norwegian local Government". *European Journal of Political Research*, 44(4), 563-592.
- Wollman, H. 2005. "The Strong Mayor Form in German Local Government: Does It Make a Difference?" I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, R. & Rao, N. London: Palgrave Macmillan.

Bilag 1 Undersøgelsens 12 casekommuner

For at kunne undersøge, hvorledes udvalgsstyret fungerer i praksis, fokuserer vi i vores empiriske undersøgelse på 12 danske kommuner. Ved at fokusere på et udvalg af kommuner i stedet for samtlige danske kommuner, kan vi undersøge udvalgsstyrets funktionsmåde i dybden i disse kommuner, herunder afdække, hvordan disse kommuner helt konkret håndterer udfordringerne i udvalgsstyret, og hvordan de forholder sig til alternative styreformer. Samtidig kan vi med et udvalg på 12 kommuner få en tilstrækkelig bredde i undersøgelsen.

Udvælgelsen af kommunerne er baseret på en række kriterier, der potentielt kan have betydning for, hvordan udvalgsstyret virker i en kommune. Ved udvælgelsen af de 12 kommuner til nærmere casestudier har vi lagt vægt på, at de 12 kommuner repræsenterer de væsentlige forskelle, der er imellem de 98 danske kommuner på disse kriterier. Specifikt har vi ved udvælgelsen af kommuner lagt vægt på, at kommunerne varierede på følgende faktorer:

Geografi:

- Størrelse: Hvor stor er kommunen? (Land- og bykommuner)
- Indbyggertal: Hvor mange personer bor der i kommunen?
- Region: Hvilken region ligger kommunen i?

Politiske forhold:

- Kommunalreform: Er kommunen en sammenlægningskommune eller en fortsætterkommune?
- Absolut flertal: Har et enkelt parti flertal i kommunalbestyrelsen?
- Skiftende flertal: Skiftede borgmesterposten fra et parti til et andet efter seneste kommunalvalg?
- Partispredning: Er byrådets politikere fra mange forskellige partier? ("Fraktionisering")

Udvalgsvariationer:

- Antal udvalg: Hvor mange faste udvalg er der i kommunen?
- Udvalgstypologi: Hvordan kan udvalgsformen klassificeres?
- 17-4-udvalg: Hvor mange 17-4-udvalg var der i kommunen på opgørelsestidspunktet?

Nedenstående Bilagstabel 1.1 viser, hvorledes kommunerne varierer på disse baggrundsfaktorer. Vær opmærksom på, at data for udvalg, særligt data for 17-4-udvalg, kan have ændret sig siden opgørelsestidspunktet.

Som man kan se i tabellen, er der væsentlig variation mellem de udvalgte kommuner. De 12 kommuner indbefatter både bykommuner og landkommuner, hvilket blandt andet afspejles i de meget forskellige geografiske størrelser, og der er også væsentlig variation i kommunernes indbyggertal: mens Odder Kommune eksempelvis har knap 23.000 indbyggere, er der i Esbjerg over 115.000 indbyggere. De 12 kommuner inkluderer samtidig kommuner, der blev dannet eller udvidet i forbindelse med kommunalreformen, ligesom der er kommuner, som ikke fik nye kommunegrænser i forbindelse med kommunalreformen.

Politisk er der også væsentlig variation mellem de 12 kommuner. I tre kommuner – Gentofte, Ballerup og Nordfyn – har et enkelt parti flertal i kommunalbestyrelsen. Dette afspejles også i målet for partispredning, hvor kommuner med få store partier har en lav værdi, mens kommuner med mange mindre partier har en højere værdi. Endelig kan man også se, at mens nogle kommuner har fortsat

med samme borgmester efter seneste kommunalvalg, er der i andre kommuner kommet en ny borgmester til.

Bilagstabel 1.1 Baggrundsdata på de 12 casekommuner

Kommune	Areal (km ²)	Indbyggertal ¹	Region	Sammenlægningskommune	Skift i borgmesterparti	Enkelt parti har flertal	Partispredning ²	Antal faste udvalg	Udvalgstypologi ³	Antal 17-4-udvalg ³
Vejle	1.058	Stor	SD	Ja	Nej	Nej	3,9	10	2	0
Næstved	677	Stor	SJ	Ja	Nej	Nej	3,6	7	1	1
Gentofte	26	Stor	H	Nej	Nej	Ja (C)	2,0	8	5	11
Esbjerg	795	Stor	SD	Ja	Ja	Nej	3,7	7	3	0
Faxe	405	Mellem	SJ	Ja	Ja	Nej	4,6	7	1	0
Ballerup	34	Mellem	H	Nej	Nej	Ja (A)	2,3	6	1	0
Thisted	1.074	Mellem	NJ	Ja	Ja	Nej	4,7	5	1	0
Ringsted	295	Mellem	SJ	Nej	Nej	Nej	5,2	7	4	1
Struer	246	Lille	MJ	Ja	Ja	Nej	3,3	5	1	0
Odder	224	Lille	NJ	Nej	Nej	Nej	4,2	5	4	2
Nordfyn	452	Lille	SD	Ja	Nej	Ja (V)	2,8	6	1	0
Hørsholm	31	Lille	H	Ja	Nej	Nej	3,6	7	4	1

Note:

¹ Størrelse (Indbyggertal): Store kommuner har over 50.000 indbyggere, mellemstore kommuner har 30.000-50.000 indbyggere, små kommuner har <30.000 indbyggere

² Partispredning/fraktionalisering er baseret på målet fra Laakso & Tagepera (1979). Målet angiver, om kommunalbestyrelsen er domineret af få store partier (lav værdi) eller mange mindre partier (høj værdi)

³ Data for udvalgstypologi og antal 17-4-udvalg kommer fra Kjær & Opstrup (2016). Typologi-nøgle; 1: stående udvalg efter sektorer; 2: stående udvalg efter sektorer med tværgående fokus; 3: økonomiudvalg af udvalgsformænd; 4: Brug af 17-4 som supplement; 5: Udvidet brug af 17-4 + § 64b

Kilde: Danmarks Statistik, Kjær & Opstrup (2016) samt kommunernes styrelsesvedtægter og hjemmesider

Mest væsentligt er der også væsentlige variationer med hensyn til, hvorledes udvalgsstyret er organiseret i de 12 kommuner. Antallet af stående udvalg varierer fra fem til ti, og der er samtidig væsentlige variationer i, hvorledes udvalgsstyret er organiseret. Vi tager her udgangspunkt i udvalgstypologien fra Kjær & Opstrup (2016):

- 6 af de 12 kommuner er klassificeret som kommuner med *"stående udvalg efter sektorer."* Dette er den mest udbredte udgave af udvalgsstyret i de danske kommuner, hvor man har fagspecifikke udvalg, fx et udvalg for teknik og miljø, et skoleudvalg, et kulturudvalg og så videre. Selv inden for denne gruppe af kommuner er der naturligvis forskelle på, hvorledes man specifikt organiserer udvalgene. Styrelseslovens § 17 foreskriver, at kommunerne skal have et økonomiudvalg, men derudover kan kommunerne selv bestemme antallet af stående udvalg og de enkelte udvalgs myndighedsområderne.
- Én kommune, Vejle, er klassificeret som en kommune med *"stående udvalg efter sektorer med tværgående fokus"* (på grund af det tværgående "Udvalg for Lokalsamfund og Demokrati"). Som Kjær & Opstrup (2016) også selv gør opmærksom på, kan grænsen mellem denne kategori og kategorien *"stående udvalg efter sektorer"* være flydende, og der er ikke nødvendigvis stor forskel på udvalgsstyret i kommuner placeret i de to forskellige kategorier.
- Én enkelt kommune, Esbjerg, er klassificeret som havende et *"økonomiudvalg bestående af udvalgsformænd"*. Denne udgave af udvalgsstyret, der også betegnes "mellemløst styre", er

karakteriseret ved, at udvalgsformændene for de stående udvalg vælges af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg, og at disse udvalgsformænd er fødte medlemmer af økonomiudvalget. Denne udgave af udvalgsstyret er muliggjort af styrelseslovens § 65. Det er væsentligt at være opmærksom på, at udvalgsformændene også i andre kommuner ofte er medlemmer af økonomiudvalget, også selv om kommunerne ikke formelt har mellemformstyre. Dette er eksempelvis tilfældet i Ballerup, hvor samtlige udvalgsformænd for de stående udvalg også er medlemmer af økonomiudvalget. Samtidig er der også kommuner, hvori samtlige sager fra udvalgene skal behandles i økonomiudvalget, før de kan forelægges den samlede kommunalbestyrelse. Økonomiudvalgene kan således have en overordnet koordinationsrolle i kommuner, også selv om kommunen ikke er klassificeret som havende et mellemformstyre ligesom Esbjerg.

- Tre kommuner er klassificeret som kommuner med et udvalgsstyre, der gør "*brug af 17-4-udvalg som supplement*". "17-4" henviser her til styrelseslovens § 17, stk. 4, som giver kommunerne mulighed for at nedsætte midlertidige udvalg, der også kan inkludere andre medlemmer end kommunalpolitikere. Igen er det vigtigt, at være opmærksom på, at andre kommuner også gør brug af sådanne 17-4-udvalg, uden at de nødvendigvis er klassificeret i denne kategori af Kjær & Opstrup (2016). Udvalgsstyret i de tre kommuner – Ringsted, Odder og Hørsholm – afviger derfor ikke nødvendigvis markant fra den udvalgsstyreform, man finder i kommuner klassificeret som traditionelle udvalgskommuner med stående udvalg efter sektorer. Da 17-4-udvalg også er midlertidige udvalg, vil det nuværende antal 17-4-udvalg i kommunerne naturligvis også variere en del over tid. Vi har dog medtaget antallet af 17-4-udvalg opgjort af Kjær & Opstrup (2016) for at illustrere det typiske antal af sådanne udvalg i kommunerne.
- Én kommune, Gentofte, skiller sig væsentligt ud fra de andre kommuner i forhold til brugen af 17-4-udvalg. Kommunen er klassificeret som en kommune med "udvidet brug af 17-4-udvalg + § 64b," og styrelsesvedtægterne for Gentofte Kommune bryder også med den helt traditionelle struktur ved at medtage afsnit, som motiverer specielt, hvorfor kommunen arbejder med løbende at nedsætte midlertidige, rådgivende udvalg med borgerdeltagelse, der kan udvikle politik. I Gentofte er de stående udvalgs rolle til gengæld mere tilbagetrukket, og kun økonomiudvalget og bygnings- og arkitekturudvalget varetager fortsat den umiddelbare forvaltning på deres respektive områder. Der er med andre ord tale om en version af udvalgsstyret, der har stærke fællestræk med udvalgsstyret i Skanderborg (den såkaldte Skanderborg-model, jævnfør styrelseslovens § 64b).

To yderligere modeller for udvalgsstyret i typologien hos Kjær & Opstrups er ikke repræsenteret blandt de 12 kommuner i vores undersøgelse. Styreformen "*udvalg uden umiddelbar forvaltning*" anvendes i Faaborg-Midtfyn, hvor de stående udvalg ikke har den i den umiddelbare forvaltning, men i stedet har en politikformulerende og politikkontrollerende funktion. Som beskrevet ovenfor er der i Gentofte dog også flere af de stående udvalg, der ikke varetager den umiddelbare forvaltning. Endelig åbner styrelseslovens § 65a også op for, at kommuner kan have "*udvalgsløst styre*". Denne variation er tidligere blevet anvendt i Læsø Kommune, men den er ikke inkluderet i vores undersøgelse, da der på nuværende tidspunkt ikke er nogen kommuner, som benytter sig af denne form for styre.

Bilag 2 Spørgeskema med svarfordelinger

[invitationsmail]

Hvordan fungerer udvalgsstyret i de danske kommuner?

Kære [Navn]

Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt VIVE om at lave en undersøgelse af udvalgsstyret i de danske kommuner. Formålet med undersøgelsen er blandt andet at afdække, hvordan styreformen kan varetage hensyn til demokratisk ansvarsplacering, politisk lederskab og professionalisme i kommunerne.

VIVE har i forbindelse med denne undersøgelse udvalgt [Kommune] som en af 12 kommuner, hvor vi ser nærmere på kommunalbestyrelsesmedlemmernes erfaringer. Vi udsender derfor spørgeskema til kommunalbestyrelsesmedlemmerne i de 12 udvalgte kommuner. Deltagelse i undersøgelsen er naturligvis frivillig, og ved at deltage undersøgelsen vil du bidrage med vigtig viden, der kan anvendes til at styrke og videreudvikle kommunalstyret og det lokale demokrati i Danmark.

Spørgeskemaet tager under 15 minutter at besvare. Alle besvarelser behandles naturligvis fortroligt af VIVE. Hvis du har spørgsmål til undersøgelsen, er du velkommen til at kontakte Seniorforsker Rasmus Pedersen på ratp@vive.dk.

Vi beder venligst om din besvarelse inden 10. marts 2019. Du starter spørgeskemaet ved at trykke på knappen "Deltag" nedenfor:

Deltag

Mere information om undersøgelsen: VIVE er dataansvarlig for projektet. Databehandlere på projektet er Rambøll (opbevaring af data) og VIVE. Alle oplysninger behandles fortroligt, og ingen enkeltpersoner vil kunne genkendes i formidlingen af projektet. Dine personoplysninger vil blive opbevaret indtil undersøgelsen er færdigt, hvorefter de vil blive arkiveret i henhold til gældende lov. Du kan læse mere om dine rettigheder samt generel information om VIVE's benyttelse af dine oplysninger til undersøgelser i VIVE's privatlivspolitik på vive.dk Du kan også kontakte VIVE's databeskyttelsesrådgiver Christian Andreasen på dpo@vive.dk.

VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11
1052 København K

Olof Palmes Allé 22
8200 Aarhus N

VIVE

[Spørgsmål med svarfordelinger]

Hvor mange år har du i alt været medlem af en kommunalbestyrelse?

Gennemsnit	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
8,0 år	7,7 år	1 år	33 år

Er du formand for et af kommunens stående udvalg?

- Ja: 32%
 Nej: 68%

Er du medlem af økonomiudvalget?

- Ja: 40%
 Nej: 60%

Angiv venligst hvor mange af kommunens stående udvalg, du er medlem af

Gennemsnit	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
1,9	0,7	0	4

Hvilke områder dækker de stående udvalg, som du er medlem af? Sæt gerne flere krydser (Kategorierne kan afvige fra organiseringen af de stående udvalg i din kommune, men sæt venligst kryds i de kategorier, der passer bedst)

- (1) Børn, unge og familie: 36 %
(3) Skole og uddannelse: 31 %
(2) Teknik og miljø: 32 %
(4) Ældre: 21 %
(5) Arbejdsmarked og erhverv: 35 %
(6) Kultur og fritid: 34 %
(7) Social og sundhed: 34 %
(8) Andet: 19 %

Er du gruppeformand for din partigruppe i kommunalbestyrelsen?

- Ja: 27 %
 Nej: 73 %

Tilhører du en partigruppe, der indgik i borgmesterkoalitionen efter kommunalvalget i 2017?

- Ja: 69 %
 Nej: 29 %
 Ved ikke: 2 %

Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kolleger i kommunalbestyrelsen? (0: Relativ lav indflydelse – 10: Relativ høj indflydelse)

Gennemsnit	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
7,0	2,2	0	10

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn omkring din indflydelse på kommunalpolitikken i den indeværende valgperiode?

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Jeg har fået gennemført en række af mine lokalpolitiske mærkesager	3 %	7 %	19 %	58 %	13 %	0 %
Jeg satte mange markante fingeraftryk på kommunens budget for 2019	7 %	17 %	28 %	36 %	13 %	0 %
Jeg har haft afgørende indflydelse på udfaldet af flere betydelige sager, der har været til afstemning i kommunalbestyrelsen	6 %	7 %	28 %	47 %	13 %	0 %
Jeg har i mange tilfælde været med til at sætte nye kommunalpolitiske emner på dagsordenen til kommunalbestyrelses- eller udvalgs møderne	1 %	5 %	25 %	53 %	15 %	1 %
Jeg har præget de politiske temaer, der er blevet rejst i lokale medier	2 %	12 %	25 %	46 %	14 %	2 %

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om kommunalpolitikken i din kommune?

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
De vigtigste beslutninger i kommunen bliver truffet i kommunalbestyrelsen	7 %	29 %	18 %	32 %	14 %	0 %
De vigtigste beslutninger i kommunen bliver truffet i de stående fagudvalg	3 %	11 %	15 %	58 %	14 %	0 %

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
De vigtigste beslutninger i kommunen bliver truffet i økonomiudvalget	2 %	11 %	24 %	37 %	27 %	0 %
Det er reelt udvalgsformændene, der bestemmer det meste	7 %	35 %	29 %	21 %	7 %	1 %
Det er reelt Borgmesteren, der bestemmer det meste	4 %	29 %	25 %	25 %	18 %	0 %
Det er reelt ledelsen i partigrupperne, der bestemmer det meste	5 %	39 %	25 %	26 %	4 %	0 %

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om kommunalpolitikken i din kommune?

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Når der træffes en beslutning i et udvalg, er det klart, hvem der er for og hvem der er imod	0 %	4 %	4 %	58 %	34 %	0 %
Når der træffes en beslutning i kommunalbestyrelsen, er det klart, hvem der er for og hvem der er imod	0 %	2 %	3 %	57 %	39 %	0 %
Det må være svært for borgene at vide, hvem der egentlig er ansvarlig for den politik, der vedtages i kommunalbestyrelsen	9 %	26 %	24 %	29 %	11 %	2 %
Der er en klar grænse mellem politik og forvaltning i det daglige arbejde	5 %	21 %	21 %	41 %	11 %	0 %
Offentligheden har gode muligheder for at følge med i beslutningsprocesserne i kommunen	4 %	17 %	20 %	45 %	15 %	0 %

Ønsker du at genopstille ved kommunalvalget i 2021?

- Ja: 60 %
- Nej: 9 %
- Ved ikke: 32 %

Hvorfor ønsker du ikke at genopstille? Skriv venligst den vigtigste grund i nedenstående boks [Spørgsmål kun stillet til respondenter, der svarede "nej" i foregående spørgsmål]

[ingen svarfordeling]

Der kan være stor forskel på, hvilke opgaver som motiverer lokalpolitikere til at deltage i lokalpolitik. I hvor høj grad motiverer disse opgaver dig?

	Motiverer mig slet ikke	Motiverer mig lidt	Motiverer mig noget	Motiverer mig meget	Motiverer mig rigtig meget	Ved ikke /Ikke relevant
Præge de overordnede politiske visioner for kommunens udvikling	0 %	2 %	13 %	44 %	41 %	0 %
Sætte nye emner på dagsordenen	0 %	3 %	26 %	43 %	28 %	0 %
Medvirke til at træffe konkrete afgørelser	1 %	1 %	8 %	49 %	40 %	1 %
Samarbejde med de andre partier i kommunalbestyrelsen	0 %	5 %	32 %	48 %	14 %	1 %
Være en modvægt til de andre partier i kommunalbestyrelsen	12 %	19 %	24 %	31 %	12 %	2 %
Kontrollere kommunens forvaltning	13 %	32 %	31 %	16 %	9 %	0 %

	Motiverer mig slet ikke	Motiverer mig lidt	Motiverer mig noget	Motiverer mig meget	Motiverer mig rigtig meget	Ved ikke /Ikke relevant
Fastlægge regler og rutiner for forvaltningen	16 %	29 %	33 %	16 %	6 %	0 %

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Man kan få mange attraktive poster som kommunalpolitikere	3%	11 %	30 %	44 %	12 %	1 %
Arbejdsbyrden som lokalpolitiker er for høj	2 %	17 %	30 %	38 %	14 %	0 %
I forholdet til arbejdets omfang, er den honorering jeg får alt for lav	4 %	17 %	28 %	37 %	14 %	1 %

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Borgerne har for lidt indflydelse på de beslutninger, som træffes i kommunen	4 %	41 %	25 %	23 %	6 %	0 %
Udvalgsarbejdet giver gode muligheder for at inddrage borgernes perspektiv	2 %	11 %	17 %	59 %	12 %	0 %
Jeg er ofte ude i lokalsamfundet og diskutere politik	1 %	11 %	22 %	39 %	27 %	0 %

Hvad er din opfattelse af arbejdet i kommunalbestyrelsen i din kommune?

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Man behandler for mange enkeltsager og taler for lidt om de overordnede målsætninger	5 %	38 %	23 %	28 %	6 %	0 %
Debatterne ved kommunalbestyrelsesmøderne mangler politisk indhold	2 %	43 %	23 %	25 %	7 %	0 %
Debatterne ved udvalgsmøderne mangler politisk indhold	4 %	56 %	23 %	12 %	4 %	1 %
Jeg kender den overordnede politiske vision for kommunen, uanset om jeg bager om op den eller ej	0 %	2 %	11 %	55 %	32 %	0 %

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om kommunalpolitikken i din kommune?

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Det er svært at vide, hvad der sker i de udvalg, som jeg ikke er medlem af	4 %	39 %	25 %	25 %	7 %	0 %
Nogle gange træffer de forskellige udvalg beslutninger som går i hver sin retning	4 %	28 %	25 %	37 %	4 %	4 %
Jeg har slet ikke politisk indflydelse på et område, hvis jeg ikke er med i det udvalg, der dækker området	4 %	57 %	19 %	18 %	2 %	0 %
Det er svært at vide, hvad beslutningerne på de enkelte sektorområder betyder for kommunens samlede budgetoverholdelse	3 %	50 %	15 %	29 %	3 %	1 %

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om kommunalpolitikken i din kommune?

	Meget uenig	Uenig	Hverken uenig eller enig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Den førte politik i kommunen ændrer sig meget efter et kommunalvalg	10 %	43 %	18 %	27 %	1 %	1 %
Selvom flertallet skifter ved et kommunalvalg, så ændres de tidligere beslutninger kun sjældent	4 %	14 %	25 %	36 %	11 %	11 %
Det er svært at lave langsigtet udvikling, fordi alt kan ændre sig efter et kommunalvalg	11 %	51 %	25 %	9 %	4 %	1 %
De fleste væsentlige beslutninger i kommunen har bred partipolitisk opbakning	1 %	3 %	6 %	62 %	28 %	0 %

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn?

	Meget uenig	Uenig	Hverken uenig eller enig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Når vi træffer beslutninger i udvalgene, har vi som regel tilstrækkelig faglig viden	0 %	12 %	17 %	61 %	10 %	0 %
Som udvalgsmedlem får man stor faglig indsigt i det område, som man er ansvarlig for	0 %	4 %	11 %	63 %	22 %	0 %
Kommunens forvaltning er generelt god til at formidle deres viden til os politikere	2 %	7 %	18 %	56 %	17 %	0 %
Vi politikere har stor indflydelse på kommunens forvaltning	4 %	24 %	23 %	41 %	9 %	0 %
Vi politikere overlader for mange beslutninger til forvaltningen	6 %	35 %	23 %	28 %	7 %	1 %

Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om kommunalpolitikken i din kommune?

	Meget uenig	Uenig	Hverken enig eller uenig	Enig	Meget enig	Ved ikke
Det er nemt at føre tilsyn med forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger	5 %	30 %	41 %	18 %	4 %	2 %
Det er vanskeligt for politikerne at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af ledende embedsmænd	3 %	32 %	21 %	34 %	8 %	3 %
Der er stor åbenhed og gennemsigtighed i forvaltningens arbejde	4 %	24 %	39 %	29 %	4 %	0 %
Faglige hensyn vejer tungere end politisk overbevisning i mange beslutninger	1 %	12 %	45 %	39 %	3 %	0 %
Alt i alt har politikerne markant større indflydelse end forvaltningen	7 %	21 %	30 %	36 %	5 %	1 %

Hvis der var én ting, som du kunne ændre i den nuværende styreform i kommunen, hvad skulle det så være? Skriv venligst dit svar i nedenstående boks (Hvis der ikke er noget, du ville ændre, kan du blot lade boksen være tom)

[ingen svarfordeling]

Generelt synes du så, at den nuværende styreform i kommunen fungerer godt eller dårligt?

- Meget godt: 15 %
- Godt: 63 %
- Hverken godt eller dårligt: 18 %
- Dårligt: 3 %

- Meget dårligt: 2 %
- Ved ikke: 0 %

Hvad er din alder?

Gennemsnit	Standardafvigelse	Minimum	Maksimum
52,6 år	12,0 år	20 år	76 år

Hvad er dit køn?

Mand: 64 %
Kvinde: 36 %

Hvilket parti er du medlem af?

- Socialdemokratiet: 32 %
- Radikale Venstre: 4 %
- Det Konservative Folkeparti: 13 %
- Socialistisk Folkeparti: 7 %
- Liberal Alliance: 2 %
- Dansk Folkeparti: 5 %
- Venstre: 29 %
- Enhedslisten: 4 %
- Alternativet: 0 %
- Andre partier: 3 %

Tak for din deltagelse i undersøgelsen. Du afslutter undersøgelsen ved at trykke på "Afslut". Hvis du har yderligere kommentarer til undersøgelse, er du velkommen til at skrive dem i nedenstående boks.

[ingen svarfordeling]

Bilag 3 Interviewguider

De to interviewguider i dette bilag blev anvendt til at strukturere de kvalitative interview med politikere og kommunaldirektørerne. Der blev løbende foretaget mindre ændringer i disse interviewguider, på basis af gennemførte interview. Alle interview blev gennemført som semistrukturerede interview, hvor rækkefølgen i temaer og spørgsmål kan variere fra interview til interview, ligesom det er muligt at indføje uddybende spørgsmål. De enkelte lokalpolitikere og lokaldirektører er derfor heller ikke nødvendigvis blevet stillet alle spørgsmålene fra de nedenstående interviewguider.

Interviewguide til interview med kommunalpolitikere

Baggrund om undersøgelsen	<ul style="list-style-type: none">• Formål<ul style="list-style-type: none">○ Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt VIVE om at lave en undersøgelse af kommunernes udvalgsstyre○ Specifikt se på, hvordan styreformen fungerer i forhold til ansvarsplacering, lederskab og professionalisme – også sammenlignet med alternative styreformer○ 12 udvalgte kommuner - <u>Ikke</u> evaluering af specifikke kommuner• Praktisk og formalia omkring interview<ul style="list-style-type: none">○ Interview optages○ Behandles fortroligt○ Ingen gengivelse af identificerbare citater uden godkendelse
Respondentens baggrund	<ul style="list-style-type: none">• Baggrund og erfaring i kommunalpolitik• Formelle poster i kommunen<ul style="list-style-type: none">○ Udvalg○ Formandskab○ Borgmesterkoalition / konstituering○ Rolle i partigruppe (formand?)• Hvad er din motivation for at deltage i kommunalpolitik?<ul style="list-style-type: none">○ Hvilke opgaver er mest motiverende/meningsfulde: Formulere visioner, træffe fremadrettede beslutninger, kontrol med forvaltning (vagthund)
Demokratisk ansvarsplacering	<ul style="list-style-type: none">• Udvalgsstyre kendetegnet ved bred inddragelse af kommunalpolitikere, langt størstedelen i et eller flere udvalg. Kan det være svært at placere et klart ansvar for beslutninger når alle partier involveret i at træffe dem?<ul style="list-style-type: none">○ Hvor ligger magten, hvor bliver beslutningerne truffet? (Byrådssalen, de stående udvalg, økonomiudvalget, borgmesterkontoret og/eller partigrupperne)○ Konkret, din egen indflydelse: Hvorhenne?○ Hvis jeg nu som borger i kommunen var utilfreds med en politiske beslutning i kommunen (eksempelvis en skolelukning), ville det så være klart for mig, hvilke politikere/partier der havde ansvaret for beslutningen?• Alternativ styreform: Nogle steder i udlandet har man kabinetsstyre i kommunerne (også kaldet flertalskabinetsstyre /parlamentarisk styringsmodel). Eksempelvis Oslo, hvor man blandt de 59 politikere i bystyret (kommunalbestyrelsen) lader op til 8 politikere udgøre "byrådet", altså en slags regering på kommuneniveau. De fleste politikere i bystyret dermed ikke involverede i daglig politik/forvaltning.<ul style="list-style-type: none">○ Kunne du se fordele eller ulemper ved en sådan model i Danmark?
Politisk lederskab og koordinering	<ul style="list-style-type: none">• Udvalgsstyre er nogle gange blevet kritiseret for, at det ikke levner så meget plads til visioner og lederskab (blandt andet fordi politikerne bruger så meget tid på meget konkrete beslutninger i udvalgene).<ul style="list-style-type: none">○ Hvordan oplever du balancen mellem overordnede visioner og konkret sagsbehandling?

- Udvalgsstyret er også blevet kritiseret for, at der kan mangle koordinering på tværs af områder ("silo-tænkning").
 - Din opfattelse.
 - Er det klart, hvilke sager der hører under hvilke udvalg?
- Har du konkret oplevet, at du blev overrasket over beslutning truffet i andet udvalg?
- Har du konkret oplevet, at udvalg truffet i et udvalg gik stik imod beslutning truffet i andet udvalg?
- Vores spørgeskemaundersøgelse viser, at de fleste mener, at politik og forhold til forvaltning ikke ændrer sig så meget efter et valg – er det også din oplevelse?
- Alternativ styreform: Nogle byer i udlandet har borgmesterstyre. Blandt andet i Sydeuropa og amerikanske byer, hvor borgmesteren (der nogle gange er direkte valgt) har kontrol over både forvaltningen og de politiske beslutninger. Et argument for dette system kan være, at det sikrer et klart lederskab og koordination på tværs af forskellige områder.
 - Kunne du se fordele eller ulemper ved en sådan model i Danmark?

Professionalisme og ekspertise

- Ekspertise handler både om politikernes egne muligheder for at få ekspertise på deres ansvarsområder, og hvorvidt ekspertise i forvaltning anvendes fornuftigt.
- Helt overordnet, er det dit indtryk, at I som politikere har gode muligheder for at få den nødvendige/relevante viden, når I træffer beslutninger?
- Viden i udvalg versus viden uden for udvalg: Har man som politiker indsigt i de områder, hvor man ikke er udvalgsmedlem?
- Hvordan bidrager forvaltningen, hvordan kan man som kommunalpolitiker trække på forvaltningen?
- Brug af paragraf 17, stk. 4 udvalg: Erfaringer? Gode muligheder for at få viden udefra?
- Tidspres: Vores spørgeskemaundersøgelse tyder på, at mange kommunalpolitikere synes, at arbejdsbyrden er for stor (særligt i forhold til den kompensation, man får). Er det også din opfattelse?
- Hvordan kunne man lette arbejdsbyrden? Hvilke arbejdsbyrder kunne man fjerne? (i forhold til udvalgsarbejde, i forhold til kommunalbestyrelse)
- En anden måde at organisere styret på kunne være det, man kalder Forretningsudvalgsstyre. Det kender man blandt andet fra Regionerne, hvor der blandt 41 politikere udvælges 15 medlemmer (på tværs af partier, proportionalvalg). Dette forretningsudvalg behandler alle sager før de evt. forelægges regionsrådet og er bindeleddet mellem det administrative og det politiske niveau.
 - Kunne du se fordele eller ulemper ved en sådan model i kommunerne?

Afrunding

- Mere på hjerte? - Tak for deltagelse
-

Interviewguide til interview med kommunaldirektører

Baggrund om undersøgelsen

- Formål
 - Økonomi- og Indenrigsministeriet har bedt VIVE om at lave en undersøgelse af kommunernes udvalgsstyre
 - Specifikt se på, hvordan styreformen fungerer i forhold til ansvarsplacering, lederskab og professionalisme – også sammenlignet med alternative styreformer
 - 12 udvalgte kommuner - Ikke evaluering af specifik kommune
- Praktisk og formalia omkring interview
 - Interview optages
 - Behandles fortroligt
 - Ingen gengivelse af identificerbare citater uden godkendelse

Respondent baggrund

- Baggrund og erfaring i kommunal forvaltning

Demokratisk ansvarsplacering

- Set fra dit bord: Hvad er lokalpolitikernes motivation for at deltage i kommunalpolitik?
-

-
- Hvilke opgaver er mest motiverende/meningsfulde (fremadrettede visioner/politik eller kontrol/vagthund)
 - [Spørgeskemaresultater: kontrol med forvaltning er meget lidt motiverende]
 - Ansvarsplacering: To relaterede spørgsmål: (1) Hvem har magt/ansvar, og (2) hvor klar er fordelingen af magt/ansvar
 - Udvalgsstyre kendetegnet ved bred inddragelse af kommunalpolitikere, langt størstedelen i et eller flere udvalg
 - Nogle gange sagt, at det kan være svært at placere et klart ansvar for beslutninger – alle partier involveret i beslutninger.
 - Fra forvaltningens perspektiv: hvordan er samspil med byrådssalen, de stående udvalg, økonomiudvalget, borgmesterkontoret?
 - Alternativ: Nogle steder i udlandet Kabinettsstyre (flertalskabinettsstyre /parlamentarisk styringsmodel) i kommunerne. Eksempelvis Oslo, hvor man blandt de 59 politikere i bystyret (kommunalbestyrelsen) lader op til 8 politikere udgøre "byrådet", altså en slags regering. De fleste politikere i bystyret er dermed ikke involveret i daglig politik/forvaltning, men har overordnet ansvar for budget og kontrol med bystyret.
 - Svært spørgsmål: Kunne man forestille sig den model i danske kommuner?
 - Fordele/ulemper?

Politisk lederskab

- Udvalgsstyre nogle gange kritiseret for, at det ikke levner så meget plads til visioner og lederskab.
 - Hvordan oplever du **balancen mellem overordnede visioner og konkret sagsbehandling**? Hvordan tror du politikerne oplever det?
- Også kritiseret for, at der kan mangle koordinering på tværs af områder.
 - Din opfattelse. Er det klart, hvilke sager der hører under hvilke udvalg?
 - Hvordan håndterer I inden for forvaltningen placering af sager inden for forskellige udvalg
 - Hvordan håndterer I inden for forvaltningen koordination af sager på tværs af udvalg?
 - Har du konkret oplevet, at politikerne er uenige om placering af sager
 - Har du konkret oplevet koordinationsproblemer (i forhold til sager) på tværs af udvalg)
- Ændringer efter et valg: Vores spørgeskemaundersøgelse viser, at de fleste politikere ikke mener, at politikken i en kommune ændrer sig så meget efter et valg. Hvordan ser det ud fra forvaltningens perspektiv – ændres der i politik og forvaltning?
- I nogle byer i udlandet har man borgmesterstyre. Blandt andet i Sydeuropa og amerikanske byer, hvor borgmesteren (der nogle gange er direkte valgt) har kontrol over både forvaltningen og de politiske beslutninger. Et argument for dette system kan være, at det sikrer et klart lederskab og koordination på tværs af forskellige områder.
 - Kunne man forestille sig en sådan model i danske kommuner?
 - Fordele/ulemper?

Professionalisme

- Ekspertise – handler både om politikernes egne muligheder for at få ekspertise på deres ansvarsområder, og hvorvidt ekspertise i forvaltning anvendes fornuftigt (Handler dermed også om balance mellem politikere og forvaltning)
 - Helt overordnet, dit indtryk at politikere har gode muligheder for at få den nødvendige/relevante viden, når de træffer beslutninger
 - Viden i udvalg versus viden uden for udvalg: Har man som politiker indsigt i de områder, hvor man ikke er udvalgsmedlem?
 - Hvordan bidrager forvaltningen, hvordan kan man som kommunalpolitiker trække på forvaltningen?
 - Tidspres: Vores spørgeskemaundersøgelse tyder på, at mange kommunalpolitikere synes, at arbejdsbyrden er for stor (særligt i forhold til den compensation, man får). Er det også din opfattelse?
-

-
- Er kommunalpolitikernes tidspress med til at skubbe til balancen mellem politikere og forvaltning
 - Brug af paragraf 17, stk. 4 udvalg: Erfaringer? Gode muligheder for at få viden udefra?
 - Hvordan kunne man lette arbejdsbyrden? Hvilke arbejdsbyrder kunne man fjerne? (i forhold til udvalgsarbejde, i forhold til kommunalbestyrelse)
 - En anden måde at organisere styret på kunne være det, man kalder forretningsudvalgsstyre. Det kender man blandt andet fra regionerne, hvor der blandt 41 politikere udvælges 15 medlemmer (på tværs af partier, proportionalvalg). Dette forretningsudvalg behandler alle sager før de evt. forelægges regionsrådet.
 - Mulighed på kommunalt område?
 - Fordele / Ulemper?

Afrunding

- Mere på hjerte?
 - Tak for deltagelse
-

Bilag 4 Spørgeskemaundersøgelsens repræsentativitet

I nedenstående tabel viser vi, hvorledes køns- og partifordelingen er for tre forskellige grupper. Gruppen "Besvarelser" dækker over de kommunalpolitikere, der har besvaret vores spørgeskema. Gruppen "De 12 kommuner" dækker over samtlige kommunalpolitikere i de 12 casekommuner, der har indgået i vores undersøgelse. Endelige dækker gruppen "Hele landet" over samtlige kommunalpolitikere i Danmark.

Som man kan se i tabellen, er køns- og partifordelingen blandt de politikere, der har besvaret vores spørgeskema, meget repræsentativ for samtlige kommunalpolitikere i de 12 kommuner og i hele Danmark

Variabel	Besvarelser	De 12 kommuner	Hele landet
Kønsfordeling (andel kvinder)	36 %	33 %	33 %
Partifordeling			
Socialdemokratiet	32 %	33 %	35 %
Radikale Venstre	4 %	3 %	3 %
Konservative Folkeparti	13 %	14 %	9 %
Nye Borgerlige	0 %	0 %	0 %
Socialistisk Folkeparti	7 %	5 %	5 %
Liberal Alliance	2 %	1 %	1 %
Dansk Folkeparti	5 %	9 %	9 %
Venstre	29 %	29 %	28 %
Enhedslisten	4 %	4 %	4 %
Alternativet	0 %	0 %	1 %
Andre partier	3 %	1 %	4 %

Note: Data for "Besvarelser" fra vores spørgeskemaundersøgelse. Data for "De 12 kommuner" og "Hele Landet" fra Danmarks Statistik (Tabel: VALGK3)

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD