

Kommunale styreformer - erfaringer fra ind- og udland

Rikke Berg

Politologiske Skrifter
Nr. 5/2004

Forord

Denne rapport er udarbejdet på baggrund af henholdsvis to konferencer og en engelsk antologi omhandlende kommunale styreformer.

Den ene konference: "Conference on The Political Executive", blev arrangeret og afholdt af Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet den 2.- 4. oktober, 2003. Konferencen blev ledet af Professor Poul Erik Mouritzen og var finansieret af Det Kommunale Momsfond. Konferencen havde til formål at belyse og debattere spørgsmålet om, hvad kommunale styreformer betyder for det lokale demokrati, herunder hvilke styrker og svagheder der er forbundet med de forskellige styreformer, som praktiseres i vestlige demokratier. I konferencen deltog en udvalgt kreds af inden- og udenlandske kommunalforskere og kommunale interessenter. På en af konferencedagene var Odense kommune var så venlig at stille lokaler til rådighed, hvorfor der skal lyde en stor tak til kommunen.

Som en opfølgning på den første lukkede konference blev der den 25. maj i år afholdt endnu en konference om temaet: "Efter kommunalreformen: Hvordan skal kommunerne styres?" Denne konference blev arrangeret af Syddansk Universitets Efteruddannelse i samarbejde med Institut for Statskundskab, SDU og Ledelsesakademiet, og var åben for alle interesserede. Knap 200 personer deltog i konferencen.

Med afsæt i den første konference redigerer jeg (i samarbejde med professor, Nirmala Rao, University of London) endvidere en antologi om kommunale styreformer med bidrag fra kommunalforskere i 11 forskellige lande. Bogen udkommer i 2005.

Nærværende rapport forsøger at opsamle og formidle den viden, som er blevet genereret på de to konferencer om lokale styreformer dels i form af skriftlige oplæg dels i form af mundtlige diskussioner. Det er således håbet, at denne viden om kommunale styreformer i et internationalt perspektiv kan danne afsæt for en fortsat debat om det danske kommunestyres fremtid.

Rikke Berg,
september 2004

Indhold

1. Indledning	4
1.1. Styreformer: institutionelle rammer for kommunalpolitisk praksis	4
1.2. Centrale kriterier for vurderingen af forskellige styreformer	5
2. Udvalgsstyret	13
2.1. Modellens politiske organisering	13
2.2. Politiske og administrative funktioner og roller	15
2.3. Modellens prioritering af forskellige hensyn	16
2.4. Erfaringer fra ind- og udland	17
3. Kabinetstyret	19
3.1. Modellens politiske organisering	19
3.2. Politiske og administrative funktioner og roller	20
3.3. Modellens prioritering af forskellige hensyn	21
3.4. Erfaringer fra ind- og udland	22
4. Borgmesterstyret	24
4.1. Modellens politiske organisering	24
4.2. Politiske og administrative funktioner og roller	27
4.3. Modellens prioritering af forskellige hensyn	27
4.4. Erfaringer fra ind- og udland	28
5. Kommunaldirektørstyret	30
5.1. Modellens politiske organisering	30
5.2. Politiske og administrative funktioner og roller	31
5.3. Modellens prioritering af forskellige hensyn	31
5.4. Erfaringer fra ind- og udland	32
6. Konklusion: Det danske udvalgsstyre til revision?	33
Litteratur	35

1. Indledning

Siden det moderne kommunestyres fødsel i Danmark har administrationsapparatet i kommunerne været meget beskedent, og beslutningerne er først og fremmest blevet truffet af lægmænd (Knudsen, 1995: 364-366). Igennem mere end et århundrede har ingen derfor rigtig interesseret sig for, hvornår der var tale om politiske beslutninger, og hvornår der var tale om administrative beslutninger i kommunerne. I en langsom og stabil proces blev det administrative system i kommunerne imidlertid etableret. Efter den sidste kommunalreform i 1970 fik selv de mindste kommuner i landet en administration organisation til at varetage den daglige forvaltning af kommunernes opgaver og siden da er kommunernes opgaver, udgifter og antallet af medarbejdere fortsat vokset. Udvalgsstyret, som er den altdominerende styreform i de danske kommuner, har dog på trods af denne udvikling overlevet, uden at der for alvor er blevet sat spørgsmålstegn ved forholdet mellem den ”lovgivende og ”udøvende” magt i det lokale demokrati. Den dag i dag bygger den kommunale styrelseslov stadig på den grundopfattelse, at det er udvalgene, der styrer, mens administrationen bare ekspederer sagerne (Ibsen, 2004: 37). På trods af indtil flere grundlovsrevisioner på nationalt niveau er de grundlæggende træk ved det kommunale styre uændrede. Udvalgsstyret er med andre ord blevet taget for givet som den eneste rigtige måde at organisere det lokale demokrati på.

I USA og en række europæiske lande, som vi ofte sammenligner os med, har styreformen i de seneste år i langt højere grad været gjort til genstand for eksperimenter og forandringsprocesser. Ændringerne er begrundet i en række forskellige forhold, som varierer fra land til land, hvorfor der i dag ikke findes én bestemt styreform, men derimod flere forskellige lokale modeller i Europa og USA. Inden for nogle af landene findes endog flere forskellige styreformer, som varierer med den lokale kontekst.

Formålet med denne publikation er at formidle andre landes erfaringer med disse styreformer og i forlængelse heraf skabe grundlag for en principiel debat af den danske model: udvalgsstyret. Er udvalgsstyret den rigtige styreform til fremtidens kommuner? Hvilke alternativer findes der? Og hvilke fordele og ulemper knytter der sig til andre styreformer?

1.1. Styreformer: institutionelle rammer for kommunalpolitisk praksis

Styreformer handler i bund og grund om, hvordan man binder det politiske og administrative system sammen. En styreform kan betragtes som en formel institution, der foreskriver et bestemt regelsæt dels for valget af og sammensætningen af de politiske organer dels for disse organers opgaver og ansvar, herunder arbejdsdelingen mellem de politiske organer og den administrative organisation. Eftersom sådanne regler vedrører både politikere og embedsmænd, kan lokale styreformer således betragtes som de grundlæggende rammer for samspillet mellem aktørerne i den kommunale organisation. Som en følge heraf vil lokale styreformer derfor også have konsekvenser for såvel forvaltningen som demokratiet i kommunerne.

For det første vil styreformen påvirke samspillet mellem de folkevalgte på forskellige niveauer i den politisk-administrative organisation. Reglerne vil specificere arbejdsdelingen mellem de forskellige politiske organer og mellem de enkelte folkevalgte i det givne organ. Nogle aktører vil skulle varetage det politiske lederskab, andre den politiske kontrol, eller måske vil en stor gruppe aktører skulle varetage en flerhed af politiske funktioner. Alle styreformer vil derfor også have iboende forventninger og krav til de folkevalgte og dermed foreskrive bestemte politikerroller, som skal varetages (Searing, 1991). Det kan eksempelvis være en regeringsrolle, en oppositionsrolle, en ombudsmandsrolle m.v. De formelle politikerroller afspejler sig ikke altid i den politiske praksis, men rollerne specificerer ikke desto mindre nogle legitime normer og adfærdsmønstre for de folkevalgte inden for rammerne af den givne styreform (Berg, 2000: 290-291). Disse roller vil have forskellig værdi for forskellige aktører. Hvor nogle folkevalgte finder en bestemt rolle attraktiv, vil andre måske have vanskeligt ved at finde engagement i rollen, og som en konsekvens heraf vil styreformen derfor også kunne få effekt

på rekrutteringen af de lokale politikere, dvs. tiltrækningen og fastholdelsen af kandidater til det politiske hvern og sammensætningen af kommunalbestyrelsen (Nay, 2000: 189).

For det andet vil styreformer have indflydelse på samspillet mellem politikere og embedsmænd. Ligesom styreformen fastlægger formelle regler for det politiske niveau, vil styreformen også opstille formelle regler for forvaltningens funktion og for arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd. Ved at specificere i hvilket omfang lægmændene skal inddrages i den kommunale forvaltning samt niveauet for koordination og styring af den kommunale opgaveløsning, vil styreformen ikke alene have konsekvens for graden af professionalisme i den kommunale forvaltning, men også påvirke henholdsvis effektivitet og stabilitet i opgaveløsningen (efter devisen ”politikere forgår – embedsmænd består”). Endvidere vil styreformen kunne påvirke politikernes mulighed for at kontrollere forvaltningen af de politiske beslutninger.

Sidst, men ikke mindst, påvirker styreformer samspillet mellem politikere og vælgere. I styreformen bestemmes det, om der skal være direkte eller indirekte valg til de politiske organer, hvordan posterne til de politiske organer skal fordeles, og om møderne i de politiske organer skal være åbne eller lukkede for offentligheden. Styreformen har således konsekvens for beslutningsprocessens gennemsigtighed og åbenhed og for den klarhed, hvormed ansvaret fordeles blandt de folkevalgte. Dermed er styreformen også afgørende for såvel vælgernes mulighed for at øve indflydelse og kontrol med beslutningstagerne mellem valgene som for deres mulighed for at stille de folkevalgte til ansvar for de politiske beslutninger ved det næste valg.

Styreformer påvirker altså både direkte og indirekte en flæthed af aspekter med betydning for det lokale demokrati. Når man skal sammenligne forskellige styreformer og vurdere deres respektive styrker og svagheder, kan disse aspekter derfor anvendes som en række kriterier, der lægges til grund for vurderingen. I det følgende skal jeg således kort uddybe en række af de mest centrale kriterier for vurderingen af forskellige styreformer:

- politisk ansvar og kontrol
- politisk lederskab
- inddragelse af lægmænd
- politisk rekruttering
- professionalisme
- koordination

1.2. Centrale kriterier for vurderingen af forskellige styreformer

De valgte aspekter udgør langt fra en udtømmende liste over alle de væsentlige forhold, der udspringer af eller knytter sig til enhver lokal styreform. Antagelsen er dog, at netop de seks nævnte aspekter er iboende enhver styreform, om end de naturligvis vil antage forskellig karakter, afhængig af den konkrete styreform. De valgte aspekter af styreformer kan derfor betragtes som nogle centrale dimensioner, langs hvilke enhver styreform vil kunne variere. Ved at tage udgangspunkt i disse dimensioner vil det således være muligt både at beskrive den enkelte styreforms særlige karakteristika og at foretage sammenligninger mellem forskellige typer af styreformer. For analytiske formål uddybes de seks dimensioner enkeltvis, men det er dog vigtigt at understrege, at der såvel teoretisk som empirisk vil være en tæt relation mellem de seks dimensioner. Som det visse steder vil fremgå af uddybningen nedenfor, vil der endog i nogle tilfælde være en indbyrdes afhængighed mellem en eller flere, af de nævnte dimensioner.

Politisk ansvar og kontrol

Borgernes mulighed for at holde de folkevalgte ansvarlige for de beslutninger, de har truffet på vælgernes vegne, er en grundlæggende præmis for demokratiet – jo mere indflydelse, der placeres hos de folkevalgte, des større behov for at skabe strukturer, som fremmer denne mulighed (March og Olsen, 1995: 192). Mens de fleste er enige om vigtigheden af dette, er der

større uenighed om, hvilken form sådanne strukturer skal have, og hvilke institutionelle arrangementer der kan understøtte borgernes kontrol af de folkevalgte (Roberts, 2002: 658; March og Olsen, 1995: 162). De fleste vægtlægger dog strukturer, som fremmer information og kommunikation mellem borgerne og de folkevalgte, og som – i forlængelse heraf – også giver borgerne mulighed for at sanktionere de folkevalgte, som ikke imødekommer borgernes præferencer eller lever op til deres løfter (Ferejohn, 1999: 131-132; Vrooman and Sims, 1998: 52-52; Roberts, 2002: 658ff.).

Ideen om, at strukturerne skal tilvejebringe information og kommunikation mellem vælgerne og de valgte, er i særdeleshed knyttet til perioden mellem valgene. Forestillingen er, at en åben og gennemsigtig beslutningsproces vil gøre det nemmere for vælgerne at overvåge og kontrollere politikernes forvaltning af deres mandat, og at det endvidere vil gøre det lettere for vælgerne at formidle nye sæt af præferencer til politikerne i perioden mellem valgene (Beetham, 1996: 43). Sådanne processer kan eksempelvis fremmes ved hjælp af en entydig ansvarsplacering på det politiske niveau, en klar ansvarsfordeling mellem det politiske og administrative niveau, offentlige møder med adgang for borgerne, særskilte kontrolfunktioner, en fri og kritisk presse m.v.

Ideen om sanktioneringen af de folkevalgte er derimod knyttet til selve valgprocessen. Ud fra den antagelse, at politikerne altid vil søge at opnå genvalg, er det således rationalet, at vælgerne direkte indflydelse på sammensætningen af kommunalbestyrelsen og øvrige politiske beslutningsorganer vil bidrage til at disciplinere politikerne og gøre dem mere responsive over for deres vælgere (Eulau and Prewitt, 1973: 446). Direkte valg af den politiske ledelse og fordeling af poster ved hjælp af flertalsmetoden kan være nogle af de midler, som kan fremme vælgerne direkte indflydelse i forbindelse med selve valghandlingen (Heywood, 2004: 226).

Der findes altså flere midler til at fremme vælgerne mulighed for at kontrollere de folkevalgte og at holde dem ansvarlige for de politiske beslutninger – midler som ikke kun knytter sig til selve valghandlingen, men også til den politiske proces mellem valgene. Nogle af disse midler er iboende bestemte styreformer, mens andre er mere indirekte relateret til styreformen. Direkte valg af kommunens borgmester er et eksempel på, hvordan man ved valget af en bestemt styreform kan søge at fremme borgernes direkte indflydelse på det politiske lederskab. Omvendt er det næppe muligt alene ved hjælp af en bestemt styreform at fremme en fri og kritisk presse. En styreform, som vægtlægger offentlige møder, åbne dagsordner m.v., kan dog indirekte forbedre mediernes mulighed for at dække det kommunalpolitiske stof og dermed også fremme kommunikationen mellem borgere og folkevalgte mellem valgene. På den måde kan styreformen betragtes som en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, forudsætning for at få tilvejebragt en klar politisk ansvarsfordeling og en effektiv kontrol.

I forbindelse med gennemgangen af de forskellige styreformer nedenfor, skal jeg vende tilbage til spørgsmålet om politisk ansvar og kontrol og redegøre for, i hvilken udstrækning hver enkelt hovedmodel tilgodeser netop dette demokratiske hensyn.

Politisk lederskab

Siden Weber formulerede den klassiske bureaukratimodel, hvor det politiske lederskab baseres på en legal-rational autoritet (Weber, 1971), har der været megen diskussion om institutioners betydning for politisk lederskab. Hvor nogle forfattere mener, at institutioner har en afgørende betydning for det politiske lederskab, fordi der til formelle positioner altid knytter sig nogle særlige privilegier (Blondel, 1987: 149), er andre af den opfattelse, at de uformelle regler og normer har større indflydelse på det politiske lederskab (March og Olsen, 1995: 154). Endelig mener en tredje gruppe, at politisk lederskab formes på baggrund af personlige faktorer, såsom lederes karisma og psykologi (Bryman, 1992; Kressel, 1993: 108-109). I det følgende skal jeg tage udgangspunkt i Blondel (Blondel, 1987: 177-180), der konkluderer, at såvel formelle som uformelle strukturer spiller en rolle for det politiske lederskab, dvs. at institutioner tilvejebringer potentialer for politisk lederskab, men at det er op til de politiske ledere at bringe disse potentialer i anvendelse. Når det gælder det lokale politiske lederskab, vil en

given styreform altså blot sætte rammerne for det politiske lederskab, mens den konkrete udfyldning af disse rammer vil bero på både den politiske kultur i kommunen og den enkelte leders personlige evner og stil.

Tager man udgangspunkt i den formelle styreform og dens konsekvenser for det politiske lederskab, vil et centralt spørgsmål således være: Hvem har magt til at beslutte hvad? (Mouritzen og Svava, 2002: 49). Fokuserer man først på første del af spørgsmålet, nemlig hvem der har magt i den politisk-administrative organisation, må man dels se på, hvem der har ledelsen af det øverste politiske beslutningsorgan, dels på hvem der har ledelsen af de udførende organer (Mouritzen og Svava, 2002: 53). Svaret varierer med styreformen, idet den politiske leders formelle autoritet ikke vil være lige stor i alle lokale styreformer (Stone, 1995: 96). I nogle styreformer er ledelsen individuel og placeret på én person, eksempelvis borgmesteren. I andre styreformer deles magten af en kollektiv ledelse, f.eks. af borgmesteren og kommunaldirektøren i fællesskab eller af et politisk kabinet. Sidstnævnte kan enten være udpeget efter et proportionalitets- eller et flertalsprincip.

Placering af det politiske lederskab kan både fremme og hæmme forskellige typer af adfærd hos den politiske ledelse. Eksempelvis vil et individuelt politisk lederskab understøtte en meget synlig lederrolle, hvor den politiske leder vil fokusere på at initiere nye politikforslag og gennemføre ændringer. I en sådan struktur vil borgmesteren i vid udstrækning anvende al sin politiske magt på at gennemtrumfe sine ideer, mål og visioner overfor byrådet, administrationen og borgerne (Svava, 1994: xxviii; Hambleton og Sweeting, 2004: 481). Et politisk lederskab inden for et kollektiv vil derimod hæmme en sådan adfærd. I stedet for at fokusere på egen formelle magt og gennemslagskraft vil den politiske leder være fokuseret på at styrke andres handlemuligheder, for derigennem at opnå indflydelse. Denne form for politisk lederskab vil altså i højere grad være rettet mod koordination, kommunikation og samarbejde mellem de centrale aktører, hvorfor den også i den engelsksprogede litteratur betegnes som "facilitative leadership" (Svava, 1994: xxviii; Hambleton og Sweeting, 2004: 481).

Fokuserer man dernæst på anden del af spørgsmålet, nemlig hvad det politiske lederskab har kompetence til, vil også dette variere med styreform. Overordnet set handler politisk lederskab om at forsyne det politiske system med kraft og energi og at give styringen af det politisk-administrative system en bestemt retning (Mouritzen og Svava, 2002: 52). Konkret vil det politiske lederskab dog være sammensat af en række forskellige funktioner. Leach og Wilson (2002) udpeger tre typer opgaver, som udgør kernen i det lokale politiske lederskab: 1) dagsordensfastsættelse (det politiske lederskab skal dels formulere og time konkrete sager til den løbende politiske og administrativ behandling dels formulere og fastholde visioner og prioriteter), 2) programimplementering (det politiske lederskab skal være øverste garant for serviceproduktionen og den lokale myndighedsudøvelse) og 3) netværksbygning og -vedligeholdelse (det politiske lederskab skal generere ressourcer, lave kompromisser og skabe opbakning i befolkningen).

Det politiske lederskabs relative vægtlægning imellem og inden for de tre opgavetyper vil påvirkes af en række forhold iboende styreformen. For det første vil det politiske lederskabs prioriteringen af opgavetyperne afhænge af, om lederen er valgt gennem direkte valg eller er udpeget af kommunalbestyrelsen. Opererer styreformen således med en direkte valgt leder, vil det give et mere sikkert mandat og derved reducere lederens behov for at skabe kompromisser på tværs af kommunalbestyrelsen. Modsat vil en styreform, hvor lederen udpeges af kommunalbestyrelsen, understøtte prioriteringen af de opgaver, som retter sig mod at skabe kompromisser og sikre opbakning på tværs af de politiske partier i kommunalbestyrelsen.

For det andet afhænger prioriteringen af opgaverne af, hvilke beføjelser den politiske leder har i forhold til et eventuelt kabinet. Hvis styreformen tillader den politiske leder selv at udpege medlemmerne til et kabinet, vil det ligesom ovenfor reducere lederens behov for at skabe kompromisser, og modsat vil dette behov øges af strukturer, som ikke giver den politiske leder nogen indflydelse på sammensætningen af et kabinet.

For det tredje vil den relative vægtlægning af de tre opgavetyper afhænge af valgperiodens længde, herunder om der i styreformen opereres med parlamentarisme. En fast, lang valgperiode vil sikre den politiske ledelse en lang tidshorizont (March og Olsen, 1995: 151) og dermed skabe mulighed for, at det politiske ledelsesfokus i højere grad er orienteret mod programimplementering end dagsordensfastsættelse. Det modsatte vil tendentielt gøre sig gældende ved en fast, kort valgperiode, mens et parlamentarisk princip i stedet vil påvirke den politiske ledelse i retning af netværksbygning og -vedligeholdelse. Valgperiodens længde kan altså influere, hvorvidt den politiske ledelse tilstræber responsivitet på kort eller længere sigt.

Endelig vil ledelsens opgavefokus også påvirkes af, hvor det udførende ansvar placeres. Hvis ansvaret for de udførende funktioner placeres hos en individuel politisk ledelse, eksempelvis en borgmester, vil det især fremme lederens fokus på programimplementering. Placeres ansvaret for de udførende funktioner derimod hos en administrativ leder, eksempelvis en kommunaldirektør, vil det modsat hæmme den politiske ledelses fokus på programimplementering.

Styreformen kan altså i kraft af den iboende placering af det politiske lederskab, valgmetode samt kompetencefordeling mellem de politiske og administrative aktører sætte nogle ganske bestemte rammer for udøvelsen af det politiske lederskab. Dertil kommer, at styreformen også i vid udstrækning fastlægger, hvor mange ressourcer der skal lægges i udøvelse af lederskabet, idet styreformen også specificerer, om positionen er en fuldtids- eller en deltidsbeskæftigelse. Alle disse forhold kan, enten hver for sig eller tilsammen, også have konsekvens for rekrutteringen af politiske ledere. Et forhold, jeg skal vende tilbage til senere.

Som allerede nævnt, kan rammerne for det politiske lederskab dog udfyldes meget forskelligt afhængigt af personlige evner, stil og den kulturelle kontekst, som omgiver det politiske lederskab i kommunerne. Ved den senere behandling af de forskellige styreformer, vil jeg derfor primært fokusere på de lederskabspotentialer, som styreformerne hver især tilvejebringer, og kun i mindre grad fokusere på, om og hvordan disse potentialer konkret bringes i anvendelse.

Inddragelse af lægmænd

Et repræsentativt demokrati inddrager per definition lægmænd i beslutningsprocessen. Efter valget har fundet sted, repræsenterer de valgte borgerne og fungerer som bindeled mellem borgerne og den kommunale forvaltning. Såvel kvantiteten som kvaliteten af lægmændenes inddragelse i den politiske proces vil imidlertid afhænge af den givne styreform (Mouritzen og Svava, 2002: 51).

For det første fastsætter styreformen igennem valgreglerne kommunalbestyrelsens størrelse. I nogle styreformer lægges der stor vægt på at kunne repræsentere så mange forskellige interesser som muligt i kommunalbestyrelsen (jævnfør behandlingen af rekrutteringsaspektet nedenfor), hvorfor der opereres med en relativt stor kommunalbestyrelse. I andre styreformer nedtones dette hensyn til fordel for andre, eksempelvis professionalisme (jævnfør behandlingen af professionalismeaspektet nedenfor), hvorfor der opereres med en relativt lille kommunalbestyrelse. For det andet har den politiske organisering af de udførende beslutninger konsekvens for, hvilken type beslutninger og opgaver lægmændene inddrages i. Hvis de udførende beslutninger alene varetages af den politiske ledelse, vil lægmændenes inddragelse typisk være mere begrænset, end hvis de udførende beslutninger er fordelt blandt flere forskellige politiske organer. Er kompetencen over den umiddelbare forvaltning eksempelvis placeret hos borgmesteren eller i et politisk kabinet, vil lægmændenes opgaver i den politisk-administrative organisation ofte være begrænset til overordnet styring (politikudvikling, godkendelse af fysisk planlægning, godkendelse af kommunens budget, m.v.) og kontrol (overvågning af administrationens implementering, opfølgning, evaluering m.v.). Er den umiddelbare forvaltning derimod delt, eksempelvis mellem et antal udvalg, vil lægmændenes funktioner omfatte en bredere vifte af opgaver fra overordnet styring (politikudvikling, godkendelse af fysisk planlægning, godkendelse af kommunens budget, m.v.) til løbende administration (forberedelse af sager til

kommunalbestyrelsen, beslutningstagen inden for et givent myndighedsområde, planlægning inden for et givent myndighedsområde m.v.).

Lægmændenes inddragelse kan imidlertid ikke betragtes uafhængigt af politisk ansvar og kontrol. I styreformer, hvor de politikformulerende og de udførende beslutninger er skarpt adskilt, vil en af lægmændenes vigtigste funktioner være at føre kontrol med, at politikken på de forskellige myndighedsområder implementeres i overensstemmelse med de overordnede beslutninger, som er truffet af kommunalbestyrelsen. Iboende styreformen kan være forskellige forhold, som enten fremmer eller hæmmer denne kontrolfunktion. Eksempelvis kan et særligt udvalg nedsat til at varetage kontrolfunktionen og med beføjelser til at afholde høringer, indhente oplysninger, iværksætte analyser m.v., understøtte lægmændenes kontrolopgave og dermed forbedre borgernes mulighed for at holde den politiske ledelse ansvarlig for udførelsen af den overordnede politik (Leach og Copus, 2004: 334-335). Modsat kan lægmændene, såfremt de ikke understøttes af specifikke institutionelle arrangementer (interne og eksterne kontrolorganer, administrative servicefunktioner, m.v.), hæmmes i deres kontrolfunktion til skade for borgernes mulighed for at holde de folkevalgte ansvarlige (Montondon, 1995: 66-67). I styreformer, hvor de politikformulerende og udførende funktioner er mindre klart adskilt, vil lægmændenes kontrolfunktion dog vanskeliggøres yderligere. Hvis lægmændene selv deltager i de udførende beslutninger, dvs. omsætter kommunalbestyrelsens overordnede beslutninger til praksis, vil de i sagens natur selv tage del i den administrative forvaltning og derfor selv gøres til genstand for den demokratiske kontrol, der almindeligvis udføres af netop lægmændene. Lægmændene skal med andre ord kontrollere sig selv. Paradokset fremgår mest tydeligt i udvalgsstyret, som jeg skal vende tilbage til senere.

Som det netop er blevet illustreret, vil der ofte være en endog meget tæt sammenhæng mellem flere af styreformens centrale aspekter, herunder lægmændenes inddragelse, politisk lederskab, ansvar og kontrol. Der er dog også en ikke ubetydelig sammenhæng mellem på den ene side lægmændenes inddragelse og på den anden side rekrutteringen af kandidater til det politiske hverv i kommunalbestyrelsen. Denne sammenhæng, samt andre aspekter vedrørende rekrutteringen af lokale politikere, skal kort uddybes nedenfor.

Politisk rekruttering

Politisk rekruttering vedrører sammensætningen af de politiske organer, herunder spørgsmålet om, i hvilken grad kommunalbestyrelsens personsammensætning afspejler befolkningens. Ligesom der inden for teorier om politisk lederskab er uenighed om betydningen af institutioner, skilles vandene også på dette spørgsmål inden for teorier om rekruttering. Der kan således konstateres varierende meninger om, hvorvidt det er institutionelle eller individuelle variable, der kan forklare personsammensætningen i de politiske organer, herunder også en eventuel ulige sociodemografisk repræsentation (Prewitt, 1970: 15; Kjær, 2000: 58).

Ligesom ved uddybningen af de tidligere aspekter, vil jeg også her tage udgangspunkt i de institutionelle forhold, som er iboende forskellige lokale styreformer, uden dog at afvise, at også andre og mere individuelle forhold kan spille en væsentlig rolle for sammensætningen af kommunalbestyrelsen. Jeg skal tværtimod fremhæve en række forhold af betydning for den politiske rekruttering, som både kan afledes direkte og indirekte af styreformen, herunder kommunalpolitikernes ressourcer og motivation, som netop ofte ses kategoriseret som individuelle faktorer i forbindelse med rekrutteringsprocessen (Kjær, 2000: 64). Ligesom Young (Young, 2000: 195) antager jeg altså, at styreformers formelle strukturer (de såkaldte institutionelle faktorer), eksempelvis valget til de politiske organer, omfanget af og indholdet i de politiske opgavefunktioner, både kan fremme og hæmme mulige kandidaters lyst og evne til at stille op til hvervet (de såkaldte individuelle forhold), og dermed også i sidste ende påvirke den konkrete sammensætning af en kommunalbestyrelse.

Valgmetoden i forbindelse med valget til kommunalbestyrelsen er et af de strukturelle forhold, som kan have en direkte effekt for rekrutteringen af lokalpolitikere. Eksempelvis kan valget af den politiske leder gennem et direkte valg tænkes at tiltrække/udvælge en bestemt

type politikere på bekostning af andre politikertyper, som i højere grad ville have opnået repræsentation ved et indirekte valg, hvorfor valgmetoden således kan bidrage til en ulige socio-demografisk repræsentation på de politiske lederposter. På tilsvarende vis kan også valgperiodens længde tænkes at have, om ikke direkte så i hvert fald indirekte betydning for repræsentationsmønstret, idet periodens længde hhv. vil kunne fremme og hæmme de enkelte kandidaters motivation til opstilling. Endelig kan også de institutionelle rammer for opstillingen af kandidater have betydning for rekrutteringen af lokalpolitikere. Et eksempel herpå er selve opstillingsformen, idet partierne ved opstilling af kandidater på en partiliste jo selv kan øve indflydelse på sammensætningen af køn, alder, geografisk tilknytning osv. (Kjær, 2000: 131ff.), og dermed også influere kandidaternes motivation til opstilling. En sådan indflydelse er langt vanskeligere at udøve, hvis kandidaterne opstilles på sideordnede lister. Et andet eksempel på betydningen af formelle rammer for opstillingen af kandidater er de regler, som gælder for opstillingen af kandidater. I modsætning til i Danmark, er det således i en række andre lande ikke tilladt kommunalt ansatte at lade sig opstille til kommunalbestyrelsen. Dette vil naturligvis have effekt på rekrutteringen af kandidater.

Valget af og sammensætningen af de politiske organer er dog ikke de eneste forhold ved styreformen, som har betydning for rekrutteringen af de lokale politikere (Przeworski, Stokes og Manin, 1999: 19). Også forhold vedrørende omfanget og indholdet af de politiske opgavefunktioner kan have betydning for potentielle kandidaters ressourcer og motivation til opstilling, og dermed også indirekte konsekvens for rekrutteringen af lokalpolitikere. Omfanget af de politiske opgavefunktioner, dvs. den relative arbejdsbyrde (herunder om hvervet er en fuldtids- eller deltidbeskæftigelse), er et forhold, som udspringer af styreformens organisering af de politiske funktioner, og som typisk kan have betydning for bl.a. køns- og erhvervsfordelingen blandt kommunalbestyrelsesmedlemmerne (Goldsmith, 2000: 15; Young, 2000: 194). Således må det forventes, at repræsentationen vil blive mindre ulige, hvis lægmændene kun er involveret i et begrænset antal opgaver, der ikke er for tidskrævende (Rao, 2003: 10).

I forlængelse af styreformens politiske organisering, herunder arbejdsdelingen mellem politiske ledere og lægmænd, kan også indholdet af de politiske opgavefunktioner have indirekte konsekvens for rekrutteringen af lokalpolitikere. Ofte vil motivationen til opstilling eller genopstilling nemlig afhænge af, hvorvidt kandidaten føler sig i stand til at påvirke beslutningerne og ”gøre noget for borgerne” i kraft af sin funktion og rolle i kommunalbestyrelsen (Goldsmith, 2000: 18-19). Eftersom lægmænd dog ofte opnår en høj grad af indflydelse gennem et tidskrævende forberedelsesarbejde forud for møder i formelle beslutningsfora (Berg og Petersen, 2001: 43), er det dog en udfordring for enhver styreform at afbalancere på den ene side hensynet til lægmændenes indflydelse og på den anden side hensynet til lægmændenes arbejdspress – og dermed motivation til hvervet. Hvordan de forskellige styreformer håndterer dette trade-off, vil jeg komme nærmere ind på under den senere behandling af styreformer.

Professionalisme

Som nævnt ovenfor, kan der på forskellig vis argumenteres for, at den politiske ledelse tilfører energi og fremdrift til den kommunale organisation. Parallelt hermed argumenterer Mouritzen og Svara (2002: 52-53) for, at de professionelle administratorer (dvs. de øverste embedsmænd i det administrative hierarki) tilfører organisationen problemanalyse og strategisk tænkning. Ibsen (2003) påpeger, at embedsmændenes kompetence til at analysere ændringer i de eksterne omgivelser og efterfølgende rådgive det politiske niveau om fremtidige handlemuligheder, er en professionel kompetence, der alene kan udøves på langt sigt. På kort sigt arbejder embedsmændene også med andre sider af deres kompetencer – sider som i højere grad er orienteret mod en hurtig, effektiv og ressourcebesparende implementering af de politiske beslutninger (Ibsen, 2003). Indslaget af professionalisme i den kommunale organisation omfatter altså ikke alene evnen til at analysere og lægge strategier for kommunens fremtidige udvikling, men også evnen til at tilføre den daglige forvaltning en faglig ekspertise, udnytte ressourcerne optimalt og sikre en vis stabilitet i den daglige administration.

De professionelle administratorers muligheder for selvstændigt at udøve deres forskellige kompetencer vil dog variere med styreformen, idet såvel placeringen af den udførende beslutningskompetence, organiseringen af det politiske lederskab som valgsystemet kan have mere eller mindre direkte konsekvens for embedsværkets selvstændige handlerum og for dets samspil med de lokale politikere. Med til dette samspil hører også de folkevalgtes styring af administrationen, som også afhænger af den givne styreform.

En direkte konsekvens for embedsværkets frihedsgrader kan umiddelbart afledes af styreformens placering af den udførende beslutningskompetence. Hvor nogle styreformer eksplicit vægtlægger professionalismen ved at tildele den administrative organisation (eksempelvis med en kommunaldirektør i spidsen) den formelle kompetence til de udførende beslutninger – og derved giver embedsværket udstrakte beføjelser over både den daglige administration og den mere langsigtede strategiske planlægning – har embedsværket i andre styreformer ingen formel administrativ kompetence. I sidstnævnte styreformer vil embedsmændenes selvstændige handlerum derfor i langt højere grad afhænge af den løbende og mere uformelle delegation af kompetence fra det politiske niveau. Tendentielt vil styringen af administrationen være stærkere, hvis kompetencen over de udførende beslutninger er placeret hos en velafgrænset politisk ledelse (eksempelvis et kabinet), end hvis kompetencen er fordelt blandt flere politiske organer (eksempelvis et antal fagudvalg) (Jacobsen, 1997: 97). Som tidligere nævnt under behandlingen af lægmændenes inddragelse, vil lægmændenes styring nemlig vanskeliggøres, jo tættere de kommer på den daglige administration af kommunalbestyrelsens beslutninger, idet der nødvendigvis vil ske en sammenblanding af politik og administration i den umiddelbare forvaltning. Endvidere kan der argumenteres for, at den uklare ansvarsfordeling, som følger af de mange lægmænds tætte inddragelse i den løbende kommunale administration (jævnfør behandlingen af ansvar og kontrol ovenfor), vil svække politikernes incitament til styring af forvaltningen, idet gevinsterne ved en stram styring skal deles mellem mange politiske aktører, herunder også politiske modstandere (Jacobsen, 1997: 45). Omvendt kan der dog også argumenteres for, at lægmændenes øgede indsigt i de specialiserede fagområder vil bidrage til at reducere den informationsasymmetri, der almindeligvis er mellem politikere og administratorer, hvorfor de folkevalgtes styringsmuligheder ikke vil forringes, men derimod forbedres (Berg og Pedersen, 2001: 39).

En mere indirekte konsekvens af styreformen for graden af professionalismen, herunder embedsmændenes autonomi, kan afledes af forskellige forhold ved valgsystemet. For det første kan fordelingsmetoden til de politiske ledelsesposter have indflydelse på dannelsen af den lokale regering. Det teoretiske ræsonnement er følgende. Fordeles de centrale ledelsesposter ved proportionalitetsprincippet vil der ofte være skiftende politiske alliancer, og dermed et stort behov for at indgå mange politiske kompromisser. Med kompromisser følger ofte nogle relativt vage beslutninger, som levner udstrakt grad af fortolkningsmuligheder for administrationen. Embedsværkets handlerum bliver med andre ord større (Jacobsen, 1997: 95). Fordeles posterne derimod ved hjælp af et flertalsprincip sådan, at det politiske lederskab består af et fast flertal i hele valgperioden, vil beslutningerne ofte være mere klare og detaljerede med hensyn til, hvordan beslutningerne skal implementeres. Dette levner altså mindre handlerum for administrationen (Jacobsen, 1997: 95). Det teoretiske ræsonnement understøttes til dels af en empirisk undersøgelse af embedsværkets relative indflydelse i kommuner med forskellige styreformer. Undersøgelsen peger her på, at embedsværkets indflydelse tilsyneladende er størst i den type kommuner, hvor den politiske ledelse ikke nødvendigvis baseres på et fast politisk flertal (Mouritzen og Svava, 2002: 207-208).

Et andet forhold ved valgsystemet, der kan have indirekte konsekvenser for professionalismen i kommunerne, er valgperiodens længde. Selv om det politiske lederskab måtte basere sig på et klart flertal, vil dets muligheder for at fremme/hæmme embedsværkets frihedsgrader nemlig også afhænge af den politiske stabilitet. Jo længere tid, det politiske flertal har til at

udøve indflydelse, desto mere vil politikerne trænge sig ind på den administrative sfære (Jacobsen, 1997: 96).

Endelig vil også valgsystemets regler vedrørende valget af den politiske leder kunne påvirke administrationens handlemuligheder. Hvis den politiske leder vælges igennem direkte valg, vil han/hun nemlig være mere tilbøjelig til at udøve en stærk styring af embedsværket med henblik på at opnå nogle synlige politiske resultater, der kan sikre ham/hende genvalg. En politisk leder, som ikke vælges, men udpeges, vil derimod være mindre afhængig af en entydig vælger-tilslutning ved det næste valg og derfor også mindre tilbøjelig til at begrænse embedsværkets autonomi (Kammerer, 1964: 426).

I det ovenstående har jeg alene fokuseret på de formelle strukturer og deres betydning for udøvelsen af professionalismismen og samspillet mellem politikere og administratorer i kommunerne. Endnu engang skal det dog understreges, at de formelle strukturer kun må betragtes som rammebetingelser for aktørernes adfærd. Selv om styreformen således kan påvirke politikernes incitament til styringen af embedsværket, vil der være en række andre forhold, som også øver indflydelse på embedsværkets autonomi. Som blot et enkelt eksempel til illustration af pointen kan nævnes politikernes interesse for de mere ekspressive og symbolske sider af politikken, der indebærer, at fokus ofte flyttes væk fra de styringsorienterede faser (iværksættelses- og evalueringsfaser) og i stedet placeres på den mere synlige beslutningsfase (Jacobsen, 1997: 45). Jeg skal afholde mig fra at komme med yderligere eksempler her, men vil vende tilbage til spørgsmålet vedrørende institutioners betydning for de enkelte aktørers adfærd.

Koordination

Den kommunale organisation favner mange forskellige politikområder: uddannelse, social service, ældrepleje, offentlig transport, kultur, miljø m.v. Mens nogle teoretikere argumenterer for, at denne fragmentering af den kommunale organisation umuliggør en overordnet, sammenhængende beslutningstagen på det politiske niveau, og dermed også vanskeliggør en effektiv implementering og ressourceallokering i den administrative opgaveløsning, ser andre mere positivt på muligheden for at koordinere disse mange forskellige indsatsområder. Blandt den sidstnævnte gruppe af teoretikere er der dog uenighed om, hvorvidt det er muligt at designe sig ud af koordinationsproblemet, eller om koordination alene kan opnås ved hjælp af forskellige parters gensidige forhandlinger og tilpasninger (Keating, 1995: 126-127).

Med afsæt i antagelsen om, at forskellige styreformer enten kan fremme eller hæmme mulighederne for at koordinere på tværs af den komplekse kommunale organisation, skal den følgende uddybning imidlertid stå på skuldrene af de teoretikere, som tillægger det formelle design betydning.

Navnlig to forhold ved styreformer kan have effekt på den tværgående koordination i den kommunale organisation. Det ene forhold knytter sig til placeringen af ansvaret for koordinationen. I dette tilfælde drejer ansvarsplaceringen sig ikke så meget om, hvilket politisk organ, der skal løfte opgaven, men i langt højere grad om ansvaret for koordinationen er entydigt placeret, dvs. hvorvidt ansvaret er velafgrænset til en bestemt gruppe af aktører, eller om ansvaret er spredt ud blandt flere forskellige aktører. Samme tendens gør sig nemlig gældende i forhold til den politiske koordination som ved den politiske styring: jo mere klar ansvarsfordelingen er, desto større politisk incitament til at påtage sig opgaven med at koordinere de mange politikområder, idet belønningen herfor så kan høstes af den selv samme gruppe, som løfter opgaven og ikke skal deles mellem en større gruppe af politikere, heriblandt også politiske modstandere (Ibsen, 2003).

Det andet forhold vedrører graden, hvormed lægmændene inddrages i beslutningsprocessen. Forventningen vil her være, at koordinationsmulighederne hæmmes, desto mere lægmændene inddrages i den udførende administration. Baggrunden herfor er, at de folkevalgte er tilbøjelige til at lægge en stor del af deres politiske identitet i netop det administrative område, som de er involveret i, frem for at identificere sig med deres overordnede partipolitiske ståsted (Berg og Pedersen, 2001: 83). Lægmændene kommer derfor let til at spille rollen som

det administrative områdes udgiftsadvokater, hvorved den tværgående koordination og resourceprioritering mellem de forskellige administrative opgaver risikerer at lide skade. Risikoen herfor øges yderligere, såfremt styreformen opererer med proportionalitetsprincippet ved fordelingen af poster i de politiske organer. Ved proportionalitetsprincippet vil der nemlig også være en tendens til at væve de politiske partier ind i hinanden, hvorved den koordination, som ellers ville have fundet sted mere uformelt i de partipolitiske grupper, vanskeliggøres (Berg og Pedersen, 2001: 91). Således kan også styreformens metode til fordeling af de politiske poster have en indirekte effekt på koordinationen af de mange politikområder.

Som det er fremgået af den ovenstående uddybning, vil de 6 centrale aspekter af styreformer udfolde sig forskelligt afhængig af den givne styreform. Ofte vil der i den enkelte styreform være en mere eller mindre eksplicit opprioritering af et eller flere aspekter, som ofte vil ske på bekostning af et eller andre centrale aspekter. Et eksempel kan være en styreform, som prioriterer hensynet til lægmændenes inddragelse i den løbende administration højt, og som derfor opbygger den politiske organisation med mange politiske udvalg med selvstændig beslutningskompetence indenfor hvert serviceområde. Denne prioritering kan vanskeligt foretages uden at det samtidig får negative konsekvenser for hhv. professionalismen og den tværgående koordination i forvaltningen. Det ene hensyn må altså vige for det andet (Mouritzen, 2001: 365).

Den konkrete prioritering mellem de mange forskellige hensyn vil være en funktion af en række forhold: konkrete lokale problemer, historiske traditioner, en særegen national kultur, en specifik politisk kultur m.v. Af samme årsag er det heller ikke muligt at udpege én bestemt styreform, som den mest optimale. Hvilken styreform, der er mest optimal, vil afhænge af den konkrete kontekst. Dette er vigtigt at have in mente, når jeg i de følgende fire kapitler præsenterer fire hovedmodeller af styreformer:

- Udvalgsstyret
- Kabinetsstyret
- Borgmesterstyret
- Kommunaldirektørstyret

Som udgangspunkt skal hovedmodellerne betragtes som idealtyper, dvs. modeller, som er teoretiske konstruktioner og som ikke repræsenterer nogle konkrete empiriske modstykker. Med afsæt i de enkelte modeller kan man imidlertid beskrive afstanden mellem de virkelige modeller og idealtypen, og på den måde få belyst de forskellige variationer mere systematisk.

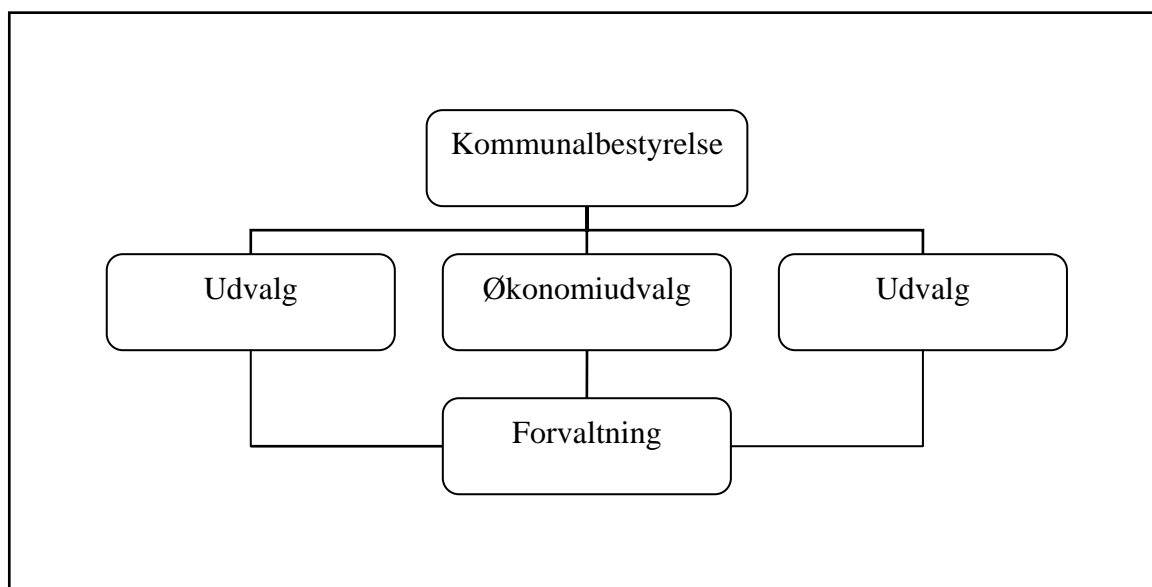
I forbindelse med præsentationen af hver hovedmodel vil jeg for det første redegøre for de grundlæggende træk ved den politiske organisering i modellen samt variationer herfra. For det andet vil jeg beskrive de politiske og administrative funktioner og roller, som er iboende modellen. Derefter skal jeg, som det tredje, belyse hovedmodellens prioritering af en række forskellige hensyn. Endelig skal jeg, for det fjerde, redegøre for nogle af de indenlandske og udenlandske erfaringer med modellens konkrete anvendelse.

2. Udvalgsstyre

2.1. Modellens politiske organisering

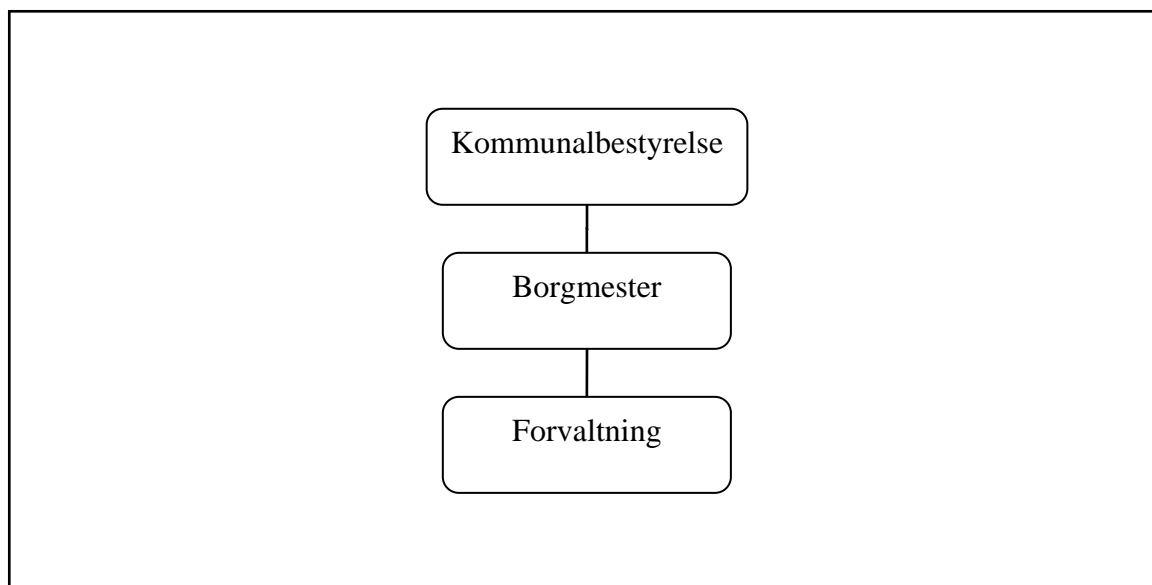
I udvalgsstyret er kommunalbestyrelsen det øverste beslutningsorgan, og det er derfor her, de overordnede rammer for den kommunale forvaltning fastlægges. Kommunalbestyrelsens møder ledes af en borgmester, som har ansvaret for den politiske dagsorden, og som er den eneste fuldtidsansatte politiker i kommunen, men som derudover ikke har mere formel magt end de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Den umiddelbare forvaltning varetages ikke af kommunalbestyrelsen, men derimod af et antal stående udvalg, herunder et økonomiudvalg,

som har beslutningskompetence over den løbende administration inden for et givent sagsområde. Udvalgene sammensættes af kommunalbestyrelsesmedlemmer – ved et proportionalitetsprincip – som dækker en bred vifte af politiske partier. Udvalgene ledes af en udvalgsformand, som vælges af et flertal i udvalget. Udvalgsformanden skal sørge for, at der fastsættes en dagsorden inden for det afgrænsede sagsområde, der henhører under udvalgets kompetence, men som, bortset herfra, ellers er ligestillet med de øvrige udvalgsmedlemmer. Økonomiudvalget varetager specifikt de forhold, som vedrører kommunens økonomi og personale og har borgmesteren som udvalgsformand. Et centralt karakteristika ved udvalgsstyrets politiske organisering er altså, at alle folkevalgte både er med til at fastlægge principperne for forvaltningen og tager del i de udførende funktioner på forskellige niveauer i den kommunale organisation.



Figur 1. Udvalgsstyre

Udvalgsstyret er med tiden blevet en noget sjælden lokal styreform. Foruden Danmark, hvor udvalgsstyret praktiseres i næsten alle landets kommuner (bortset fra de fire største kommuner, som enten har magistratstyre eller mellemformstyre), findes udvalgsstyret efterhånden ellers kun i Sverige, om end i en lidt anden variant end i Danmark. En af de vigtigste forskelle mellem de to udvalgsstyreformere knytter sig til borgmesterens position. I Danmark er borgmesteren udover at være den politiske leder af kommunalbestyrelsen også administrativ leder af forvaltningen, hvad der også kan betegnes som enhedsforvaltning. Deri ligger, at borgmesteren som den eneste folkevalgte har ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende sagskspeditionen er i orden, herunder at de ansatte iagttager god forvaltningsskik, at der internt tilrettelægges kontrolprocedurer, og at der sikres den fornødne koordination mellem sammenhængende sagsområder (le Maire og Preisler, 2000: 145). Borgmesteren skal altså ikke have ansvaret for de trufne beslutningers indhold, men kun for at de føres ud i livet (Ibsen, 2004: 37). I den danske variant af udvalgsstyret sondres der altså mellem den umiddelbare forvaltning og den administrative ledelse, som er illustreret i henholdsvis figur 1 og 2. Sammenligner man de to figurer, vil man derfor heller ikke finde borgmesteren illustreret i førstnævnte, idet han jo kun deltager i den umiddelbare forvaltning i kraft af sit medlemskab af kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget – ikke sin egenskab af borgmester.



Figur 2. Den administrative ledelse i det danske udvalgsstyre

I de svenske kommuner findes der formelt set ikke en borgmester (Montin, 2005). Formanden for økonomiudvalget, som tituleres ”Kommunalråd”, har dog en position som på en del punkter minder om den danske borgmester. Kommunalråden vælges af et flertal i økonomiudvalget, som ofte består af en koalition af forskellige partier. Principielt er alle de svenske kommunalpolitikere fritidspolitikere, men kommunalråden aflønnes typisk som fuldtidsansat (Montin, 2005). Ud over at lede beslutningsprocessen i økonomiudvalget består kommunalrådets opgaver i at repræsentere den kommunale organisation over for de eksterne omgivelser samt at lede den politiske organisation, herunder at skabe gode relationer mellem flertallet og det mindretal, som er i opposition. I modsætning til den danske borgmester står kommunalråden dog ikke i spidsen for kommunens daglige administration, idet ansvaret for supervisionen af den kommunale organisation hører ind under det samlede økonomiudvalg.

En anden variant af udvalgsstyret, som har fået betegnelsen: ”Melleformstyre med delt administrativ ledelse”, findes inden for landets egne grænser. Styreformen anvendes i dag af tre af landets største kommuner: København, Odense og Aalborg kommuner, som alle nedlagde magistratsstyret i 1998 til fordel for den nye styreform. Melleformstyret med delt administrativ ledelse adskiller sig fra udvalgsstyret derved, at udvalgsformændene vælges efter forholdstalsmetoden og varetager posten som et fuldtidshverv. Desuden deles den administrative ledelse mellem borgmesteren og udvalgsformændene, som hver især står i spidsen for den administrative ledelse af den forvaltning, som knytter sig til deres udvalgsområde. Udvalgsformændene er – ligesom borgmesteren – fødte medlemmer af økonomiudvalget, der også omfatter et antal menige medlemmer (Berg og Pedersen, 2001: 7-9).

2.2. Politiske og administrative funktioner og roller

Udvalgsstyrets politiske organisering indebærer, at der til den enkelte politiker rettes flere forskellige sæt af forventninger, og at der iboende udvalgsstyret derfor også er en flerhed af politikerroller. I forhold til de politiske funktioner i kommunalbestyrelsen er der en forventning om, at politikerne fastlægger de overordnede mål og rammer for den kommunale forvaltning, altså varetager en rolle, som kan sammenlignes med bestyrelsesrollen i en privat organisation. Som medlemmer af kommunalbestyrelsen forventes politikerne dog også at repræsentere deres vælgere og det parti/den liste, som de er indvalgt for – funktioner som er omfattet af rollen som partisoldat (Berg, 2000). Betragter man de politiske funktioner i udvalgene, kan der identificeres yderligere to sæt af forventninger. Det ene sæt vedrører varetagelsen af de opgaver og de interesser, der udgår fra en

specifik sektor, det være sig kulturområdet, skoleområdet, miljøområdet m.v. Den rolle, som knytter sig hertil, kan betegnes som en sektoradvokat. Det andet sæt af forventninger vedrører udvalgsmedlemmets repræsentation af de borgere, som har deres sager til behandling i det enkelte udvalg, det vil sige ombudsrollen (Berg, 2000). De mange forskellige forventninger og deraf følgende roller, der knytter sig til lægmændene inden for udvalgsstyret, kan opfattes som en styrke, idet det giver plads til en mangfoldighed af politikertyper, men kan også opfattes som en svaghed, idet de mange forskellige roller ofte må praktiseres af en og samme person (Berg, 2000), og derfor kan gøre det politiske hverv inden for udvalgsstyret til en noget vanskelig balancekunst mellem ofte modstridende krav og roller.

Selvom lægmændenes inddragelse i den daglige administration er ret vidtgående i udvalgsstyret, kan hverken borgmesteren eller formændene for de stående udvalg dog blande sig i selve sagsforberedelsen. I kraft af forvaltningens selvstændige ret til at forberede sagerne – herunder at præsentere problemstillinger og sortere relevante oplysninger fra mindre relevante oplysninger – og endvidere afgive indstillinger til udvalgene, tillægger udvalgsstyret altså embedsværket en betydelig autonomi (Berg og Pedersen, 2001: 56; Ibsen, 2004: 39). Det gælder både kommunaldirektøren, der står i spidsen for den administrative organisation, og de chefer, som varetager den daglige ledelse af de forskellige sektorforvaltninger. Politikerne har en forventning om, at embedsmændenes autonomi bliver anvendt til at udarbejde fagligt funderede og saglige oplæg til udvalgene (Berg og Pedersen, 2001: 59). I politikernes øjne skal forvaltningens rolle i udvalgsstyret altså ligge tæt op af den neutrale embedsmandsrolle, sådan som Weber (Weber, 1971) formulerede den for embedsværket i hans klassiske bureaukratimodel.

2.3. Modellens prioritering af forskellige hensyn

Først i rækken af de hensyn, som fremmes i udvalgsstyret, står lægmandsinddragelse. Som det allerede er fremgået, tager alle de folkevalgte del i de udførende funktioner, og alle politikere har derfor – uanset partitilhørsforhold og antal mandater – mulighed for at få både indsigt og indflydelse på den løbende forvaltning. Den høje grad af inddragelse har endvidere den fordel, at samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen kan varetage en flerhed af politikerroller.

Lægmandenes inddragelse i de mange beslutninger – store som små – implicerer opprioriteringen af endnu et hensyn, nemlig hensynet til magtspredning. I realiteten findes der i udvalgsstyret meget sjældent ét magtcentrum. En række af de funktioner, som man almindeligvis tilskriver den udøvende magt, er nemlig fordelt på såvel borgmesteren som økonomiudvalget, de stående udvalg og kommunalbestyrelsen (Mouritzen, 2001: 368). Selvom et parti både har et klart program og borgmesterposten, kan det altså ikke være sikker på at få sin politik gennemført. Men magten er ikke alene fordelt på forskellige politiske organer, den er også fordelt mellem politikere og embedsmænd, idet det jo i praksis er forvaltningen, som forbereder sagerne og afgiver indstilling til de stående udvalg. Derved får også embedsmændene del i den udførende magt.

Et tredje hensyn, som fremmes i udvalgsstyret, er hensynet til konsensus. I dansk politik er der stor tradition for at søge kompromisser, og på lokalt plan afspejles det ikke mindst i udvalgsstyret. Med ansvaret for den umiddelbare forvaltning placeret i de stående udvalg, forudsættes medlemmerne jo at kunne nå til enighed om forvaltningen af de kommunale midler. Selve konstruktionen af udvalgene med en bred partipolitisk repræsentation og en vis mindretalsbeskyttelse (qua proportionalitetsprincippet), er jo netop med til at fremme en konsensusøgende linje.

Hensynet til magtspredning og konsensus er også relateret til et stabilitetshensyn, som ligeledes fremmes i udvalgsstyret. Når politikerne i fællesskab – qua udvalgsarbejdet – kommer frem til fælles løsninger, bidrager det samtidig til en højere grad af stabilitet, end hvis skiftende flertalskoalitioner traf beslutningerne. Et forhold, som også fremmes i udvalgsstyret i kraft af embedsmændenes indflydelse på den umiddelbare forvaltning.

Udvalgsstyrets opprioritering af de fire nævnte hensyn sker dog på bekostning af en række andre hensyn. Det første af sådanne hensyn vedrører klarhed i ansvarsfordelingen og transparens i beslutningsprocessen. Ligesom magten er spredt i udvalgsstyret, er ansvaret således også spredt mellem de politiske partier – som jo træffer beslutningerne i konsensus i de stående udvalg – og

mellem politikere og embedsmænd. Konsekvensen er, at vælgerne får vanskeligt ved at gennemskue, hvem der bør straffes eller belønnes på valgdagen (Ibsen, 2004: 42; Mouritzen, 2001: 371). Udvalgsstyret hæmmer yderligere transparensen i beslutningsprocessen ved at henlægge udvalgs-møderne bag lukkede døre, hvor den reelle politiske debat typisk foregår i modsætning til de åbne kommunalbestyrelsesmøder, hvor debatten typisk er ganske kort og afspejler de politiske forlig, som allerede er indgået (Mouritzen, 2001: 371).

Den uklare ansvarsfordeling i udvalgsstyret får indirekte konsekvenser for den samtidige nedprioritering af endnu et hensyn, nemlig hensynet til et handlekraftigt politisk lederskab. Eftersom alle politikere deler ansvaret, både for det som går godt, og det som går skidt – og vælgernes belønning/straf derfor vil være ret vilkårlig – har politikerne nemlig ikke noget større incitament til at vise politisk mod og handlekraft. Tværtimod vil politikerne løbe en stor risiko ved at gå foran med visioner og reformer – ikke mindst reformer, der gør ondt – idet en sådan synliggørelse af det politiske ansvar uundgåeligt vil medføre vælgernes klare dom ved det næste valg. Et svagt politisk lederskab vil derfor også bidrage til at fremme den stabilitet, der blev fremhævet ovenfor.

Et tredje væsentligt hensyn, som nedprioriteres i udvalgsstyret, er hensynet til demokratisk kontrol. Som det følger af ovenstående, vanskeliggøres vælgernes demokratiske kontrol af politikerne af en uklar ansvarsfordeling og mangel på transparens i beslutningsprocessen. Men dertil kommer, at politikerne demokratiske kontrol med forvaltningen hæmmes i udvalgsstyret. Som jeg tidligere har været inde på, sker lægmændenes tætte inddragelse i de udførende beslutninger nemlig på bekostning af deres kontrolmuligheder. Styreformen indebærer, at de fleste politikere ikke alene fungerer som ”lovgivende” magt ved at fastlægge overordnede principper for forvaltningen i kommunalbestyrelsen, men også er tæt involveret i den løbende administration, dvs. den ”udøvende” magt (Ibsen, 2004: 42; Mouritzen, 2001: 371). Politikerne får derfor svært ved at føre kontrol med, om forvaltningen nu også fungerer efter hensigten – for hvordan kan den lovgivende magt egentlig kontrollere sig selv? Er der endelig noget, som går galt, vil politikerne i reglen også have et medansvar (Ibsen, 2004: 42).

Ved at væve det politiske niveau tæt sammen med det administrative niveau, hæmmer udvalgsstyret endvidere styrbarheden i den kommunale organisation. Udvalget, der skal administrere et givent sektorområde, kommer nemlig let til at identificere sig med området, og dermed fungere som udgiftsadvokater frem for udgiftsvogtere. Gennem udvalgsarbejdet har de ledende embedsmænd i forvaltningen endvidere let adgang til at danne alliancer med beslutningstagerne på området, hvilket øger udgiftspresset inden for den enkelte sektor, men også hæmmer den overordnede og tværgående koordination mellem de enkelte sektorer. Koordinationen hæmmes yderligere af udvalgsstyrets tendens til at væve de politiske partier ind i hinanden gennem det fælles arbejde i udvalgene. Udvalgsstyret skaber altså ikke kun alliancer mellem politikere og embedsmænd, men også mellem forskellige politiske partier, hvilket bidrager til at opbygge høje mure mellem forskellige fagudvalg og forvaltninger, der hver især vil forsøge at tilgodese deres egne interesser uden at se på helheden i den kommunale organisation (Mouritzen, 2001: 372).

2.4. Erfaringer fra ind- og udland

Der findes ingen undersøgelser, som har fokuseret snævert på de danske kommuners erfaringer med udvalgsstyret. Måske fordi udvalgsstyret er så almindeligt udbredt og har eksisteret i så mange år, at kun de færreste har sat spørgsmålstegn ved styreformens effekt på det lokale demokrati. Det tætteste, man kommer på en undersøgelse af det danske udvalgsstyre, er en evaluering af varianten, mellemformstyret med delt administrativ ledelse i forbindelse med styreformens implementering i København, Odense og Aalborg (Berg og Pedersen, 2001).

Undersøgelsen fulgte implementeringen over en treårig periode og fokuserede især på styreformens konsekvenser for lægmændenes inddragelse, den politiske kontrol, professionalisme og den tværgående koordination.

Erfaringerne i de tre kommuner var relativt ens. I kraft af lægmændenes inddragelse i den daglige administration, følte langt de fleste politikere, at deres indflydelse på de udførende beslutninger var omfattende, og at den store indsigt i udvalgenes sagsområde også gjorde det lettere for

dem at føre kontrol med administrationens, herunder borgmesterens, forvaltning af kommunalbestyrelsens beslutninger (Berg og Pedersen, 2001: 62). Lægmændenes indflydelse var dog også underlagt nogle begrænsninger i form af administrationens høje grad af autonomi, udvalgsformændenes position som fuldtidspolitikere og egne begrænsede ressourcer med hensyn til tidsforbruget på det kommunalpolitiske arbejde. Erfaringerne med mellemformstyret pegede også på problemer i forhold til den tværgående koordination mellem de forskellige sektorer, idet økonomiudvalgene i de tre kommuner ikke for alvor formåede at prioritere opgaver og midler på tværs af udvalg og forvaltninger. Årsagerne hertil ligger i forlængelse af de hensyn, som styreformens henholdsvis fremmer og hæmmer, idet lægmændenes inddragelse ser ud til at have en afsmittende effekt på deres relative styrke i partigruppen. Med lægmændenes indsigt i fagområderne, er det således lettere for dem at argumentere for udvalgets udgiftsønsker i partigruppen, og partiets repræsentant i økonomiudvalget får vanskeligere ved at varetage den tværgående prioriteringsopgave uden at krænke partikammeraten (Berg og Pedersen, 2001: 84). Mange af de effekter, der teoretisk kunne afledes af styreformens hovedmodel, viser sig således også at kunne bekræftes i de tre case kommuner.

De svenske erfaringer med udvalgsstyret ligger tæt op af de danske. Også her opleves der store problemer med den tværgående koordination. Eftersom der har været en stigende – om end uformel – professionalisering af det svenske udvalgsstyre igennem de seneste år, er embedsmændenes autonomi også begyndt at afspejle sig i forhold til det økonomiske område. Det er således ret almindelig, at det er embedsmændene, som foreslår, hvilke politiske prioriteringer, der skal foretages i en situation, hvor ressourcerne er faldende (Montin, 2005).

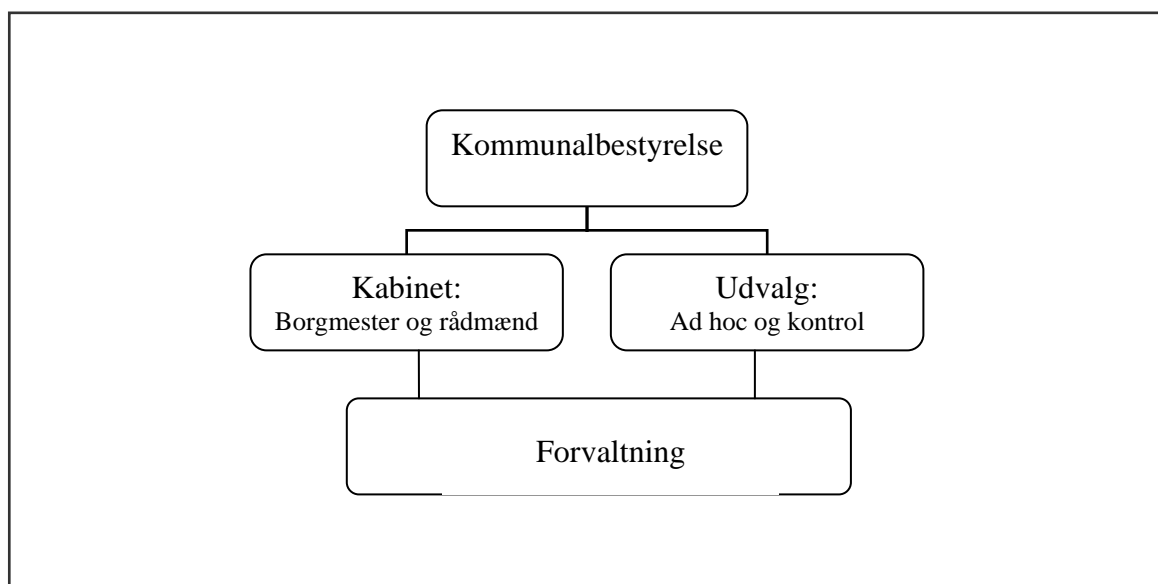
Som følge af en række forskellige faktorer, herunder arbejdsløshed, kvalitetsforringelser i serviceydelserne, sociale problemer, et voksende antal ældre m.v., har de svenske kommuner igennem en længere periode haft problemer med at imødekomme borgernes forskellige behov. Dette har resulteret i en generel mistillid til de svenske kommuner og en faldende valgdeltagelse. Forhold som har bidraget til gennemførelsen af visse ændringer i styreformens. Fra år 2002 er det således blevet muligt at nedsætte ad hoc udvalg med medlemmer fra kommunalbestyrelsen og/eller udefra, med det formål at inddrage ressourcer fra borgere og andre grupper i kommunen. Hvilke konsekvenser disse styreformændringer vil have for det lokale demokrati i Sverige, er det dog endnu for tidligt at sige noget om (Montin, 2005).

Foruden de nævnte danske og svenske erfaringsopsamlinger, har en international undersøgelse af kommunaldirektører (Mouritzen og Svara, 2002) peget på nogle særlige forhold ved samspillet mellem politikere og embedsmænd i de lande, som har udvalgsstyrede kommuner, og i særdeleshed Danmark. Undersøgelsen fremhæver således udvalgsstyrets tendens til at politisere embedsmændene, det vil sige tendensen til, at topembedsmændene er stærkt orienteret mod det politiske niveau og langt mere engageret i politisk rådgivning og udviklingen af normer for samspillet mellem politikere og embedsmænd, end det er tilfældet i lande uden udvalgsstyre (Mouritzen og Svara, 2002: 142; 197). En af forklaringerne på denne erfaring med udvalgsstyret er, at de professionelle topembedsmænd i særlig grad ser det som deres rolle at skabe stabilitet og kontinuitet i den kommunale administration, som en modvægt til lægmændenes ”ad hoc” forvaltning i udvalgene (Mouritzen, 2001: 370).

3. Kabinetsstyre

3.1. Modellens politiske organisering

Ligesom i udvalgsstyret, er det også kommunalbestyrelsen, der er den øverste beslutningsmyndighed i kabinetsstyret. Kommunalbestyrelsen fastlægger således kommunens overordnede politik og udpeger medlemmerne af det kabinet, som har til opgave at forestå den udførende administration. Kabinettets medlemmer, som består af en borgmester og et antal rådmænd, vælges af et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer. Kabinetsmedlemmerne er fuldtidspolitikere med ansvaret for de udførende opgaver, herunder forberedelsen af de forskellige politikker og det kommunale budget, implementeringen af kommunalbestyrelsens beslutninger og forvaltningens organisering. Borgmesteren varetager, som leder af kabinettet, også den koordinerende funktion. Kabinettet udgør tilsammen et kollektivt politisk lederskab, som i fællesskab holdes ansvarligt over for beslutningerne. I modsætning til udvalgsstyret, er kabinettet ene om at varetage de udførende administrative opgaver. Kommunalbestyrelsen har mulighed for at nedsætte et antal ad hoc og kontroludvalg, men uden nogen kompetence for så vidt angår de udførende beslutninger. De menige medlemmer af kommunalbestyrelsen har således kun adgang til at udfordre, overvåge og kontrollere kabinettets politik og ikke til at tage del i den umiddelbare forvaltning. Der skelnes med andre ord skarpt mellem den "lovgivende" og den "udøvende" magt i kabinetsstyret.



Figur 3. Kabinetsstyre

Kabinetsstyret praktiseres i en række europæiske lande, og har navnlig vundet udbredelse igennem de seneste år, idet bl.a. England og de større norske byer har udskiftet deres hidtidige styreform – henholdsvis udvalgsstyre og kommunaldirektørstyre – med kabinetsstyret. (Da flertallet af de norske kommuner imidlertid stadig har kommunaldirektørstyre, skal jeg dog vende tilbage til den norske case under den senere behandling af denne styreform).

Der findes dog flere forskellige varianter af kabinetsstyret. Den belgiske og den engelske version, er nok dem, som kommer tættest på den skitserede hovedmodel. I Belgien afviger praksis kun fra modellen på et centralt punkt, nemlig at der er nedsat et formandskab blandt kommunalbestyrelsesmedlemmerne, som har til opgave at formulere kommunalbestyrelsens dagsorden (Ackaert, 2005). En væsentlig forskel mellem den engelske variant – som praktiseres i 81 procent af de engelske kommuner (John, 2004) – og hovedmodellen for kabinetsstyret er, at de engelske kommuner ikke selv frit kan vælge, hvorvidt de ønsker at nedsætte kontroludvalg eller ej, men der-

imod er forpligtet til at udpege et kontroludvalg ved hjælp af proportionalitetsprincippet. Kontroludvalget har pligt til at granske kabinettets udførende beslutninger og skal endvidere fremlægge alternative forslag til kabinettets politik (Rao, 2003: 9-10). I nogle af de engelske kommuner kan borgmesteren selv udpege kabinettets medlemmer, mens andre kommuner har valgt at lade denne beføjelse blive i kommunalbestyrelsen (John, 2004).

I Holland og i et mindre antal store norske byer, heriblandt Oslo og Bergen, praktiseres en mere rendyrket ministeriel model. Rådmændene i Holland og de norske byer behøver således ikke at være medlemmer af kommunalbestyrelsen, men kan rekrutteres direkte uden for denne kreds af folkevalgte (Denters et al., 2005; Baldersheim, 2005). I begge de to lande er der en uformel arbejdsdeling imellem rådmændene i kabinettet, og kommunalbestyrelsen kan afsætte den enkelte rådmand undervejs i funktionsperioden, hvis kommunalbestyrelsen fatter mistillid til vedkommende. Der er altså ikke et kollektivt ledelsesansvar i kabinettet. De to modeller afviger dog også på flere punkter fra hinanden. I de store norske byer fungerer borgmesteren nemlig kun som formand for kommunalbestyrelsen og indtræder ikke i kabinettet. Dette ledes i stedet af en kabinetterleder, som vælges ved flertalsvalg af kommunalbestyrelsen.

Den hollandske model adskiller sig yderligere fra hovedmodellen derved, at kabinettet selv ansætter embedsmændene i forvaltningen. En undtagelse er dog kommunaldirektøren, som ansættes af den samlede kommunalbestyrelse. Endvidere understøtter den hollandske variant de menige kommunalbestyrelsesmedlemmers kontrolfunktion ved hjælp af to særlige administrative funktioner. Den ene funktion varetages af en embedsmand, en såkaldt "Council Clerk". De funktioner, som knyttes til embedet er blandt andet: praktisk sekretærbistand til kommunalbestyrelsens menige medlemmer og kontroludvalg (arrangement af møder, udarbejdelse af mødereferater o.l.), juridisk rådgivning, assistance i forbindelse med rekvirering af dokumenter og analyser i den administrative organisation, hjælp til formulering af nye initiativer, herunder udarbejdelse af analyser, forslagsformulering, forberedelse af spørgsmål og høringer, m.v. I de mindre kommuner vil embedsmanden kun kunne trække på en beskedent sekretærbistand i forbindelse med varetagelsen af alle disse mange funktioner, mens han i de større kommuner vil have en lille personalegruppe at råde over. Den anden funktion er en revisionsfunktion, betegnet som "Court of Audit", der enten udøves af helt uafhængige embedsmænd eller udøves af et udvalg bestående af medlemmer af kommunalbestyrelsen. Revisionsgruppen har til opgave at foretage undersøgelser af administrationens arbejdsgangsprocesser og effektivitet, dvs. en form for forvaltningsrevision, med det formål at understøtte kommunalbestyrelsen i dens kontrol af den udførende administration (Denters et al., 2005).

Endelig skal også nævnes en dansk variant af kabinetsstyret, nemlig magistratstyret, som nu kun praktiseres i Aarhus kommune. Magistratstyret er nok den variant, som adskiller sig mest fra den skitserede hovedmodel. I modsætning til kabinetsstyreformens i de øvrige lande, sammensættes kabinettet (betegnet: "Magistraten") i den danske version nemlig ved proportionalitetsprincippet, således at kabinettets partipolitiske sammensætning afspejler kommunalbestyrelsens. Rådmændene vælges, ligesom borgmesteren, for en fireårig periode og kan ikke afsættes i løbet af funktionsperioden (Engberg, 2004: 148). I det danske magistratstyre, er borgmesteren formand for såvel kommunalbestyrelsen som magistraten. I magistraten er det borgmesterens opgave at udtale sig om sager vedrørende økonomi, planlægning eller overordnet administration samt at fordele sagerne til rådmændene. Herefter er det hver enkelt rådmands opgave at varetager den umiddelbare forvaltning inden for det respektive sagsområde. Til hvert af disse sagsområder nedsetter kommunalbestyrelsen et udvalg, der rådgiver rådmanden og fungerer som høringsorgan for kommunalbestyrelsen. I modsætning til den engelske og belgiske variant af kabinetsstyret, er det altså hver enkelt rådmand, som er ansvarlig for sit område, og der er derfor ikke tale om, at kabinettet udgør en kollektiv ledelse med fælles ansvar.

3.2. Politiske og administrative funktioner og roller

I modsætning til udvalgsstyret understøtter kabinetsstyret ikke en mangfoldighed af funktioner og roller til alle medlemmer af kommunalbestyrelsen, men derimod en ganske bestemt fordeling af

funktioner og roller mellem de folkevalgte. Der er således knyttet et sæt af funktioner og roller til de politikere, som indgår i kabinettet, og et andet sæt af funktioner og roller til de politikere, som står uden for kabinettet.

De formelle opgaver for de folkevalgte i kabinettet består, som tidligere nævnt, i at forberede sager til kommunalbestyrelsen, at implementere beslutningerne og at lede forvaltningen. De forventninger, der rettes mod kabinettets medlemmer, vil således være forventninger om, at de på den ene side påtager sig et politisk lederskab, der er proaktivt og retter sig mod såvel kommunalbestyrelsen som de eksterne omgivelser, og på den anden side påtager sig et administrativt lederskab, der retter sig nedad i organisationen, mod forvaltningen. Forventningerne kan sammenfattes i en regeringsrolle (Berg, 2000: 249ff.). De funktioner, der knytter sig til de folkevalgte uden for kabinettet, er af en noget anden karakter. Funktionerne vil være mere uformelle, og vil dels bestå i at udøve demokratisk kontrol af kabinettet, dels bestå i løbende at formidle vælgernes holdninger ind kommunalbestyrelsen. Forventningerne til kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan derfor sammenfattes i en oppositionsrolle (Berg, 2000: 252ff.). For den gruppe menige politikere, som er med i flertalskoalitionen, men står udenfor kabinettet, vil der typisk være endnu et sæt forventninger, nemlig forventninger om at de foruden at kanalisere vælgernes holdning ind i kommunalbestyrelsen også sørger for at formidle disse holdninger videre til kabinettet, som så kan danne afsæt for deres politikformulering.

Set i forhold til udvalgsstyret, er administrationens autonomi mere indskrænket i kabinetsstyret. Det skyldes en kombination af to forhold. For det første varetager kabinettet, som står i spidsen for den udførende administration, hvervet på fuld tid, hvilket medfører en delvis professionalisering af det politiske hverv. Som administrative ledere af den kommunale forvaltning vil rådmændene med andre ord opnå en faglig indsigt i området, som gør det muligt at operere mere selvstændigt og trænge dybere ned i administrationens lag end de almindelige udvalgsformænd. Dertil kommer, at kabinettet i forbindelse med beslutninger om forvaltningens organisering også har ret til at ansætte og afskedige personale i forvaltningen. For det andet har kabinettet også den politiske ledelsesret, hvorfor det i en lang række sager selvstændigt kan træffe beslutninger uden, at forvaltningen har afgivet en saglig og neutral indstilling. På den baggrund vil der være en forventning om, at forvaltningen ikke agerer selvstændigt uden om rådmanden. Eftersom forvaltningen også har til opgave at servicere de, af kommunalbestyrelsen, nedsatte udvalg, vil administrationen dog komme i et krydspres mellem rådmanden og de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer (som det fremgik ovenfor, forsøger den hollandske variant af kabinetsstyret i praksis at reducere dette krydspres ved at dedikere nogle bestemte administrative servicefunktioner til oppositionen).

3.3. Modellens prioritering af forskellige hensyn

Kabinetsstyret og udvalgsstyret står på flere måder i kontrast til hinanden, hvorfor kabinetsstyret også fremmer en række af de hensyn, som udvalgsstyret hæmmer, og modsat hæmmer en række af de hensyn, som udvalgsstyret fremmer. For det første hæmmes både lægmandsinddragelsen og dermed også magtspredningen i kabinetsstyret, idet al beslutningskompetence vedrørende den udførende administration, som nævnt, placeres i ét politisk organ: kabinettet. Et andet hensyn, som nedprioriteres i modellen, er hensynet til konsensus i den politiske beslutningstagen. Som tidligere belyst, står regeringsrollen og oppositionsrollen i stærk kontrast til hinanden, blandt andet fordi der iboende rollerne er en "checks and balances" mekanisme, som vil have en tendens til at fremme konfliktforholdet mellem de folkevalgte. Dertil kommer, at udvalgsarbejdet i kabinetsstyret har en mindre forpligtende karakter, idet udvalgene jo ikke skal træffe egentlige beslutninger, men kun afgive høringssvar, rådgive m.v. De politiske partier er derfor ikke tvunget til at samarbejde på tværs af partipolitiske skel og bliver derfor ikke vævet så meget ind i hinanden, som de tendentielt vil gøre det i udvalgsstyret. I forlængelse heraf kan nævnes et tredje hensyn, som nedprioriteres i kabinetsstyret, nemlig stabilitet i forvaltningen. Idet alle udførende beslutninger træffes af et fast politisk flertal, vil det indebære en øget risiko for store ændringer i forvaltningens praksis i forbindelse med et systemskift, hvor et nyt politisk flertal kommer til magten.

Som nævnt er der dog også en række forhold, som netop opprioriteres i Kabinettsstyret. Et af disse er en klar ansvarsplacering og transparens i beslutningerne. Dette følger af kabinetsstyrets entydige placering af den udførende magt, som gør det relativt klart og gennemskueligt for borgerne, at det er flertalspartiet/flertalskoalitionen, der tegner kommunens politik og som har ansvaret for de beslutninger, som hver dag føres ud i livet (Hambleton og Sweeting, 2004: 476). Det vil også være synligt for borgerne, hvilke af de forslag, som behandles i kommunalbestyrelsen, der er fremsat af kabinettet og hvilke der er modforslag, fremsat af oppositionen. Som en konsekvens heraf vil borgerne vide, hvilke partier – og i rådmændenes tilfælde endda personer – som de skal stille til ansvar, hvis noget går galt. De vil også vide, hvem de skal belønne, hvis noget går godt.

Også det politiske lederskab fremmes af kabinetsstyrets politiske organisering (Hambleton og Sweeting, 2004: 476). Dels legitimerer de forskellige funktioner, der knytter sig til kabinettet, at kabinettets medlemmer udøver politisk lederskab, dels er der i modellen indbygget et egentligt incitament til at tage lederskabet på sig på grund af den høje grad af transparens. Netop bevidstheden om, at den belønning eller straf, som venter ved det næste valg, ikke er mere eller mindre vilkårlig, men derimod knytter sig til kabinettets præstation og responsivitet overfor borgerne, vil fremme medlemmernes og borgmesterens aktive politiske lederskab. I forlængelse heraf vil styreformens også fremme den politiske styrbarhed. Der er især to årsager hertil. For det første vil kabinettet ikke alene blive vurderet på dets evne til at udvikle kommunen og levere efterspurgte serviceydelser. Det vil også blive vurderet på dets evne til at skabe et solidt økonomisk fundament i kommunen og et passende skat-service forhold. For det andet vil kabinettet, i kraft af dets kollektive ansvar og politiske flertal, have langt bedre muligheder for at foretage de nødvendige prioriteringer mellem de forskellige serviceområder, end eksempelvis et økonomiudvalg med en bred partipolitisk sammensætning.

Et sidste, og meget centralt, hensyn, som opprioriteres i kabinetsstyret er hensynet til politisk kontrol. Dette følger naturligvis af den skarpe sondring mellem den ”lovgivende” og ”udøvende” magt, som gør det muligt for kommunalbestyrelsen at foretage en effektiv kontrol af kabinettets magtudøvelse.

Helt afgørende, for om de prioriterede hensyn reelt vil afspejles, er imidlertid den metode, hvorefter man fordeler pladserne til kabinettet, dvs. hvorvidt det sker ved flertalsprincippet eller proportionalitetsprincippet. Så længe kabinettets medlemmer – i overensstemmelse med den præsenterede hovedmodel – udpeges blandt flertallet i kommunalbestyrelsen, vil der ikke være markante afvigelser mellem den her skitserede prioritering og de hensyn, som reelt fremmes/hæmmes. Det vil der imidlertid, såfremt kabinettet sammensættes af forskellige partier, herunder eventuelle minoritetspartier. I så fald bliver den udøvende magt nemlig delt mellem flere mange og vidt forskellige partier, hvoraf nogle vil tilhøre oppositionen. En følge heraf vil være, at den ellers så klare ansvarsfordeling, systemets transparens, det politiske lederskab m.v. ikke fremmes, men derimod hæmmes (Berg og Pedersen, 2001: 92).

3.4. Erfaringer fra ind- og udland

De danske erfaringer med kabinetsstyret er begrænsede, idet de alene omfatter erfaringer med et mindre antal magistratstyrede kommuner, der afviger væsentligt fra hovedmodellen på grund af proportionalitetsprincippet og den individuelle politiske ledelse. Der er ikke gennemført nogen evaluering af det fungerende magistratstyre i Århus Kommune, men der er gennemført både interne og eksterne evalueringer (Indenrigsministeriet, 1987; 1995a; 1995b; Berg og Pedersen, 2001: 9-10) af det nu nedlagte magistratstyre i København, Odense, og Aalborg. Erfaringerne varierer lidt, men generelt er de af overvejende negativ karakter (Berg og Pedersen, 2001: 4ff.). En af de negative erfaringer var, at kommunalbestyrelsens medlemmer blev inddraget for lidt i den direkte forvaltning af de kommunale opgaver. Dette bevirkede dels, at magistratens medlemmer ikke i den fornødne grad følte sig bundet af beslutningerne i kommunalbestyrelsen, dels at de menige politikere følte sig indflydelsesløse og demotiverede (Berg og Pedersen, 2001: 6; 9). Endnu en negativ erfaring vedrørte den politiske kultur i magistraten, som afholdt medlemmerne fra

at ”blande sig” i hinandens områder. Det forårsagede store vanskeligheder med at løfte den tværgående og koordinerende opgave i forhold til det arbejde, der foregik i de enkelte magistratsafdelinger (Berg og Pedersen, 2001: 6). Endelig havde især Københavns Kommune også negative erfaringer med sagsbehandlings effektivitet, der blev betegnet som værende tung og tidskrævende (Indenrigsministeriet, 1995a).

Erfaringerne fra udlandet varierer alt efter styreformens konkrete udformning. De fleste lande har endvidere gennemført evalueringer relativt hurtigt efter implementeringen af kabinetsstyret eller af ændringer heri, hvorfor en del af erfaringerne bør betragtes som foreløbige.

Dette gælder ikke mindst for England, som indførte kabinetsstyret så sent som i 2000 efter at have haft udvalgsstyre siden 1835 (John, 2004). De tidligere evalueringer af kabinetsstyret peger stort set alle på de samme effekter. De positive effekter vedrører for det første beslutningsprocessen, hvorom der er bred enighed om, at den er blevet mere hurtig og effektiv (Rao, 2005, John, 2004). En anden positiv effekt udpeges i forhold til ansvarsfordelingen, der vurderes som langt mere klar og entydig end tidligere (Rao, 2005, John, 2004). Endelig melder evalueringerne også om et styrket og mere fokuseret politisk lederskab (Rao, 2005, John, 2004). Der peges dog også på en række ulemper, heriblandt at de menige medlemmer af kommunalbestyrelsen føler sig sat uden for indflydelse og er disengagerede. Der gives også udtryk for, at de menige politikere er forvirrede over den nye kontrolrolle i forhold til kabinettet og i et hele taget er usikre på deres kompetencer og beføjelser i kabinetsstyret (Rao, 2005, John, 2004). Styrelseslovens mangel på præcision i forhold til de menige politikeres funktioner vurderes at være en væsentlig årsag hertil. På det nationale niveau i England har udvalgene mulighed for at rekvirere undersøgelsesrapporter, foretage høringer, stille spørgsmål til ministeren m.v., mens det på det lokale plan stadig er meget usikkert, hvilke magtbeføjelser, kontroludvalget har, samt hvilke sanktioner, udvalget kan iværksætte over for det udførende organ, såfremt dette ikke lever op til dets forpligtelser (Rao, 2003; 2005). Endvidere er de lokale kontroludvalg ikke understøttet af et specialiseret embedsmandskorps, ligesom man ser det på nationalt niveau. Det er de samme embedsmænd, som servicerer både kabinet og kontroludvalg, hvilket ofte sætter embedsmændene i et krydspres mellem de to politiske organer (Rao, 2005). Endnu et forhold, som giver anledning til problemer i den engelske variant af kabinetsstyret, er det paradoks, at et menigt medlem af kommunalbestyrelsen på en og samme tid kan tilhøre flertallet og være medlem af kontroludvalget. Indtil videre har det været op til hvert enkelt parti at skabe en kontrollkultur uafhængig af partidisciplin, men der er mange og store problemer forbundet dermed, først og fremmest fordi det enkelte partimedlem ofte føler sig fanget i et krydspres mellem kravene om at udøve kontrol og kravene om loyalitet over for partiet med ”regeringsmagten” (Leach og Copus, 2004: 352).

De nævnte problemer, herunder især de ulemper, der er forbundet med kontrolrollen, har i England skabt en bekymring for, at det vil smitte negativt af på rekrutteringen af lokalpolitikere – en bekymring, som forstærkes af, at rekrutteringen allerede før indførelsen af kabinetsstyret var genstand for stor bekymring (Rao, 2005).

De store norske byers erfaringer med kabinetsstyret står i kontrast til de engelske, idet de menige medlemmer af kommunalbestyrelsen ikke på samme måde har været frustreret over deres oppositionsrolle, men tværtimod har vist sig som en konstruktiv og ansvarlig opposition også med hensyn til at fremsætte modforslag til kabinettets politiske udspil (Baldersheim, 2005). Dette forhold kan bl.a. forklares med, at oppositionen er blevet understøttet i denne rolle dels af udvalgssekretariater dels af partigruppernes egne sekretariater. Dertil kommer, at det generelle konfliktniveau mellem de to fløje i kommunalbestyrelsen, endvidere ikke har været særligt markant (Baldersheim, 2005). Med hensyn til forventningerne om en øget politisk styring af bl.a. det finansielle område, har de norske erfaringer dog været mere skuffende (Baldersheim, 2005).

I Holland er der endnu ikke gennemført nogle systematiske evalueringer af de seneste ændringer af kabinetsstyret, som blev foretaget i 2002 (Denters et al., 2005). Ændringerne inkluderer bl.a. initiativet med de administrative støttefunktioner til de menige medlemmer af kommunalbestyrelsen, en ny koordinerende funktion hos borgmesteren samt muligheden for at rekruttere rådmænd uden for kommunalbestyrelsen. De første indledende undersøgelser af ændringerne

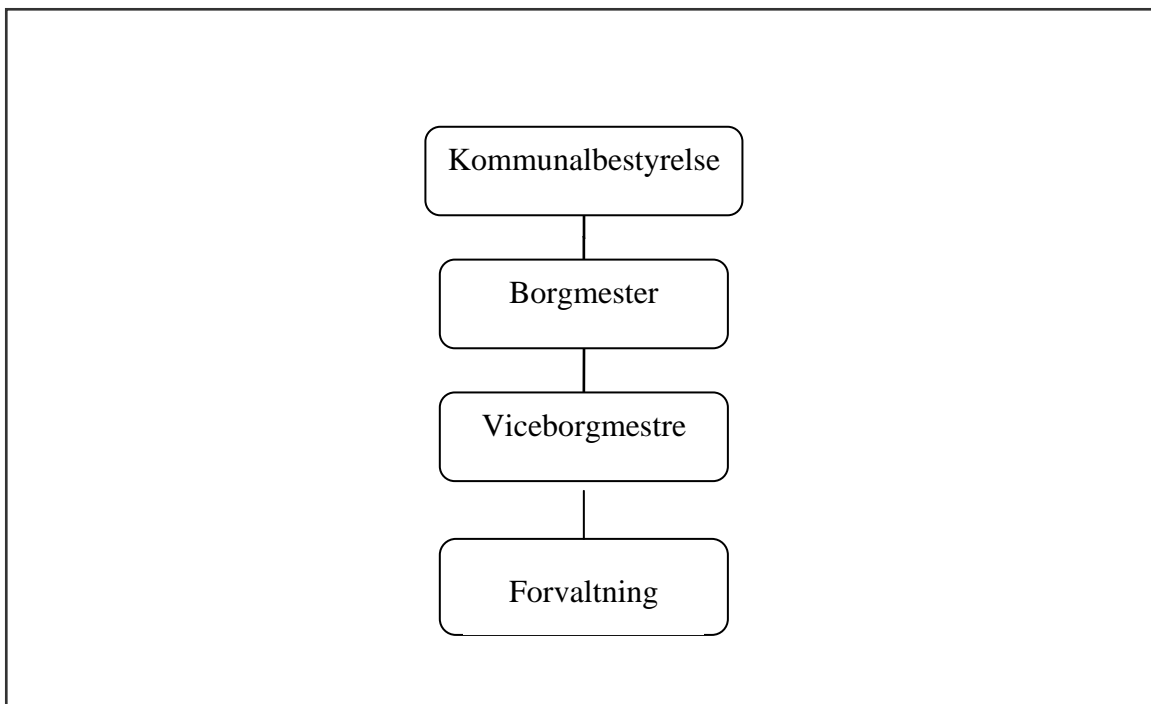
tyder dog på positive erfaringer. For det første ser det ud til, at det er muligt at rekruttere politiske ledere fra en bredere kreds end tidligere. For det andet ser det ud til, at støtten til de menige politikeres udøvelse af kontrol har en positiv effekt på tidligere tiders noget mangelfulde kontrol af kabinettet. Endelig tyder det på, at koordinationen og den tværgående prioritering i kabinettet er blevet styrket. Sidstnævnte skyldes dog ikke nødvendigvis borgmesterens nye muligheder i kabinettet, men kan også forklares ved, at rådmændene nu arbejder tættere sammen som et kollegium for at ruste sig mod byrådets kontrol og kritiske blik. Når de førhen så sikre relationer til byrådet ikke længere kan tages for givet, kræves der nemlig et mere tæt samarbejde og en øget koordinati-on frem for et meget sektoropdelt kabinet med atomiserede rådmænd (Denters et al., 2005).

4. Borgmesterstyre

4.1. Modellens politiske organisering

Som i de foregående to styreformmodeller er det også kommunalbestyrelsen, som fastsætter de overordnede rammer for den kommunale politik og organisation i borgmesterstyret. Hermed hører enhver lighed imidlertid også op, for hvor den politiske ledelse er kollektiv i både udvalgsstyret og kabinetsstyret, er den individuel i borgmesterstyret. Det er således alene borgmesteren, der har den politiske og administrative ledelse af kommunen.

Borgmesteren vælges enten af byrådets flertal eller igennem direkte valg. Borgmesterens opgaveområde er stort og omfatter stort set de samme opgaver, som i kabinetsstyret blev varetaget af både borgmester og rådmænd tilsammen. Til opgaveområdet hører således: udarbejdelse af politikforslag og budgetforslag, administrative ansættelser og afskedigelser, implementering af den vedtagne politik m.v. Borgmesteren kan udpege en eller flere viceborgmestre til at støtte sig i opgaveløsningen og har kompetence til at tildele dem den daglige ledelse af særlige sektorområder. Afhængig af borgmesterens ønsker, kan viceborgmestrene enten rekrutteres fra kommunalbestyrelsen eller uden for kredsen af folkevalgte. Det er også borgmesteren, der suverænt bestemmer, om der eventuelt skal nedsættes et eller flere rådgivende ad hoc udvalg. Endelig har borgmesteren også mulighed for at råde over en gruppe af politisk udnævnte embedsmænd. Der er altså i realiteten tale om en enhedsforvaltning, hvor den udførende magt de facto er koncentreret hos borgmesteren og først i anden række hos hans håndgangne mænd. Da borgmesteren yderligere er formand for kommunalbestyrelsen, er det således også vanskeligt at sondre mellem den ”lovgivende” og den ”udøvende” magt i borgmesterstyret.



Figur 4. Borgmesterstyret

Borgmesterstyret findes i forskellige varianter i blandt andet Frankrig, Spanien, Tyskland, Italien og USA. Styreformen i disse lande varierer blandt andet i forhold til valgmetoden. I de to førstnævnte lande er det således kommunalbestyrelsen, der udpeger borgmesteren, mens borgmesteren i de tre sidstnævnte lande vælges ved et direkte valg.

I Frankrig vælges borgmesteren af kommunalbestyrelsen. Valgreglerne ved lokalvalget medfører, at det parti, som opnår flest stemmer er sikret et flertal af pladserne i kommunalbestyrelsen og dermed også kan bestemme, hvem der skal være borgmester. Borgmesteren er formand for kommunalbestyrelsen og fungerer for en fast 6-årig periode. Borgmesteren udpeger selv sine viceborgmestre, som hentes fra kommunalbestyrelsen. I styrelsesloven er der fastsat et loft over antallet af viceborgmestre, som er gjort afhængig af kommunens størrelse. Hvis kommunen er mindre end 20.000 indbyggere, må borgmesteren således udpege én viceborgmester til at støtte ham. Hvis kommunen har et indbyggertal mellem 20.000-40.000, må der udpeges to viceborgmestre, og for kommuner med et indbyggertal på over 40.000 indbyggere må der udpeges en ekstra viceborgmester for hver 45.000 indbyggere (Kerrouche, 2005). I de store kommuner har borgmesteren yderligere mulighed for at udpege en gruppe af politiske embedsmænd, som igennem den 6-årige funktionsperiode bindes i et tæt loyalitetsforhold til borgmesteren. Ved et borgmesterskift i forbindelse med valget er det meget derfor meget almindeligt, at disse topembedsmænd også udskiftes (Kerrouche, 2005; Mouritzen og Svava, 2002: 57).

Ligesom i den franske variant vælges borgmesteren også i Spanien af et flertal i kommunalbestyrelsen. Modellen afviger dog fra den franske derved, at der er indbygget et parlamentarisk element, som gør det muligt for kommunalbestyrelsen at fremsætte et mistillidsvotum til borgmesteren og dermed vælte borgmesteren inden valgperiodens udløb. Borgmesteren kan dog vælge at udskrive nyvalg til hele kommunalbestyrelsen. Denne mulighed er konstrueret med ønsket om at sikre en vis stabilitet i det lokale demokrati, idet man antager, at en trussel om nyvalg kan disciplinere kommunalbestyrelsen til kun at vælte borgmesteren under helt ekstraordinære omstændigheder. Den spanske model afviger også fra den franske derved, at kommunalbestyrelsen – i kommuner med flere end 5000 indbyggere – er forpligtet til at nedsætte et antal udvalg, som skal forberede beslutningerne til kommunalbestyrelsen. Udvalgenes antal og specialisering er imidlertid op til den enkelte kommunalbestyrelse, hvorfor man i nogle kommuner blot har et enkelt

forberedende udvalg, mens man i andre kommuner har ligeså mange forberedende udvalg, som der er fagforvaltninger (Ferran og Horta, 2005).

Som nævnt ovenfor, kombineres borgmesterstyret i Tyskland, Italien og USA med et direkte valg til borgmesterposten. Det direkte valg styrker ikke borgmesterens formelle autoritet, men i allerhøjeste grad hans uformelle magt, idet det direkte mandat fra borgerne øger borgmesterens legitimitetsbase og hans gennemslagskraft i forhold til kommunalbestyrelsen (Larsen, 2003). Det er imidlertid ikke alle lande med direkte valg til borgmesterposten, der også tilføjer øgede beføjelser til borgmesteren ved hjælp af borgmesterstyret. I Norge har man således eksperimenteret med direkte valg af borgmestre ved de tre seneste valg i et mindre antal kommuner, uden at man i øvrigt har ændret styreformen (Larsen, 2003). Også i de større engelske byer, heriblandt London, har man indført direkte valg til borgmesterposten og samtidig bibeholdt kabinetsstyret (Larsen, 2003). I de varianter af borgmesterstyret, der skal uddybes i det nedenstående, har man dog netop koblet det direkte valg og de udvidede beføjelser i en og samme model, hvorfor borgmesteren altså i alle disse varianter opnår en endnu stærkere institutionel position end i de ovenstående varianter, der ikke omfattede et direkte valg til posten.

I Tyskland varierer borgmesterstyret fra delstat til delstat. I alle delstater vælges borgmesteren, som nævnt, gennem direkte valg. I de fleste delstater er valgperioden for henholdsvis borgmester og kommunalbestyrelse af forskellig længde, idet borgmesteren har en længere valgperiode end byrådet. Det indebærer en risiko for, at borgmesteren og kommunalbestyrelsen i perioder kan have forskellig politisk farve med deraf følgende konflikter. I to delstater har man dog valgt at synkronisere valgperioden. Også borgmesterens beføjelser er forskellige inden for de enkelte delstater. I flertallet af delstater er borgmesteren, foruden at være chef for administrationen, også formand for byrådet og for eventuelle udvalg. Hvis der er stemmelighed i forbindelse med en afstemning i byrådet, er det endvidere borgmesterens stemme, der bliver udslagsgivende. Borgmesteren har altså en meget stærk institutionel position. I et par af de sydlige delstater er borgmesterens institutionelle position mindre stærk. Man har her ønsket at adskille den "lovgivende" og "udøvende" magt, og borgmesteren er således ikke formand for kommunalbestyrelsen. Arbejdsdelingen mellem borgmester og byråd varierer yderligere. I nogle delstater har man givet borgmesteren kompetence over alle løbende og daglige beslutninger, mens man andre steder har givet kommunalbestyrelsen kompetence til at tilbagekalde delegationen til borgmesteren og selv træffe beslutninger i alle typer sager (Wollman, 2005). En del steder har byrådet endvidere mulighed for at stille borgmesteren et mistillidsvotum. Såfremt der er et kvalificeret flertal på 2/3 af kommunalbestyrelsesmedlemmerne, kan der afholdes en folkeafstemning blandt borgerne, der så får mulighed for at bestemme, hvorvidt der skal afholdes nyvalg til borgmesterposten. Nogle få steder kan vælgerne endda selv stille borgmesteren overfor et mistillidsvotum ved hjælp af en underskriftsindsamling på 15-33 procent af vælgerne (Wollman, 2005). I de større kommuner, dvs. kommuner med flere end 20.000 indbyggere, vælges et antal viceborgmestre ved proportionalitetsprincippet og vil således også kunne repræsentere oppositionen til borgmesteren. De er dog kun rådgivende i forhold til borgmesteren, hvorfor der i praksis stadig er tale om en enhedsforvaltning (Wollman, 2005).

I Italien afholdes valget til borgmesterposten og kommunalbestyrelsen på samme tid. Ved hjælp af nogle relativt komplicerede valgeregler vil borgmesteren dog stort set altid sidde med et solidt flertal i ryggen (Mouritzen og Svara, 2002: 58). Ligesom i Spanien, kan også kommunalbestyrelserne i Italien fremsætte et mistillidsvotum til borgmesteren, som medfører et nyvalg. Endvidere kan borgmesteren udskrive nyvalg i kommunen, såfremt kommunalbestyrelsen stemmer hans forslag ned. Dette instrument kan ses som endnu et magtredskab for borgmesteren (Larsen, 2005; Baldini og Legnante, 1998). I modsætning til både den franske og spanske variant af borgmesterstyret, er borgmesterens viceborgmestre ikke medlemmer af kommunalbestyrelsen.

I USA findes to forskellige styreformer, hvoraf borgmesterstyret er den ene og kommunaldirektørstyret den anden. Borgmesterstyret, som er den mindst udbredte model af de to, praktiseres i et mindretal af de store kommuner (kommuner med indbyggertal over 10.000) og i godt halvdelen af de små kommuner (kommuner med et indbyggertal under 10.000) (Svara, 2005). I den

amerikanske variant af styreformen er borgmesterens institutionelle position stærk, men ikke helt så stærk som i flere af de ovennævnte varianter. Ganske vist er borgmesteren direkte valgt og har vetoret over byrådets beslutninger, men borgmesteren er afhængig af, at byrådet godkender dels kommunens budget dels udpegningsen af de øverste embedsmænd i den kommunale administration. Endvidere har kommunalbestyrelsen, såfremt det kan stable et ekstraordinært flertal på benene, mulighed for at forkaste borgmesterens veto (Mouritzen og Svava, 2002: 59).

Som det fremgår, findes borgmesterstyret altså i en række forskellige varianter, der ikke kun afviger fra hinanden med hensyn til valgmetoden, men også med hensyn til graden af parlamentarisme og med hensyn til, hvor vidtgående borgmesterens beføjelser er.

4.2. Politiske og administrative funktioner og roller

Hvis man ser bort fra de mange forskellige varianter af borgmesterstyret og koncentrerer fokus om den skitserede hovedmodel, er der to sæt af politiske funktioner og roller, som i særlig grad understøttes i borgmesterstyret. Det drejer sig, ligesom i kabinetsstyret, om henholdsvis regeringsrollen og oppositionsrollen.

I borgmesterstyret er regeringsrollen dog først og fremmest personificeret i borgmesteren, som er meget synlig i omverdenen. Borgmesterens funktioner og rolle kan derfor bedst sammenlignes med en regeringsleder på nationalt niveau. Ligesom det af en regeringsleder på nationalt niveau forventes, at han ikke kun er leder over for egne vælgere, men derimod er hele landets leder, vil det også forventes af borgmesteren, at han er hele byens borgmester. Rollen som regeringsleder i borgmesterstyret vil derfor tendentielt trækkes i en mere partipolitisk neutral retning, end i det er tilfældet i styreformer med en kollektiv politisk ledelse.

Hvad angår de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer, som tilhører borgmesterpartiet, vil de i høj grad forventes at fungere som borgmesterens loyale støttefunktion og langt hen ad vejen agere "gummistempel" i forhold til borgmesterens politiske udspil. Tilsvarende vil gælde eventuelle viceborgmestre. Hvor de menige medlemmer af borgmesterpartiet (borgmesterkoalitionen) dog kan have held til at øve indflydelse på de projekter, som er igangsat af borgmesteren, vil medlemmerne af oppositionspartierne imidlertid være sat helt uden for indflydelse på den udførende administration. Sammenlignes oppositionens rolle i borgmesterstyret med rollen i kabinetsstyret, er der således tale om en noget mere usynlig rolle, idet den ikke er formaliseret gennem faste kontrolfunktioner. Dertil kommer, at forvaltningen alene er underordnet borgmesteren, hvorfor det menige kommunalbestyrelsesmedlem ikke vil kunne trække på de administrative servicefunktioner i forbindelse med en demokratisk kontrol af den politiske leder. Borgmesterstyret understøtter altså kun ganske svagt en oppositionsrolle. En rolle som først og fremmest må forventes at blive udøvet gennem en uformel kontrol af borgmesteren og hans forvaltning.

I borgmesterstyret vil forvaltningens rolle være mere ukompliceret end i både kabinetsstyret og udvalgsstyret, for så vidt som at der kun er en herre at tjene. Forvaltningen er, som nævnt, alene underordnet borgmesteren, og udsættes derfor ikke for et krydspres fra de forskellige politiske parter, som i de styreformer med kollektiv ledelse. Til gengæld understøtter borgmesterstyret en mere politisk orienteret forvaltningsrolle end både udvalgsstyret og kabinetsstyret. Som en konsekvens af borgmesterens individuelle ledelse af administrationen vil forvaltningens funktioner også i høj grad afhænge af, hvilke beføjelser borgmesteren har. Almindeligvis vil funktionerne dog omfatte implementeringen af politiske programpunkter, daglig serviceadministration, udarbejdelse af budgetter samt rådgivning i forbindelse med udarbejdelse af politikforslag (Mouritzen og Svava, 2002: 59).

4.3. Modellens prioritering af forskellige hensyn

Borgmesterstyret vægtlægger ubetinget et stærkt politisk lederskab frem for en række andre hensyn. Med borgmesteren som enevældig leder af det administrative apparat og som den eneste af de folkevalgte, der er tillagt alle den udøvende magts funktioner, kan borgmesteren både gribe ind i enhver administrativ beslutning og træffe de politiske beslutninger, som han måtte ønske (så længe de blot er indenfor de overordnede rammer, der er fastsat af kommunalbestyrelsen eller den

nationale lovgivning) (Berg og Pedersen, 2001: 3). Et så stærkt formelt politisk lederskab virker i sig selv fremmede på en række andre hensyn. For det første fremmer en stærk individuel ledelse en hurtig og effektiv beslutningsproces af den simple grund, at der ikke er så mange parter, der skal spørges til råds. For det andet fremmes også klarheden i ansvarsfordelingen, idet magtkoncentrationen hos en enkelt person vil gøre det åbenlyst for enhver, at det også er her, ansvaret for de mange beslutninger i sidste ende er placeret. Endelig – for det tredje – fremmes den politiske styring. Årsagen hertil er dels at borgmesterens afhængighed af sektorinteresser vil være begrænset til de sektorinteresser, der eventuelt befinder sig internt i forvaltningen, dels at de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke vil være bundet op på varetagelsen af et enkelt områdes interesser (Ibsen, 2004: 47).

Som i de øvrige styreformer kan de ovennævnte hensyn dog kun fremmes på bekostning af en række andre. Ikke mindst lægmandsinddragelsen svækkes i borgmesterstyret. Som jeg har redegjort for, er de menige kommunalbestyrelsesmedlemmers indflydelse og inddragelse nemlig reduceret til det overordnede og strategiske niveau i kommunalbestyrelsen. Med den svækkede inddragelse af lægmændene i den umiddelbare forvaltning, afskæres de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer dog også fra den indsigt, der følger af at følge den daglige administration tæt. Dette indebærer en risiko for, at den politiske kontrol også hæmmes i borgmesterstyret – en risiko, der er væsentlig større end i kabinetsstyret, hvor lægmændenes kontrolfunktion i højere grad er formaliseret. Som et sidste forhold, der nedprioriteres i borgmesterstyret, kan nævnes stabiliteten i forvaltningen. Ligesom i kabinetsstyret vil alle beslutninger nemlig også blive truffet af et fast politisk flertal i borgmesterstyret, hvilket vil indebære en øget risiko for store ændringer i forvaltningens praksis i forbindelse med et systemskifte, hvor et nyt politisk flertal og en ny politisk leder kommer til magten.

4.4. Erfaringer fra ind- og udland

Som tidligere nævnt, er der adskillige varianter af borgmesterstyret i udlandet, men ingen erfaringer med styreformen i Danmark. Ganske vist er borgmesteren, ifølge styrelsesloven, den øverste daglige leder af administrationen (le Maire og Preisler, 2000: 145), men borgmesteren har ikke ansvaret for de udførende beslutningers indhold, kun for at beslutningerne – når de er truffet – føres ud i livet.

De udenlandske erfaringer er ligeså mange, som der er forskellige varianter af borgmesterstyret. I de lande, der alene har introduceret det direkte borgmestervalg, men ikke udvidet borgmesterens udførende beføjelser, har evalueringerne primært drejet sig om effekten af det direkte valg på borgernes valgdeltagelse i de lokale valg. Det gælder eksempelvis for Norge og England. I begge disse lande har borgernes nyhvervede mulighed for at stemme direkte på en borgmestercandidat, dog ikke – som ønsket – ført til en højere valgdeltagelse (Larsen, 2003; Clarke et al., 1996). En række af de lande, som rent faktisk har udvidet borgmesterens beføjelser, har dog endnu ikke gennemført systematiske evalueringer af modellens praktiske anvendelse, hvorfor jeg i det følgende kun skal inddrage erfaringer fra et begrænset antal lande.

Erfaringerne fra både Frankrig og Spanien tyder på, at borgmesteren ikke kun formelt, men også reelt, monopoliserer den daglige ledelse af den kommunale organisation (Kerrouche, 2005; Ferran og Horta, 2005). Årsagen hertil er ikke mindst borgmesterens høje informationsniveau om den daglige sagsbehandling i administrationen, som – tilsammen med rådgivningen fra viceborgmestrene – giver ham et stort forspring i forhold til de øvrige folkevalgte. I nogle af de franske kommuner opnår viceborgmestrene dog at opbygge en meget høj ekspertise inden for et bestemt politiområde, som gør dem i stand til at agere mindre afhængigt af borgmesteren i den daglige administration. Som tidligere nævnt, har de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke en formaliseret kontrolfunktion i den franske variant af borgmesterstyret. I praksis viser det sig således også, at mulighederne for at øve demokratisk kontrol er meget begrænsede, og at kontrolfunktionen derfor mest udøves med mediernes mellemkomst i forbindelse med deres dækning af kommunalpolitikken (Kerrouche, 2005).

Erfaringerne fra Tyskland bygger først og fremmest på to af de sydlige delstater, som har haft borgmesterstyre igennem mere end 50 år (i de øvrige delstater, som i dag har borgmesterstyre, er styreformens først implementeret i slutningen af 1990'erne). Her har den formelt stærke borgmesterpost i praksis vist sig at være svagere end forventet. Årsagerne hertil er flere. For det første er det kun halvdelen af borgmestrene, som har været medlemmer af et politisk parti, hvorfor de har været tvunget til at forhandle sig frem til flertalskoalitioner på tværs af de politiske skel (Wollman, 2005). Dette gør sig imidlertid ikke gældende i de nordtyske delstater, som har en stærkere partipolitisk tradition, hvorfor de foreløbige erfaringer herfra også tyder på, at borgmestrene sidder tungere på magten i nord end i syd. For det andet har kommunalbestyrelserne udøvet en langt stærkere politisk kontrol af borgmesteren og hans forvaltning, end de formelle strukturer lægger op til. Endelig er borgmestrenes magt også blevet begrænset af det parlamentariske element i det tyske borgmesterstyre, dvs. af kommunalbestyrelsernes og borgernes mulighed for at stille et mistillidsvotum til borgmesteren (Wollman, 2005). I de kommuner, hvor borgerne – qua en underskriftsindsamling – kan fremtvinge et nyvalg, er omkring 10 procent af borgmestrene således blevet sat af bestillingen (Wollman, 2005). Endnu et sæt interessante erfaringer fra den tyske variant af borgmesterstyret vedrører rekrutteringen af borgmesterkandidater. Størstedelen af borgmestrene viser sig således at have enten administrativ erfaring fra et tidligere job eller en administrativ/juridisk uddannelse bag sig. Selvom der ikke stilles særlige formelle krav til borgmestrene, er der altså alligevel sket en løbende professionalisering af borgmesterembedet, og hvervet forfølges ofte som en karrierevej af unge ambitiøse politikere, som typisk rekrutteres fra kommunale administrationer i andre kommuner. I de delstater, hvor man har haft borgmesterstyret i længst tid, har der endda udviklet sig det interessante fænomen, at borgmesterposten i en lille kommune bruges som springbræt for en senere opstilling i en større kommune (Wollman, 2005).

Erfaringerne fra styreformens praktiske anvendelse i USA varierer en del, bl.a. fordi borgmesterens beføjelser også varierer fra kommune til kommune. På baggrund af en række casestudier af amerikanske storbyer, hvor borgmestrenes beføjelser er meget forskellige, konkluderer Stone (Stone, 2005) imidlertid, at de formelle magtressourcer langt fra er de eneste, som har betydning for det politiske lederskab. Tværtimod ser det ud til, at borgmesterens evne til at igangsætte projekter, koordinere og samle trådene mellem de uformelle ressourcepersoner i kommunen er en langt vigtigere faktor for fremdriften i det politiske lederskab end de formelle magtbeføjelser (Stone, 2005). Andre undersøgelsesresultater peger i samme retning. En bemærkelsesværdig, men fælles tendens fra de kommuner, hvor borgmesterens beføjelser er vidtgående, er nemlig, at borgmesterstyret skaber et relativt højt konfliktniveau i kommunalbestyrelsen – et konfliktniveau som paradoksalt nok virker begrænsende på borgmesterens udøvelse af politisk lederskab (Svara, 2005), på trods af borgmesterens formelle magtbase.

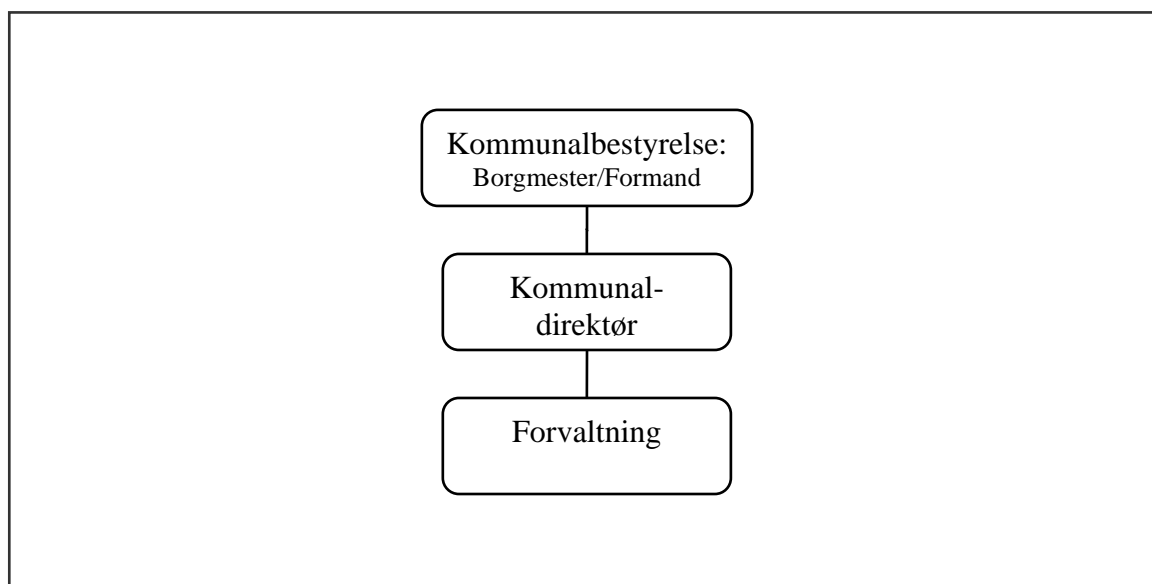
Endnu nogle praktiske erfaringer, som viser sig at afvige fra de teoretiske forventninger i forhold til borgmesterstyret, vedrører forvaltningens adfærd i borgmesterstyret. Mouritzen og Svara (2002) påpeger således i deres undersøgelse af kommunaldirektører, at borgmesterstyret har en tendens til, at den faste stab af embedsmænd fokuserer nedad i den administrative organisation i stedet for opad mod det politiske niveau. En af forklaringerne herpå er, at borgmesteren får den nødvendige rådgivning og inspiration til politiske tiltag fra sine egne udvalgte politiske embedsmænd snarere end fra de professionelle embedsmænd, som derfor kan hellige sig den administrative ledelse. Hvor udvalgsstyret har en tendens til at politisere embedsmændene, har borgmesterstyret altså paradoksalt nok en tendens til at bureaukratisere embedsværket (Mouritzen, 2001: 370).

5. Kommunaldirektørstyre

5.1. Modellens politiske organisering

Kommunaldirektørstyret afviger fra de øvrige styreformers derved, at det som den eneste styreform tildeler administrationen en central placering i forhold til den politiske organisering. I kommunaldirektørstyret er det således en professionel leder, nemlig kommunaldirektøren, der har alle de udførende beføjelser. Kommunalbestyrelsen udpeger kommunaldirektøren, men herefter varetages den umiddelbare forvaltning alene af administrationen under kommunaldirektørens ledelse (Mouritzen og Svava, 2001: 56). I kommunaldirektørstyret deles opgaver og ansvar altså mellem det politiske niveau og det administrative niveau i overensstemmelse med Webers klassiske bureaukratimodel (Weber, 1971). I modsætning til flere af de øvrige modeller, sonder denne styreform altså skarpt mellem den "lovgivende" og den udøvende magt i kommunen.

Kommunalbestyrelsen er et relativt lille organ, som enten ledes af en borgmester eller af skiftende formandskaber (Mouritzen og Svava, 2002: 56). Den politiske ledelse er således kollektiv, mens den administrative ledelse er individuel.



Figur 5. Kommunaldirektørstyrets politiske organisering

Kommunaldirektørstyret findes i følgende lande: USA, Australien, Irland, Finland og Norge.

I USA vælges kommunalbestyrelsen typisk i én stor valgkreds, selvom valg i enkeltmandskredse er ved at blive mere og mere udbredt. Partierne spiller kun en mindre rolle i forbindelse med valget, og flertallet af kandidater står opført på stemmesedlen uden deres partipolitiske tilhørsforhold. Det er kommunalbestyrelsen, der lægger de overordnede rammer for kommunens politik og ansætter samt afskediger kommunaldirektøren. Formelt set har kommunalbestyrelsen den formelle udførende magt, hvorfor der ikke er nogen formel magtadskillelse mellem den "lovgivende" og udførende del af administrationen. I praksis delegeres al udførende magt dog til kommunaldirektøren, hvis ansvar omfatter såvel implementering af kommunalbestyrelsens beslutninger som udarbejdelse af budgettet og den organisatoriske indretning af forvaltningen (Svava, 2005). Borgmesteren vælges som oftest ved direkte valg, men har ingen selvstændige beføjelser udover dem, der knytter sig til formandsposten i kommunalbestyrelsen (Mouritzen og Svava, 2002: 63).

Kommunaldirektørstyret i Australien ligner den amerikanske variant, bortset fra at en del af borgmestrene ikke vælges ved direkte valg, men derimod udpeges af kommunalbestyrelsen. Ligesom i USA er det også i de australske kommuner de folkevalgte, som ansætter og afskediger

kommunaldirektøren – typisk indgås en åremålskontrakt på mellem tre og syv år (Mouritzen og Svava, 2002: 64).

Den irske variant af styreformen afviger fra de to ovennævnte, idet kommunalbestyrelsen har pligt til at nedsætte et antal ståede udvalg. Disse har dog kun en rådgivende funktion overfor kommunalbestyrelsen og kommunaldirektøren (Mouritzen og Svava, 2002: 64).

Den finske udgave af kommunaldirektørstyret afviger imidlertid på flere punkter fra den skitserede hovedmodel. For det første er der nedsat et økonomiudvalg, bestående af de folkevalgte, som har ansvaret for at forberede og udføre kommunalbestyrelsens beslutninger. For det andet er der ingen formel borgmesterposition – den ledende politiker varierer derfor fra kommune til kommune. Hvor det i nogle kommuner er formanden for kommunalbestyrelsen, der er den ledende politiker, er det i andre kommuner formanden for økonomiudvalget, mens det i atter andre er en helt tredje politiker, som står i spidsen for den politiske organisation. Kommunaldirektøren ansættes almindeligvis for en fast periode på mellem fem og syv år. Hans beføjelser, som omfatter den daglige ledelse af den kommunale administration og økonomi, er formaliseret i den kommunale styrelseslov (Mouritzen og Svava, 2002: 65).

Som tidligere nævnt har et lille antal af de større norske byer valgt at organisere sig ved hjælp af kabinetsstyret. Ser man bort fra disse byer, har de øvrige norske kommuner dog alle en styreform, der ligger tæt op ad kommunaldirektørstyret. Norge er imidlertid ikke så let at placere i forhold til de forskellige hovedmodeller, idet kommunernes styreform også har visse træk tilfælles med udvalgsstyret og kabinetsstyret (Mouritzen og Svava, 2002: 65). Selvom kommunaldirektørens kompetencer omfatter ledelsen af den kommunale administration og er nedfældet i den norske styrelseslov, er der dog et lille politisk udvalg, som er ansvarlig for at forberede sagerne til kommunalbestyrelsen og efterfølgende overvåge implementeringen af beslutningerne. Medlemmerne af dette udvalg er imidlertid ikke ansvarlige i forhold til ledelsen af de enkelte forvaltningenheder og den umiddelbare forvaltning, som finder sted her. Alle relationer mellem forvaltningenhederne og politikerne går således igennem kommunaldirektøren, hvorfor den lokale styreform i Norge også bedst kan karakteriseres som et kommunaldirektørstyre (Mouritzen og Svava, 2003: 66).

5.2. Politiske og administrative funktioner og roller

Kommunalbestyrelsens funktion i kommunaldirektørstyret er, som nævnt, reserveret de overordnede og strategiske opgaver, herunder at fastlægge mål og økonomiske rammer for den kommunale serviceproduktion. Funktionerne understøtter en politikerrolle, der har været søgt fremmet op igennem 1990'erne parallelt med udbredelsen af New Public Management ideer i hele den vestlige del af verden (Berg, 2000). Kommunalpolitikernes rolle, der kan karakteriseres som en bestyrelsesrolle (Berg, 2000), er ikke alene forbeholdt de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer i kommunaldirektørstyret, men er også kendetegnende for de funktioner, som borgmesteren tiltænkes i kommunaldirektørstyret. Som formand for kommunalbestyrelsen er det nemlig hans opgave at fastsætte dagsordenen og at fremme koordinering og samarbejde mellem kommunalbestyrelsen og kommunaldirektøren, således at der kan skabes konsensus og opbakning om de politiske mål og visioner (Svava, 2004).

Kommunaldirektørens funktioner og rolle ligger også i forlængelse af kernen af New Public Management. Det forventes således, at han er aktiv både med hensyn til at rådgive politikerne på forskellige politikområder og med hensyn til at udøve et innovativt organisatorisk lederskab. Også her er der altså fokus på den overordnede og strategiske ledelse, om end det administrative niveau også forventes at varetage de daglige udførende beslutninger, som kan frigøre det politiske niveau for detaljerne og den rutineprægede forvaltning (Svava, 2004).

5.3. Modellens prioritering af forskellige hensyn

Med en professionel leder i spidsen for alle udførende beslutninger er der en høj grad af administrativ autonomi i kommunaldirektørstyret, og der levnes ikke megen tvivl om, at hensynet til professionalisme prioriteres højt. Eftersom de folkevalgte i kommunalbestyrelsen er afskåret fra

deltagelse i den umiddelbare forvaltning, sker opprioriteringen af professionalisme imidlertid på bekostning af hensynet til lægmandsinddragelsen. Som tidligere nævnt, er netop lægmændenes inddragelse i de udførende beslutninger dog ofte er en væsentlig kilde til kontrol af administrationens faktiske forvaltning af de overordnede politiske beslutninger. Man kan derfor argumentere for, at kommunaldirektørstyret indebærer en vis risiko for, at den politiske kontrol hæmmes. Man kan dog også fremføre et argument for det modsatte, nemlig at den politiske kontrol fremmes, idet styreformens eksplicite sondring mellem det ”lovgivende” og det udførende niveau letter de folkevalgtes mulighed for at kontrollere det udførende niveau.

Endnu et hensyn, som fremmes i kommunaldirektørstyret, er styrbarheden. Der er mindst tre årsager hertil. For det første har kommunaldirektøren typisk en administrativ eller en akademisk uddannelse bag ham, som giver ham en større viden om organisatoriske og økonomiske forhold, end de folkevalgte er i besiddelse af. For det andet er kommunaldirektøren formelt ansvarlig over for det kommunale budget, herunder den daglige prioritering af ressourcerne, hvorfor han vil have et stærkt incitament til at sikre en effektiv produktion af de kommunale serviceydelser. For det tredje er de folkevalgte kun inddraget i de overordnede politiske beslutninger og ikke i de beslutninger, som vedrører de enkelte sektorer, hvilket vil virke hæmmende på sektorismen og dens iboende udgiftspres.

5.4. Erfaringer fra ind- og udland

Der findes ingen erfaringer med kommunaldirektørstyret i Danmark. I forbindelse med høringsrunden vedrørende en ny kommunalreform, foreslog Dansk Jurist- og Økonomforbund – som organiserer en stor del af de danske kommunaldirektører – dog, at kommunaldirektørens position og beføjelser skal indskrives i den kommunale styrelseslov (Dansk Jurist- og Økonomforbund, 2003). Indenrigsministeren har dog indtil videre afvist at imødekomme dette forslag (Dansk Jurist- og Økonomforbund, 2003).

I såvel Europa som USA er der imidlertid høstet en del erfaringer med kommunaldirektørstyret. Eftersom de amerikanske erfaringer er høstet igennem en lang årrække (kommunaldirektørstyret har i USA fungeret i mere end 50 år) og endvidere er blandt de bedst dokumenterede, skal jeg dog i det følgende koncentrere mig om erfaringerne fra netop USA.

I USA er kommunaldirektørstyret den mest udbredte styreform i kommunerne (Svara, 2005). En del af de praktiske erfaringer med styreformen er i overensstemmelse med de teoretiske forventninger, der knytter sig til modellens iboende karakteristika. Der er dog også nogle erfaringer, som afviger fra disse forventninger. Som forventet fokuserer kommunalbestyrelsen meget på overordnet styring, herunder målformulering, etablering af visioner, økonomiske prioriteringer o.l. Kommunalbestyrelsen er dog også – stik imod de teoretiske forventninger – optaget af mere partikulære opgaver, såsom håndtering af borgerhenvendelser, klagebehandling, udøvelse af ombudsmandsfunktioner o.l. (Svara, 2004). I praksis er politikerne altså mindre orienteret mod mål og mere orienteret mod forhold, som vedrører daglig administration, end teorien og normen foreskriver. Typisk er de aktivt involveret i håndteringen af borgerklager, herunder også engageret i at skaffe deres vælgere særlige serviceydelser. Analyser af de folkevalgtes motiv til at stille op, har endvidere vist, at deres motivation typisk er drevet af interessen for en særlig sag eller en nærmere bestemt vælgergruppe (Svara, 2005). Kommunalbestyrelsesmedlemmerne bringer så at sige både repræsentationsrollen, aktivistrollen og ombudsrollen med ind til ”bestyrelsesbordet”.

Kommunalbestyrelsens vanskeligheder ved at praktisere den strategiske og helhedsorienterede politikerrolle, som kommunaldirektørstyret lægger op til, kan have flere årsagsforklaringer. For det første, kan vanskelighederne forklares på baggrund af politikernes grundlæggende ønske om genvalg og det deraf følgende behov for profilering hos vælgerne. For det andet kan politikernes partikulære opgaveorientering forklares med afsæt i det valgsystem, som anvendes i USA. Her afholdes de lokale valg nemlig i enkeltmandskredse, hvilket i sig selv beforder, at politikerne orienterer sig mod et afgrænset geografisk område og mod de særlige problemer og behov, der kendetegner dette område af kommunen. Endelig – for det tredje – kan de menige kommunalbestyrelsesmedlemmers faktiske adfærd forklares på baggrund af borgmesterens politiske lederskab. De

amerikanske studier (Svara, 2005) peger således på, at et velfungerende ”facilitative leadership” hos borgmesteren (jævnfør afsnittet vedrørende politisk lederskab) er med til at klargøre hele kommunalbestyrelsens rolle, hvorved de menige medlemmer bliver bedre til at samarbejde, til at formulere en retning for udviklingen i byen og til at håndtere deres rolle i forhold til administrationen. Formår borgmesteren ikke at udøve denne form for politisk lederskab, ser det imidlertid ud til at have den omvendte effekt på kommunalbestyrelsesmedlemmerne: de bliver dårligere til at formulere mål, bruger tiden ineffektivt, ignorerer den strategiske planlægning og fokuserer i stedet på ombudsrollen og på mere detaljerede administrative spørgsmål. Eftersom kun et mindretal af de amerikanske kommunalbestyrelsesmedlemmer vurderer deres borgmester som en effektiv visionær leder (Svara, 2004), indikerer undersøgelsen således, at der er en sammenhæng mellem borgmesterens politiske lederskab og de menige politikeres faktiske adfærd.

De amerikanske erfaringer med kommunaldirektørens rolle synes at være mere positive. De menige kommunalbestyrelsesmedlemmer vurderer således, at kommunaldirektøren er markant bedre end borgmesteren til at understøtte de politiske funktioner vedrørende fastlæggelse af mål, politiske prioriteringer og serviceevalueringer. Kommunaldirektøren vurderes også at være en drivende kraft både med hensyn til den interne økonomistyring og den eksterne økonomiske udvikling af kommunen (Svara, 2005). Vigtigst er dog nok, at kommunaldirektøren nyder stor opbakning i kommunalbestyrelsen blandt flertallet af kommunalpolitikere og derfor får lov til at øve indflydelse på den politiske sfære (Svara, 2005).

6. Konklusion: Det danske udvalgsstyre til revision?

Den ovenstående gennemgang af fire forskellige lokale styreformer har vist, at der til alle styreformer knytter sig mange forskellige hensyn, fordele såvel som ulemper samt en række forskelligartede erfaringer med den praktiske anvendelse af styreformerne.

Selvom det ikke er muligt at udpege én af de fire styreformer som den bedste, rejser sammenligningen af modellerne dog alligevel en række spørgsmål i forhold til den altdominerende danske model: udvalgsstyret. Hvilke hensyn ønsker vi tilgodeset på det lokale niveau i Danmark? Er udvalgsstyret virkelig den styreform, som bedst tilgodeser de hensyn, vi ønsker varetaget, i forhold til effektiviteten og demokratiet i kommunestyret? Eller er tiden i virkeligheden ved at løbe fra udvalgsstyret?

Umiddelbart kan det første spørgsmål virke let at besvare. Enhver vil således mene, at lægmandsinddragelse, politisk lederskab, magtspredning, styrbarhed, klar ansvarsfordeling og professionalisme alle er nogle vigtige hensyn i det lokale demokrati. Vanskelighederne opstår imidlertid, når det går op for os, at mange af disse hensyn i praksis viser sig at være modsatrettede, og at vi derfor er nødt til at foretage en egentlig prioritering imellem dem. For hvad er da vigtigst? At de folkevalgte inddrages aktivt i den udførende administration, eller at de folkevalgte kan udøve en effektiv kontrol af forvaltningen? At der er konsensus om de politiske beslutninger, eller at der er et handlekraftigt politisk lederskab? At der er en klar ansvarsfordeling mellem de politiske beslutningstagere, eller at magten spredes på mange forskellige partier og personer? En væsentlig pointe med gennemgangen af de forskellige styreformer har netop været at illustrere disse konflikterende hensyn og dermed også eksplicitere, at valget af en styreform altid indebærer en prioritering af disse hensyn.

Med det nuværende udvalgsstyre har vi valgt at inddrage lægmændene aktivt i kommunens udførende administration. Vi har også prioriteret at sprede magten mellem mange forskellige politiske organer og partier samt mellem det politiske og det administrative niveau. Derved har vi bidraget til at fremme konsensus, stabilitet og forudsigelighed. Men denne prioritering er altså sket på bekostning af en klar ansvarsfordeling, transparens i de politiske beslutninger, demokratisk kontrol, styrbarhed og politisk lederskab. Spørgsmålet er imidlertid, om vi har været bevidste om denne prioritering? Eller om udvalgsstyret snarere er et resultat af mange års uformelle nor-

mer, vaner og rutiner, der er kommet til at dominere den politisk-administrative kultur i kommunerne, uden at vi egentlig har foretaget et klart valg?

Med en ny kommunal struktur ventende om hjørnet, kan der under alle omstændigheder være brug for at reflektere over styreformen igen. For måske passer de hensyn, som vi prioriterer i de nuværende kommuner, ikke til større kommuner med et udvidet antal opgaver.

For det første kan det ikke afvises, at en kommunalreform vil sætte sit præg på samspillet mellem de folkevalgte i kommunalbestyrelsen. Er det eksempelvis stadig muligt at inddrage alle de folkevalgte lige meget, når de får flere opgaver at varetage og arbejdspresset stiger? Hvordan vil det påvirke rekrutteringen af kandidater til kommunalbestyrelsen? Bliver der i højere grad brug for en arbejdsdeling mellem politikerne i kommunalbestyrelsen end i de gamle kommuner? Og vil det politiske lederskab være stærkt nok til at formulere og fastholde visioner og prioriteringer samt omfordele ressourcer på tværs af de gamle kommunegrænser?

For det andet er det sandsynligt, at forholdet mellem det politiske og det administrative niveau vil forandres i forbindelse med en kommunalreform. Vil behovet for koordination og styring mon være det samme, når forvaltningen vokser og kompleksiteten øges? Hvordan skal politikerne kunne kontrollere en stor forvaltning? Og er det muligt at udøve demokratisk kontrol af forvaltningen, uden at det blokerer for en effektiv og professionel serviceproduktion?

For det tredje kan det ikke udelukkes, at relationerne mellem borgere og folkevalgte vil ændres på baggrund af en ny kommunal struktur. Vil behovet for åbenhed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen mon være uændret, når langt flere af de borgerrettede opgaver og ydelser placeres på det kommunale niveau? Er det klart for borgerne, hvem der har ansvaret for udviklingen i den nye kommune? Og hvordan kan borgerne stille de rette politiske beslutningstagere til ansvar for de beslutninger, der er med til at præge fremtiden i den nye kommune?

Alle disse spørgsmål relaterer sig mere eller mindre direkte til valget af styreform. Uanset hvilken styreform, der vælges, vil den således have væsentlige konsekvenser for samspillet mellem både politikere, embedsmænd og borgere. Som sagt, findes der ikke nogen lette og entydige svar på alle disse spørgsmål. Hvis man forestiller sig, at det er muligt umiddelbart at importere lokale styreformer fra andre lande og implementere dem i en dansk lokal kontekst vil det således være fejlagtigt. Først og fremmest vil der kunne opstå en kulturel disharmoni mellem de danske traditioner og værdier i kommunerne og de tilsvarende udenlandske. Importerede man eksempelvis det franske borgmesterstyre, ville de danske traditioner for at sprede magten i kommunen således meget let støde imod de franske traditioner for at koncentrere magten på én bestemt person. Endvidere vil der være risiko for, at de ulemper, der altid knytter sig til en bestemt styreform, også vil følge med i købet. Importerede man eksempelvis det engelske kabinetsstyre, ville man således også risikere at blive ramt af et dalende engagement hos de menige politikere samt rekrutteringsvanskeligheder. Endelig afhænger den politisk-administrative praksis i kommunerne af andre forhold end netop styreformer. Godt nok sætter de formelle institutioner nogle vigtige rammer for politikernes og embedsmændenes adfærd, men hvordan de vælger at udfylde disse rammer afhænger i høj grad af, hvilke uformelle normer, vaner og rutiner der eksisterer i den konkrete kommunale kontekst. De foreløbige evalueringer i de lande, som har eksperimenteret med nye styreformer i de senere år, viser således alle – med enkelte afvigelser – det samme. Nemlig, at forandringerne tager tid. Længe efter en ny styrelseslov er vedtaget, fortsætter de gamle vaner og magtforhold således med at øve indflydelse.

Skal det danske udvalgsstyre revideres, bør det derfor ikke foregå ved at kopiere andre landes modeller, men derimod ved en velovervejet og eksplicit prioritering af de forskellige hensyn, som vi vægter højt i de danske kommuner. En sådan prioritering kan dog ikke ske uden en forudgående debat om betydningen af de institutionelle rammer for vores lokale demokrati. Forhåbentlig kan denne rapport om styreformer levere et bidrag hertil.

Litteratur

- Ackaert, Johan. 2005. The Directly Elected Mayor in Belgium: Why? I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, Harald. 2005. Aldermen into Ministers II: The Oslo Model Revisited. I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Beetham, David. 1996. Theorising Democracy and Local Government. I *Rethinking Local Democracy*. Eds. King, Desmond and Gerry Stoker. Houndmills: Macmillan Press.
- Berg, Rikke and Steffen Petersen. 2001. *Fra små kongedømmer til moderne republik? - en evaluering af mellemløstyreets indførelse i København, Odense og Ålborg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Berg, Rikke. 2004. *Den "gode" politiker*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Berg, Rikke. 2005. From Cabinets to Committees: Institutions Matter, but So Do Politics! I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Bertrana, Xavier and Jaume Magre Ferran. 2005. The Construction of Spanish Mayors. I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Blom-Hansen, Jens, Asbjørn Sonne Nørgaard, and Thomas Pallesen. 2004. *Politisk Ukorrekt*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Blondel, Jean. 1987. *Political Leadership*. London: Sage Publications Ltd.
- Bryman, Alan. 1992. *Charisma and Leadership in Organisations*. London: Sage Publications.
- Clarke, Michael, Howard Davis, Declan Hall, and John Stewart. 1996. *Executive Mayors for Britain?* London: University of Birmingham.
- Dansk Jurist- og Økonomforbund. 2003. *Åbent brev til Indenrigsministeren, 22. december 2003*.
- Denters, Bas. 2005. The Reform of The Political Executive in Dutch Local Government. I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Engbjerg, Morten. 2004. *Kommunestyret I Danmark*. Frederiksberg: Danmarks Forvaltningshøjskole.
- Eulau, Heinz and Kenneth Prewitt. 1973. *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*. Indianapolis: The Bobbs-Merill Company.
- Ferejohn, John. 1999. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. I *Democracy, Accountability and Representation*. Eds. Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin.

- Goldsmith, Mike. 2000. Representing Communities: Who and What. I *Representation And Community I Western Democracies*. Ed. Rao, Nirmala. London: Macmillan Press Ltd.
- Hambleton, Robin and David Sweeting. 2004. "U.S.-Style Leadership for English Local Government." *Public Administration Review* 64:74-88.
- Heywood, Andrew. 2004. *Political Theory An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ibsen, Marius. 2004. Lægmandsstyre eller folkestyre? I *Politisk Ukorrekt*. Eds. Blom-Hansen, Jens, Asbjørn Sonne Nørgaard, and Thomas Pallesen. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Indenrigsministeriet. 1995. *Betænkning fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet. 1987. *Københavns Kommunes styrelse: betænkning fra det af indenrigsministeren den 19. juli 1985 nedsatte udvalg om Københavns Kommunes styrelse. Betænkning nr. 1114*. København: Statens Information.
- Indenrigsministeriet. 1995. *Materialsamling til Hovedstadskommissionens betænkning Bilag e-j*. København: Indenrigsministeriet.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 1997. *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- John, Peter. 2004: *Kabinetstyret i England*. Oplæg ved konferencen: "Efter kommunalreformen: Hvordan skal kommunerne styres?". SDUE, Institut for Statskundskab - SDU og Ledelsesakademiet. 25.maj, 2004.
- Judge, David, Gerry Stoker, and Harold Wolman (eds.) 1995. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications Ltd.
- Kammerer, G. M. 1964. "Role Diversity of City Managers." *Administrative Science Quarterly* 8:421-42.
- Keating, Michael. 1995. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. I *Theories of Urban Politics*. Eds. Judge, David, Gerry Stoker, and Harold Wolman. London: Sage Publications Ltd.
- Kerrouche, Eric. 2005. The Powerfull French Mayor: Myth and Reality. I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Kjær, Ulrik. 2000. *Kommunalbestyrelsernes sammensætning - rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense : Odense Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim. 1995. *Dansk Statsbygning*. Randers: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kressel, Neil J. 1993. Personality And Political Leadership. I *Political psychology*. Ed. Kressel, Neil J. New York: Paragon House.
- Kressel, Neil J. Ed. 1993. *Political Psychology - Classic and Contemporary Readings*. New York: Paragon House.

- Ladner, Andreas. 2005. Parliament and Executive in Swiss Local Government: Lay People Politicians and Consociationalism. I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- le Maire, Emil and Niels Preisler. 2000. *Lov om kommunernes styrelse*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Larsen, Helge O. 2003. *Does Directly Elected Mayors Mean Executive Mayors? Some lessons from Europe and the US with an emphasis on the recent Norwegian experience*. Paper til "Conference on The Political Executive", Institut for Statskundskab – SDU, 2.-4. Oktober 2003.
- Leach, Steve and David Wilson. 2000. *Local Political Leadership*. Bristol: The Policy Press.
- Leach, Steve and Colin Copus. 2004. "Scrutiny And The Political Party Group in UK Local Government: New Models Of Behaviour." *Public Administration* 82 331-54.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Montin, Stig. 2005. Many Actors and Few Strong Leaders: The Swedish Model. I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Montondon, Lucille. 1995. "Accountability in Municipalities: The Use of Internal Auditors and Audit Committees." *American Review Of Public Administration* 25 59-69.
- Mouritzen, Poul Erik. 2001. Er udvalgsstyret den rigtige styreform. I *Kommunestyrets fremtid*. Ed. Nordstrand and Groes.
- Mouritzen, Poul Erik and James H. Svara. 2002. *Leadership at The Apex - Politicians And Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nay, Olivier. 2000. Representational Roles and Institutionalism: the Case of the French Regions. I *Representation And Community in Western Democracies*. Ed. Rao, Nirmala. London: Macmillan Press LTD.
- Prewitt, Kenneth. 1981. *The Recruitment of Political Leaders*. Westport: Greenwood Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds.)1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rao, Nirmala. 2003. "Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo?" *Local Government Studies* 291-16.
- Rao, Nirmala. 2005. From Committees to Leaders and Cabinets: The British Experience. I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Rao, Nirmala ED. 2000. *Representation And Community In Western Democracies*. London: Macmillan Press Ltd.
- Roberts, Nancy C. 2002. "Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox." *Public Administration Review* 62658-70.

- Searing, D. D. 1991. "Roles, Rules and Rationality in the New Institutionalism". *American Political Science Review* 85 1239-60.
- Sims, Ronald R. ED. 1998. *Accountability And Radical Change in Public Organizations*. Westport: Greenwood Publishing Group, Inc.
- Sims, Serbrenia J. and Rona Vrooman. 1998. Toward 2007: Accountability and Change in Local Government (Steering the Course). I *Accountability And Radical Change In Public Organizations*. Ed. Sims, Ronald R. Westport: Greenwood Publishing Group, Inc.
- Stone, Clarence N. 1995. Political Leadership in Urban Politics. I *Theories of urban Politics*. Eds. Judge, David, Gerry Stoker, and Harold Wolman. London: Sage Publications Ltd.
- Stone, Clarence N. 2005. Institutions Count but Resources Decide: American Mayors and Their Context. I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Svara, James H. 1994. *Facilitative Leadership in Local Government*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers.
- Svara, James H. 2004. *Kommunaldirektørstyret i USA*. Oplæg ved konferencen: "Efter kommunalreformen: Hvordan skal kommunerne styres?". SDUE, Institut for Statskundskab - SDU og Ledelsesakademiet. 25.maj, 2004.
- Svara, James H. 2005. Councils and Citymanagers or "Strong" Mayors: What Difference Does It Make for Leadership in American City Governments? I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Weber, Max. 1971. *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Wollman, Hellmut. 2005. The Strong Mayor Form in German Local Government: Does It Make a Difference? I *Transforming Political Leadership in Local Government*. Eds. Berg, Rikke and Nirmala Rao. London: Palgrave Macmillan.
- Young, Ken. 2000. Opportunities, Constraints and 'the Right to Represent'. I *Representation And Community*. Ed. Rao, Nirmala. London: Macmillan Press



Rikke Berg er Ph.D. og adjunkt ved Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet

Yderligere information

Institut for Statskundskab
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet
Syddansk Universitet
Campusvej 55
5230 Odense M

Telefon: 6550 1000

Fax: 6550 2280

<http://www.sam.sdu.dk/depts/pol/>

E-mail: politics@sam.sdu.dk

ISSN 1399-7319