

# **Beslutningsprocessen bag kommunalreformen**

Roskilde Universitetscenter

De Samfundsvidenskabelige Basisstudier 2007

4. semester, hus 20.1

Forfatter: Jannie Jelkvist

Vejleder: Nanna Bo Frellsen

## Indholdsfortegnelse

<b>1.1 Problemfelt.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Problemformulering.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Afgrænsning.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	
<b>Metode.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Videnskabsteoretiske overvejelser.....</b>	<b>6</b>
2.2.1 Implikationer og metodiske aspekter i forhold til analysen.....	9
<b>2.3 Valg af empiri.....</b>	<b>9</b>
<b>2.4 Valg teori.....</b>	<b>13</b>
<b>2.5 Analysestrategi og vurdering.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 Teori.....</b>	<b>17</b>
<b>3.2 Den parlamentariske styringskæde.....</b>	<b>17</b>
3.2.1 Operationalisering af den parlamentariske styringskæde.....	19
<b>3.3 Rationel beslutningsprocesteori.....</b>	<b>20</b>
3.3.1 Operationalisering af rationel beslutningsprocesteori.....	22
<b>3.4 Garbage can-modellen.....</b>	<b>22</b>
3.4.1 Operationalisering af skraldespandsmodellen.....	26
<b>4.1 Analysedel 1: Beslutningsprocessen og den parlamentariske styringskæde.....</b>	<b>28</b>
4.1.2 Delkonklusion.....	36
<b>5.1 Analysedel 2: En rationel beslutningsproces?.....</b>	<b>37</b>
5.1.2 Delkonklusion.....	41
<b>6.1 Analysedel 3: Skraldespandsmodellen.....</b>	<b>42</b>
6.1.2 Delkonklusion.....	46
<b>7.1 Konklusion.....</b>	<b>47</b>
<b>8.1 Perspektivering: legitimitet.....</b>	<b>51</b>
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>53</b>

## 1.1 Problemfelt

Denne projektrapport handler om kommunalreformen. Men ikke om reformens økonomiske konsekvenser, dens eventuelle konsekvenser for nærdemokratiet eller om hvorvidt strukturen eller den nye opgavefordeling mellem regioner og kommuner er hensigtsmæssig.

Projektrapporten handler derimod om dét, der ligger forud for ovennævnte; nemlig beslutningsprocessen bag kommunalreformen. Politiske beslutningsprocesser er interessante at undersøge af flere årsager. Selvfølgelig fordi udfaldet af processen påvirker os som borgere, da beslutningen har gyldighed for det samfund, vi lever i. Men også fordi man gennem en undersøgelse af processen kan belyse magt og indflydelse i samfundet, og dermed hvem der er i stand til at bestemme udfaldet af de politiske beslutninger (Larsen & Andersen 2004:10). I Danmark har vi repræsentativt demokrati og det er derfor de folkevalgte politikere, der træffer de politiske beslutninger under hensyntagen til retningslinierne for det repræsentative demokrati. Det repræsentative demokratis ideal bygger på den parlamentariske styringskæde (Indenrigsministeriet 2004a), som er en sammenfatning af Grundlovens hovedtræk (Bogason 1998:37). Den parlamentariske styringskæde har det suveræne folk som udgangspunkt for al politisk autoritet (Olsen 1978:23). Folket har indflydelse på de politiske beslutninger gennem en kæde, hvor folket vælger sine repræsentanter til Folketinget. Folketinget kontrollerer regeringen og regeringen leder den neutrale forvaltning, der fører de politiske beslutninger ud i livet. Den parlamentariske styringskæde stilles i Peter Bogasons<sup>1</sup> ”Forvaltning og stat” op som normen for det repræsentative demokrati og det politiske systems funktionsmåde. Peter Bogason anfører, at styringskæden ikke altid fungerer som antaget, men at den indeholder Grundlovens hovedtræk og ikke bør ses bort fra og ikke er forældet (Bogason 1998:39). Der er altså ikke tale om en eksakt virkelighedsbeskrivelse, men om at det politiske system indenfor nogle vide rammer fungerer indenfor den parlamentariske styringskædes antagelser.

Der er et betydeligt slægtskab mellem rationalerne bag analyser af bestemte strukturer eller samspilsmønstre og bestemte beslutningsprocesteorier. Således er der et slægtskab mellem den parlamentariske styringskæde og rationel beslutningsprocesteori (Politica nr. 4 1991:370). I rationel beslutningsprocesteori føres impulser til forandringer ned igennem den parlamentariske styringskæde (Antonsen & Jørgensen (red) 2000:19). Den rationelle

---

<sup>1</sup> Professor, Institut for Samfund og Globalisering, RUC.

beslutningsproces følger med andre ord af den parlamentariske styringskæde. Den rationelle beslutningsproces beskrives som et sekventielt forløb, hvor der eksisterer et klart mål, der skal opfyldes eller et veldefineret problem, som skal løses. Der forelægger klare retningslinier for, hvordan forskellige hensyn skal vægtes i beslutningsprocessen. Alle måder, hvorpå målet eller løsningen kan nås, og konsekvenserne heraf undersøges. Udfra dette træffes beslutningen. Der vælges den løsning, der bedst realiserer den fastsatte målsætning og bedst løser det pågældende problem (Politica nr. 4 1991). Politiske beslutningsprocesser er sjældent præget af fuld rationalitet, men derimod forløb der kan karakteriseres som værende mere eller mindre rationelle. Teorien er derfor som den parlamentariske styringskæde ikke en præcis gengivelse af virkeligheden, men derimod en norm indenfor hvilken politiske beslutninger træffes. Rationalitetsnormen må i store træk formodes at blive overholdt, når der er tale om beslutninger, der medfører store forandringer for samfundet og dets borgere.

Kommunalreformen hører til blandt de største reformer i Danmarkshistorien og indebærer markante ændringer på både det politiske og det administrative niveau. Fra den 1. januar 2007 har vi fået et nyt kommunalt danmarkskort, en ny kommunal opgavefordeling og en finansierings- og udligningsreform (Indenrigsministeriet 2006). De 13 amter er blevet erstattet af 5 folkevalgte regioner og kommunesammenlægningerne har medført, at Danmark i dag er inddelt i 98 kommuner, imod de 271 kommuner før reformen. Man må derfor antage, at beslutningsprocessen bag kommunalreformen med en vis tilnærmelse lever op til ovennævnte normer og idealer for det repræsentative demokrati. Der er dog omstændigheder omkring beslutningsprocessen, der indikerer noget andet. En så omfattende kommunalreform blev vedtaget uden nogen form for folkeligt krav eller debat herom. Den blev vedtaget hurtigt, idet en eventuel ændring af den kommunale struktur kom på dagsordenen i sommeren 2002 og de politiske aftaler mellem regeringen og Dansk Folkeparti om en reform forelå allerede i sommeren 2004. Til sammenligning havde kommunalreformen, som man gennemførte i 1970'erne, været 12 år undervejs (Bogason 1998:85). Sidst men ikke mindst blev den nuværende kommunalreform ifølge flere eksperter vedtaget uden nogen indlysende problemdefinition (Mouritzen 2004, Nannestad 2006), dvs. uden noget veldefineret problem, som reformen var det indlysende og rationelle svar på. Derfor ønsker jeg at undersøge følgende:

## **1.2 Problemformulering**

Hvordan bryder beslutningsprocessen bag kommunalreformen med det repræsentative demokratis ideal i den parlamentariske styringskæde og den heraf følgende beslutningsproces?

Ved ”den heraf følgende beslutningsproces” henvises til den rationelle beslutningsproces.

## **1.3 Afgrænsning**

Jeg afgrænser mig som nævnt i problemfeltet fra at vurdere, hvorvidt den nye struktur og opgavefordeling, som kommunalreformen medfører, er hensigtsmæssig og efficient.

Tidsmæssig afgrænsning: Undersøgelsen koncentrerer sig om perioden juni 2002 – juni 2004. Jeg har afgrænset mig til denne periode, fordi en eventuel ændring af den kommunale struktur sættes på dagsordenen i juni 2002 og de politiske aftaler om en kommunalreform indgås i juni 2004. Det er altså i denne periode, at væsentlige begivenheder i beslutningsprocessen bag kommunalreform indtræffer.

I analysen af beslutningsprocessen behandler jeg følgende faser:

- Initiering/dagsordenfastsættelse. Dette indebærer bl.a. hvem og hvad, der sætter den kommunale struktur og en reform heraf på dagsordenen, og hvordan den fastholdes. Samt hvilke problemer og løsninger, der identificeres.
- Beslutningsfasen (dog med undtagelse af lovbehandlingen i Folketinget i 2005). Dette indebærer bl.a., hvem der deltager i beslutningsprocessen. Det indebærer endvidere, hvilke rationelle beslutninger træffes ud fra.

Jeg afgrænser mig derfor fra at undersøge implementeringen af beslutningen og evaluering af beslutningen samt eventuel feedback.

## 2.1 Metode

I dette kapitel vil jeg redegøre for den anvendte metode i projektrapporten. Kapitlet indeholder mine videnskabsteoretiske overvejelser og begrundelser for valg af empiri og teori samt en beskrivelse af den anvendte analysestrategi. Kapitlet beskriver, hvordan jeg når fra problemformulering til konklusion.

## 2.2 Videnskabsteoretiske overvejelser

I dette afsnit præsenteres projektrapportens ontologiske og epistemologiske antagelser samt en stillingtagen til aktør-struktur-relationen. Disse antagelser om, hvad der eksisterer i verden og hvordan, og om hvad vi kan vide om verden og hvordan, samt om hvorledes aktører og strukturer påvirker hinanden, er inspireret af kritisk realisme.

### **Ontologi**

I projektrapporten antages en ontologisk realisme. Dvs. en antagelse om, at virkeligheden eksisterer uafhængigt af os og af vores erkendelse af den. Virkelighed skabes altså ikke af vores sansning af den, men findes derimod udenfor, før og uafhængigt af denne sansning (Buch-Hansen & Nielsen 2005). Kritisk realisme skelner mellem to dimensioner af videnskaben: Den transitive dimension og den intransitive dimension. Den transitive dimension indeholder vores viden om verden og vedrører dermed epistemologi og beskrives nedenfor. Den intransitive dimension består af de generelle objekter, som vi genererer vores viden om og vedrører dermed ontologi. Det er disse intransitive objekter, der eksisterer uafhængigt af vores viden om dem (Buch-Hansen & Nielsen 2005:22). Den intransitive dimension betragtes som den grundlæggende dimension, igen i kraft af at den eksisterer udenfor og før vores erkendelse. De to dimensioner kan ikke reduceres til hinanden.

Ifølge kritisk realisme indeholder virkeligheden 3 domæner; det empiriske, det faktiske og det virkelige. Det empiriske består af vores erfaringer og observationer. Det faktiske henviser til alle de begivenheder og fænomener, der eksisterer og finder sted, uanset om de er blevet erfaret eller ej. Disse to domæner er mulige at observere, hvorimod det tredje og virkelige domæne består af ikke direkte observerbare strukturer og mekanismer, som understøtter og forårsager begivenhederne og fænomenerne i det faktiske domæne (Buch-Hansen & Nielsen 2005:24). De 3 domæner kan heller ikke reduceres til hinanden, fordi ”strukturer og

*mekanismer er virkelige, og de er forskellige fra det begivenhedsmønster, som de genererer; ligesom disse begivenheder er virkelige og forskellige fra de oplevelser, igennem hvilke de bliver erkendt*” (Buch-Hansen & Nielsen 2005:24). Virkeligheden indeholder altså både observerbare begivenheder og fænomener og et dybt, ikke direkte observerbart domæne, hvis mekanismer og strukturer understøtter eller forårsager begivenheder og fænomener. Vores erkendelser af det empiriske domæne afspejler dog nødvendigvis ikke, hvordan tingene virkelig hænger sammen. Der er forskel på fænomenets fremtrædelsesform og dets væsen.

Virkelighedens objekter er ifølge kritisk realisme komplekse. Det er kombinationen af objekters underliggende strukturer og mekanismer, der gør dem til det, de er. Strukturer forsyner objekter med kausale potentialer og tilbøjeligheder, hvilket resulterer i en differentieret virkelighed, som indeholder objekter med meget forskellige kausale potentialer (Buch-Hansen & Nielsen 2005:25). Det er dog ikke givet, at objektets kausale potentialer og tilbøjeligheder aktiveres og producerer en begivenhed, der kan iagttages på det faktiske domæne. Det afhænger af konteksten og betingelserne. De faktiske begivenheder og fænomener er et komplekst resultat af forskellige strukturers og mekanismers sammensatte virkning. Der skelnes mellem 3 former for mekanismer: aktører, strukturer og idéer (Buch-Hansen 2007). Resultatet er ikke determineret på forhånd men derimod kontingent. Der er tale om multikausalitet og et billede af virkeligheden, der er præget af åbne systemer. Ingen sociale begivenheder eller fænomener kan finde sted, uden alle 3 former for mekanismer er involveret (Buch-Hansen 2007). Kritisk realisme anser altså verden som bestående af åbne systemer og ikke lukkede systemer uden udefrakommende påvirkninger.

## **Epistemologi**

Epistemologi vedrører den transitive dimension. Den transitive dimension indeholder som nævnt vores viden om verden. Den består af videnskabens råmateriale, dvs. de teorier, paradigmer, modeller, begreber, beskrivelser, data, analyseteknikker osv., der er til stede på et givent tidspunkt (Buch-Hansen & Nielsen 2005:22). Med dette menes, at vores viden om verden ændrer sig over tid og er kontekstafhængig. Når vi producerer ny viden, bygger vi videre på allerede eksisterende viden. Den allerede eksisterende viden er altså et uundværligt middel til at producere ny viden. Dette skal ikke forstås sådan, at videnskabelig viden akkumuleres kontinuert eller lineært. I takt med at der opnås dybere viden om mekanismer i

det virkelige domæne, kan denne viden bruges til at kritisere, korrigere og forklare eksisterende viden (Buch-Hansen & Nielsen 2005:33). Dette implicerer en anerkendelse af, at viden er fejlbarlig.

Kritisk realisme indebærer en epistemologisk relativisme, fordi det anerkendes, at *"viden er socialt frembragt og dermed et forgængeligt produkt, og at hverken sandhedsværdier eller kriterier for rationalitet eksisterer uden for historisk tid"* (Buch-Hansen & Nielsen 2005:34). Epistemologisk relativisme medfører dog ikke, at alt er lige gyldigt, men derimod rationel dømmekraft. Forskellige udsagn kan vurderes fornuftigt i forhold til en objektiv målestok, nemlig den intransitive virkelighed, som udsagnene henviser til.

Metode er for kritiske realister kontekstafhængigt. Det er karakteren af det, der studeres, der bestemmer, hvilken viden man har mulighed for at opnå, og hvordan denne viden skal tilegnes (Buch-Hansen & Nielsen 2005:64).

### **Aktør-struktur-relationen**

Kritisk realisme anlægger en kompleks helhedsorienteret forståelse af relationen mellem aktør og struktur, som medfører, at de to ikke kan reduceres til hinanden. Der fokuseres på relationerne, vekselvirkningen og dynamikken mellem aktør og struktur over tid (Buch-Hansen & Nielsen 2005:49). Den sociale virkelighed består af 2 grundlæggende niveauer: aktører og strukturer, som er hinandens emergente produkter. De besidder hver især egenskaber, som ikke besiddes af den anden. Dette vil sige, at *"strukturer emergerer fra aktørers interaktion, og de besidder egenskaber, som aktører ikke besidder. Omvendt opnår aktører i kraft af sociale strukturer bestemte egenskaber – men ikke desto mindre egenskaber, som ingen strukturer kan siges at besidde"* (Buch-Hansen & Nielsen 2005:50). Samspillet mellem aktører og strukturer kan studeres over tid. Samspillet kan forstås som en række cykler af strukturelle betingelser, social interaktion og strukturel udvikling. Aktører vil altid støde på allerede eksisterende strukturer og handler aldrig i et strukturelt vakuum. Men disse strukturer er ikke desto mindre produkter af menneskelige aktiviteter og kan kun eksistere gennem sådanne aktiviteter. Der er altså tale om en vekselvirkning mellem aktører og strukturer.



### **2.2.1 Implikationer og metodiske aspekter i forhold til analysen**

Kritisk realisme som videnskabsteoretisk tilgang har konsekvenser i forhold til hvilken slags beslutningsprocesanalyse, der gennemføres. Kritisk realisme kan fungere som et slags korrektiv til meget aktør-orienterede fremgangsmåder indenfor analyser af beslutningsprocesser (Buch-Hansen 2007), fordi fokus bredes ud til også at indebære strukturer og idéer. Kritisk realisme giver dermed plads til, at aktører i en beslutningsproces ikke bare handler i et strukturelt vakuum, men derimod er påvirket af strukturer og idéer, som har medindflydelse på udfaldet af processen.

I forhold til de metodiske aspekter tages der i kritisk realisme ofte udgangspunkt i ”konklusionen”, i dette tilfælde vil det sige beslutningen om kommunalreformen. Det undersøges hvilke mekanismer, der *efter alt at dømme* må eksistere for at beslutningen om kommunalreformen kan være fremkommet (Buch-Hansen 2007). Denne måde at ræsonnere på er tæt knyttet til den transcendentale argumentationsform, som ofte anvendes i kritisk realisme. Transcendentale argumenter indebærer refleksioner over, hvordan verden efter alt at dømme må se ud, for at bestemte aktiviteter er forståelige og giver mening (Buch-Hansen & Nielsen 2005:14). Der spørges til de nødvendige betingelser for at bestemte menneskelige aktiviteter kan finde sted. Den transcendentale argumentationsform fordrer både kreativitet og forestillingsevne og kan baseres på analogier eller metaforer (Buch-Hansen & Nielsen 2005:61). De anvendte teorier i projektrapporten bruges til at udpege de vigtigste mekanismer og betingelser (de vigtigste aktører, strukturer, idéer) i forhold til fænomenet, der undersøges (”konklusionen”); beslutningen om kommunalreformen. Bevægelsen fra konklusion til mekanismer og betingelser er ifølge kritisk realisme en bevægelse i dybde og dermed et forsøg på at nå længere ned til det virkelige domæne (Buch-Hansen & Nielsen 2005:60).

### **2.3 Valg af empiri**

Dette afsnit indeholder en beskrivelse af projektrapportens empiriske materiale og de kilder, der anvendes. Der vil også kort blive gjort rede for, ud fra hvilke kriterier empirien er valgt og hvorfor.

## **Folketingets Kommunaludvalg**

Indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen var den 20. juni 2002 i åbent samråd med Folketingets Kommunaludvalg. Folketingets Kommunaludvalg havde stillet ministeren følgende samrådspørgsmål: *"Hvilke overvejelser har regeringen for ændringer i den kommunale struktur eller opgavevaretagelse i relation til såvel primærkommuner som for amtskommuner?"* Ministeren svarede ved denne lejlighed på spørgsmålet og fastslog bl.a., at regeringen ikke havde nogle planer om at foretage ændringer i den kommunale struktur. Han sagde dog også, at han forventede, at den kommunale struktur ville se anderledes ud om en årrække, men ikke som følge af en samlet centralt fastlagt plan. Ministerens samråd med Folketingets Kommunaludvalg kan findes på Folketingets hjemmeside: [www.ft.dk](http://www.ft.dk) Kommunaludvalget, Alm. del – bilag 332, 2001-02 (2. samling). Jeg anvender samrådet som empiri, fordi ministeren på vegne af regeringen entydigt fastslår, at der ikke er planer om at ændre på den kommunale struktur.

## **Avisartikler**

Den 14. juli 2002 bringer Berlingske Tidende en Gallup-undersøgelse, hvoraf det fremgår, at et flertal af befolkningen ønsker færre og større kommuner og amterne nedlagt. Denne meningsmåling igangsætter en avisdebat om den kommunale struktur, hvor forskellige folketingsmedlemmer, borgmestre, forskere og Kommunernes Landsforening (KL) deltager. Socialdemokratiet starter med at betegne emnet som en "sommer-agurk", men ender i starten af august med at være åbne for diskussion af emnet, og er positivt stemt, da statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) den 9. august ved Venstres sommergruppemøde fortæller, at der vil blive nedsat en strukturkommission til at undersøge emnet (Ugebrevet Mandag Morgen nr. 28 2002). Derfor anvender jeg avisartikler fra perioden 14. juli 2002 – 10. august 2002 fra Politiken, Morgenavisen Jyllands Posten og Berlingske Tidende samt Information som empirisk materiale. Dette gøres for at illustrere, hvordan debatten forløber. Der er ikke tale om en diskursanalyse, men derimod om at der analyseres udvalgte avisartikler med henblik på at give en forståelse af denne del af processen.

## **Folketingets åbning 1. oktober 2002**

Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale ved Folketingets åbning som anvendes som empiri, fordi statsministeren i sin tale officielt meddeler Folketinget, at regeringen vil nedsætte en Strukturkommission.

## **Strukturkommissionens kommissorium**

Dette anvendes, fordi kommissoriet beskriver Strukturkommissionens opgaver og sammensætning. Endvidere begrundes nedsættelsen i kommissoriet. Kommissoriet er udformet af Indenrigsministeren og offentliggjort den. 1. oktober 2002.

## **Strukturkommissionens betænkning**

Strukturkommissionen afslutter sit arbejde i januar 2004. Jeg anvender en sammenfatning af kommissionens betænkning, fordi det er de overordnede analyser og anbefalinger, der er interessante i nærværende sammenhæng og ikke de dybdegående tekniske analyser. En betænkning er en analyse udarbejdet af eksperter på det pågældende område. Betænkningen indeholder på grundlag af disse analyser en række anbefalinger, som politikerne kan benytte som beslutningsgrundlag.

## **Høringsfase**

Efter Strukturkommissionen har fremlagt deres betænkning, sendes denne i offentlig høring fra den 9. januar 2004 til den 7. april 2004. Jeg har indsamlet en del høringssvar fra høringsberettigede organisationer og læserbreve fra borgere omhandlende kommunalreformen, men vurderer, at en analyse af disse vil være for omfattende i forhold til problemformuleringens fokus. Derfor har jeg valgt at anvende en analyse af høringsdebatten foretaget af Ugebrevet Mandag Morgen (MM) som kilde, i stedet for høringssvar og læserbreve. Analysen fra Ugebrevet Mandag Morgen, som er gennemført i samarbejde med analyseinstituttet Zopera gennemført, bygger på læsning af 369 artikler i dagspressen bragt i perioden den 9. februar 2004 til den 7. april 2004 og på en befolkningsundersøgelse gennemført blandt mere end 1000 tilfældigt udvalgte danskere (MM nr. 15 2004). I analysen af høringsfasen vil fokus ligge på den folkelige debat.

## **De politiske aftaler**

I juni 2004 indgås de politiske aftaler mellem regeringen og Dansk Folkeparti om en strukturreform. Publikationen ”Kommunalreformen – de politiske aftaler” fra 2006 indeholder både aftale om strukturreformen indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti indgået i juni 2004, aftale om en udmøntningsplan indgået i september 2004 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, og en inddelingsaftale indgået i marts 2005 mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, samt aftale om en kommunal finansieringsreform indgået i februar 2006 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Men kun de politiske aftaler mellem regeringen og Dansk Folkeparti indgået i juni 2004 anvendes som empiri i projektrapporten. Disse aftaler afslutter i store træk beslutningsprocessen, da der mellem regeringen og deres støtteparti nu er parlamentarisk flertal for en reform. Den formelle lovbehandling i Folketinget foregår i foråret 2005, men vil ikke blive behandlet i projektrapporten.

## **Kilder**

Professor i statskundskab ved Århus Universitet Peter Nannestads artikel ”Strukturreformens rationale(r)” anvendes som kilde. Artiklen er bragt i Samfundsøkonomen, som er et fagtidsskrift udgivet af DJØF. Artiklen er peer reviewed og bragt i 2006.

Poul Erik Mouritzens artikel ”Strukturreformen som en skraldespand” anvendes ligeledes som kilde. Poul Erik Mouritzen er professor i statskundskab ved Syddansk Universitet og var medlem af Strukturkommissionen.<sup>2</sup> Han har derfor været deltager i processen og reflekterer senere over forløbet i den anvendte artikel. Artiklen er bragt i Administrativ Debat i november 2004. Administrativ Debat er Nordisk Administrativt Forbunds medlemsblad, og er ikke peer reviewed. I bladet diskuteres aktuelle problemstillinger for den danske statslige og kommunale forvaltning. Artiklen blev præsenteret på det 13. nordiske kommunalforskertræf i Oslo, og er også at finde på hjemmesiden for Institutt for Statsvitenskap på Oslo Universitet.

Kilderne anvendes i analysen til at underbygge argumenterne.

---

<sup>2</sup> Poul Erik Mouritzen var et af de tre medlemmer af Strukturkommissionen, som havde særlig ekspertise i forhold til de emner, der blev behandlet.

## **2.4 Valg af teori**

I dette afsnit præsenteres kort, hvilke teorier der anvendes i projektrapporten, hvorfor og hvordan de anvendes, samt hvordan de forholder sig til hinanden. Teorierne behandles mere fyldestgørende i teorikapitlet.

### **Den parlamentariske styringskæde**

Johan P. Olsen, norsk samfundsteoretiker, har udformet ”den parlamentariske styringskæde” som en fortolkning af Grundlovens principper om normen for relationerne mellem befolkning, parlament, regering og administration i et repræsentativt demokrati. Den parlamentariske styringskæde er en politologisk fortolkningsramme for det politiske systems funktionsmåde (Bogason 1998:39) og er grundlæggende for det danske folkestyre, da det danske demokrati i hvert fald i princippet bygger på den parlamentariske styringskæde. Jeg anvender den parlamentariske styringskæde som normen for det repræsentative demokrati. Dette gøres for at undersøge, hvordan beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med det repræsentative demokratis ideal.

### **Rationel beslutningsprocesteori**

I rationel beslutningsprocesteori antages det, at impulser til politisk forandring føres ned gennem den parlamentariske styringskæde (Antonsen & Jørgensen (red) 2000:19). Endvidere er der et betydeligt slægtskab mellem visse samspilmønstre eller strukturer og visse teorier om beslutningsprocesser, herunder et slægtskab mellem den parlamentariske styringskæde og rationel beslutningsprocesteori (Politica nr. 4 1991:370). Begge bygger på rationelle forudsætninger og indeholder et fastlagt forløb. Derfor anvender jeg rationel beslutningsprocesteori som normen for den beslutningsproces, der følger af den parlamentariske styringskæde. Dette gøres for at undersøge, hvordan beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med det repræsentative demokrati og den heraf følgende beslutningsproces. I rationel beslutningsprocesteori forstås den politiske beslutningsproces som et sekventielt og rationelt forløb, hvor der opstilles klare mål for at løse veldefinerede problemer. Alle måder hvorpå de pågældende problemer kan løses og konsekvenserne heraf undersøges og tages i betragtning. Man vælger den løsning, der bedst realiserer det opstillede mål og løser det pågældende problem på det mest optimale måde (Politica nr. 4 1991:359).

Der er således tale om en målstyret kobling mellem problem og løsning. Teorien betragtes som klassisk beslutningsprocesteori.

### **Garbage-can modellen**

Beslutningsprocessen bag kommunalreformen repræsenterer ikke en fuldstændig anomali, idet der eksisterer teorier, hvis sigte er at bidrage til forståelsen af alternative beslutningsprocesser. Garbage-can modellen, eller på dansk "skraldespandsmodellen", er en af disse. Skraldespandsmodellen er udviklet i starten af 1970'erne af James G. March, Johan P. Olsen og Michael D. Cohen (Cohen, March & Olsen 1972). Modellen bryder med den klassiske beslutningsprocesteoris rationalitetsforudsætning og der opereres ikke med en kobling mellem problem og løsning styret af mål (Politica nr. 4 1991:399). Men derimod betragtes beslutningsprocessen som kompleks og præget af stor forvirring og til tider kaos, samt som en løs kobling mellem 4 relativt uafhængige strømme: strømme af beslutningsanledninger, strømme af problemer, strømme af løsninger og strømme af deltagere. Udfaldet af beslutningsprocessen afhænger af de 4 strømmes tidsmæssige sammenfald. Skraldespandsmodellen har især fundet anvendelse i analyser af dagsordensfastsættelser og af beslutningsprocesser, hvor emnet er initieret af medierne (Andersen & Hansen 1991, Albæk i Politica nr. 4 1991). Skraldespandsmodellen har fået sit navn, fordi beslutningsanledningen beskrives som en skraldespand, hvortil der knytter sig forskelligt "skrald" i form af problemer og løsninger genereret og lagt i skraldespanden af deltagerne (Cohen, March & Olsen 1972:2).

### **2.5 Analysestrategi og vurdering**

Analysen af beslutningsprocessen bag kommunalreformen vil bestå af 3 dele. Analysedel 1 indeholder en analyse af beslutningsprocessen i forhold til den parlamentariske styringskæde. Denne analyse gennemføres for at undersøge, hvordan beslutningsprocessen bryder med den parlamentariske styringskæde. I analysedel 2 analyseres beslutningsprocessen i forhold til rationel beslutningsprocesteori for at undersøge, hvordan beslutningsprocessen bryder med denne teori. Analysedel 3 består af en analyse af beslutningsprocessen i forhold til skraldespandsmodellen. Formålet med denne analyse er ved hjælp af skraldespandsmodellen at forstå de dele af beslutningsprocessen, der bryder med den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsprocesteori.

I stedet for at have et redegørende afsnit af empiriens indhold, præsenteres empirien kronologisk i analysedel 1. Analysen i forhold til den parlamentariske styringskæde vil tage udgangspunkt i empirien og ikke i teoriens kategorier, og vil blive lavet kronologisk i forhold til forløbet. I analysedel 2 og 3 analyseres empirien med udgangspunkt i teoriernes analysekategorier og vil blive lavet retrospektivt.

Der anvendes altså 2 forskellige fremgangsmåder i analysen; én med udgangspunkt i empirien (analysedel 1) og én med udgangspunkt i teorien (analysedel 1 og 2), hvilket gør, at hverken teorien eller empirien har forrang. Årsagen til at der benyttes 2 forskellige fremgangsmåder, er, at den parlamentariske styringskæde med fordel kan anvendes kronologisk i forhold til empirien. Det er muligt at analysere enkeltelementer af beslutningsprocessen isoleret ved hjælp af styringskæden, dvs., beslutningsprocessen behøver ikke at være slut for at anvende den parlamentariske styringskæde. Den rationelle beslutningsproces teori beskriver et sekventielt forløb, hvor hvert element er afhængigt af de forudgående elementer. Derfor anvendes teorien bedst retrospektiv. Det er ikke muligt fuld ud at vurdere, hvorvidt en beslutningsproces er rationel, før processen er afsluttet. Med hensyn til skraldespandsmodellen er det ligeledes mest hensigtsmæssigt at anvende modellen retrospektivt, idet de tidsmæssige sammenfald af problemer, løsninger, deltagere og beslutningsanledninger kun fuldt ud er synlige retrospektivt. Jeg anser det derfor for en nødvendighed at gennemføre analysen på den beskrevne måde. Men jeg mener også, at det er en fordel, idet den kronologiske præsentation i analysedel 1 giver et godt overblik over empirien og dermed et udgangspunkt for analyserne i analysedel 2 og 3.

Der kan dog også være faldgruber forbundet med denne analysestrategi. Ved at de 3 teorier anvendes i hver deres analysedel, skabes der ikke mulighed for, at teorierne kan spilles direkte op mod hinanden, som hvis de blev anvendt i samme analyse. Men jeg mener ikke, at det får konsekvenser for undersøgelsen og besvarelsen af problemformuleringen. Dels fordi den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsproces teori kan anvendes uafhængigt af hinanden og der i problemformuleringen ikke lægges op til, at de skal spille direkte sammen, men derimod at der laves en samlet konklusion i forhold til de 2 teorier. Dels fordi der i analysedel 3, hvor empirien analyseres i forhold til skraldespandsmodellen, laves

en opsummering af resultaterne af analysedel 1 og 2 for at gøre klart, hvad skraldespandsmodellen kan bidrage med i forhold til disse resultater.

Metode er jf. projektrapportens videnskabsteoretiske overvejelser kontekstafhængig. Det er dét, der studeres, der bestemmer, hvilken metode, der skal anvendes. Derfor er netop denne analysestrategi valgt.



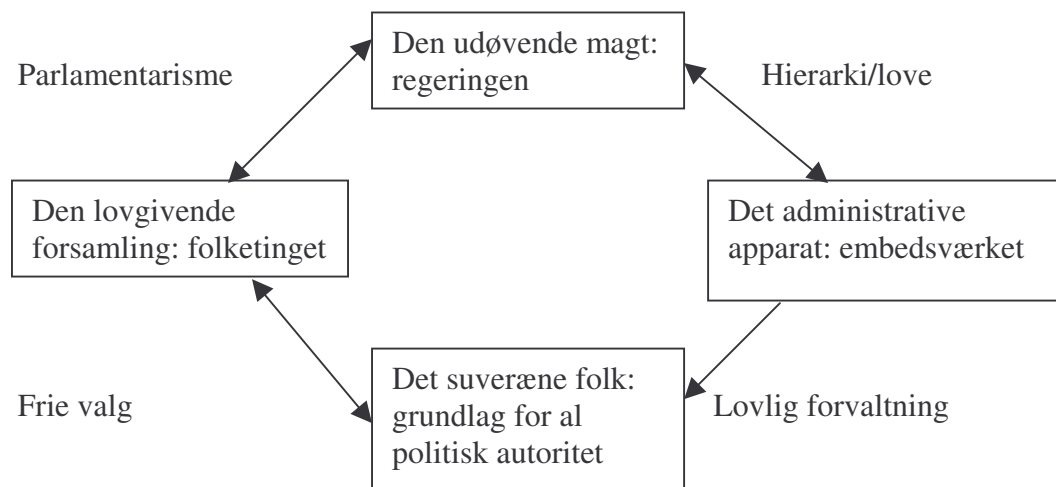
### **3.1 Teori**

Til at belyse projektrapportens problemstillinger anvendes som nævnt 3 teorier. I dette kapitel vil der blive redegjort for de 3 teories grundlæggende antagelser, kritikken af teorier og for hvordan teorierne operationaliseres i analysen.

### **3.2 Den parlamentariske styringskæde**

Den norske samfundsteoretiker Johan P. Olsen har sammenfattet Grundlovens hovedtræk for det demokratiske ideal i en analyse af, hvad han kalder den parlamentariske styringskæde (Bogason 1998:37). Den udgør den normative udmøntning af princippet om det repræsentative demokrati. Den parlamentariske styringskæde består af 4 hovedelementer: det suveræne folk, den lovgivende forsamling, den udøvende magt og det administrative apparat. Se figuren nedenfor. Udgangspunktet er det suveræne folk, som er grundlaget for al politisk autoritet. Folket vælger sine repræsentanter til den lovgivende forsamling gennem frie valg. Den lovgivende forsamling fastlægger de grundlæggende regler for samfundslivet, sørger for det ressourcemæssige grundlag til implementering af lovgivningen og sikrer procedurer til at kontrollere regeringsmagtens arbejde. Den lovgivende forsamling arbejder efter majoritetsprincippet på grundlag af en fri meningsudveksling (Olsen 1978:25). Den udøvende magt leder forvaltningen, forbereder beslutninger for den lovgivende magt og implementerer beslutningerne. I det administrative apparat er ministrene chefer og har ansvaret for implementering af love mv. Arbejdsformen er i udgangspunktet bureaukratisk og bygger på specialisering og arbejdsdeling (Bogason 1998:38).

Figur 1. Den parlamentariske styringskæde



(Kilde: Olsen 78:24)

Styringskæden fremkommer i *relationerne mellem* de 4 hovedelementer (Bogason 1998:38), som ses i figuren ovenfor. Relationerne mellem folket og folketinget er kendetegnet ved regelmæssige tilkendegivelser fra vælgerne, dvs. folket, via stemmeafgivelser ved frie valg. Der kan frit udveksles meninger mellem vælgerne og repræsentanterne i folketinget. Dette dels i kraft af at forhandlinger i folketinget er offentlige og dels i kraft af at en fri presse kan referere og behandle tilkendegivelser. Derudover er der den frie organisationsret til at sikre den enkelte vælgers mulighed for at skabe større styrke bag sine holdninger, ved at organisere sig med meningsfæller. Pilen i figur 1 mellem folket og folketinget går derfor begge veje.

Relationerne mellem folketinget og regeringen bygger på principperne om magtfordeling og parlamentarisme. Parlamentet, dvs. folketinget, har ret til at pålægge regeringen bestemte beslutninger og til at overvåge implementeringen af dem. Hvis regeringen ikke følger parlamentet, må regeringen gå af (Bogason 1998:38). Relationen bygger dog, ligesom relationen mellem folket og folketinget, på gensidighed. Meningsudvekslingen mellem parlamentet og regeringsmedlemmerne er fri og regeringen kan frit forelægge beslutningsforslag for parlamentet.

Relationerne mellem regeringen og administrationen opstår primært mellem den enkelte minister og embedsmændene. Ministrene har den hierarkiske instruktionsret og

embedsmændene har ekspertisen og rådgiver regeringen. Pilen i figur 1 mellem regeringen og det administrative apparat går tillige begge veje.

Relationerne mellem administrationen og folket er modsat de ovenstående relationer en-vejs; fra administration til folk. Dette bygger på statens tvangsmonopol; staten har ret til og monopol på at anvende tvang og magt. Til gengæld skal dette ske indenfor rammerne af lovlig forvaltning og efter principperne om ukrænkelige menneskerettigheder (Olsen 1978:22). Pilen mellem administrationen og folket går altså kun den ene vej. Folket må derfor tilkendegive eventuel utilfredshed via de valgte repræsentanter i folketinget eller andre autoriserede kanaler, såsom ombudsmand eller klagenævn, og ikke overfor den implementerende embedsmand (Bogason 1998:39).

### **Kritik af den parlamentariske styringskæde**

Den parlamentariske styringskæde er blevet kritiseret for at være forældet. Argumentet for dette er bl.a., at grænserne for politik og forvaltning ændrer sig og den parlamentariske styringskæde derfor vanskeligt kan anvendes som normen for og til at forstå politiske processer. Ifølge kritikken finder begreber som governance og netværksstyring bedre anvendelse (Politologiske Skrifter nr. 15 2006). Jeg mener, at den parlamentariske styringskæde er relevant i sin normative udmøntning af princippet om det repræsentative demokrati. Der kan ikke med argumenter om samfundsudvikling ses bort fra dette.

#### **3.2.1 Operationalisering af den parlamentariske styringskæde**

I dette afsnit vil jeg redegøre for, hvordan den parlamentariske styringskæde anvendes i analysen af beslutningsprocessen bag kommunalreformen. Som nævnt i analysestrategien vil jeg i analysen af beslutningsprocessen i forhold til den parlamentariske styringskæde ikke tage udgangspunkt i teoriens kategorier, men derimod i empirien. Gennem en kronologisk fremstilling vil jeg analysere, hvordan beslutningsprocessen bryder med den parlamentariske styringskæde. Dette gøres ved at anvende relationerne mellem de 4 hovedelementer i styringskæden som illustreret i figur 1 og de organiserende principper i relationerne og vurdere om empirien lever op til disse.

### **3.3 Rationel beslutningsprocesteori**

Der er som tidligere nævnt et betydeligt slægtskab mellem beslutningsprocesteorier og bestemte strukturer eller samspilsmønstre. Således passer den parlamentariske styringskæde fint sammen med den rationelle beslutningsprocesteori (Politica nr. 4 1991, s. 370). Ikke alle fremstillinger af den rationelle beslutningsprocesteori inddrager den parlamentariske styringskæde. Dette har jeg dog valgt at gøre, da aktører ikke handler i et strukturelt vakuum jf. projektrapportens videnskabsteoretiske antagelser.

Dette teori afsnit vil være inspireret af den rationelle beslutningsmodel og af rationel reformteori, som har mange fælles antagelser, men hvor reformteorien fokuserer på reformer og forandringer i den offentlige sektor og på hvorvidt disse er planlagte (Antonsen & Jørgensen (red.) 2000).

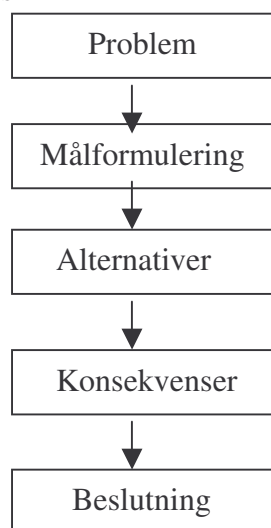
I rationel beslutningsprocesteori og reformteori antages det, at impulser til forandring føres ned gennem den parlamentariske styringskæde (Antonsen & Jørgensen (red) 2000:19). Der foreligger i kraft af styringskæden klare retningslinier for, hvordan forskellige hensyn skal vægtes, og hvordan beslutningsprocessen skal forløbe. Den rationelle beslutningsproces er i sin rene form kendetegnet ved, at der opstilles et klart mål for den politiske beslutning. Der opstilles relevante alternativer og laves en beregning af konsekvenserne af disse alternativer, hvad angår det givne mål og eventuelle bivirkninger i forhold til andre mål og værdier. Herefter sammenlignes alternativer med hensyn til deres konsekvenser og det optimale alternativ i den givne situation og i forhold til det opstillede mål vælges (Politica nr. 4 1991:359). Problemer løses altså gennem rationelle og fornuftige overvejelser, der udmøntes i klare og konsistente mål. Beslutninger træffes i politisk konsensus eller af en ”enhedsaktør”.

Rationel reformteori fordrer udover ovennævnte, at forandringer, og det vil også sige reformer, er planlagte. De skal indeholde en intention. Det repræsentative demokrati som styreform, som følger af den parlamentariske styringskæde, stræber efter synlige og bevidst valgte løsninger på samfundsproblemer. Løsningerne skal styres, kontrolleres og sanktioneres hierarkisk, hvilket vil sige, at de valgte politikere i det mindste skal have sagt god for dem og sørge for, at de gennemføres som besluttet (Antonsen & Jørgensen (red) 2000:18-19).

I en rationel beslutningsproces opstilles altså veldefinerede samfundsproblemer, hvor målet er at finde løsninger på dem. Dette gøres gennem rationelle og fornuftige overvejelser om alternativer og vurderinger af konsekvenser, hvor efter der træffes en beslutning.

Beslutningsprocessen er en målstyret kobling mellem problem og løsning (beslutning). Alt dette gøres indenfor de strukturelle rammer, som den parlamentariske styringskæde og det repræsentative demokrati sætter. Processen kan afbildes således:

Figur 2. Den rationelle beslutningsproces



(Kilde: Christensen & Jensen 2001:30)

### **Kritik af rationel beslutningsprocesteori**

Rationel beslutningsprocesteori er blevet kritiseret for at være en ringe beskrivelse af virkeligheden (Politica nr. 4 1991:360). Det er særligt antagelserne om fuldkommen rationalitet, mål-middel-relationen og antagelserne om politisk konsensus, der er blevet anfægtet. Aktører i en politisk beslutningsproces har begrænset tid, viden og ressourcer og kan derfor ikke opstille alle alternativer og konsekvenser. Aktørerne har oftest forskellige præferencer, hvorfor beslutninger træffes ved at indgå kompromiser og ikke i fuld konsensus<sup>3</sup>. Teorien i sin rene form må da også antages at være en idealtipe, da ingen politiske beslutninger er fuldt rationelle. Men teorien er relevant at holde op imod virkelighedens beslutningsprocesser for at vurdere beslutningsprocessens rationalitet.

---

<sup>3</sup> Indenfor beslutningsprocesteori har konflikt- og forhandlingsmodellerne bl.a. forsøgt at imødekomme denne kritik. Disse modeller vil dog ikke blive behandlet i nærværende projektrapport.

### **3.3.1 Operationalisering af den rationelle beslutningsprocesteori.**

I dette afsnit vil jeg redegøre for, hvordan den rationelle beslutningsprocesteori anvendes i analysen. For at undersøge hvordan beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med den rationelle beslutningsproces opstilles nogle analysekategorier. Den rationelle beslutningsproces er et sekventielt forløb og en målstyret kobling mellem problem og løsning, som det illustreres af figur 2. Analysekategoriene repræsenterer de krav og aktiviteter, der ifølge teorien skal være opfyldt for at beslutningsprocessen kan karakteriseres som værende rationel.

*Planlagte forandringer* – forandringer skal være planlagte, for at kunne defineres som rationelle i denne optik. Forandringerne skal indeholde en intention.

*Veldefinerede samfundsproblemer* – der skal opstilles veldefinerede samfundsproblemer, som kan løses gennem den politiske beslutning. Et samfundsproblem gælder samfundet generelt, og er ikke kun et problem set ud fra en bestemt interesse.

*Klare målformuleringer* – der skal, når samfundsproblemerne er defineret, formuleres klare mål for den politiske beslutning.

*Alternativsøgning og konsekvensvurdering* – Efter ovennævnte aktiviteter er gennemført, skal der foretages en søgning af alternativer og en vurdering af konsekvenserne. Det vil sige, at de relevante alternativer opstilles og konsekvenserne af disse beregnes.

I analysen undersøges, hvordan beslutningsprocessen bryder med disse krav.

### **3.4 Garbage can-modellen**

Garbage can-modellen, eller på dansk skraldespandsmodellen, blev udviklet i begyndelsen af 1970'erne af Cohen, March og Olsen og publiceret i tidsskriftet *Administrative Science Quarterly* i 1972. Modellen er udviklet i en organisationsteoretisk kontekst, idet den beskæftiger sig med, hvordan beslutninger træffes i organisationer. Men en af ophavsmændene Johan P. Olsen peger selv på, at modellen også kan anvendes i analyser af politiske beslutningsprocesser (Olsen 1978:84). Modellen indeholder mange elementer og

lægger op til en kompleks forståelse af beslutningsprocesser. Skraldespandsmodellen er en alternativ model til forståelse af beslutningsprocesser og er dermed i opposition til den rationelle beslutningsprocesteori og bryder med dennes rationalitetsforudsætning. Den grundlæggende antagelse i modellen bygger på, at en beslutningsproces ikke altid som udgangspunkt kan betragtes som en målstyret kobling mellem problemer og løsninger. Men derimod som en løs kobling mellem løsninger, problemer, beslutningsanledninger og deltagere, hvor udfaldet er afhængigt af tidsmæssige sammenfald og strukturer (Politica nr. 4 1991:366). Modellen udfordrer vores rationelle forestillinger om, hvordan beslutningsprocessen kommer i stand, hvordan den forløber og hvilke resultater den giver. Den bidrager med en alternativ forståelsesramme (Christensen & Jensen 2005:105).

Skraldespandsmodellen består af 4 af hinanden relativt uafhængige strømme (Cohen, March & Olsen 1972):

- En strøm af løsninger
- En strøm af problemer
- En strøm af beslutningsanledninger
- En strøm af deltagere

Hvoraf udfaldet af en beslutningsproces er afhængig af de 4 strømmes *tidsmæssige sammenfald*. Timingen for de 4 strømme har afgørende betydning for udfaldet. Der er således ingen klar intuitiv forbindelse mellem strømmene blot en løs kobling. For eksempel kan løsninger søge problemer at koble sig på (Politica nr. 4 1991:366).

### **En strøm af løsninger**

En løsning er nogens produkt. Man behøver ikke at kende problemet for at finde en løsning. En løsning kan opstå af sig selv og finde noget at være en løsning på. Dvs., en løsning kan skabes uden tilstedeværelsen af et problem.

### **En strøm af problemer**

Problemer kan opstå i og udenfor beslutningsarenaen. Det kan være problemer af forskellig art og omfang. Det kan være individuelle eller kollektive problemer, små eller store

problemer. Fælles for problemerne er dog, at de er adskilt fra løsninger, og at de ikke nødvendigvis bliver løst gennem de beslutninger, der træffes.

### **En strøm af deltagere**

Deltagere anses som aktører, der har begrænset tid og energi til rådighed. Indenfor denne begrænsning må aktørerne fordele deres engagement på forskellige beslutningsanledninger. Fordelingen af aktører på beslutningsanledninger afhænger af, hvor attraktive de pågældende beslutningsanledninger er for aktøren. Dette medfører, at beslutningsprocessen hele tiden skifter karakter og indhold afhængigt af de deltagere, løsninger og problemer, der er knyttet til den.

### **En strøm af beslutningsanledninger**

Disse er anledninger, hvor det forventes, at der træffes en beslutning. De kan være fastlagt på forhånd eller blive skabt af uventede begivenheder, eksempelvis af politiske kriser.

Beslutninger kommer i stand ved at problemer, løsninger og deltagere knytter sig til en beslutningsanledning (Christensen & Jensen 2005:106). Skraldespandsmodellen har fået sit navn, fordi beslutningsanledningen beskrives som en skraldespand, hvortil der knytter sig forskelligt ”skrald” i form af problemer og løsninger genereret og lagt i skraldespanden af deltagerne (Cohen, March & Olsen 1972:2).

### **Strukturer**

Udover de 4 strømme og deres tidsmæssige sammenfald har strukturer også indflydelse på beslutningsprocessen i skraldespandsmodellen. Modellen opererer med en beslutningsstruktur og en adgangsstruktur og strukturer anses således som vigtige. Beslutningsstrukturen regulerer, hvilke deltagere der har adgang til hvilke beslutningsprocesser (Christensen & Jensen 2005:108). Beslutningsstrukturen kan enten være usegmenteret, hvor alle kan deltage; en hierarkisk struktur, hvor vigtige deltagere kan deltage i alt og sidst en specialiseret struktur, hvor der forelægger regler for, hvilke deltagere der har adgang til hvilke beslutningsprocesser. Adgangsstrukturen regulerer, hvilke problemer og løsninger, der har adgang til hvilke beslutningsprocesser. Her opereres ligeledes med usegmenteret, hierarkisk og specialiseret struktur. I en usegmenteret struktur kan alle problemer og løsninger knyttes til alle beslutningsprocesser. En hierarkisk struktur vil sige, at vigtige problemer og løsninger har



adgang til mange beslutningsprocesser. Hvis strukturen er specialiseret, er der regler for, hvilke problemer og løsninger der har adgang til hvilke beslutningsprocesser (Christensen & Jensen 2005:107).

### **Beslutningstyper**

Skraldespandsmodellen opererer med 3 måder, hvorpå beslutninger kan træffes, dvs. med 3 forskellige beslutningstyper (Cohen, March & Olsen 1972:8):

1. Resolution, hvilket vil sige, at beslutningen rent faktisk løser problemet.
2. Flight, eller problemflugt, hvilket vil sige, at problemet forsvinder uden, der er truffet en beslutning.
3. Oversight, dvs., at der træffes en beslutning uden at der er problemer, som beslutningen kan være løsningen på. Dette kan også kaldes en ”tom” beslutning, da den ikke løser noget (Albæk i *Politica* 1991:412).

### **Kritik af skraldespandsmodellen**

I sin oprindelige form blev skraldespandsmodellen præsenteret som en computer-simuleringsmodel. (Cohen, March & Olsen 1972). Det er i denne oprindelige form, modellen har fået den største kritik. Den er blevet kritiseret for at være et for svagt redskab til at forstå og forklare empiriske fænomener og modellens ræsonnementer er endda blevet betegnet som løse metaforer og præ-teoretiske (Rasch 1989:249). Endvidere er modellen blevet kritiseret for at bygge på analogislutninger, eksempelvis analogien ”skraldespand”, hvilket vanskeliggør dannelsen af præcise hypoteser på baggrund af modellen. Metaforer og analogier udgør ifølge modellens kritikere ikke et sæt af præmisser, som konkluderende hypoteser kan afledes fra og har derved ingen deduktion slagkraft (Rasch 1989:257). Modellen kommer aldrig ud over det metaforiske stadie og dens elementer kan ikke observeres, hvilket kritikerne anser for problematisk, da modellen i så fald ikke kan falsificeres (Rasch 1989: 258-259). Dét, at et empirisk materiale kan beskrives med skraldespandsmodellens begrebsapparat, kan ifølge kritikken ikke give afgørende empirisk støtte for modellen (Rasch 1989:256). Der findes dog også en mere moderat kritik af modellen, hvori det blot fastslås, at skraldespandsmodellen næppe kan stå alene i dens rene udformning, men at den, med sit fokus på de 4 strømme og det tidsmæssige sammenfalds

afgørende betydning, giver et vigtigt bidrag til analyser af beslutningsprocesser (Politica nr. 4 1991:358).

### **3.4.1 Operationalisering af skraldespandsmodellen**

I dette afsnit vil jeg redegøre for, hvordan skraldespandsmodellen anvendes i analysen af beslutningsprocessen bag kommunalreformen. Der laves ikke en komplet analyse med brug af alle modellens begreber og alle 4 strømme. Modellen anvendes derimod som en alternativ forståelsesramme i et forsøg på at forstå de elementer af beslutningsprocessen, som bryder med den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsprocesteori. Analysen laves med udgangspunkt i følgende kategorier:

*Løsninger og problemer* – for at illustrere koblingen mellem løsninger og problemer.

*Beslutningsanledning* – for at illustrere hvordan en beslutningsanledning bliver skabt i beslutningsprocessen bag kommunalreformen.

*Tidsmæssige sammenfald* – for at vise at beslutningsprocessens resultat bl.a. afhænger af tidsmæssige sammenfald

*Beslutningsstruktur* – for at vise at resultatet også afhænger af strukturer. Jeg har valgt at anvende beslutningsstrukturen i analysen for at vise hvilke aktører, der har indflydelse på beslutningsprocessen.

*Beslutningstype* – for at undersøge hvilken beslutningstype kommunalreformen er et udtryk for.

Som det fremgik i kritikken af skraldespandsmodellen er der tale om, at en stor del af modellen bygger på metaforer og analogislutninger. Analysekategorierne er derfor ikke så faste og håndgribelige som tilfældet er med de andre anvendte teorier i projektrapporten. Dette gør dog ikke modellen ubrugbar, idet den identificerer nogle problemstillinger, som ikke opfanges af gængse beslutningsprocesteorier og kan fungere som en alternativ forståelsesramme. Endvidere benytter kritisk realisme som nævnt den transcendentale argumentationsform, som til tider baserer sig på analogier og metaforer (Buch-Hansen &

Nielsen 2005:61). Jf. den anvendte videnskabsteori i projektrapporten er analogier og metaforer altså i orden som en del af undersøgelsen af et fænomen. Noget af kritikken af skraldespandsmodellen består også i, at modellen ikke er falsificerbar, bl.a. fordi dele af modellen bygger på metaforer. Falsificerbarhed er ikke et gyldighedskriterium for kritisk realisme, men derimod for Karl Poppers kritiske rationalisme (Koch *i Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne* 2005:94). Jeg anser derfor heller ikke dette som værende et problem for modellens anvendelighed.

## **4.1 Analysedel 1: Beslutningsprocessen og den parlamentariske styringskæde**

Dette kapitel indeholder en kronologisk præsentation af beslutningsprocessen bag kommunalreformen og en analyse af forløbet i forhold til det repræsentative demokratis ideal i den parlamentariske styringskæde. Analysen laves med udgangspunkt i empirien og kronologisk i forhold til beslutningsforløbet, startende med det åbne samråd i Folketingets Kommunaludvalg i juni 2002 og sluttende med de politiske aftaler indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti i juni 2004. Formålet med analysen er at finde ud af, hvordan beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med den parlamentariske styringskæde.

### **Folketingets Kommunaludvalg**

Folketingets Kommunaludvalg er et af Folketingets stående udvalg og består af folketingsmedlemmer (Folketingets forretningsorden §7). Udvalget kan anmode en minister om at svare på et spørgsmål og kan bede ministeren om at besvare spørgsmålet mundtligt under et samråd i et udvalgsmøde (Folketingets forretningsorden §8 stk. 6-8). Dette gjorde Folketingets Kommunaludvalg og inviterede indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen til åbent samråd i Kommunaludvalget den 20. juni 2002. Folketingets Kommunaludvalg stillede følgende spørgsmål til ministeren: *"Hvilke overvejelser har regeringen for ændringer i den kommunal struktur eller opgavevaretagelse i relation til såvel primærkommuner som for amtskommuner?"*

Ministeren gav i sit svar udtryk for, at regeringen ikke havde nogle planer om at foretage ændringer i den kommunale struktur. Det var dog indenrigsministerens forventning, at den kommunale struktur ville se anderledes ud om en årrække, men ikke som et resultat af en samlet centralt fastlagt plan. Endvidere fastslog ministeren, at det for regeringen var løsningen af de konkrete opgaver, der var i fokus. Hvis disse blev løst tilfredsstillende, var der ingen grund til at kaste sig ud i store strukturovervejelser, som ville tage opmærksomheden fra sikringen af kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen (Folketingets Kommunaludvalg, alm. del – bilag 332, 2001-02, 2. samling). Ministeren henviste ved denne lejlighed til Opgavekommissionen, som i 1998 fastslog, at den eksisterende opgavefordeling mellem de 3 administrative niveauer grundlæggende var hensigtsmæssig. Der var altså ingen planer om en omfattende reform af den offentlige sektor.

Dialogen mellem Folketingets Kommunaludvalg og indenrigs- og sundhedsministeren er en del af relationen mellem den lovgivende forsamling; folketinget og den udøvende magt; regeringen i den parlamentariske styringskæde. Det organiserende princip i relationen mellem dem er parlamentarisme og bygger på gensidighed og fri meningsudveksling.

Kommunaludvalget kan frit anmode ministeren om at besvare spørgsmålet, hvorefter ministeren svarer indenfor den fastsatte frist (Folketingets forretningsorden § 8 stk. 6). Det åbne samråd i Folketingets Kommunaludvalg lever her op til principperne i den parlamentariske styringskæde i relationen mellem folketing og regering.

### **Avisdebatten**

Den 14. juli 2002, ca. en måned efter det åbne samråd i Folketingets kommunaludvalg, offentliggør Berlingske Tidende en meningsmåling fra Gallup, hvoraf det fremgår, at et flertal af befolkningen mener, at amterne bør nedlægges og antallet af kommuner reduceres (Berlingske Tidende 14. juli 2002). Daværende næstformand for Venstre Rikke Hvilshøj skriver få dage efter en kronik til Berlingske Tidende, hvor hun sætter en ændring af den kommunale struktur på dagsordenen. Hun henviser til Gallup-undersøgelsen og giver udtryk for, at det er vigtigt at tage emnet op og samtidigt diskutere, om tiden ikke er løbet fra den struktur, som fulgte af kommunalreformen i 1970 (Berlingske Tidende 16. juli 2002a). Hun understreger, at der i en eventuel ændring af strukturen skal tages hensyn til nærdemokratiet og den enkelte borgers valgfrihed. Men glæder sig over, at debatten er initieret nedefra og at befolkningen er klar til debatten. Endvidere rejser hun spørgsmålet om, hvorvidt et lille land som Danmark kan bære 3 skatteudskrivende led; stat, amt og kommune.

Den parlamentariske styringskæde udgør den normative udmøntning af princippet om det repræsentative demokrati, hvori det suveræne folk er udgangspunktet for al politisk autoritet. I Gallup-undersøgelsen fremgår det, at et flertal blandt det suveræne folk ønsker ændringer i den kommunale struktur.<sup>4</sup> Som folkevalgt politiker og regeringsmedlem reagerer Rikke Hvilshøj på dette ved at starte en debat om emnet. Vi har her at gøre med relationen mellem folket og den lovgivende forsamling i den parlamentariske styringskæde. Gennem meningsmålingen tilkendegives gennem den frie presse en utilfredshed med den kommunale struktur, som politikerne følger op på i en kronik i en af landets største aviser. Forløbet lever

---

<sup>4</sup> Der er dog tale om en meningsmåling, hvorfor kun et udsnit af befolkningen er blevet adspurgt.

isoleret set op til den parlamentariske styringskædes gensidighedsprincip i relationen mellem folket og folketinget. Rikke Hvilshøj pointerer da også implicit dette i sin kronik ved at udtrykke glæde over, at debatten er initieret nedefra, dvs. fra befolkning. Men set i en bredere sammenhæng skal det ikke kun være debatten, der initieres af folket. I den parlamentariske styringskædes optik skal folket også have mulighed for at tage stilling til eventuelle reformer, før de gennemføres, da det suveræne folk er udgangspunktet for al politisk autoritet. Hvorvidt dette er tilfældet i beslutningsprocessen bag kommunalreformen, vil blive behandlet senere i denne analysedel.

Socialdemokratiet og de Radikale mener ikke, at der er behov for en reform.

Socialdemokratiets kommunalordfører Ole Stavad kalder Venstre-politikeren Rikke Hvilshøjs kronik en ”sommeragurk” og betegner den som værende i klar modstrid med indenrigsministerens svar til Folketingets Kommunaludvalg måneden forinden (Berlingske Tidende 16. juli 2002b). Formanden for Venstres folketingsgruppe, Christian Mejdahl, slår dog også fast, at Rikke Hvilshøjs indspark i debatten indtil videre står for hendes egen regning (Information 18. juli 2002).

Formanden for Kommunernes Landsforening kræver en afklaring fra Venstres ledelse, om hvorvidt Venstre vil nedlægge amterne eller ej. Han håber, at Venstre på deres sommergruppemøde vil finde ud af, hvad de mener og hvad de vil med den kommunale struktur (Jyllands Posten 27. juli 2002).

Den 8. august 2002 betragter Socialdemokratiet ikke længere debatten som en ”sommeragurk”, men opfordrer derimod regeringen til samarbejde og er åbne for diskussion af den kommunale struktur (Berlingske Tidende 8. august 2002). Socialdemokratiet og de Radikale støtter statsministeren, da han på Venstres sommergruppemøde den 9. – 10. august 2002 meddeler, at der vil blive nedsat en strukturkommission (Politiken 10. august 2002, Jyllands Posten 10. august 2002).

Det er ikke udelukkende politikere og kommunale repræsentanter, der deltager i debatten. Forskere på området deltager også. Professor ved Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet og leder for Center for Velfærdsstatsforskning Jørn Henrik Petersen udtaler til

Jyllands Posten, at den treleddede struktur med kommuner, amter og stat er fornuftig og anser det ikke for nødvendigt at reformere den offentlige sektor (Jyllands Posten 9. august 2002). I samme artikel fremgår det, at lektor ved Syddansk Universitet Niels Ejersbo ikke kan identificere det konkrete problem, eller hvad man præcist vil have ud af en reform. Flere forskere mener, at der mangler viden om emnet. Der mangler viden om, hvad der kan erstatte amterne, hvis de nedlægges og om det overhovedet er den rigtige løsning at nedlægge amterne, samt om sammenhængen mellem forvaltningsledenes størrelse og deres effektivitet (Jyllands Posten 9. august 2002).

Professor Peter Nannestad mener ikke, at der er belæg for, at kommunalreformen blev udløst af et krav fra folket om kommunesammenlægninger og nedlæggelser af amterne. Ifølge ham kan Gallup-undersøgelsen ikke fortolkes som et folkekrav om en reform (Nannestad 2006). Han henviser til undersøgelser fra både Finansministeriet og KL, der viser en høj grad af brugertilfredshed med den kommunale service.

### **Folketingets åbning 1. oktober 2002 og kommissoriet for Strukturkommissionen**

Ved Folketingets åbning 1. oktober 2002 meddeler statsminister Anders Fogh Rasmussen officielt i sin åbningstale, at regeringen vil nedsætte en strukturkommission, som skal tage stilling til, om det eksisterende system lever op til kravene til et moderne velfærdssamfund (Statsministerens åbningstale 2002). Strukturkommissionen skal vurdere fordele og ulemper ved alternative modeller for indretningen af den offentlige sektor og komme med anbefalinger til ændringer, som er holdbare over en længere årrække. Dette skal gøres på baggrund af en teknisk og faglig analyse, som kan udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver. (Strukturkommissionens kommissorium 2002). I kommissoriet begrundes nedsættelsen således:

”Strukturen for løsningen af de offentlige opgaver i Danmark blev i store træk fastlagt med kommunalreformen i 1970. Der er siden sket væsentlige ændringer i de forudsætninger, som blev lagt til grund for indretningen af den kommunale sektor. I denne periode har befolkningens ønsker til indholdet af den offentlige service ændret sig i takt med fremkomsten af ny viden og teknologiske forandringer. Samtidig er de faglige forudsætninger for løsning af de offentlige

opgaver ændret.....Derfor er der behov for at tage stilling til, i hvilken udtrækning den offentlige sektors struktur bør tilpasses for at fastholde og fremtidssikre en decentraliseret offentlig sektor, der både sikrer en effektiv opgaveløsning af høj kvalitet, bidrager til udvikling og understøtter det lokale demokrati, herunder dialogen borgere og politikere.” (Strukturkommissionens kommissorium 2002).

Kommission vil bestå af en formand udpeget af indenrigs- og sundhedsministeren, tre medlemmer med særlig ekspertise i de emner, som skal behandles, en repræsentant fra hhv. KL, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt en repræsentant for hhv. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet. Økonomi- og Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.

Statsministeren nedsætter altså en kommission til at udarbejde en analyse af det pågældende emne og dermed et beslutningsgrundlag. I den parlamentariske styringskædes optik repræsenterer dette relationen mellem den udøvende magt og det administrative apparat, dvs. relationen mellem regeringen og embedsværket. Embedsværket har den viden og ekspertise i forhold til det pågældende emne, som politikerne mangler i en beslutningssituation. Embedsmændene kender, i kraft af deres uddannelse og erfaring fra arbejdet, de gældende regler til bunds (Bogason 2003:128). De er som regel velinformede indenfor deres fagområde og er trænet i at udarbejde analyser og kan dermed tilvejebringe et beslutningsgrundlag for politikerne. Den parlamentariske styringskædes rationaler er altså at finde i denne del af beslutningsprocessen.

### **Strukturkommissionens betænkning**

Strukturkommissionen afgiver betænkning i januar 2004 og vurderer, at der er en række svagheder forbundet med indretningen af den offentlige sektor. Svaghederne knytter sig til amternes og kommunernes størrelser og til opgavefordelingen mellem kommuner, amter og stat. Disse svagheder vil blive mere markante i fremtiden i kraft af den ændring i befolkningens alderssammensætning, som det danske samfund står overfor (Indenrigsministeriet 2004c). Kommissionen finder dog også, at indretningen af den offentlige sektor har skabt gode rammer for løsningen af de offentlige opgaver. Men der må tages højde for fremtidens demografiske udfordringer, som medfører et begrænset



samfundsøkonomisk råderum. Der er derfor behov for en reform af den offentlige sektor, hvor mindstestørrelsen af kommuner og amter øges væsentligt, og hvor opgavefordelingen mellem kommune, amt og stat ændres. Problemerne forbundet med den daværende struktur vil ikke automatisk blive løst ved en reform. En eventuel reform vil blot skabe rammerne for en løsning af problemerne og vil efterfølgende kræve politiske initiativer og prioriteringer for at udnytte de nye rammers muligheder (Indenrigsministeriet 2004c:20).

I Strukturkommissionens anbefalinger henvises bl.a. til en analyse fra Syddansk Universitet fra oktober 2003 om sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokalt demokrati. Ifølge denne analyse vil større kommuner ikke få væsentlige konsekvenser for det lokale demokrati. En reform, hvor mindstestørrelsen af de forskellige forvaltningsled øges, vil altså højst sandsynligt ikke have væsentlige konsekvenser for det lokale demokrati. I betænkningen henvises yderligere til en rapport fra indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg. Udvalget blev nedsat af regeringen i starten af 2002 og fik til opgave at beskrive, vurdere og stille forslag om reformer og ændringer af sundheds- og sygehusvæsenets struktur, finansiering og styring. Rapporten er færdig i januar 2003 og sætter også spørgsmålet om amterne og kommunernes størrelse på dagsordenen. Det belyses bl.a., at størrelsen på ”den optimale kommune” i forhold til laveste driftsudgifter pr. indbygger er steget de sidste 10 år. En reform, der medfører større kommuner, vil altså gøre den offentlige sektor mere efficient. Endvidere kommer kommissionen med forslag til forskellige modeller for en ændret struktur og opgavefordeling og opvejer fordele og ulemper ved modellerne. Alle modellerne indebærer større kommuner og amter/regioner.

Strukturkommissionen opsætter en række forudsætninger for gennemførelsen af en kommunalreform. Reformen skal afhjælpe samfundsmæssige problemer, som ikke kan løses på mere enkle måder. Gevinsterne ved reformen skal over nogle år samlet set stå mål med omkostningerne forbundet med reformen. Derudover skal reformen være fremtidssikret, dvs. bl.a. tage højde for de fremtidige demografiske udfordringer.

Strukturkommissionen udarbejder et beslutningsgrundlag til politikerne i form af en betænkning. Embedsværket har i kraft af sine ressourcer; ekspertise og høje informationsniveau, leveret den fordrede analyse til politikerne og efterlevet de organiserende

principper; hierarki og love, i relationen mellem regeringen og embedsværket. Der er identificeret en række problemer forbundet med den offentlige sektor og fremlagt løsninger.

### **Høringsfasen: den folkelige debat**

Ugebrevet Mandag Morgen har foretaget en analyse af høringsdebatten, som viser, at hver 10. artikel i den landsdækkende presse om en kommunalreform er et læserindlæg, og at 38% af disse indlæg er skrevet af ”menige” borgere (MM nr. 15 2004). Endvidere viser undersøgelsen, at både kritikere og tilhængere af en reform er kommet til orde, idet de kritiske røster står for 49% af debatindlæggene og 51% af debatindlæggene er neutrale eller positive overfor en reform. Poul Erik Mouritzen, professor ved Syddansk Universitet og medlem af Strukturkommissionen, har deltaget i en del borgermøder med kommunalreformen som tema og mener, at befolkningens interesse har været stor (MM nr. 15 2004). Men kun 28% af de adspurgte i befolkningsundersøgelsen foretaget af Zapera for Ugebrevet Mandag Morgen mener, at den offentlige debat om reformen har gjort dem i stand til at danne egen holdning til reformen. Poul Erik Mouritzen mener, at forudsætningerne for en folkelig debat har været for dårlige, idet befolkningen ikke har megen kendskab til, hvad en eventuel reform ville indebære og have af konsekvenser. Debatten er præget af en del usikkerhed blandt befolkningen og har næsten udelukkende handlet om eventuelle kommunesammenlægninger og ikke om opgavefordelingen mellem de forskellige forvaltningsled. (MM nr. 15 2004). Han mener dog heller ikke, at høringsfasen, både hvad angår den folkelige debat og høringsssvarene fra interesseorganisationer, vil have stor indflydelse, om nogen, på den endelige beslutning.<sup>5</sup> Høringsdebatten vil efter hans mening have en symbolsk karakter i den forstand, at den ”kan bruges til at legitimere noget, man alligevel har besluttet sig for at gøre.” (MM nr. 15 2004:17). Poul Erik Mouritzen mener, at debatten burde være taget i forbindelse med et folketingsvalg (MM nr. 15 2004), og ser det som et samfundsmæssigt problem, at dette ikke er tilfældet (Mouritzen 2004).

Høringsdebatten er problematisk set ud fra den parlamentariske styringskædes optik. Der er tale om relationen mellem det suveræne folk og den lovgivende forsamling; folketinget. Folket er udgangspunktet for al politisk autoritet og kan frit tilkende deres mening gennem fri

---

<sup>5</sup> Poul Erik Mouritzens vurderinger er foretaget i april 2004 og dermed før de politiske aftaler om en kommunalreform lå fast i juni 2004. Hans udtalelser til Ugebrevet Mandag Morgen er derfor udtryk for, hvad han forventer vil ske. Men i hans artikel i Administrativ Debat fra november 2004 kan forløbet ses retrospektivt og hans vurderinger af høringsdebatten afviger ikke fra vurderingerne foretaget i april 2004.

presse og frie folketingsvalg. I høringsdebatten har befolkningen også haft mulighed for fri meningsudveksling og ifølge analysen fra Ugebrevet Mandag Morgen har mange benyttet denne mulighed under borgermøder og ved hjælp af læserindlæg i aviser. Men analysen viser også, at befolkningen ikke haft kendskab til, hvad kommunalreformen drejede sig om, og har derfor ikke haft mulighed for at udnytte den frie meningsudveksling fuldt ud. Det problematiseres yderligere af, at høringsdebatten tilsyneladende blot har haft en legitimerende rolle og at planerne om en reform ikke har været lagt frem for vælgerne forud for et folketingsvalg. (MM nr. 15 2004, Mouritzen 2004). Befolkningen, det suveræne folk i den parlamentariske styringskæde, har ikke haft mulighed for at tilkendegive deres mening til de folkevalgte. Rationalet i den parlamentariske styringskæde er dermed brudt, da folket skal være udgangspunkt for al politisk autoritet. Der er ikke tale om, at hele reformens indhold skal dikteres af folket, men derimod om at folket får mulighed for at tilkendegive deres holdning til en af de største reformer i danmarkshistorien. Dette er ikke sket set ud fra den parlamentariske styringskædes rationaler.

### **De politiske aftaler**

I juni 2004 indgik regeringen og Dansk Folkeparti aftale om en strukturreform (Indenrigsministeriet 2006). Dermed var reformen en formel realitet, idet regeringen og Dansk Folkeparti har parlamentarisk flertal. Forligspartierne er enige om, at der er behov for en reform til at fastholde og videreudvikle en demokratisk styret offentlig sektor med et solidt fundament for en fortsat udvikling af det danske velfærdssamfund. Reformen skal dermed fremtidssikre den offentlige sektor (Indenrigsministeriet 2006:5). Strukturreformen vil medføre større kommuner med et større antal velfærdsopgaver. Dette skal styrke det lokale demokrati, idet flere politiske beslutninger på denne måde vil blive truffet i kommunen nær borgerne. Endvidere vil større kommuner være mere bæredygtige. Med reformen vil amterne blive nedlagt og erstattet af 5 folkevalgte regioner og antallet af skatteudskrivende niveauer reduceres fra 3 til 2; stat og kommune. Hvad opgavefordelingen mellem stat, regioner og kommuner angår, vil kommunerne få ansvaret for de fleste borgernære velfærdsopgaver. De nyoprettede regioner skal ifølge de politiske aftaler have ansvaret for hele sundhedsvæsenet og vil også blive tildelt opgaver i forbindelse med regional udvikling. Udover en del andre opgaver, får staten bl.a. ansvaret for ungdomsuddannelser, voksenuddannelse og en række videregående uddannelser. Opgaver amterne har varetaget. Strukturreformen vil kræve en del

kommunesammenlægninger eller forpligtende samarbejder, da aftalen indebærer en mindstestørrelse for kommuner på ca. 30.000 indbyggere (Indenrigsministeriet 2006:10).

Set ud fra den parlamentariske styringskæde er de politiske aftaler mellem regeringen og Dansk Folkeparti en del af relationen mellem den lovgivende forsamling; folketinget og den udøvende magt; regeringen, hvor det organiserende princip er parlamentarisme. Aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti sikrer et parlamentarisk flertal bag reformen. Der er altså i folketinget og regeringen et politisk flertal for en reform og den parlamentariske styringskæde kan ikke siges at være brudt, om end der er tale om et smalt flertal.

#### **4.1.2 Delkonklusion**

Formålet med denne analysedel var at finde ud af, hvordan beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med det repræsentative demokratis ideal i den parlamentariske styringskæde. Der brydes ifølge analysen med rationalerne for relationen mellem det suveræne folk og de folkevalgte. Folket er udgangspunkt for al politisk autoritet, men dette afspejles ikke i beslutningsprocessen bag kommunalreformen. Den folkelige debat har tilsyneladende ikke haft indflydelse på den politiske beslutningsproces. Størstedelen af beslutningsprocessen er foregået i relationen mellem regeringen og det administrative apparat. Embedsværket har leveret et beslutningsgrundlag og regeringen har med sit støtteparti Dansk Folkeparti indgået politiske aftaler om at gennemføre en kommunalreform og om reformens indhold. Beslutningsprocessen bag kommunalreformen lever ikke op til alle relationerne mellem de 4 hovedelementer; folket, folketinget, regeringen og embedsværket, i den parlamentariske styringskæde.

## 5.1 Analysedel 2: En rationel beslutningsproces?

I dette kapitel vil beslutningsprocessen bag kommunalreformen blive analyseret ved hjælp af rationel beslutningsproces-teori. Analysen laves med udgangspunkt i teorien og de opstillede analysekategorier i teori-afsnittet. Den rationelle beslutningsproces er en målstyret kobling mellem problem og løsning. Analyse-kategorierne repræsenterer de trin, der skal gennemgås for at processen kan betegnes som værende rationel jf. figur 2 i teori-afsnittet. Analysen skal bidrage til at finde ud af, hvordan beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med rationel beslutningsproces-teori.

### Planlagte forandringer

Rationel reformteori fordrer som nævnt i teori-afsnittet, at forandringer skal være planlagte, dvs. der skal være en klar intention om forandring. Indenrigsministerens udtalelser i det åbne samråd i Folketingets Kommunaludvalg i juni 2002 indikerer, at der ikke har været nogle intentioner om forandringer i den offentlige sektor og kommunalreformen på daværende tidspunkt ikke var planlagt. Dette forstærkes af, at det åbne samråd fandt sted blot halvanden måned før Strukturkommissionens nedsættelse og at reformen er en politisk realitet allerede i juni 2004. Der er altså tale om en periode på kun 2 år, hvor der til at starte med ikke er nogle planer om at foretage ændringer i den kommunale struktur, og til at en af de mest omfattende reformer i danmarkshistorien er en realitet. Sidst man reformerede den offentlige sektor var med kommunalreformen i 1970'erne. Denne reform havde været 12 år undervejs, idet man allerede i 1958 havde nedsat den såkaldte Kommunallovskommission (Bogason 1998). Kommissionen afgav betænkning i 1967 og blev afløst af Kommunalreformkommissionen, som fortsatte arbejdet med den nye kommunale struktur. Reformen trådte i kraft i 1970 og over de næste ca. 10 år gennemførte man ændringer vedrørende kommunernes størrelse, opgavefordeling og autonomi samt magtfordeling (Bogason 1998:85). Det var altså et langt forløb, både hvad angår kommissionernes arbejde og implementeringen af reformen. Forløbet bærer præg af, at der var en klar intention om forandring og at forandringerne dermed var nøje planlagt. Beslutningsprocessen bag den nuværende kommunalreform mangler i kraft af det meget korte forløb og i kraft af indenrigsministerens udtalelser i 2002 denne dimension.

Der eksisterer dog en alternativ forklaring. Forklaringen kunne være, at indenrigsministeren og regeringen havde en klar intention om at gennemføre en kommunalreform, men ikke anså

tidspunktet som værende det rette til en offentliggørelse af en sådan plan. Det må dog forblive på det spekulative plan, da det ikke er muligt hverken at bekræfte eller afkræfte, hvorvidt det forholder sig sådan. Hvis det dog er tilfældet, er det problematisk i forhold til den parlamentariske styringskæde, idet regeringen i så fald har tilbageholdt oplysninger for folketinget ved ikke at svare ærligt på samrådsspørgsmålet i Folketingets Kommunaludvalg. De organiserende principper i relationen mellem folketinget og regeringen i den parlamentariske styringskæde ville i så fald ikke være overholdt.

### **Veldefinerede samfundsproblemer**

Den rationelle beslutningsproces tager udgangspunkt i og initieres af veldefinerede samfundsproblemer, som man søger at løse gennem en politisk beslutning. Af indenrigsministerens udtalelser under samrådsmødet i Folketingets Kommunaludvalg kan det konkluderes, at indenrigsministeren ikke kunne identificere et samfundsproblem af en sådan størrelse, at det krævede omfattende ændringer i den offentlige sektor. En reform af den kommunale struktur blev i store træk sat på dagsorden af en Gallup-undersøgelse, og videre initieret af Rikke Hvilshøjs reaktion på denne i form af en kronik og den efterfølgende avisdebat.<sup>6</sup> Der blev dog ikke defineret noget væsentligt samfundsmæssigt problem, som krævede en omfattende reform. Rikke Hvilshøj påpegede, at den daværende struktur var fastlagt i 1970 og dermed for gammel, og at et lille land som Danmark ikke behøver 3 skatteudskrivende niveauer. Problemerne kan i højere grad betegnes som værende problemer set fra nogle bestemte interessers synspunkt end som værende brede samfundsmæssige problemer (Mouritzen 2004). Hvorvidt antallet af skatteudskrivende niveauer er for stort, er et holdningsbetonet spørgsmål og alderen på den daværende struktur er ikke alene et argument for gennemførelsen af en omfattende kommunalreform. Det har været fremført, at 3 skatteudskrivende niveauer vanskeliggør styringen af den samlede skatteudskrivning, men der har ikke været fremført empirisk belæg for dette (Pedersen 2006).

Rikke Hvilshøjs politiske modstandere kan ikke identificere noget problem forbundet med den kommunale struktur. Oppositionen kalder emnet en sommer-agurk og mener, at det er i modstrid med indenrigsministerens udtalelser i Folketingets Kommunaludvalg måneden

---

<sup>6</sup> Jeg er klar over, at der også før Gallup-undersøgelsen offentliggørelse i juli 2002, havde været debat om den offentlige sektor. Denne debat handlede dog overvejende om sundhedsvæsenet og amternes, for nogle debattørers vedkommende, dårlige håndtering deraf.

forinden. Nedsættelsen af en strukturkommission støttes af oppositionen til trods for, at ”problemet” stadig ikke er ekspliciteret. Nedsættelsen begrundes i kommissoriet med strukturens alder. De veldefinerede samfundsmæssige problemer eksisterer stadig ikke, hvilket er problematisk i forhold til den rationelle beslutningsproces. Som illustreret i figur 2 i teoriafsnittet er der i den rationelle beslutningsproces en følgeorden, hvor hvert element betragtes som en konsekvens af forløbets forudgående elementer. Hvis det rette udgangspunkt, dvs. problemet, ikke er til stede, har det dermed konsekvenser for det følgende forløbs rationalitet, da det i så fald er uklart, hvad en eventuel beslutning skal løse af problemer.

Strukturkommissionens betænkning leverer de første egentlige problemdefinitioner. Problemerne omhandler amternes og kommunernes størrelser og opgavefordelingen mellem dem. Problemer som vil blive forstærket af de fremtidige demografiske udfordringer. Det pointeres dog, at problemerne ikke automatisk vil blive løst gennem en reform. Der skal supplerende tiltag til.

Professor Peter Nannestad mener ikke, at der var åbenlyse, påtrængende eller dybtliggende strukturelle problemer i den kommunale sektor, som kommunalreformen var løsningen på (Nannestad 2006). Han henviser til Opgavekommissionens vurderinger foretaget i 1998 og til indenrigsministerens vurderingerne ved samrådet i Folketingets Kommunaludvalg i juni 2002. Peter Nannestad har svært ved at se sammenhængen mellem problemet og den valgte løsning; kommunalreformen. Han mener ikke, at der var noget problem forbundet med den kommunale sektor, der kan begrunde et behov for en kommunalreform.

### **Klare mål**

I den rationelle beslutningsproces opstilles et klart mål for den politiske beslutning. Formuleringen af klare mål er vigtig for rationaliteten i processen. Der udarbejdes ikke klare mål for den politiske beslutning vedrørende kommunalreformen. Der tales i dagsordensfasen under avisdebatten om en eventuel nedlæggelse af amterne, men det formuleres ikke som et entydigt mål. Ved nedsættelsen af Strukturkommissionen påbegyndes målformuleringen. Et af målene er, at den offentlige sektors struktur skal være tilpasset befolkningens ønsker. Endvidere ønsker man at fastholde og fremtidssikre en decentraliseret offentlig sektor, der

både kan sikre en effektiv opgaveløsning af høj kvalitet og bidrage til udvikling samt understøtte det lokale demokrati, herunder dialogen mellem borgere og politikere (Strukturkommissionens kommissorium). Der er dog mere tale om en opstilling af mål for Strukturkommissionens virke end for den politiske beslutning. Rent politisk er der i højere grad tale om visioner for fremtidens offentlige sektor end om klare mål for den politiske beslutning.<sup>7</sup>

### **Alternativsøgning og konsekvensvurdering**

Når målet for den politiske beslutning er formuleret, skal der i en rationel optik foretages en alternativsøgning og en konsekvensvurdering. Det vil sige, at andre måder, hvorpå det opstillede mål kan opnås, undersøges. Konsekvenserne af alle alternative løsningsforslag vurderes i forhold til målet. Beslutningstagerne vælger den løsning, der med hensyntagen til konsekvenserne bedst realiserer den fastsatte målsætning. Alternativsøgning og konsekvensvurdering i beslutningsprocessen bag kommunalreformen problematiseres i kraft af de manglende klare politiske mål, da disse aktiviteter er vanskelige at gennemføre uden den klare målformulering. Der er ikke klarhed over, hvad der søges alternativer til og dermed heller ikke hvilke konsekvenser, der skal vurderes i forhold til hvad. Igen er Strukturkommissionen leverandøren af det rationelle islæt. Betænkningen efterlever kommissoriet og indeholder en kortlægning af forskellige løsningsmodeller og en opvejning af fordele og ulemper ved disse, dvs. vurderinger af alternativer og konsekvenser.

Ifølge professor Poul Erik Mouritzen var det Strukturkommissionens opgave, at finde de samfundsproblemer, der kunne begrunde en stor kommunalreform. Når det samfundsmæssige problem er fundet, kan aktiviteterne i den rationelle beslutningsproces gennemføres. Strukturkommissionen er efter Poul Erik Mouritzens mening den centrale faktor, der tilsætter beslutningsprocessen rationalitet. Denne analyse støtter hans påstand.

Der er dog ikke tale om rationalitet i den forstand, at de politiske aftaler om kommunalreformen kan udledes af kommissionens betænkning, men i den forstand at det antages at forholde sig sådan (Mouritzen 2004). Denne påstand støttes af Ugebrevet Mandag Morgen. Ifølge deres vurderinger ligger de politiske aftaler mellem regeringen og Dansk

---

<sup>7</sup> Vision: en ideal forestilling om fremtiden (Politikens store fremmedordbog 2003). Mål: noget konkret man stræber efter. Et konkret sigte med det, der gøres (Politikens Nudansk Ordbog 2005).



Folkeparti langt fra Strukturkommissionens anbefalinger (MM nr. 24 2004). Jeg vil som nævnt i empiriafsnittet ikke gå ind i detaljerne i analyserne i Strukturkommissionens betænkning, men blot problematisere at det efter alt at dømme er Strukturkommissionen, der har bibragt beslutningsprocessen rationalitet, og at en deltager i processen, Poul Erik Mouritzen, og en iagttager, Ugebrevet Mandag Morgen, ikke mener, at de politiske aftaler bærer præg af betænkningens anbefalinger.

### **5.1.2 Delkonklusion**

Formålet med denne analysedel var at finde ud af, hvordan beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med den rationelle beslutningsproces. Den første implikation, der identificeres i analysen, er, at der ikke har været nogen intention om forandring. Kommunalreformen var ikke planlagt, hvilket er et klart brud med den rationelle beslutningsproces. Endvidere blev der ikke defineret væsentlige samfundsmæssige problemer, som man søgte løsninger på, og der blev heller ikke formuleret klare mål for den politiske beslutningsproces. Der var altså ikke tale om en målstyret kobling mellem problem og løsning. Hvis disse forudsætninger ikke er tilstede, kan beslutningsprocessen ikke kategoriseres som rationel. Strukturkommissionen er det element, der bibringer processen rationalitet, idet kommissionen har identificeret problemer, foretaget alternativsøgning og konsekvensvurdering. Det påpeges dog i ovenstående analyse, at de politiske aftaler ikke bærer præg af Strukturkommissionens anbefalinger.

## 6.1 Analysedel 3: Skraldespandsmodellen

Analyserne af beslutningsprocessen bag kommunalreformen i forhold til den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsproces teori identificerede nogle problemer i forbindelse med beslutningsprocessen. Befolkningens rolle levede ikke op til idealet. Reformen var ikke planlagt, da der ikke var nogen intention om forandring. Der eksisterede ingen indlysende problemdefinition eller målformulering, dvs., der var ingen kobling mellem problem og løsning.

Skraldespandsmodellen er en alternativ forståelsesramme i analyser af beslutningsprocesser, og i denne analyse vil jeg forsøge at forstå de ovenstående elementer i beslutningsprocessen, som bryder med og ikke kunne forstås ved hjælp af den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsproces. Dette gøres ved hjælp af analysekategorierne omtalt i teori afsnittet.

### Løsninger og problemer

I analysedel 2 blev der søgt efter en rationel kobling mellem problem og løsning. I den rationelle beslutningsproces forventes en sådan kobling. Men ifølge skraldespandsmodellen findes der ikke nødvendigvis en sådan kobling. Løsninger og problemer kan genereres uafhængigt af hinanden, og løsninger kan genereres uden, at problemet er defineret. Set ud fra skraldespandsmodellens perspektiv indeholder Gallup-undersøgelsen i Berlingske Tidende 14. juli 2002 en løsning på et udefineret problem. Løsningen for den offentlige sektor består ifølge meningsmålingen i at nedlægge amterne og reducere antallet af kommuner, så Danmark inddeles i færre og større kommuner. Men problemet i den offentlige sektor, som dette skulle være løsningen på, er ikke defineret. Der blev som bekendt ej heller defineret noget dybtliggende problem under samrådet i Folketingets Kommunaludvalg. I den efterfølgende avisdebat identificeres nogle problemer, som løsningen kan kobles på, bl.a. alderen på den daværende kommunale inddeling og at et land af Danmarks størrelse har 3 skatteudskrivende niveauer. Men det primære fokus gennem avisdebatten er på løsningen; en kommunalreform, der reducerer antallet af kommuner og nedlægger amterne ( Berlingske Tidende 16. juli 2002a, Information 18. juli 2002, Jyllands Posten 27. juli 2002, Berlingske Tidende 8. august 2002, Politiken 10. august 2002). Det er også løsningen og ikke problemet, der primært fokuseres på, da der nedsættes en strukturkommission og da dette støttes af

oppositionen (Berlingske Tidende 8. august 2002). I Statsministerens åbningstale den 1. oktober 2002 og i Strukturkommissionens kommissorium knytter spørgsmålet om, hvorvidt den kommunale inddeling fastlagt i 1970 er forældet, sig til løsningen; en ændring af indretningen af den offentlige sektor. Forskelligt ”skrald” i form af problemer og løsninger har knyttet sig til hinanden og skabt en anledning til at nedsætte en strukturkommission.

### **Beslutningsanledning**

En beslutningsanledning er en anledning, hvor det forventes, at der træffes en beslutning. Nedsættelsen af Strukturkommissionen og betænkningen, som afslutter kommissionens arbejde, repræsenterer i skraldespandsmodellens perspektiv en skabelse af en beslutningsanledning. Betænkningen er en analyse udarbejdet af kommissionen og skal fungere som beslutningsgrundlag for politikerne. Derfor skaber den en klar forventning om en beslutning. Ifølge Poul Erik Mouritzen repræsenterer Strukturkommissionens nedsættelse en enestående situation til at få defineret nogle problemer, som en reform kunne være svaret på og dermed skabe en beslutningsanledning (Mouritzen 2004).

### **Tidsmæssige sammenfald**

I skraldespandsmodellen er det de tidsmæssige sammenfald af problemer og løsninger, der skaber orden i beslutningsprocessen, og ikke den målstyrede rationelle kobling mellem problemer og løsninger. Der er i skraldespandsmodellens optik tale om en tidsmæssig orden. Set i dette perspektiv er der en del tidsmæssige sammenfald i beslutningsprocessen bag kommunalreformen. Indenrigsministerens udtalelser i Folketingets Kommunaludvalg illustrerer, at forløbet i sensommeren 2002, der førte til Strukturkommissionens nedsættelse, ikke var resultatet af en velplanlagt strategi.<sup>8</sup> Men derimod et resultat af en række tidsmæssige sammenfald startende med offentliggørelsen af Gallup-undersøgelsen. Ifølge Ugebrevet Mandag Morgen og Poul Erik Mouritzen var det en tilfældighed, at Rikke Hvilshøj skrev den kronik, der for alvor satte emnet på dagsordenen og igangsatte debatten (MM nr., 28 2002, Mouritzen 2004). Dette hænger sammen med, at Rikke Hvilshøj tilfældigvis var til stede ved et ledelsesmøde i Venstre den dag Gallup-undersøgelsen bringes i Berlingske Tidende. I kraft af at hun ikke tidligere har været en af de Venstre-politikere, som har angrebet amterne, bliver hun bedt om at skrive kronikken (MM nr. 28 2002). Jeg tvivler på, at debatten har været så

---

<sup>8</sup> Med mindre indenrigsministeren, som omtalt i analysedel 2, tilbageholdte oplysninger for Folketingets Kommunaludvalg.

personafhængig, som det her fremgår. Men jeg mener, at det har haft en væsentlig betydning for debattens gennemslagskraft i medierne, at der var tale om en ellers politisk stille sommermåned. Samt at Statsministeren efter sommerens debat officielt kan meddele ved Folketingets åbning, at der nedsættes en strukturkommission, hvilket tilsætter forløbet et præg af handlekraft og som værende planlagt. Handlekraft idet Statsministeren reagerer på sommerens debat om den kommunale struktur og nedsætter en kommission til at undersøge emnet. Planlagt fordi det er i forbindelse med Folketingets åbning og derfor virker naturligt. Nedsættelsen af Velfærdskommissionen blev også officielt meddelt ved i Statsministerens åbningstale til Folketinget 7. oktober 2003 (Statsministerens åbningstale 2003). De tidsmæssige sammenfald kan altså også medvirke til, at beslutningsprocessen bliver sat i gang hurtigt.

Poul Erik Mouritzen omtaler i sin artikel "Strukturreformen om en skraldespand" også andre tidsmæssige sammenfald i beslutningsprocessen. I Strukturkommissionens betænkning henvises, som nævnt i analysen af beslutningsprocessen i forhold til den parlamentariske styringskæde, til en rapport fra et rådgivende udvalg under indenrigs- og sundhedsministeren og en analyse fra Syddansk Universitet. Rapporten fra det rådgivende udvalg udkommer i januar 2003 og belyser problemer og løsningsmuligheder indenfor sundhedsvæsenet. Men rapporten omtaler også den daværende amtsstruktur og pointerer, at den med fordel kunne være anderledes (Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg 2003:21). Analysen fra Syddansk Universitet omhandler sammenhængen mellem kommunestørrelse og demokrati, og konkluderer bl.a., at større kommuner ikke vil få væsentlige konsekvenser for det lokale demokrati (Kjær & Mouritzen (red) 2003:193). Poul Erik Mouritzen mener, at analysen fra Syddansk Universitet har undermineret kritikerne af større kommuner deres væsentligste argumentation. Rapporten fra det rådgivende udvalg har "gødet jorden" yderligere for en nedlæggelse af amterne (Mouritzen 2004). Begge har også gødet jorden for Strukturkommissionens konklusioner, idet de rent tidsmæssigt forekommer, mens Strukturkommissionen udarbejder betænkningen.

### **Beslutningsstruktur: hvem deltager?**

Udover de tidsmæssige sammenfald af problemer og løsninger har også strukturer indflydelse på beslutningsprocessen. I skraldespandsmodellen opereres både med en adgangsstruktur og

en beslutningsstruktur, men som nævnt i teoriafsnittet anvendes kun beslutningsstrukturen i analysen. Beslutningsstrukturen regulerer, hvilke deltagere der har adgang til at påvirke beslutningsprocessen. I analysen af beslutningsprocessen i forhold til den parlamentariske styringskæde blev der argumenteret for, at hverken befolkningen eller interesseorganisationer har haft nævneværdig indflydelse på beslutningsprocessen og dermed den endelige beslutning. Dette blev bl.a. illustreret i høringsfasen. Beslutningsstrukturen i beslutningsprocessen bag kommunalreformen har været hierarkisk, hvilket vil sige, at det så at sige kun er vigtige aktører, der har haft indflydelse på beslutningsprocessen. Denne påstand støttes af Poul Erik Mouritzen, der i sin artikel betegner adgangen til beslutningsprocessen som ”den privilegerede adgang”. Han mener, at det er *”en meget snæver kreds, der får ejerskab til det, der ender med at blive den største reform i danmarkshistorien. Folketinget er lukket ude, oppositionen er lukket ude, interesseorganisationerne er lukket ude, og de mange tusinde mennesker, der får deres tilværelse ændret fundamentalt, er lukket ude.”* (Mouritzen 2004:12).

### **Beslutningstype**

De politiske aftaler om en kommunalreform mellem regeringen og Dansk Folkeparti symboliserer den hierarkiske beslutningsstruktur. De politiske aftaler afslutter beslutningsprocessen i den forstand, at der er parlamentarisk flertal for en reform og dette flertal har besluttet at gennemføre reformen. I denne forbindelse er det interessant at forsøge at identificere, hvilken beslutningstype der i skraldespandsmodellens perspektiv er tale om. På trods af at det kan virke som en provokerende påstand, da der er tale om en af de største reformer i danmarkshistorien, mener jeg, at der er belæg for at karakterisere beslutningen som værende truffet ved oversight. Oversight henviser som nævnt i teoriafsnittet til en ”tom” beslutning, dvs., en beslutning truffet uden eksisterende problemer. I dette tilfælde er der truffet en beslutning om at gennemføre en omfattende kommunalreform uden tilstedeværelsen af presserende og veldefinerede problemer, som en reform af en sådan størrelse er løsningen på. Denne påstand støttes i store træk af Peter Nannestads artikel. Han betegner ikke direkte beslutningen som værende truffet ved oversight, men mener, at det er vanskeligt at få øje på problemer i den daværende kommunale struktur, som kunne begrunde en så omfattende reform. Det er vanskeligt at se sammenhængen mellem problemet og den valgte løsning (Nannestad 2006).

### 6.1.2 Delkonklusion

Formålet med denne analyse var ved hjælp af skraldespandsmodellen at forsøge at forstå de elementer i beslutningsprocessen, som bryder med og ikke kunne forstås ved hjælp af den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsproces. Befolkningens rolle levede ikke op til idealet, der var ingen intention om forandring og der eksisterede ingen indlysende problemdefinition, dvs., der var ingen kobling mellem problem og løsning. En del af resultatet af en beslutningsproces afhænger af beslutningsstrukturen, som regulerer hvilke aktører, der får mulighed for at deltage. Beslutningsstrukturen i beslutningsprocessen bag kommunalreformen har ifølge denne analyse været hierarkisk, befolkningen har i skraldespandsmodellens perspektiv, derfor ikke haft adgang til beslutningsprocessen. En beslutningsproces er vanskelig at forstå ud fra den rationelle beslutningsproces, hvis den ikke indeholder en intention om forandring, dvs., hvis forandringen ikke er planlagt. Ifølge skraldespandsmodellen er dette ikke nødvendigt. Tidsmæssige sammenfald af bl.a. løsninger og problemer kan igangsætte en beslutningsproces, uden at denne har været planlagt. Kommunalreformen var jf. samrådet i Folketingets Kommunaludvalg ikke planlagt, men beslutningsprocessen blev igangsat af tidsmæssige sammenfald af bl.a. løsninger og problemer.

## **7.1 Konklusion**

I projektrapporten er følgende problemformulering blevet undersøgt:

*Hvordan bryder beslutningsprocessen bag kommunalreformen med det repræsentative demokratis ideal i den parlamentariske styringskæde og den heraf følgende beslutningsproces?*

Baggrunden for undersøgelsen var som beskrevet i problemfeltet, at der er omstændigheder omkring beslutningsprocessen bag kommunalreformen, som indikerer, at beslutningsprocessen ikke lever op til det repræsentative demokratis ideal i den parlamentariske styringskæde og den heraf følgende beslutningsproces; den rationelle beslutningsproces. Dette gælder det manglende folkelige krav og den sparsomme folkelige debat om en kommunalreform, at der ikke var noget indlysende problem, som en kommunalreform var svaret på, og at reformen blev vedtaget hurtigt. Kun 2 år efter emnet var kommet på dagsordenen forelå de politiske aftaler om en kommunalreform mellem regeringen og Dansk Folkeparti. Undersøgelsen af problemformuleringen har ført til følgende svar.

### **Befolkningens minimale rolle**

Beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med det repræsentative demokratis ideal i den parlamentariske styringskæde på den måde, at den danske befolkning ikke har haft den rolle i beslutningsprocessen som styringskæden foreskriver. Folket skal være udgangspunktet for al politisk autoritet. De politikere, der har taget beslutning om en kommunalreform, er da også valgt af folket, men den folkelige debat i høringsfasen har tilsyneladende kun haft legitimerende effekt og debatten er ikke taget forud for et folketingsvalg. Man kan dog argumentere for, at idet debatten blev initieret af en meningsmåling, er der tale om, at befolkningen har haft et ønske om en reform. Professor Peter Nannestad mener som omtalt i analysedel 1 ikke, at dette er tilfældet og henviser til undersøgelser, der viser en høj grad af tilfredshed med den kommunale sektor blandt befolkningen.

### **Ingen intention om forandring**

Beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med den rationelle beslutningsproces ved, at der ikke var nogen intention om forandring. Reformen var ikke planlagt. Det er særligt indenrigsministerens udtalelser ved samrådsmødet i Folketingets Kommunaludvalg, der

støtter denne påstand. Det er dog ikke muligt at fastslå, hvorvidt kommunalreformen var planlagt, og indenrigsministeren ikke har ønsket at offentliggøre planen på daværende tidspunkt i Folketingets Kommunaludvalg. Dette må forblive på det spekulative niveau.

### **Ingen samfundsmæssige problemer**

Beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med den rationelle beslutningsproces ved, at der ikke eksisterede veldefinerede samfundsmæssige problemer, som krævede, at der blev truffet en beslutning i den størrelsesorden, der er tale om ved kommunalreformen. Der var ikke noget problem at løse og derfor heller ikke en målstyret kobling mellem problem og løsning. Dog mente flere politikere bl.a. Rikke Hvilshøj, at alderen på den kommunale struktur var et problem i sig selv, idet strukturen var fastlagt i 1970 under den forrige kommunalreform. Dette problem er også indeholdt i Strukturkommissionens kommissorium. Endvidere var der problemet med de 3 skatteudskrivende led. Der forelægger dog ikke empirisk belæg for, at dette skulle være problematisk for styringen af skatteudskrivningen. Professor Poul Erik Mouritzen mener som omtalt i analysen ikke, at der blev fremlagt samfundsmæssige problemer, der krævede en reform. Men derimod var der tale om interesse- og holdningsbetonede problemer, som eksempelvis antallet af de skatteudskrivende niveauer.

### **Strukturkommissionen**

I undersøgelsen af problemformuleringen er det fremgået, at Strukturkommissionen har haft en særlig rolle i beslutningsprocessen, hvad angår rationalitet. Strukturkommissionen har i store træk været den faktor, der har givet beslutningsprocessen bag kommunalreformen et rationelt islæt. Kommissionen kom med de første egentlige samfundsmæssige problemstillinger, heriblandt problemerne forbundet med størrelsen på amter og kommuner og de fremtidige demografiske udfordringer, som det danske velfærdssamfund står overfor. Elementer som alternativsøgning og konsekvensvurdering i den rationelle beslutningsproces blev også foretaget af Strukturkommissionen. Dette er selvfølgelig også embedsværkets opgave, også jf. den parlamentariske styringskæde, idet politikerne umuligt kan afsætte tid til at foretage alternativsøgning og konsekvensvurdering i forhold til alle de beslutninger, der skal træffes. Men ifølge Poul Erik Mouritzen er blot signalværdien i Strukturkommissionens eksistens nok til at forlene kommunalreformen med rationalitet.



## **Skraldespandsmodellen**

Skraldespandsmodellen er i projektrapporten blevet anvendt som alternativ forståelsesramme som et forsøg på at forstå de elementer af beslutningsprocesser, der bryder med den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsprocesteori. Ifølge modellen behøver der ikke være en målstyret rationel kobling mellem problem og løsning, hvilket der heller ikke var i beslutningsprocessen bag kommunalreformen. Forandringerne, dvs. reformen, behøver heller ikke at være planlagte, hvilket heller ikke var tilfældet. Det var snarere tidsmæssige sammenfald, der påbegyndte beslutningsprocessen. Beslutningsprocessen bag kommunalreformen repræsenterer altså ikke en fuldstændig anomali, da der eksisterer en model som skraldespandsmodellen, som kan indfange de elementer af processen, som bryder med den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsprocesteori.

## **Kritisk realisme**

I et kritisk realistisk perspektiv findes en videnskabsteoretisk forklaring på, hvorfor teorier som den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsprocesteori ikke kan anvendes til at forstå alle aspekter af virkeligheden igennem. Der er nemlig tale om lukkede systemer, der er præget af forudsigelighed og regelmæssigheder. I kritisk realisme antages, at virkeligheden består af åbne systemer, dvs. systemer, hvor empiriske regelmæssigheder stort set ikke forekommer spontant. I åbne systemer forekommer kun tendenser.

Skraldespandsmodellen er præget af åbne systemer, idet strømmene af problemer, løsninger, deltagere og beslutningsanledninger og deres tidsmæssige sammenfald ikke kan forudsiges, og regelmæssigheder forekommer derfor stort set ikke. Dermed menes ikke, at skraldespandsmodellen kan indfange alle aspekter af virkeligheden, og at de andre teorier dermed ikke er brugbare. Men derimod at man ud fra en kritisk realistisk optik ikke udelukkende kan forstå virkeligheden ved hjælp af teorier præget af lukkede systemer. Beslutningsprocessen bag kommunalreformen bør derfor i dette perspektiv heller ikke undersøges kun ved hjælp af sådanne teorier.

## **Hvad så nu?**

Skraldespandsmodellen kan anvendes til at forstå nogle af de elementer af beslutningsprocessen bag kommunalreformen, som bryder med den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsprocesteori. Men ingen af teorierne kan forklare,

*hvorfor* vi har fået en kommunalreform. Dette ligger dog også udenfor projektrapportens fokus at skulle forklare. Men ifølge Poul Erik Mouritzen og Peter Nannestad vil spørgsmålet også være vanskeligt og tidskrævende at finde svar på:

*”Ud af den danske kommunalreform følger en omfattende og kompleks problemstilling, som det vil tage en hel generation af politologer at finde blot nogenlunde dækkende svar på”.*  
(Mouritzen 2004:9).

Peter Nannestad mener, at *”struktureformen, politologisk set, stadigvæk kan synes lidt af et mysterium i sig selv. Thi hvad er egentlig rationalet bag dette gennemgribende reformprojekt?”* (Nannestad 2006).

## 8.1 Perspektivering: legitimitet

Ud af svaret på den undersøgte problemformulering følger en ny vigtig problemstilling. I undersøgelsen af problemformuleringen er det fremgået, at flere elementer af beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med den repræsentative demokratis ideal i den parlamentariske styringskæde og den rationelle beslutningsproces, som følger deraf. Problemstillingen er derfor, hvordan beslutningen om kommunalreformen kan legitimeres, når den bryder med ovennævnte normer og idealer. En af sociologiens klassikere Max Weber har opstillet 4 idealtyper<sup>9</sup> for grundene til legitimitet (Andersen & Kaspersen (red) 2005:96), dvs., årsagerne til, at en handling (her: beslutning) anses for at være legitim. Nyere værker om legitimitet bygger også ofte på Webers tilgang (Heywood 2002).

1. Traditionel legitimitet. Dvs., traditionelle årsager til at handlingen anses for legitim. Dette er udfra en forestilling om, at gamle traditioner er hellige og det derfor er legitimt at følge disse.
2. Karismatisk legitimitet. Dvs., på grund af en følelsesmæssigt baseret tro på et ideal eller et forbillede, som besidder særlige egenskaber, der gør den pågældendes handlinger legitime.
3. Værdirationel legitimitet. Dvs., på grund af en værdirationel tro på værdiens gyldighed, eksempelvis religiøse værdier.
4. Rationel legitimitet. Dvs., en handling legitimeres, idet den følger skrevne love og regler, eksempelvis det repræsentative demokratis forskrifter.

Det er dog vanskeligt at henvise til nogle af disse legitimitetsformer i forbindelse med beslutningen om kommunalreformen. Der forekommer ikke umiddelbart traditionelle årsager til, at beslutningen om kommunalreformen skulle være legitim. Der synes heller ikke at være tale om karismatisk eller værdirationel legitimitet, da der ikke umiddelbart er noget der peger på, at beslutningen om kommunalreformen bunder i en følelsesmæssigt baseret tro på et ideal eller en bestemt værdis gyldighed. I og med at beslutningsprocessen bag kommunalreformen bryder med nogle af det repræsentative demokratis forskrifter jf. projektrapportens konklusioner, er det endvidere vanskeligt at henvise til den rationelle legitimitetsform. Der

---

<sup>9</sup> En idealtipe er en mental konstruktion – et tankebillede – til at forsøge at nærme sig og indfange den komplekse virkelighed (Andersen & Kaspersen 2005:93).

synes altså at være et fravær af legitimitet i forbindelse med beslutningen om kommunalreformen, som ville være interessant at undersøge nærmere. I den forbindelse kunne det bl.a. undersøges, hvorvidt fraværet af legitimitet truer magten.

## Litteraturliste

**Albæk**, Erik 1991: Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case, i **Politica** nr. 4 1991

**Andersen**, Mikael Skou & **Hansen**, Michael W. 1991: Vandmiljøplanen – fra forhandling til symbol, Forlaget Niche

**Andersen**, Heine & **Kaspersen**, Lars Bo (red.) 2005: Klassisk og moderne samfundsteori, Hans Reitzels Forlag

**Antonsen**, Marianne & **Jørgensen**, Torben Beck (red) 2000: Forandringer i teori og praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

**Bogason**, Peter 1998: Forvaltning og stat, Forlaget Systime A/S

**Bogason**, Peter 2003: Forvaltning og stat, Forlaget Systime Academic

**Buch-Hansen**, Hubert & **Nielsen**, Peter 2005: Kritisk realisme, Roskilde Universitetsforlag

**Christensen**, Søren & **Jensen**, Poul-Erik Daugaard 2005: Kontrol i det stille, Samfundslitteratur

**Cohen**, Michael D., **March**, James G. & **Olsen**, Johan P. 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, Administrative Science Quarterly, vol. 17, No. 1, 1972.

**Folketingets forretningsorden**, oktober 2006. [www.ft.dk](http://www.ft.dk)

**Folketingets Kommunaludvalg**, alm. del – bilag 332, 2001-02, 2. samling. [www.ft.dk](http://www.ft.dk)

**Heywood**, Andrew 2002: Politics, Palgrave

**Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg** 2003: Sundhedsvæsenets organisering – sygehuse, incitament, amter og alternativer, Indenrigs – og Sundhedsministeriet 2003

**Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004a**: Strukturkommissionens betænkning – Bind I.

**Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004b**: Strukturkommissionens betænkning – Bind II.

**Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004c**: Strukturkommissionens betænkning – sammenfatning.

**Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2006**: De politiske aftaler: Aftale om strukturreform 2004 Schultz Forlag

**Kjær**, Ulrik & **Mouritzen**, Poul Erik (red.) 2003: Kommunestørrelse og lokalt demokrati, Syddansk Universitetsforlag

**Koch**, Carsten A. 2005: Kritisk rationalisme, i Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne 2005, Roskilde Universitetsforlag

**Larsen**, Christian Albrekt & **Andersen**, Jørgen Goul 2004: Magten på borgen, Aarhus Universitetsforlag, Magtudredningen

**Mouritzen**, Poul Erik 2004: Strukturreformen som en skraldespand, Administrativ Debat, nr. 4 2004

**Nannestad**, Peter 2006: Strukturreformens rationaler, Samfundsøkonomen, nr. 6 2006.

**Olsen**, Johan P. 1978: Politisk organisering, Universitetsforlaget

**Pedersen**, Kjeld Møller 2006: Kommunal medfinansiering, Samfundsøkonomen, nr. 6 2006

**Politica** 1991, Politiske beslutningsprocesser 23. årg. nr. 4 1991

**Politologisk Skrifter** 2006: Teorier, modeller og begrebsdannelser i Offentlig Organisation og Forvaltning – et struktureringsperspektiv, **nr. 15 2006**, Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab

**Rasch**, Bjørn Erik 1989: Garbage Can modellen i metodologisk belysning i **Statsvetenskaplig Tidsskrift**, 1989:4

**Ugebrevet Mandag Morgen** 2002: Amterne fik dødsstødet ved et tilfælde, **nr. 28 2002**.

**Ugebrevet Mandag Morgen** 2004: Medieanalyse: Form vandt over indhold i strukturdebatten, **nr. 15 2004**

**Ugebrevet Mandag Morgen** 2004: Leder: Farcen fortsætter, **nr. 24 2004**

#### Artikler:

**Berlingske Tidende 14. juli 2002:** Flertal for færre kommuner (Gallup-undersøgelse)

**Berlingske Tidende 16. juli 2002a:** En skatteskrue (Kronik af Rikke Hvilshøj)

**Berlingske Tidende 16. juli 2002b:** S og R vil ikke tvinge kommuner

**Information 18. juli 2002:** Amter som problem

**Jyllands Posten 27. juli 2002:** KL-formand kræver afklaring

**Berlingske Tidende 8. august 2002:** S vil slagte hellig ko

**Jyllands Posten 9. august 2002:** Amter: Farvel til amterne – og goddag til hvad?

**Politiken 10. august 2002:** Klar til opgør om amterne

**Jyllands Posten 10. august 2002:** Reform: Kommunalreform skudt i gang af V og K

**Andet:**

**Buch-Hansen**, Hubert 2007, Forelæsning: Metodiske aspekter af en kritisk realistisk tilgang, 28. marts 2007

**Statsministerens tale ved Folketingets åbning** 1. oktober 2002. [www.stm.dk](http://www.stm.dk)

**Statsministerens tale ved Folketingets åbning** 7. oktober 2003. [www.stm.dk](http://www.stm.dk)

**Strukturkommissionens kommissorium**, 1. oktober 2002, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.