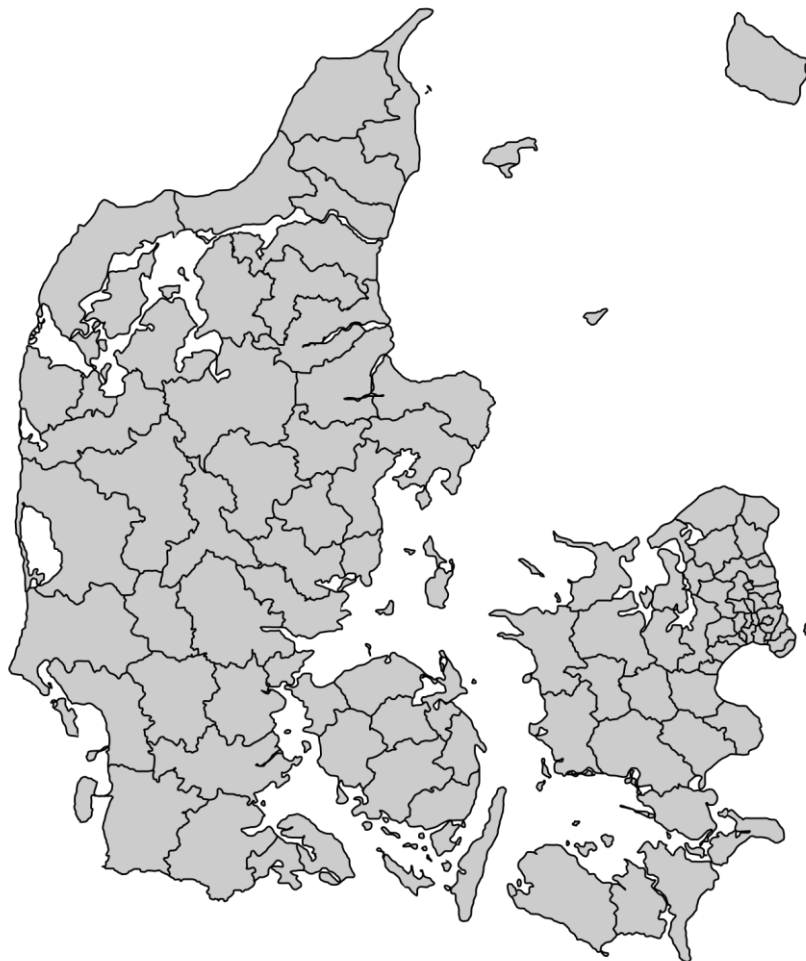


Formelle strukturer som intervention



00'ernes styreformsspørgsmål i København, Aarhus og Odense

Speciale
Politik og Administration - Aalborg Universitet
Anders Peter Thomasen
2019

Indholdsfortegnelse

1. Abstract	2
2. Introduktion	2
2. Teori og tidligere forskning	9
2.1. Teoribaseret Evaluering og Teoribaseret Interessent Evaluering	11
2.2. Luther Gulick (1937): "Notes on the Theory of Organization"	13
2.2.1. Koordinering	14
2.2.2. Span of control og unity of command	14
2.2.3. Gulicks organisationsformer	15
2.2.3.1 Formålsorganisering	16
2.2.3.2. Procesorganisering	18
2.3. Herbert Simon (1945): "Some Problems of Administrative Theory"	19
2.4. Tidligere forskning	21
2.5. Berg & Petersen (2001): "Fra små kongedømmer til moderne republik?"	21
2.6. Berg (2004): "Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland"	22
2.6.1. Udvalgsstyret.....	23
2.6.2. Kabinetstyret.....	23
2.6.3. Borgmesterstyret.....	24
2.7. Sammenfatning af teori og tidligere forskning	25
3. Metode og fremgangsmåde	29
3.1. Dokumentanalyse	29
3.2. Indsamling af dokumenter	29
3.3. Udvælgelse og bearbejdning af dokumenter	29
3.4. Analyse af dokumenter	33
3.4. Præsentation af data	34
3.5. Validitet og reliabilitet	36
4. Analyse	39
4.1. Udviklingen i styreformsspørgsmålet op gennem 00'erne	39
4.1.1. Odense Kommune	39
4.1.2. Aarhus Kommune.....	41
4.1.3. Københavns Kommune.....	43
4.1.4. Landspolitisk	45
4.1.5. Sammenfatning af udviklingen i styreformsspørgsmålet op gennem 00'erne	47
4.2. Fordele og ulemper ved styreformerne i København, Odense og Aarhus	49
4.2.1. Indflydelse for de menige politikere og mindretallene	51
4.2.2. Uklar ansvarsplacering	52
4.2.3. Styreformsspecifikke ulemper (mellemformstyret)	54
4.2.4. Sektorisering	56
4.3. De normative kriterier bag ønsket om ny styreform i København og Odense	59
4.4. Alternativer til mellemformstyret samt magistratstyret i Aarhus	61
4.4.1. Modifikationer af mellemformstyret	62
4.4.2. Parlamentarisme i storbykommunestyret	63
5. Diskussion	65
6. Konklusion	70
7. Litteraturliste	74
Bilag 1: Oversigt over anvendte dokumenter samt hjemmesideadresser	76

1. Abstract

This study mainly deals with the most recent development within the major Danish municipalities concerning a yearlong and seemingly recurring issue within these municipalities and on the national policy-level about the politico-administrative organizing of these major city municipalities. A central feature of this issue and the debate surrounding it has mainly been viewing the formal structure, or to be more specific the local government form, as the main tool of intervention in order to face certain organizational features of these municipalities. These features can namely be seen with regards to their relative size and complexity when compared to the rest of the total 98 Danish municipalities. As I demonstrate throughout the study, the newest development or epoch within this issue took place within a broad span of years between the years of 2002-2013. Prior to this period, two of the three major municipalities, Copenhagen and Odense, had underwent a reformation of their local government form back in 1998.

Despite a somehow rich and empirical documentation, namely on behalf of Copenhagen and Aarhus, of the later efforts from 2002 and on to put forward a new agenda for changing the formal structure, little is actually known about these later efforts. It is also important to note, however, that these efforts never really manifested themselves into something substantial in terms of changing the formal structure in the three concerning municipalities. By a study of some of the most central documents and whitepapers produced in the period, my primary aim with this study therefore is to provide with a basic and chronological overview of the development within the three municipalities and on the national policy-level. At the same time I will also seek to delve deeper into what seemed to be the ups and downs behind the efforts to change the formal structure. This will result in an attempt to seek out to construct an institutionalized program theory which can be understood as the main logic or rationale behind the intervention efforts across the three municipalities and on the national policy-level. The construction of this institutionalized program theory will therefore also serve as this study's main argument which will be brought forward and discussed in the final section of this paper.

A tentative conclusion towards the main focus in this paper is that the efforts to change the formal structure in the three municipalities during the 00's may not as such be seen as distinguished apart from the former attempt to use the formal structure as a the main tool of intervention back in 1998. As such, the attempts to do so during the 00's could be seen as a response to face some of the negative side effects that the previous change in formal structure had caused. This argument, though, mainly concerns with Copenhagen and Odense as there was no such change in formal structure or local government form in the third municipality of Aarhus in 1998. On the other hand, however, some of the challenges faced here can be argued to have relation to some of the challenges faced in Copenhagen and Odense prior to the change in local government form back in the late 90's. Despite these differences, a common ground for all three concerning municipalities seemed to be the idea of introducing more parliamentary forms of local government in response to a normative desire for a higher degree of accountability and effectiveness embedded in the politico-administrative formal structure.

2. Introduktion

Mellemformstyret med delt administrativ ledelse¹ betegner en kommunal styreform, der i dag anvendes i København, Odense og Aalborg kommuner. Styreformen blev indført mere eller mindre samtidigt i de tre kommuner i 1998, hvor man erstattede den daværende styreform i de tre kommuner, som man betegner magistratstyret. Ud af landets 98 kommuner er det ifølge den kommunale styrelseslov på nuværende tidspunkt kun København, Odense og Aalborg, der sammen med Aarhus og Frederiksberg kommuner umiddelbart har ret til at anvende mellemformstyret eller magistratstyret. I Aarhus kommune valgte man i 1998 ikke at erstatte magistratstyret i tråd med de tre andre større bykommuner, hvormed Aarhus Kommune på nuværende tidspunkt er den eneste kommune i landet, som gør brug af magistratstyret. I Frederiksberg kommune anvendes i praksis det almindelige udvalgsstyre, som i øvrigt er den langt mest udbredte styreform i de danske kommuner, hvilket fremgår af oversigten nedenfor:

Oversigt over styreformerne i kommunerne (2019):

Styreform	Det almindelige udvalgsstyre	Begrænset udvalgsstyre	Mellemformstyre med delt administrativ ledelse	Det rendyrkede mellemformstyre	Magistratstyre	I alt
Antal kommuner	90	3	3	1	1	98

Kilde: Egen udarbejdelse på baggrund af gennemgang af de 98 kommuners styrelsesvedtægter²

En kommunal styreform kan grundlæggende defineres som en formel struktur, der i første omgang er med til at foreskrive et bestemt regelsæt i kommunen omkring samspillet mellem aktørerne i den kommunale organisation. Dette drejer sig i første omgang om valg til og sammensætning af de politiske organer samt disse politiske organers indbyrdes opgave- og ansvarsfordeling. Dertil er styreformen også med til at foreskrive regler i kommunen for arbejdsdelingen og samspillet mellem på den ene side de politiske organer og så de administrative organisationer eller forvaltningerne på den anden (Berg, 2004). Det er således

¹ Fra nu af betegnet: mellemformstyret. Samtidig anvendes termen rådmænd for udvalgsformændene i København og Aarhus.

² Når jeg har valgt at foretage denne gennemgang af styrelsesvedtægterne selv, skyldes det, at jeg i arbejdet med denne undersøgelse ikke har kunnet fremskaffe nogle valide sekundærdata på fordelingen af styreformerne i de 98 kommuner selv efter henvendelse til både Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL. Typisk, men ikke altid, ændres kommunernes styreformer efter et kommunalvalg, og efter valget i 2017 overgik Læsø Kommune eksempelvis fra et såkaldt udvalgsløst styre og så over til et almindeligt udvalgsstyre. Styrelsesvedtægterne er fundet på kommunernes hjemmesider.

kommunalbestyrelsen, der afgør, hvilken styreform der skal anvendes i kommunen, og ifølge styrelsesloven er alle kommuner forpligtet til at beskrive deres styreform i en såkaldt styrelsesvedtægt, der skal være tilgængelig for kommunens beboere.

Samtidig kan valget af en kommunens styreform også ses som et udtryk for et kompromis mellem en række forskellige normative hensyn, som man forsøger at fremme i det kommunale nærdemokrati. Disse normative hensyn drejer sig hovedsageligt omkring inddragelsen af lægmænd i det kommunale styre, det individuelle og kollektive politiske lederskab og ansvar, graden af professionalisme i forvaltningen samt rekrutteringen til det politiske system. Selvom alle disse hensyn spiller ind i hver enkelt styreform, er en væsentlige pointe indenfor forskningen i disse, at man ikke fuldt ud kan imødegå alle disse forskellige hensyn på én og samme tid. Valget af styreform eller formel struktur i en kommune vil derfor indebære et trade-off eller afvejning mellem visse demokratiske og organisatoriske hensyn på bekostning af andre tilsvarende hensyn (Berg & Petersen, 2001): (Berg, 2004): (Berg & Rao, 2005).

I kraft af dette trade-off mellem disse forskellige hensyn kan man derfor som beslutningstager let stå i en vanskelig balancegang eller et dilemma, når det kommer til valget af formel struktur eller styreform. For hvordan sikrer man eksempelvis et hensyn til både et stærkt individuelt politisk lederskab, når man også i det kommunale demokrati ønsker, at de folkevalgte skal have indsigt og indflydelse på den politiske beslutningsproces? Hvis man vælger, at det skal være hensynet til inddragelsen af de folkevalgte, der vejer tungest i det kommunale demokrati, risikerer man så omvendt ikke, at det hele hurtigt let kan tænkes at drukne i lange og tunge demokratiske processer? Og hvis man omvendt lægger vægten på det individuelle politiske lederskab, kan man så ikke risikere, at man kommer til at give den enkelte politiske leder et alt for stort et spillerum i forhold til de øvrige folkevalgte politikere? Ifølge Berg og Petersen (2001) har dette dilemma mellem hensynet til en handlekraftig politisk-administrativ organisation og et levende lokaldemokrati historisk set stået centralt i diskussionen omkring de formelle strukturer eller styreformer i landets større kommuner.

Diskussionen om styreformerne i de større bykommuner er langt fra ny, og har det med at dukke op til overfladen med mellemrum. Siden kommunalreformen i 1970 er spørgsmålet over flere omgange blevet sat på dagsordenen af både skiftende regeringer og ikke mindst af kommunerne selv, hvor navnlig Københavns Kommune har udgjort et tyngdepunkt. Frem til styreformsskiftet i kommunerne i 1998 udkom der således fra Indenrigsministeriet op gennem 80'erne og 90'erne en række store betænkninger, der bl.a. havde magistratstyret i de store byer og særligt Københavns Kommune som sit udgangspunkt, og hvor man forsøgte at frembringe

en række alternativer til magistratstyret (Indenrigsministeriet, 1980):(Indenrigsministeriet, 1987): (Indenrigsministeriet, 1995). Med udgangspunkt i begreber fra den såkaldte teoribaserede evalueringstilgang kan man således argumentere for, at en fællesnævner for spørgsmålet omkring styreformerne i de store byer gennemgående har været, at man har anset de formelle strukturer eller strukturændringer som intervention for at løse eller dæmme op for en række demokratiske og organisatoriske problemstillinger, der i særlig grad er forbundet med styringen af de større bykommuner (Berg, 2001). At der i særlig grad skulle være tale om en række organisatoriske problemstillinger, der i særlig grad er forbundet med styringen af storbykommunerne, kan eksempelvis belyses med udgangspunktet i antallet af fuldtidsansatte i år 2014, der er angivet i den nedenstående tabel. Tabellen viser således de seks kommuner i landet med det højeste antal fuldtidsansatte samt gennemsnittet herfor i alle landets 98 kommuner:

Antal fuldtidsansatte i storbykommunerne og landsgennemsnittet (2014):

København	Aarhus	Aalborg	Odense	Gennemsnit (alle 98 kommuner)
36.994	21.911	16.473	13.041	4.107

Kilde: Offentligt Ansattes Organisationer (OAO)

Som det fremgår af tabellen, må Københavns Kommune således betegnes som en sand mastodont, når det kommer til antallet af fuldtidsansatte, der beløb sig til knap 37.000 ansatte i 2014. Efter København ligger således Aarhus, der som landets 2. største by i samme år havde næsten 22.000 fuldtidsansatte, efterfulgt af Aalborg med hhv. 16.473 og 13.041 i Odense. Fælles for de fire storbykommuner er således, at antallet af fuldtidsansatte for alle fire kommuner lå væsentligt over landsgennemsnittet for de 98 kommuner på 4.107 antal fuldtidsansatte i 2014. Umiddelbart må det derfor antages, at der er væsentligt længere fra topledelsen, dvs. Borgerrepræsentationen og byrådene i de fire storbykommuner, og så ud til de udførende og serviceproducerende enheder, end der er i nogle af landets mindste kommuner. I disse små kommuner ligger rådhuset måske lige overfor kommunens eneste hjemmeplejeenhed, børnehave eller folkeskole på den anden side af gaden. Der er med andre ord i storbykommunerne tale om nogle helt andre organisatoriske proportioner og dermed vilkår for udøvelsen af en effektiv styring i disse.

Knap havde støvet fra styreformskiftet i 1998 også nået at lægge sig, før spørgsmålet om styreformerne i de større byer en årrække senere atter blussede op. Op gennem 00'erne udspillede der sig nemlig en fornyet diskussion omkring, hvorvidt mellemformstyret og

magistratstyret var de hensigtsmæssige styreformere i de fire storbykommuner. Mit ærinde med dette speciale vil derfor med udgangspunkt i den teoribaserede evalueringstilgang være at dykke nærmere ned i spørgsmålet omkring at anvende de formelle strukturer som intervention, der udspillede sig landspolitisk og på tværs af de større kommuner op gennem 00'erne. Ud fra det foreliggende empiriske materiale, der udgør udgangspunktet for undersøgelsen, og som jeg vil komme nærmere på i undersøgelsens metodeafsnit, vil undersøgelsen således koncentrere sig om hhv. København, Odense, Aarhus samt landspolitisk.

Når Aalborg ikke indgår i undersøgelsen, skyldes det, at styreformsspørgsmålet ikke rigtig var på dagsordenen internt i kommunen, om end spørgsmålet dog blev diskuteret i den lokale dagspresse. Men spørgsmålet gav ikke som sådan anledning til iværksættelsen af de helt store analyser eller udgivelser af whitepapers i kommunen, som det især gjorde i København og Aarhus. Som jeg senere vil fremhæve, er det også tvivlsomt, hvorvidt inddragelsen af Odense egentligt tjener sin plads, hvilket dog skyldes et begrænset datagrundlag for kommunen. Når jeg alligevel har valgt at inddrage Odense, skyldes det, at man i modsætning til Aalborg ud fra det empiriske datagrundlag dog kan fastslå, at styreformsspørgsmålet til gengæld var på dagsordenen i kommunen, ovenikøbet også på tidligere tidspunkt end i København og Aarhus. Et andet vigtigt forhold for nærværende undersøgelse er, at selvom jeg vil komme ind på den landspolitiske udvikling i spørgsmålet, så er det vigtigt at understrege, at udviklingen i de tre kommuner gik forud for den landspolitiske diskussion omkring styreformsspørgsmålet i storbykommunerne.

Når jeg ønsker at belyse dette spørgsmål i 00'erne omkring styreformerne i de store byer, skyldes det, at denne nyere bølge efter mit kendskab ikke som sådan er særlig velbelyst. Dog er den del af 00'ernes styreformsdebat, der specifikt vedrører Københavns Kommune, blevet indfanget i et speciale fra 2010 af Marie-Louise Nielsen fra Roskilde Universitet (Nielsen, 2010). Til forskel fra dette speciale ønsker jeg dog at brede min undersøgelse mere ud til også at prøve at omfatte styreformsspørgsmålet i de andre storbykommuner, Aarhus og Odense. Samtidig er dette speciale fra 2010 også lavet på et tidspunkt, hvor diskussionen stadig verserede og ikke var ebbet ud endnu. I dag (2019) synes spørgsmålet derimod omvendt at være skrinlagt; i hvert på nuværende tidspunkt. Derfor er det min forhåbning, at jeg med dette speciale i første omgang vil være at skabe et samlet overblik over hele 00'ernes styreformsdiskussion på tværs af både København, Odense, Aarhus og landspolitisk.

Styreformsspørgsmålet op gennem 00'erne førte i modsætning til 1998 ikke til, at styreformerne blev ændret, da mellemformstyret stadigvæk i dag praktiseres i København og Odense samt magistratstyret i Aarhus. Derfor vil jeg med denne undersøgelse primært være interesseret i, hvilket bagvedliggende rationale der lå bag ønsket om at skifte styreformerne i storbyerne, og om det overhovedet er muligt at udlede dette rationale. Grunden til, at jeg vil tage udgangspunkt i den teoribaserede evalueringstilgang, er således ikke med henblik på at foretage en decideret evaluering af styreformsspørgsmålet, hvilket i og for sig også ville være vanskeligt, da denne som bekendt ikke førte noget substantielt med sig i forhold til et styreformsskifte. Men en stor del af den teoribaserede tilgang handler således, foruden det mere evaluerende sigte, også om at udlede de antagelser eller rationaler, der ligger bag en given intervention (Bredgaard, Salado-Rasmussen, & Sieling-Monas, 2016).

Formålet med den nærværende undersøgelse vil således være til sidst i denne at forsøge at komme tættere på at udlede dette rationale, hvor jeg i den anledning vil tage udgangspunkt og søge inspiration i en særlig afart af den teoribaserede evaluering, der er udarbejdet af Hansen og Vedung (2010), og som man på dansk kan betegne Teoribaseret Interessentevaluering. Her vil jeg primært støtte mig op ad tankerne i modellen omkring den såkaldte institutionaliserede programteori, der kan betegnes som det officielle og formelle hovedrationale, der ligger bag en given intervention. Samtidig er modellens opdeling af den institutionaliserede programteori i hhv. en såkaldt situations-, virknings- og normativ teori også et logisk redskab til at udlede, hvilket problem eller problemer, der gav anledning til styreformsdiskussionen, hvilken virkning den formelle struktur var tiltænkt samt de normative begrundelser, der lå bag tanken om at skifte styreform i storbykommunerne. Da jeg navnlig støtter mig op ad denne model i undersøgelsens sidste og diskuterende afsnit, vil jeg derfor i den første del af teoriafsnittet kort redegøre for både den teoribaserede evalueringstilgang generelt samt kernelementerne i den teoribaserede interessentmodel.

Når jeg samtidig også ønsker at dykke ned i 00'ernes styreformsspørgsmål, skyldes det, at denne case i de tre storbykommuner efter min opfattelse illustrerer en forholdsvis stor tiltro eller forventning til strukturændringer. På tværs af organisationer i både den offentlige og private sektor forekommer strukturændringer nemlig at være en yndet intervention. Her antager man grundlæggende, at aktørers adfærd ændrer sig i takt med ændringer i den formelle struktur, og ifølge Berg & Petersen (2001) var dette bl.a. kernen i København, Odense og Aalborgs skifte af styreform tilbage i 1998.

Ser man i den anledning på det samlede kommunale landskab i nyere tid markerer eksempelvis de store kommunalreformer i hhv. 1970 og 2007 to markant store og omfattende ændringer af de formelle strukturer for kommunerne under ét, og hvor de bærende hensyn for begge reformer var kommunernes størrelse i forhold til faglig og økonomisk bæredygtighed (Blom-Hansen, Ibsen, Juul, & Mouritzen, 2012). Mellem disse to meget markante reformer har andre eksempler på strukturelle ændringer i kommunerne under ét været ændringer i den kommunale udvalgsstruktur, hvor man har forsøgt at reducere og sammenlægge antallet af politiske udvalg. Samtidig har man gennem strukturændringer også gjort sig bestræbelser på at sikre helhedsorienterede løsninger for borgerne samt nedbrydningen af sektorgrænser og erstattelsen af central detailstyring med mere decentral mål- og rammestyring (Ejerbo, 1997).

Mere nutidige eksempler på strukturændringer i den offentlige sektor generelt var eksempelvis de ændringer af hele skattevæsnet, der fulgte i kølvandet på de mange skandalesager om svindel med udbytteskat. Her valgte man i juni 2017 at opsplitte det hidtidige skattevæsen i ikke færre end syv forskellige styrelser med virkning fra 1. juli 2018. Dette håbede man bl.a. fra VLAK-regeringens side ville føre til en større grad af tydelighed i forhold til ledelsesansvaret for de forskellige skatteområder samt styrke fagligheden og sikre en mere specialiseret opgaveløsning (Skatteministeriet, 2017). I Ledelseskommisionens anbefalinger fra 2018 til at styrke kvaliteten af den fremtidige ledelse i den offentlige sektor opererer man eksempelvis også med begrebet om ledesspænd eller "span of control", hvilket er et kernebegreb indenfor den klassiske og strukturorienterede organisationsteori. I kommissionens anbefalinger fremgår det således, at ledesspændet i den offentlige sektor i dag er for stort ved, at de offentlige ledere har for mange ansatte under sig. Derfor anbefaler kommissionen i sin rapport også, at man enten indsætter flere ledere eller arbejder med at ændre den formelle struktur eller organiseringen på andre måder i den offentlige sektor (Ledelseskommisionen, 2018).

Når strukturændringer med andre ord forekommer at være et yndet organisatorisk redskab eller intervention for at løse en række problemstillinger, kan dette selvfølgelig hænge sammen med den åbenlyse forklaring, at strukturændringer så at sige virker og fører til stor målopfyldelse. Dog kan det også hænge sammen med, at strukturændringer forekommer at være målbare, konkrete og håndfaste, og dermed fremstår som meget synlige og "virkelige" ledelsestiltag. Ved at ændre de formelle strukturer kan man derfor også signalisere en vis handlekraft både indadtil i organisationen og udadtil i forhold til dennes omgivelser. Som regel kan disse også gennemføres relativt hurtigt, top-down og dermed omkostningseffektivt af et begrænset antal aktører, som regel topledelsen, i organisationen (Ejersbo, 1997: Jacobsen,

2016). På den baggrund vil jeg strukturere undersøgelsen på baggrund af nedenstående undersøgelsesspørgsmål/problemformulering:

2.1. Problemformulering:

Hvilke forventninger havde man til at anvende de formelle strukturer som intervention i København, Odense og Aarhus samt på Christiansborg under 00'ernes styreformsdiskussion?

Gennem et kvalitativt og komparativt multiple casestudie vil jeg ved hjælp af klassisk skrivebordsforskning og dokumentanalyse forsøge at komme nærmere en belysning af dette undersøgelsesspørgsmål. Mit datagrundlag vil være en række dokumenter og whitepapers fra de pågældende kommuner og Christiansborg, som jeg gennem en i metodeafsnittet nærmere specificeret udsøgningsstrategi har udledt. Mit erkendelsesmæssige eller videnskabsteoretiske afsæt for undersøgelsen vil være med udgangspunkt i en tekstfortolkende tilgang, hvilket man undertiden også betegner som samfundsvidenskabelig hermeneutik (Berg-Sørensen, 2012). Det er således igennem min egen subjektive fortolkning af de anvendte tekster, at jeg gør mig forhåbninger om at nå frem til en udledning af de forventninger, man havde til effekterne af at anvende de formelle strukturer som intervention. I kraft af denne subjektivitet nærer jeg derfor ingen ambitioner om, at den producerede viden i undersøgelsen vil have karakter af være af altomfavnende og universel karakter, men derimod være skabt med udgangspunkt i min egen rolle i selve undersøgelsen som "subjekt" og ikke mindst i min fortolkende tilgang og samspil med det empiriske datagrundlag. I kraft af denne subjektivitet forbundet med min erkendelsesmæssige tilgang, vil jeg derfor i undersøgelsens metodeafsnit beskrive min udsøgning, udvælgelse og bearbejdning, analyse samt præsentation af de anvendte dokumenter så åbent som muligt.

I forhold til det teoretiske udgangspunkt og den tidligere forskning, som jeg vil komme ind på i det nedenstående afsnit, skal jeg understrege, at dette vil blive inddraget ud fra en mere begrebsdannende samt forstående anvendelse. I forhold til en begrebsdannende teorianvendelse fremhæver Andersen (2013), at formålet med teorien går på at sikre et frugtbart og præcist begrebsapparat, der gør det muligt at kommunikere på en fornuftig og hensigtsmæssig måde ud fra de teoretiske byggesten. Ifølge Jensen & Kvist (2016) handler den forstående teorianvendelse om, at man anvender teorien som "en linse på virkeligheden", hvor man som sådan ikke er interesseret i selve teoriens forklaringskraft, men derimod om teorien bidrager til en øget forståelse af det undersøgte fænomen, begivenhed, social praksis, objekt osv. Dog vil jeg på baggrund i min sammenfatning af teorien og den tidligere forskning

formulere tre overordnede hypoteser, der vil tjene som tre forståelsesmæssige ledestjerner eller pejlemærker, når det kommer til den betydning eller vægtning, som man kan tillægge den formelle struktur som intervention.

Jeg vil strukturere min analyse i to dele, hvor jeg i første del vil forsøge at belyse udviklingen i styreformsspørgsmålet på tværs af de i problemformuleringen tre nævnte kommuner og på Christiansborg i perioden fra 2002-2013. Dernæst vil jeg i anden del af analysen forsøge at belyse de fordele og ulemper, som man i de tre kommuner identificerede ved styreformerne. Dette vil være efterfulgt af en fremhævnning af de normative hensyn eller kriterier, som man lagde til grund bag ønsket om at skifte styreform i kommunerne samt de alternativer, som man i kommunerne forestillede sig til de to anvendte styreformer. I undersøgelsens tredje og diskuterende del vil jeg på baggrund af resultaterne og analysen forsøge at frembringe et bud på eller argument for, hvad der kan sammenfattes som den såkaldte institutionaliserede programteori bag 00'ernes styreformsdiskussion. Inden jeg når så langt, vil dog først starte med at redegøre for undersøgelsens teoretiske udgangspunkt og den anvendte undersøgelsesmetode.

2. Teori og tidligere forskning

I forhold til undersøgelsens teoriapparat vil jeg trække på Luther Gulicks *Notes on the Theory of Organization*, der oprindeligt blev udgivet i bogen *Papers on the Science of Administration* fra 1937, men som også findes genoptryk i en kortere version i *The Classics of Public Administration*. Når jeg i første omgang har valgt at inddrage Gulick skyldes det, at Gulick på mange måder fremstår som en klassiker indenfor organisationsteorien i forhold til at tydeliggøre og forklare betydningen af de formelle strukturer i organisationer. Dette gør han navnlig gennem begreber såsom specialisering, koordinering, span of control, unity of command, og samtidig præsenterer han også en række grundlæggende organisationsformer, som man på mange måder kan argumentere for afspejler sig i blandt andet den kommunale organisering i dag. Dette vil jeg i gennemgangen af de pågældende organisationsformer forsøge at illustrere gennem en række praktiske eksempler. En anden af Gulicks betragtninger, der også stadig er relevant i dag, går på, at man indenfor organisationer kan koordinere organisationens samlede indsats gennem en såkaldt fælles eller bærende idé i organisationen. Dette kan man argumentere for trækker tråde til for eksempel hele tænkningen omkring mål- og rammestyling, værdibaseret og strategisk ledelse eller offentlige organisationers såkaldte "kerneopgave", forstået på den måde, at man her forudsætter, at man kan styre, motivere eller samordne indsatsen i organisationen ved at udarbejde og operationalisere en række visioner, strategier, mål eller værdier og ikke mindst gøre disse synlige i organisationen.

Dog kan man ikke nævne Luther Gulick uden også at nævne Herbert Simon, og navnlig Simons kritik i tiden efter afslutningen på anden verdenskrig af organisationsforskningen og navnlig Gulicks principper for offentlig administration. Denne kritik, der af Hammond (1990) er blevet betegnet som en "bitter" kritik, kan blandt andet findes i Simons berømte værk *Administrative Man* fra 1945, men også i stort set samme form i essayet *The Proverbs of Administration* fra 1946 i tidsskriftet *Public Administration Review* og i bogen *Organizations* fra 1958. I denne bog underkastes den indtil da klasiske organisationsteori en kritisk analyse, og bl.a. fremgår der i denne bog den noget kun skarpe bemærkning, at organisationsteorien med Gulick i spidsen indtil da havde været:

"[...] a preoccupation with the simpler neuro-physiological properties of humans and the simpler kinds of tasks that are handled in organizations" (March & Simon, 1958).

Denne kritik er på mange måder interessant og relevant at medtage, idet man kan argumentere for, at man med denne kritik er med til at gøde jorden for hele indtoget af det såkaldte kulturperspektiv i organisationsteorien, hvor der sker en nedtoning af de formelle strukturers betydning til fordel for en vægtning af organisationskulturen. Ifølge Berg (2001) var netop organisationskultur det helt store nøgleord i 1980'erne, imens det i 90'erne var begrebet omkring lærings- og forandringsprocesser. I en mere samtidig kontekst i dag kan man hævde, at eksempelvis tankerne omkring mere bløde styringstilgange såsom netværksstyring, samarbejdsdrevet innovation og partnerskaber også er i tråd med Simons tanker om eller blik for de mere uformelle og alternative indflydelsesmuligheder i organisationer. Gulicks betragtninger fremstår derimod mere som en mere traditionel og klassisk-bureaukratisk samt instrumentel tilgang til formelle strukturer og organisationer. Dog er det værd at nævne, at man i Gulicks eftertid ifølge Meier (2010) er begyndt at få øje på, at Gulick skam også havde blik for de mere uformelle elementer i organisationer. Dette ser man eksempelvis i Gulicks betragtninger fra 1937 om organisationer som levende og dynamiske enheder beboet af mennesker med et rigt følelsesliv og evne til at tænke selv. Så selvom der med valget af Gulick og Simon er tale om en lidt ældre teorivalg (hhv. 1937 og 1945), så kan man omvendt argumentere for, at deres betragtninger på især organisering og formelle strukturer i den offentlige sektor og administration på sin vis stadig er relevante og aktuelle i dag.

Efter teorigennemgangen vil jeg belyse den tidligere forskning, der umiddelbart foreligger i tilknytning til mellemformstyret og magistratstyret som styreformer. I forhold til at opdrive rendyrket forskning omkring disse to styreformer er det dog værd at nævne, at det umiddelbart kan forekomme sparsomt med materiale, hvilket til dels kan skyldes, at styreformenerne i deres

rene idealtypiske form kun kendes fra en dansk kommunal kontekst og udelukkende anvendes i København, Odense, Aalborg og Aarhus (Berg & Petersen, 2001). Dermed kan man også argumentere for, at styreformenerne i en dansk kontekst udgør lidt en partikularitet i forhold til det altdominerende og almindelige udvalgsstyre. Derfor kan man også i forskningen se sig nødsaget til at fravælge storbykommunerne, når man forsøger at lave generelle analyser på tværs af alle kommunerne, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i en artikel af Bækgaard (2013):

"Politikere fra København, Aarhus, Odense og Aalborg blev ikke inddraget i undersøgelsen, fordi disse kommuner i forhold til deres størrelse og politiske styreformer adskiller sig så meget, at det ikke vurderes, at det er rimeligt at sammenligne dem med de øvrige kommuner".

Dog har især danske Rikke Berg bidraget til at skubbe videnskabelig forskning omkring lokale styreformer frem på forskningsdagsordenen både i en dansk og international kontekst, herunder især styreformerne i de større danske byer og de styringsmæssige udfordringer, der er forbundet med disse. Derfor vil jeg efter teorigennemgangen i min oversigt over den tidligere forskning, der foreligger i nær tilknytning til mellemformstyret og magistratstyret, komme ind på to centrale værker af Rikke Berg m.fl. Inden jeg dog når så langt, vil jeg som angivet i indledningen, først kortfattet belyse de grundlæggende tanker bag den teoribaserede evalueringstilgang, og herunder den såkaldte teoribaserede interessentevaluering. Dette skyldes som bekendt, at jeg i undersøgelsens diskuterende del vil støtte mig op ad navnlig logikken bag sidstnævnte i udformningen af mit argument for, hvad der kan sammenfattes som den såkaldte institutionaliserede programteori i forbindelse med 00'ernes styreformsspørgsmål.

2.1. Teoribaseret Evaluering og Teoribaseret Interessent Evaluering

Som evalueringstilgang forsøger man først og fremmest med udgangspunkt i teoribaseret evaluering, hvad der undertiden også kendes som virkningsevaluering, at integrere elementer fra proces- og effektevaluering ud fra et ønske om at koble viden om indsatser og processer sammen med viden om resultater og effekter. Tilgangen anvendes i praksis til både planlægning, styring og evaluering af offentlige indsatser. Formålet med teoribaseret evaluering er således at:

" [...] eksplicitere eller udlede en række antagelser om, hvad der virker for hvem under hvilke omstændigheder, og evaluere, om antagelserne kan underbygges empirisk.

Virkningsevalueringer tilstræber at åbne programmets "sorte boks" og ikke blot undersøge, om de virker, men også hvorfor og hvordan de virker" (Bredgaard, Salado-Rasmussen, & Sieling-Monas, 2016).

Centrale begreber indenfor teoribaseret evaluering er således interventioner, som man også kan definere som offentlige programmer, politikker eller projekter, samt interventionsteorier, der netop er de eksplicite antagelser omkring en offentlig intervention og dets tilstræbte virkning, der således, som det fremgik af citatet ovenfor, er det helt centrale at udlede indenfor teoribaseret evaluering.

I de tilfælde, hvor man kan pege på, at en programteori bag en intervention ikke virker efter hensigten, kan man med udgangspunkt i teoribaseret evaluering enten pege på implementeringsfejl, der dækker over en manglende evne til at gennemføre aktiviteterne i interventionen, imens teorifejl dækker over selve aktiviteternes manglende evne til at indfri hensigterne eller effekterne bag interventionen. Interventionsteorier kan indenfor den teoribaseret evalueringstilgang således udledes både induktivt og deduktivt samt med udgangspunkt i kvalitative og kvantitative metoder.

Ifølge Vedung (2009) kan man blandt andet rette en evaluering mod en intervention eller interventionens målgruppe eller de forskellige interessenter omkring denne. Hvis man i en evaluering har fokus på interventionens målgruppe, er man således kun interesseret i denne ene gruppe, hvorimod man indenfor en teoribaseret interessentevaluering i princippet interesserer sig for alle grupper eller interessenter, der måtte befinde sig omkring en intervention. Dette vil på den ene side selvfølgelig være den berørte målgruppe eller modtagere af interventionen, men i ligeså høj grad også grupper eller enkeltpersoner såsom medarbejdere, embedsmænd og politikere, interessegrupper osv., der alle måtte have en interesse i både interventionen og ikke mindst evalueringen af denne. Selv fremhæver Vedung også, at der i forhold til af interessentevaluering ikke kan gives et helt klart svar på, hvem der som sådan er de relevante interessenter omkring en intervention, men at denne opgave i høj grad påhviler evaluatoren

Ifølge Hansen & Vedung (2010) er svagheden ved mange teoribaserede og interessentorienterede evalueringer dog, at på trods af inddragelsen af forskellige grupper i disse evalueringer, så tilstræber man ofte i disse at forsøge at udlede én universel og dominerende interventionsteori bag en given intervention, som alle medvirkende interessenter umiddelbart kan blive enige om og tilslutte sig. Problemet i den anledning er, at der navnlig i forbindelse

med interventioner i den offentlige sektor kan være tale om en række forskellige konkurrerende eller sideordnede interventionsteorier eller forventninger til en intervention foruden altså selve den institutionelle programteori eller det rationale bag indsatsen, som interventionens opdragsgivere lægger til grund for interventionen.

Det første skridt i den teoribaserede interessentmodel er at udlede den såkaldte *institutionaliserede programteori*, hvilket dækker over det officielle og formelle bagvedliggende rationale bag en given indsats eller program. Dette udledes oftest udledes med baggrund i lovtekster, historiske kilder og andre sekundære kilder (Etzerodt & Hansen, 2018). Den institutionaliserede interventionsteori udgøres først af en *situationsteori*, hvilket eksempelvis dækker over det "nuværende" problem eller situation, som interventionen eller programmet er tiltænkt at løse, omfanget af og udviklingen i problemet samt årsagerne til dette. *Virkningsteorien* omhandler, hvordan interventionen eller programmet er tiltænkt at virke enten direkte eller indirekte ved enten at fjerne, reducere eller forebygge problemet. Dertil kan virkningsteorien også omhandle, hvordan interventionen eller programmet eventuelt vil have konsekvenser for andre problemer eller områder, som ligger umiddelbart udenfor eller væk fra det pågældende problem. Den såkaldte *normative teori* handler om, hvordan og hvorfor interventionen er at foretrække fremfor andre alternative eller konkurrerende interventioner eller løsninger på problemet samt ikke mindst argumenterne herfor (Hansen & Vedung, 2010).

I den sidste del af undersøgelsen vil jeg oversætte og forstå situationsteorien som det grundlæggende problem eller de problemer, der er forbundet med styreformerne i de tre kommuner. Virkningsteorien vil jeg oversætte til de interventioner, eller rettere redskaber eller tiltag, man forestillede sig i forhold til at dæmme op for disse problemstillinger. Den normative teori vil jeg primært forstå som de normative hensyn (jf. Berg, i forskningsoversigten), som man i de tre kommuner lagde til grund for interventionen. Den institutionaliserede interventionsteori, der er opbygget af disse dele, vil derfor blive oversat til hovedrationalet bag at ændre styreformerne i storbyerne.

2.2. Luther Gulick (1937): "Notes on the Theory of Organization"

Ifølge Gulick er arbejdsdeling og specialisering fundamentet for eller årsagen bag dannelsen af organisationer, og er med til bedre at udnytte individernes færdigheder, ressourcer samt tilskynder til specialisering. Jo mere specialiseret en organisation bliver, jo vigtigere bliver koordinering af arbejdet heri, da det højt-specialiserede arbejde ellers vil være vanskeligt at gennemføre. Koordinering er ifølge Gulick det altovervejende formål bag organisering og udgør sammenhængen mellem helheden og enkeltdelene ("the whole and the parts"), og dermed

bliver koordinering også en specialisering i sig selv. Som også Gulick selv understreger: "*If subdivision of work is inescapable, co-ordination becomes mandatory*".

2.2.1. Koordinering

Koordinering kan ifølge Gulick primært ske på to måder, hvor det i første omgang handler om, at der er en fælles idé eller idégrundlag tilstede i organisationen, og som hvert individ selvstændigt kan arbejde ud fra, og som dermed forbinder alle individer i en helhed. Som Gulick selv understreger, er den vanskeligste udfordring for organisationens topledelse ikke at udstede ordrer eller sanktionere, men derimod at udøve det lederskab, der skal til for, at alle i organisationen arbejder entusiastisk og energisk ud fra det samme formål. Dertil er det også vigtigt, at ledelsen sørger for åbenhed og transparens samt forsyner organisationens share- og stakeholders med relevant og valid information, understøtter fagprofessionelle sammenslutninger og inddrager disse i beslutningsprocessen, og hele tiden sørger for at holde sig opdateret med den senest nye viden, teknologi og processer på de områder, som organisationen arbejder med. Navnlige kan denne grundlæggende eller bærende idé bag det hele nemt gå tabt eller blive glemt i større organisationer.

Den anden måde at koordinere på er ifølge Gulick gennem organisering, hvor man top-down etablerer en formel struktur eller system, der autoritativt forbinder de forskellige individer til en række overordnede ledere med henblik på at få oversat organisationens grundlæggende formål i forhold til hver enkelt individs arbejdsindsats. Koordinering på denne måde kræver således, at man udarbejder en formel struktur, der hensigtsmæssigt er i stand til at kommunikere mellem organisationens center (topledelsen) og periferi (mellemlid og udførende led). Den løbende forbedring af denne formelle struktur i forhold til koordineringsbehovet i organisationen er ifølge Gulick hele den grundlæggende "*concern of organization*".

2.2.2. Span of control og unity of command

En stor del af arbejdet med at udarbejde en organisations formelle struktur er ifølge Gulick at organisere og institutionalisere topledelsens position, så denne fremadrettet og i mere komplekse situationer kan handle og agere hensigtsmæssigt. En væsentlig udfordring i forhold til dette er ifølge Gulick, at man som organisationens øverste leder til dels er begrænset i, hvor stort et område eller antal medarbejdere, man reelt kan overskue, hvilket også kan defineres

som *span of control*.³ Samtidig er man også som leder begrænset i sine kontrolmuligheder og adgang til visse mængder viden og information. Disse begrænsninger afhænger i høj grad af organisationens størrelse, og arbejdsopgaver af rutinemæssig, gentagende, homogen og målbar karakter vil derfor være lettere at kontrollere, imens diversificerede og kvalitative arbejdsopgaver oftest vil være sværere at kontrollere og efterse for topledelsen, særligt hvis de forskellige dele af organisationen er spredt ud over flere forskellige geografiske lokationer.

Netop i kraft af disse begrænsninger er toplederen derfor nødt til at delegere en stor del af kontrol- og ledelsesfunktionerne til andre under sig, og som Gulick understreger må toplederen altså: " [...] *depend on these to direct others, and upon them in turn to direct still others, until the last man in the organization is reached*". Indenfor administration er et bærende princip ifølge Gulick, at man ikke kan tjene to herrer på en og samme tid, hvilket undertiden også betegnes som *unity of command*. Det vil altså sige, at når man udarbejder en organisations formelle struktur, så kan det være fristende at sætte flere kommandolinjer op, men dette vil ifølge Gulick kun bidrage til at skabe forvirring, ineffektivitet og uansvarlighed blandt de "kommanderede", hvorimod en struktur, der bærer præg af princippet om *unity of command*, vil være med til at sikre en metodisk, effektiv og ansvarlig arbejdsindsats.

2.2.3. Gulicks organisationsformer

I sit oprindelige værk fra 1937 identificerer Gulick fire grundlæggende, hvorpå man ifølge hans udlægning kan organisere sig. Disse betegnes som organisering ud fra formål (1), proces (2), klientel eller materiale (3) samt ud fra sted (4). I forhold til disse fire organisationsformer er der ifølge Gulick ikke tale om et dikotomisk forhold mellem disse. Derimod kan man således i praksis genfinde de fire organisationsformer indenfor den samme overordnede organisation på den måde, at man godt kan organisere visse underafdelinger af organisationen med baggrund i kundegruppe eller klientel (3) og atter andre underafdelinger ud fra deres formål (1) eller den teknologi (2), som disse anvender.

I forhold til at beskrive organisationsformerne, vil jeg i det nedenstående afgrænse mig til at beskrive de to første, hhv. organisering efter formål og proces. Dette skyldes, som jeg også vil forsøge at illustrere og argumentere for i gennemgangen, at den første organisationsform, formålsorganisering, i høj grad er en måde at organisere sig på, som kendes fra den kommunale praksis. Denne organisationsform er samtidig også i høj grad relevant for netop

³ En stor del af den klassiske organisationsteori har beskæftiget sig med, hvorvidt man vil kunne finde frem til et optimalt antal underordnede, som en leder kunne have under sig, hvilket undertiden også betegnes som "the optimal assignment problem" (March & Simon, 1958).

storbykommunerne, idet man, som jeg også vil fremhæve senere i analysen, her ikke kan indrette organiseringen af forvaltningsområderne uafhængigt af udvalgsstrukturen. Med andre ord får man her en stærk formåls- og søjleopdelt udvalgs- og forvaltningsstruktur, hvor man i kraft af den delte administrative ledelse samler alt de fornødne ressourcer og personale til at løse de opgaver, som hører under den pågældende rådmand eller borgmester. Når jeg også ønsker at redegøre for den anden af Gulicks organisationsformer, organisering efter proces (2), skyldes det, som jeg også vil komme ind på i analysen, at denne mere tværgående organisationsform på mange områder har stået som en organisationsform, som man i kommunerne har ønsket at fremme, overgå til samt høste fordelene ved. Eller sagt på en anden måde, man har problematiseret især formålsorganiseringen og dens konsekvenser i forhold til sektorisering, og i stedet ønsket en mere tværgående og horisontal organisering af opgaveløsning i de tre kommuner, hvilket er en organisationsform, der efter min opfattelse bedst kan beskrives med udgangspunkt i Gulicks tanker om procesorganisering.

Når jeg derfor udelukker de to andre organisationsformer, skyldes det bestemt ikke, at disse to organisationsformer efter min opfattelse er irrelevante for at belyse organiseringen i kommunerne, snarere tværtimod. Organisering efter klientel finder man indenfor mange forvaltningsområder, hvor man indenfor eksempelvis Ældre- og Handicapområdet kan finde en organisering efter, hvorvidt der på handicapområdet er tale om arbejde med borgere med autisme og adhd, hjerneskade, socialpsykiatri, voksne med handicap osv. Organisering efter sted (4) kendes også fra ældreområdet, hvor man kan organisere de udførende led efter forskellige hjemmeplejedistrikter såsom Ældreområde Nord, Syd, Vest, Centrum osv. Men mit argument for at udelukke disse organisationsformer er også, at de to former efter min opfattelse bliver mere relevante, jo længere man bevæger sig nedad i den kommunale organisation, navnlig når det kommer til de mere udførende, serviceproducerende og "front end" led i denne. Fokus i denne undersøgelse er derimod rettet mere mod de mere "øvre luftlag" i den kommunale organisation, og hvor de formelle strukturer, i dette tilfælde styreformene, først og fremmest er med til at binde disse øverste dele af den kommunale organisation sammen. Det vil altså primært sige byrådene og Borgerrepræsentationen, de stående udvalg og økonomiudvalgene/magistraten i Aarhus, den øverste politisk-administrative ledelse i form af borgmestre og rådmænd samt den umiddelbare øverste forvaltningsledelse, typisk i form af en kommunaldirektør, forvaltningsdirektører samt de øverste forvaltningschefer.

2.2.3.1 Formålsorganisering

Den første organisationsform er med udgangspunkt i *organisationens formål* (1), hvilket Gulick betegner som en vertikal organisationsform, hvor der stort set ikke finder noget tværgående

samspil sted mellem de forskellige afdelinger i den samlede organisation, da man har samlet alle formålsbestemte ressourcer i én organisatorisk enhed. Denne organisationsform kan måske bedst illustreres med udgangspunkt i den danske kommunale forvaltning, hvor man som eksempel kan have en børn- og unge forvaltning, en socialforvaltning, en ældre- og handicapforvaltning, teknik- og miljøforvaltning osv. Hver forvaltning arbejder således med hvert sit område, opgave eller klientel (børn og unge, socialt udsatte, ældre og handicappede), og alle forskellige faggrupper og teknologi, der er nødvendig for at varetage denne opgave eller formål, er samlet indenfor hver deres organisatoriske enhed. I dette tilfælde vil det være de forskellige forvaltninger i en kommune, og hvor der ikke som sådan sker noget tværgående samspil.

Fordele ved denne organisationsform er ifølge Gulick, at man har samlet alt det fornødne personale, kompetencer og ressourcer der skal til for løse én bestemt opgave under én ledelse. Dette giver til dels ro til at foretage selve opgaveløsningen, da andre udefra så at sige ikke kan blande sig. Samtidig kan man ved at give lederen af den formålsbestemte afdeling eller forvaltning en række beføjelser sikre effektivitet, da denne leder dermed ikke behøver at inddrage organisationens topledelse i hvert eneste spørgsmål. Samtidig er den formålsinddelte organisering ifølge Gulick den måde at organisere på, der bedst forstås af andre udenfor selve organisationen. For det tredje er fordelene ved denne organisering, at medarbejderne langt nemmere kan rette deres arbejdsindsats, fokus og loyalitet frem imod et fælles formål.

Omvendt påpeger Gulick, at man ikke meningsfuldt kan oprette en helt så skarp formålsinddelt organisering eller adskillelse, da der i virkelighedens verden og navnlig indenfor den offentlige sektor altid vil være et vist tværgående overlap eller "spill-over" mellem de forskellige afdelinger eller forvaltninger i en kommunal organisation. I forhold til socialt udsatte kan der være tale om forskellige indsatser, der hver især løses i regi af både skole-, sundheds-, social- og beskæftigelsesforvaltningerne. En anden ulempe er, at man også kan blive for fokuseret på hele formålet, og så at sige glemmer processerne eller vejen frem til at nå målet, hvormed en risiko kan være, at man kan komme til at hænge fast i gammel og forældet teknologi eller metoder. Samtidig er der en fare for, at man kommer til at undertrykke andre og mindre væsentlige dele af opgaveløsningen; eksempelvis kan man på skoleområdet være så forhippet på at sikre børnenes læring ud fra skolelærernes faglighed og metoder, der trods alt er den mest overskyggende på folkeskoleområdet, at andre faggrupper kan få svært ved at trænge igennem med deres faglighed. Endelig peger Gulick på, at man i organisationer, der formår at løse deres opgave uafhængigt af andre organisatoriske enheder og besidder al den nødvendige teknologi,

let kan komme til at betragte sig selv som uafhængig fra andre dele af organisationen og drive ligeså stille væk fra den demokratiske kontrol med den pågældende enhed.

2.2.3.2. Procesorganisering

Ved at organisere efter proces søger man ifølge Gulick at bringe alle dem sammen, som enten arbejder ud fra den samme teknologi, færdigheder, viden eller tilhører den samme profession. I modsætning til organisering efter formål som i ovenstående, hvor man ville have to store organisationer på hhv. skole- og ældreområdet, vil man i organisering efter proces mere søge at bringe eksempelvis skoleområdets sundhedsplejersker og plejepersonalet på ældreområdet sammen i én organisation, der således dækker både skole- og ældreområdet. Andre og mere velkendte områder indenfor en kommunal kontekst, hvor forsøget på at samle og organisere på denne måde, er eksempelvis indenfor fælles IT-, personale- og lønfunktioner, indkøb osv., og man kan således betegne organisering efter proces som en horisontal eller mere tværgående organisationsform.

Ved at placere forskellige faggrupper sammen i en enhed vil man ifølge Gulick i langt bedre grad kunne udnytte den nyeste teknologi, når disse er samlet ét sted fremfor at være spredt ud mellem de forskellige formålsinddelte enheder i organisationen. Dette vil samtidig også kunne give anledning til stærk specialisering og arbejdsdeling i organisationen. Ved at organisere efter den samme teknologi eller processer vil man samtidig kunne sikre en vis effektivitet, navnlig i forhold til masseproduktion, transaktionsomkostninger og stordriftsfordele, når alle der benytter den samme teknologi er samlet på et sted. Dertil er det også nemmere centralt at koordinere og kontrollere de forskellige faggrupper, når disse er samlet, og ikke spredt ud som i den formålsbestemte organisering. Endelig kan denne organisationsform også være med til at fremme en række interessante karrieremuligheden indenfor den faglige underafdeling for den enkelte medarbejder og være med til at udvikle høje professionelle normer, standarder og stolthed.

Udfordringerne i denne organisationsform er ifølge Gulick den indbyggede fare for, at man bliver mere optaget af processerne, altså hvordan tingene gøres, snarere end formålet med disse. På samme måde kan den stærke professionalisering medføre, at faggrupperne kan have vanskeligt ved at underkaste sig demokratisk kontrol, og videre kan der være en tilbøjelighed til, at rekrutteringen til de administrative stillinger sker med afsæt i professionen selv ("bedst blandt ligemænd"), hvormed det fra centralt hold kan være vanskeligt at sikre ensartethed i administrationen samt koordination og styring. Dermed er det ifølge Gulick især vigtigt under

denne organisationsform hele tiden at kompensere for udfordringerne i denne organisationsmodel ved at forbedre den formelle struktur.

2.3. Herbert Simon (1945): "Some Problems of Administrative Theory"

Simons kritik i *Administrative Man* er ikke kun rettet mod Luther Gulick som sådan, men hele det dominerende organisatoriske forskningsfelt indenfor offentlig administration på daværende tidspunkt, som ifølge Simon i høj grad baserede sig på Gulicks grundlæggende principper. Simon betegner de grundlæggende principper i offentlig administration som løse heuristikker snarere end entydige principper for, hvordan man kan organisere sig, og bør således ikke optræde som en ledestjerne for analyser af organisationer og offentlig administration. Dette skyldes ifølge Simon først og fremmest, at principperne i sig er selvmodsigende og ikke fører til nogen entydig eller klar konklusion eller forskrift for, hvordan man bør organisere sig i praksis. Dertil er det også ifølge Simon vanskeligt at operationalisere og gøre principperne målbare.

I forhold til princippet omkring *specialisering* hævder Simon, at logikken i den klassiske organisationsteori er, at den administrative effektivitet forøges med specialisering, men Simon sætter således spørgsmålstegn ved, om dette gælder *alle* former for specialisering. Spørgsmålet bliver med andre ord ifølge Simon ikke, hvordan man organiserer sig, men om den måde, hvorpå man organiserer sig, giver mest mulig effektivitet. Når det drejer sig om Gulicks princip omkring *span of control*, hævder Simon, at man ved at forsøge at finde frem til en fast formel for det optimale antal organisatoriske enheder og antallet af underordnede for ledere nemt risikerer enten at producere alt for meget red tape/bureaukrati i organisationen samt gøre processerne alt for besværlige og tidskrævende. Dette skyldes, at ordrer og information vil skulle gå gennem mange organisatoriske lag i større organisationer. Omvendt kan man risikere, at de organisatoriske enheder og antallet af underordnede for lederen bliver alt for store, hvormed man ikke vil være i stand til at kontrollere aktiviteterne. Problemet er snarere ifølge Simon de generiske forskrifter for, hvad der er det optimale span of control, der sjældent giver nogen særlig overbevisende grund til, hvorfor tre, fem eller elleve underordnede skulle være det optimale antal under lederen.

Omkring princippet *unity of command* anerkender Simon, at det uvægerligt kan føre til forvirring, hvis man modtager ordrer fra mere end én overordnet, men princippet er omvendt i karambolage med Gulicks betragtninger omkring specialisering. Problemet i denne sammenhæng er til dels, at man ved en fuldstændig rigid efterlevelse af princippet bliver totalt fastlåst i organisationens struktur, men hvis man som underordnet således kun kan modtage

ordrer fra én overordnede, vil man med andre ord ikke kunne modtage ordrer fra andre fagligheder end dén, som ens overordnede umiddelbart har. Hvis al information i organisationen skal flyde igennem den samme overordnede, som har én bestemt type specialisering eller faglighed, kan man nemt risikere, at denne information bliver for meget oversat eller fortolket i forhold til denne overordnedes faglighed eller specialisering. Med andre ord kan man ifølge Simon forbedre kvaliteten af beslutningsgrundlaget, hvis man åbner op for muligheden for flere kommandoveje i organisationen, da man i så fald vil kunne drage fordel af andre grupper i organisationens faglighed, specialisering og ekspertise. Der vil dog være tale om et trade-off, da flere kommandoveje som nævnt omvendt i nogle tilfælde *kan* føre til forvirring.

Når det drejer sig om Gulicks organisationsformer, fremhæver Simon, at det er uklart, hvad det indebærer at organisere sig efter eksempelvis enten formål eller proces, for hvornår er en organisation egentlig organiseret ud fra hvad? Samtidig kan det være vanskeligt at reducere en organisations aktiviteter til udelukkende ét formål, hvor Simon bruger en brandstation som et eksempel; er brandstationens formål at slukke ildebrande eller bidrage til at sikre offentlighedens sikkerhed i en mere bred forstand? Der hersker med andre ord ifølge Simon ikke noget som en unifunktionel eller single-purpose organisation, og organisationsformerne er mere internt konkurrerende med hinanden, da valget af den ene organisationsform altid vil ske på bekostning af fordelene ved de andre af Gulicks organisationsformer. Som fremhævet i introduktionen til undersøgelsen, og som jeg vil fremhæve i det næste afsnit, trækker disse mere organisatoriske tanker om den formelle struktur således tråde til teorien omkring de kommunale styreformer, da man også hér fremhæver, at hver styreform indeholder en række fordele og ulemper, og at man ikke som sådan kan imødekomme alle disse fuldt ud på én og samme tid.

Samtidig er det ifølge Simon vanskeligt at skelne en organisations formål fra den teknologi eller processer, der anvendes i organisationen. Processerne bør ifølge Simon snarere understøtte organisationens formål end at være noget, der skal forstås som organisatorisk adskilt fra hinanden. Et andet punkt ved organisationsformerne, som Simon udfordrer, er antagelsen om, at man ved at organisere sig efter proces, dvs. organisere alle faggrupper samlet, dermed vil kunne opnå højere faglige standarder og normer, for hvad skulle være til hinder for, at faggrupper i andre organisationsformer ikke også skulle tilstræbe dette? Et tredje punkt, som Simon hævder, at den klassiske organisationsteori ikke har frembragt noget entydigt bevis for, er betragtningen omkring, at man ved at organisere sig efter formål kan stirre sig helt blind på

selve dette formål, at man glemmer processerne og dermed risikerer at gøre brug af forældet teknologi.

Med sin kritik af navnlig Gulicks principper for organiseringen indenfor den offentlige administration er Simons formål således ikke at affeje disse totalt, men derimod at rette en kritik af den entydige og snævre fokusering herpå, som Simon mener har gjort sig gældende i organisationsteorien. Som Simon selv udtrykker: "*A valid approach to the study of administration requires that all relevant diagnostic criteria be identified*". Der er således ifølge Simon intet til hinder for, at man tager Gulicks betragtninger med ind i overvejelser omkring designet af organisationer eller som diagnostiske eller beskrivende redskaber, men det bør således være kriteriet omkring effektivitet i den administrative organisation, der ifølge Simon bør være den altdominerende retning for dette design af eller i analyser af organisationer.

2.4. Tidligere forskning

2.5. Berg & Petersen (2001): "Fra små kongedømmer til moderne republik?"

I 2001 evaluerede Berg og Petersen fra SDU implementeringen af mellemformstyret i København, Odense og Aalborg i udgivelsen "*Fra små kongedømmer til moderne republik?*", der må betegnes som et meget væsentligt bidrag i forhold til at beskrive baggrunden for indførelsen af denne styreform i de tre tidligere magistratskommuner København, Odense og Aalborg i 1998 samt ikke mindst erfaringerne med styreformen i de tidlige år (1998-2001) efter kommunernes implementeringer heraf. Evalueringens formål var således at klarlægge, hvorvidt indførelsen af mellemformstyret i de tidlige år efter implementeringen havde bidraget til at give de menige politikere og politiske mindretal indflydelse på den demokratiske beslutningsproces, effektiviseret sagsbehandlingen samt styrket den tværgående koordination i de tre kommuner. Disse tre dele identificerer Berg & Petersen som tre sammenfaldende hensyn bag indførelsen af styreformen på tværs af de tre kommuner og forskellige lokale kontekster.

Det empiriske grundlag for evalueringen består af en lang række forskellige skriftlige kilder såsom whitepapers og avisartikler, interviews samt survey-undersøgelser af politikere, embedsmænd og lokale partiforeningsformænd, observationer af udvalgsmøder samt diverse data såsom møde- og sagsstatistik for de tre kommuner. Det metodiske udgangspunkt for evalueringen er med afsæt i en teoribaseret evalueringsmodel, hvor Berg og Petersen udlægger, at der bag indførelsen af styreformen i de tre kommuner lå indbygget en strukturel og instrumentel programteori. I denne havde man en overordnet opfattelse af, at man gennem strukturforandringer kunne påvirke individers adfærd i en organisation, hvilket efterfølgende

efterprøves i evalueringen. De tre formål bag indførelsen af styreformen ovenfor var således tre vigtige delmål i forhold til denne overordnede strukturelle programteori.

Berg og Petersen konkluderer således, at skiftet af styreform i de tre kommuner havde givet de menige medlemmer en større indflydelse på den demokratiske beslutningsproces i form af en øget indflydelse på den umiddelbare forvaltning samt øget viden og indsigt heri navnlig i forhold til det politiske udvalgsarbejde, og på den anden side også i kontrollen med forvaltning. Dette havde imidlertid den konsekvens, at arbejdsbyrden for de menige medlemmer til gengæld blev væsentligt forøget. Samtidig var denne øget indflydelse for de menige medlemmer heller ikke ensbetydende med, at rådmændene eller forvaltningerne ikke til stadighed også havde mulighed for at øve aktiv indflydelse på den demokratiske proces.

I forhold til delmålet bag kommunernes skifte af styreform omkring effektivisering af sagsbehandlingen og styrkelsen af den tværgående koordinering, er evalueringens konklusioner således mere tvetydige. Til dels var sagsbehandlingen blevet mere skriftlig, forudsigelig og hurtig i kraft af den grundige politiske udvalgsbehandling, som udvalgsmedlemmers andel i den umiddelbare forvaltning under styreformen havde medført. Primært den øgede skriftlighed medførte dog omvendt til et større administrativt ressourceforbrug, hvilket i et effektiviseringsøjemed kan virke problematisk, om end evalueringen dog også finder, at på trods af dette øgede ressourceforbrug, så kunne denne grundige forvaltningsmæssige og politiske behandling omvendt føre til at øge kvaliteten i det politiske beslutningsgrundlag. I forhold til det sidste delmål omkring styrkelsen af den tværgående koordinering i kommunerne, finder evalueringen, at dette ikke er lykkedes fuldt ud i nogle af kommunerne, men at der omvendt er en tendens til uformindsket eller endda forøget sektorisme forbundet med styreformen.

I kraft af ovenstående er den overordnede konklusion hos Berg og Petersen i forhold til den bagvedliggende programteori for indførelsen af styreformen i de tre kommuner, at det i nogle tilfælde ved at ændre på de formelle strukturer var lykkedes med at ændre aktørernes adfærd, navnlig i forhold til at give de menige udvalgsmedlemmer mere indflydelse. Omvendt lykkedes det som beskrevet ovenfor dog heller ikke i alle tilfældene, hvormed Berg og Petersen også understreger, at de uformelle strukturer er af væsentlig betydning, da disse kan være med til at skabe stabilitet i organisationer og virke hæmmende for alt for radikale omvæltninger i disse.

2.6. Berg (2004): "Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland"

I denne udgivelse af Berg fra 2004 sammenlignes i alt fire anvendte kommunale styreformer i både Danmark og internationalt ud fra kriterier omkring styreformernes politiske ansvar og

kontrol, det politiske lederskab, inddragelsen af lægmænd, den politiske rekruttering, professionalisme og koordinationen. Samtidig fremhæves også i udgivelsen konkrete erfaringer med styreformerne i praksis i forskellige lande. De pågældende kommunale styreformer, der undersøges i udgivelsen foruden udvalgsstyret, er således kabinet-, borgmester samt kommunaldirektørstyret, hvor mellemformstyret i udgivelsen betegnes som en variant af udvalgsstyret og magistratstyret, dog med visse forbehold, som en variant af kabinetstyret.

2.6.1. Udvalgsstyret

Berg konkluderer således, at udvalgsstyret, som foruden i de danske kommuner anvendes i en anden form i Sverige, kan være med til fremme lægmandsinddragelsen samt sikre en vis magtspredning, konsensus og stabilitet. Omvendt kan det i denne styreform være vanskeligt for den enkelte vælger at gennemskue den politiske ansvarsfordeling i beslutningerne, hvilket til dels kan skyldes magt- og ansvarsspredningen i styreformen, men i ligeså høj grad, at den umiddelbare forvaltning behandles bag lukkede døre i de forskellige udvalg, hvilket tilmed gør det vanskeligt at sikre transparens i de politiske beslutninger for vælgerne. Politikernes andel i den umiddelbare forvaltning kan samtidig også føre til, at de pågældende udvalgsmedlemmer bliver sektor-orienteret eller såkaldte udgiftsadvokater, og en for stærk identifikation hos politikkerne med det pågældende udvalgs- eller sektorområde kan gøre det vanskeligt at sikre helhedsorienterede og tværgående kommunale hensyn bag de politiske beslutninger. Men den tætte sammenvævning af politikkerne og forvaltningen omkring den umiddelbare forvaltning kan samtidig også medføre, at der let kan dannes alliancer og koalitioner mellem ledende embedsmænd i de forskellige fagforvaltninger og det politiske flertal i et udvalg omkring at drive udgifterne for sektorområdet opad. Dertil kan der i kraft af den brede konsensus i styreformen ligeledes dannes et væld af koalitioner mellem forskellige politiske partier i udvalget omkring det pågældende arbejde heri, hvilket kan være med til at forstærke sektorisering og silotænkning.

2.6.2. Kabinetstyret

Hvor udvalgsstyret som beskrevet ovenfor er med til at væve den "lovgivende" og "udøvende" magt i kommunen tæt sammen, er der omvendt ifølge Berg en skarp adskillelse mellem disse i kabinetsstyret, der anvendes i forskellige udgaver i kommuner i lande som England, en række større byer i Norge, Belgien, Holland og endelig i Danmark med magistratstyret i Aarhus Kommune. Dog kan man ifølge Berg ikke helt indplacere magistratstyret i Aarhus Kommune i denne sammenhæng, da udpegningen af rådmænd her sker efter et proportionalitetsprincip eller forholdstalsvalg, hvor der således sker en magtspredning mellem de politiske fler- og

mindretalspartier. Dermed kan man argumentere for, at billedet her bliver noget mere mudret som i det almindelige udvalgsstyre. I de udenlandske kommuner med kabinetsstyre og udpegning af rådmænd ud fra flertalsvalg, sker der således en nedprioritering af inddragelsen af lægmand og den politiske konsensus i forhold til de politiske beslutninger i modsætning til en klar ansvarsplacering og transparens, politisk lederskab samt politisk styrbarhed og kontrol i kabinetstyret.

Når lægmandsinddragelsen og den politiske konsensus er svækket i styreformen, skyldes det, at al den politiske beslutningskompetence til dels er placeret i et kabinet og hos de enkelte rådmænd. Når denne beslutningskompetence er centreret omkring få personer, er det nemmere for vælgerne at stille disse til ansvar for de politiske beslutninger, da disse ikke træffes af udvalget i forening på tværs af diverse partipolitiske koalitioner. Med andre ord er der i kabinetsstyret langt nemmere for både de politiske fler- og mindretal at indgå i en lang række naturlige roller som regering og opposition overfor hinanden samt gøre brug af "checks-and-balances"-mekanismer i kontrollen med modparten. Som det var tilfældet i de tre tidligere danske magistratskommuner, der overgik til mellemformstyret med delt administrativ ledelse i 1998, er den væsentligste udfordring ved kabinetstyret, at en stor del af de menige udvalgsfolk/lægmandene stort sættes udenfor egentlig politisk indflydelse. Endvidere påpeger Berg også, at kabinetsstyret kan føre til ustabilitet i forvaltningen derved, at når et flertal gennem en længere periode har haft mulighed for at gennemføre deres politik, kan mindretallet, hvis dette efterfølgende kommer til magten, ønske at foretage et systemskifte og dermed foretage ændringer i forvaltningernes sammensætning.

2.6.3. Borgmesterstyret

Borgmesterstyret, der kan betegnes som en individuel styreform i modsætning til de to ovenstående og mere kollektivt betonedede styreformer, kendes fra lande som Frankrig og Spanien, hvor borgmesteren vælges af kommunalbestyrelsen som i Danmark, og Tyskland, Italien og USA, hvor der er direkte valg til borgmesterposten. Samtidig har man eksempelvis også i 11 engelske kommuner forsøgt sig med direkte valg til borgmesterposten, men dette er dog sket, uden at borgmesteren i de pågældende kommuner har fået øget beføjelser, hvormed effekterne af dette tiltag generelt har været lunkne (Blom-Hansen, Ibsen, Juul, & Mouritzen, 2012). Foruden valgmetoden kan borgmesterstyret på tværs af landene afvige i forhold til graden af parlamentarisme (eks. hvorvidt borgmesteren kan afsættes i perioden) samt borgmesterens grad af beføjelser. I borgmesterstyret er det ifølge Berg alene borgmesteren i kommunen, der har den politiske og administrative ledelse, imens kommunalbestyrelsen sætter de overordnede rammer for den kommunale politik og organisation. Fordelene ved

denne styreform er klart et stærkt politisk lederskab, hurtig og effektiv beslutningsproces, klar ansvarsfordeling samt politisk styring på bekostning af inddragelsen af lægmænd, hvilket kan være med til også at svække disses demokratiske kontrol med borgmesteren. Samtidig kan en nyvalgt borgmester ved et systemskifte have et ønske om at foretage ændringer i forvaltningens sammensætning, hvilket igen kan påvirke stabiliteten i denne.

2.7. Sammenfatning af teori og tidligere forskning

Hvis man på baggrund af ovenstående gennemgang af teori og den tidligere forskning starter med Rikke Bergs udgivelser, giver disse i første omgang anledning til at opstille to klassifikationsskemaer over de styreformer og deres kendetegn, som umiddelbart er på spil i denne undersøgelses sammenhæng. Disse to klassifikationer kan med andre ord optræde som overordnede analyse- eller forståelsesrammer for, hvad man umiddelbart forstår ved de styreformer, som anvendes i hhv. København, Aarhus og Odense. På den ene side kan man opstille en konstitutionel betonet klassifikation (1), der vedrører de mere institutionelle kendetegn ved styreformerne, og som man eksempelvis også kan finde i den kommunale styrelseslov. Denne vedrører med andre ord den mere tekniske sondring eller adskillelse mellem styreformerne. Den anden klassifikation (2) vedrører en mere normativ forståelse af styreformerne, dvs. de grundlæggende normative hensyn eller kriterier, som man indenfor hver af styreformerne forsøger at fremme, jf. gennemgangen ovenfor.

I den konstitutionelle klassifikation nedenfor (næste side) er hhv. magistratstyret, der anvendes i Aarhus Kommune, samt mellemformstyret (med delt administrativ ledelse) for København og Odense sammenlignet med hinanden ud fra en række institutionelle kendetegn. Dertil har jeg også valgt at inddrage det almindelige udvalgsstyre i typologien, simpelthen grundet styreformens udbredte anvendelse i de øvrige kommuner, hvilket også fremgik af indledningen.

2.7.1.: Institutionelle kendetegn ved magistratstyret, mellemformstyret og det almindelige udvalgsstyre

	Magistratstyret	Mellemformstyret	Det almindelige udvalgsstyre
1. Umiddelbare forvaltning	Magistrat + Rådmænd	Udvalg	Udvalg
2. Ansvar for den øverste administrative ledelse	Borgmester+ Rådmænd	Borgmester + Udvalgsformænd	Borgmester
3. Født medlemskab af magistrat/økonomiudvalg*	Borgmester + Rådmænd	Borgmester + udvalgsformænd**	Borgmester
4. Valg af rådmænd	Forholdstalsvalg i kommunalbestyrelsen	Ikke muligt	Ikke muligt
5. Valg af formænd for stående udvalg	Ikke muligt***	Forholdstalsvalg i kommunalbestyrelsen	Flertalsvalg i udvalget
6. Afsættelse af rådmænd eller udvalgsformænd	Valgt for funktionsperioden****	Valgt for funktionsperioden	Løbende

Kilde: Berg & Petersen (2001): Berg (2004)

* Fremstillingen her skal ikke forstås som en sidestilling mellem hhv. en magistrat og et økonomiudvalg, men tjener udelukkende et formidlingsmæssigt hensyn. En magistrat er således et overordnet politisk kabinet eller organ i magistratstyrede kommuner, imens et økonomiudvalg som sådan ikke er overordnet de stående udvalg i eksempelvis en almindelig udvalgsstyrede kommune eller i en kommune med et mellemformstyre (med eller uden delt administrativ ledelse).

** Som angivet betegner jeg udvalgsformænd i mellemformstyret med delt administrativ ledelse for rådmænd/borgmestere. I klassifikationen har jeg dog valgt at betegne disse som "udvalgsformænd". Egentligt burde man bruge denne betegnelse om "rådmændene", men de store byer har således en ret til at betegne deres udvalgsformænd som "rådmænd", i København "borgmestere" og "Overborgmester" for borgmesteren.

*** I magistratstyrede kommuner gør man ikke brug af stående udvalg, men derimod faste udvalg. Derfor kan der i magistratstyret af gode grunde ikke vælges formænd for stående udvalg. De faste udvalg har i magistratstyret dog en formand, der vælges af udvalget gennem flertalsvalg.

**** Udtrykket "Valgt for funktionsperioden" anvendes ikke i Bergs udgivelser, men er et udtryk, der ved lejligheden udlånt fra den kommunale styrelseslov.

I kraft af Bergs to udgivelser kan man således adskille de tre angivne styreformer fra hinanden ud fra de seks kendetegn. Magistratstyret i Aarhus som styreform læner sig således op ad kabinetstyret ved, at ansvaret for den umiddelbare forvaltning (1) er samlet i magistraten ("kabinettet"), dvs. hos borgmesteren og de enkelte rådmænd, imens ansvaret herfor i mellemformstyret og det almindelige udvalgsstyre er forankret i de stående udvalg blandt medlemmerne i disse, heraf betegnelsen "udvalgsstyre" for begge styreformer. I det almindelige udvalgsstyre er ansvaret for den administrative ledelse (2) samlet hos én politiker i kommunen, nemlig borgmesteren, under en såkaldt enhedsforvaltning. Derimod er den øverste administrative ledelse i magistratstyret og mellemformstyret samlet hos (Over)borgmesteren og de forskellige borgmestere eller rådmænd, der alle i begge styreformer samtidig er fødte medlemmer af hhv. magistrat eller økonomiudvalg (3). I det almindelige udvalgsstyre er det således kun borgmesteren, der er født medlem af økonomiudvalget, hvormed der ikke behøver at være et personsammenfald mellem en udvalgsformandspost og et medlemskab af økonomiudvalget. Rådmændene findes således i magistratstyret ved et samlet forholdstalsvalg i byrådet (4), hvilket også er tilfældet for udvalgsformændene/rådmændene i mellemformstyret (5). I modsætning hertil vælger

medlemmerne af de stående udvalg i det almindelige udvalgsstyre selv deres formænd, der ovenikøbet kan afsættes løbende (6). Dette er omvendt ikke tilfældet for rådmændene i magistratstyret eller udvalgsformændene/rådmændene i mellemformstyret, der alle er valgte for funktionsperioden.

I klassifikationsskemaet nedenfor er de normative hensyn bag de angivne styreformer ovenfor angivet, men denne klassifikation kræver et par bemærkninger. For det første er det angivet, at magistratstyret er en variant af kabinetstyret, hvor man, jf. teorigennemgangen, må tage de forbehold, at der med udpegelsen af borgmester og rådmænd efter forholdstalsvalg i styreformen sker et vist overlap med udvalgsstyret i den danske variant af "kabinetstyret" (symboliseret med pilen mellem de to idealtyper). Omvendt må det så til gengæld også lægges til grund, at magistratstyret på trods af dette alt andet lige fører til en mere tydelig ansvarsplacering, transparens, professionalisering osv., end selve mellemformstyret gør.

Samtidig er mellemformstyret også angivet som en variant af udvalgsstyret, men her må der så til gengæld også antages at ske et vist overlap til nogle af de normative hensyn bag magistratstyret. Dette skal især ses i kraft af delingen af den administrative ledelse mellem borgmester og udvalgsformænd/rådmænd, der må tænkes at medføre en vis professionalisering af disse administrative ledere som i magistratstyret.

2.7.2.: De normative hensyn bag kabinetstyret og udvalgsstyret

	Kabinetstyret (Magistratstyret)	←→ Udvalgsstyret (Mellemformstyret med delt adm. ledelse)
Prioriterede hensyn	Klar ansvarsplacering og transparens Politisk lederskab/professionalisering Politisk styrbarhed og kontrol	Lægmandsinddragelse Magtspredning Konsensus og stabilitet
Nedprioriterede hensyn	Lægmandsinddragelse Magtspredning Konsensus Stabilitet	Uklar ansvarsfordeling Svagt politisk lederskab Svag demokratisk kontrol Svag politisk styrbarhed og koordinering (sektorisering)

Kilde: Berg & Petersen (2001): Berg (2004)

Når det kommer til disse normative hensyn, som er blevet nærmere beskrevet i teorigennemgangen, må det i en analyse af bl.a. styreformernes fordele og ulemper alt andet

lige lægges til grund, at man vil finde disse normative kriterier bragt i spil. Man må med andre ord formode, at de prioriterede hensyn angives som fordele ved de styreformer, som i forvejen anvendes i kommunerne, imens de nedprioriterede hensyn må udlægges som ulemper. Dertil må man også, når det kommer til de alternative styreformer, som blev bragt i spil, lægge til grund, at man vil finde begrundelser for valget af disse med udgangspunkt i lignende normative kriterier eller hensyn bag valget af en ny styreform.

På baggrund af det samlede teoretiske materiale, dvs. Gulick og Simon, men også Berg, har jeg i det nedenstående udformet tre grundlæggende hypoteser, som jeg på baggrund af analysen vil forsøge at samle op på til sidst i diskussionsafsnittet. Hypoteserne er ikke i samme omfang som de to ovenstående klassifikationer koblet direkte op på konkrete styreformer eller modeller herfor i kommunerne, men vedrører i højere grad det overordnede undersøgelsesspørgsmål for undersøgelsen. De er med andre ord et udtryk for, hvordan jeg i mit arbejde med det pågældende teoretiske og forskningsmæssige materiale fortolker tilgangen heri til dét, man kan betegne som "strukturspørgsmålet", dvs. hvilken betydning den formelle struktur som intervention kan tillægges. Samtidig er det heller ikke min hensigt at teste disse hypoteser ud fra en streng statistisk forstand, men derimod at lade hypoteserne tjene som tre overordnede forståelsesmæssige ledestjerner eller pejlemærker i forhold til det teoretiske og forskningsmæssige materiale. Hypoteserne er på sin vis konkurrerende, men formålet med at opstille dem er ikke som sådan at spille dem ud imod hinanden for at udlede, hvem der så at sige har mest ret. Opstillingen af hypoteserne følger en progression, der følger gennemgang af teori og tidligere forskning, sådan at den første hypotese er opstillet med baggrund i Gulick, den anden med udgangspunkt i Simon og den tredje med udgangspunkt i Rikke Bergs to udgivelser:

H₁ : Da de store bykommuner er forholdsvis store organisationer, er det vanskeligt at styre gennem en fælles idé. Den formelle struktur er derfor det vigtigste styringsinstrument. Derfor bør man løbende arbejde på at forbedre den formelle struktur i organisationen (Gulick)

H₂ : Den formelle struktur er kun et blandt flere relevante redskaber eller knapper, man kan skrue på for at forbedre styringen i kommunen. Hensynet til effektivitet bør dog under alle omstændigheder være ledestjernen i dette arbejde (Simon)

H₃ : En kommunes styreform er også et politisk spørgsmål og dermed ikke kun af teknisk-administrativ karakter. Derfor vil hensynet til effektivitet blot være et blandt mange andre øvrige hensyn, som afspejler sig i valget af styreform eller formel struktur i kommunerne (Berg).

3. Metode og fremgangsmåde

3.1. Dokumentanalyse

Undersøgelsesmetoden for undersøgelsen er baseret på en dokumentanalyse, der ifølge Kelstrup & Lynggaard (2016) kan karakteriseres som den systematiske anvendelse og analyse af dokumenter med henblik på at belyse en samfundsvidenskabelig problemstilling. Der findes således mange forskellige definitioner på, hvad der kan siges at udgøre et dokument, og Kelstrup & Lynggaard skelner mellem eksempelvis på den ene side dokumenter som en genstand (et dokument) og på den anden side dokumenter som handling (dokumentation). Dog er en fællesnævner på tværs af de mange forskellige definitioner, at dokumenter først og fremmest er kendetegnet ved at være observer- og dokumenterbare kvalitative eller kvantitative data, der er nedfældet på et materiale, og som tilsammen udgør en række mere eller mindre sammenhængende udsagn (Elklit & Jensen, 2012) (Kelstrup & Lynggaard, 2016).

3.2. Indsamling af dokumenter

De anvendte dokumenter, som ligger til grund for undersøgelsen, er baseret på en elektronisk internetudsøgning på hjemmesiderne for hhv. Økonomi- og Indenrigsministeriet, Folketinget og kommunaludvalget samt på de enkelte kommuners hjemmesider, hvor jeg på de enkelte kommuners hjemmesider har søgt i dagsordener og referater for hhv. Borgerrepræsentation og byrådene i Aarhus og Odense. Mine søgekriterier i alle de elektroniske databaser har været eksempelvis "kommuner+styreform", "storbyer+styreform", "skifte styreform" samt de specifikke styreform, dvs. "melleformstyre", "melleformstyre med delt administrativ ledelse" og "magistratstyre". Mine søgeperiode har spændt over en forholdsvis lang periode, hvor jeg i tilfælde af muligheden for selv at fastslå denne, er gået så langt tilbage som til d. 1. januar 2000 og frem til i dag (2018, for udsøgningens tidspunkt). Samtidig har jeg også i visse tilfælde benyttet mig af den såkaldte snebolde- eller referencemetode, hvor man med udgangspunkt i ét dokument forsøger at finde alle referencer heri til andre øvrige dokumenter, som måtte være relevante for undersøgelsens problemstilling (Lynggaard, 2010). I denne sammenhæng på den måde, at man eksempelvis i ét dokument fra Københavns Kommune har henvist til en redegørelse fra Aarhus Kommune, som jeg efterfølgende har forsøgt at udsøge eller spore.

3.3. Udvælgelse og bearbejdning af dokumenter

I forhold til det empiriske grundlag for undersøgelsen har jeg valgt udelukkende at gøre brug af officielle udgivelser og whitepapers fra de tre kommuner, Folketinget samt enkelte ministerier og et enkelt dokument fra OECD. De anvendte dokumenter er i første omgang blevet udvalgt med henblik på særligt at kunne være med til at belyse den første del af analysen. Dvs.

de anvendte dokumenter alle har bidraget til at kunne sige noget om udviklingen i styreformsspørgsmålet op gennem 00'erne i København, Odense, Aarhus og på Christiansborg.

I tabellen nedenfor har jeg angivet fordelingen af de i analysen anvendte dokumenter på deres respektive ophav (udgiver):

3.3.1. Dokumenttyngden i undersøgelsen:

Ophav	Antal
Københavns Kommune	8
Aarhus Kommune	4
Folketingets Kommunaludvalg	4
Odense Kommune	2
Folketinget	1
Finansministeriet/KL	1
Indenrigs- og Socialministeriet	1
SSFR-regeringen	1
VK-regeringen	1
OECD	1
I alt	24

Som det fremgår, vil der i undersøgelsen i alt blive anvendt 24 dokumenter, hvoraf dokumenter fra Københavns Kommune (n=8) udgør en altovervejende tyngde i det samlede antal af de udvalgte dokumenter. Om dette skyldes, at styreformsspørgsmålet dermed "har fyldt mest" i København, er således tvivlsomt at slutte. Dette kan ligeså godt skyldes rene tilfældigheder ved den anvendte udsøgningsmetode. Dertil er der også en vis tyngde i antallet af dokumenter fra Aarhus Kommune (n=4) samt fra Folketingets Kommunaludvalg (n=4). I forhold til de tre kommuner har det været mest sparsomt med at kunne opdrive dokumenter fra Odense Kommune (n=2) ud fra den anvendte udsøgningsmetode.

I den nedenstående tabel (næste side) har jeg specificeret de i analysen anvendte dokumenter og sorteret disse i en kronologisk rækkefølge, hvor jeg har inddelt de pågældende dokumenter efter deres ophav (udgiver), deres art (type), titlen, årstallet for udgivelsen samt i de tilfælde, hvor det har været muligt, datoen for udgivelsen. Som det fremgår af oversigten, er der en kolonne med titlen "Kode", hvilket angiver en referencekode, som jeg har tildelt hvert dokument:

3.3.2. Anvendte dokumenter efter ophav, art, titel, årstal, dato og kode

Ophav	Art	Titel	Årstal	Dato	Kode
Odense Kommune	Whitepaper	Strukturarbejdet i Odense Kommune 2003-2006	2003	18. juni	OD:1
Odense Kommune	Whitepaper	Høringssvar vedrørende Strukturkommissionens betænkning	2004	24. marts	OD:2
Københavns Kommune	Whitepaper	Beslutningsprotokol fra ordinært møde tirsdag d. 20. april 2004 (Økonomiudvalget)	2004	20. april	KK:1
Københavns Kommune	Whitepaper	Dagsorden for ordinært møde tirsdag d. 25. maj 2004 (Økonomiudvalget)	2004	25. maj	KK:2
Københavns Kommune	Whitepaper	Behov for ny styreform i Københavns Kommune? Redegørelse om kommunale styreformer	2004	25. maj	KK:3
Københavns Kommune	Whitepaper	Foranalyse af snitfladeproblemer i forvaltningsstruktur og opgavefordeling	2004	August	KK:4
Københavns Kommune	Whitepaper	Dagsorden for ordinært møde tirsdag d. 21. september 2004 (Økonomiudvalget)	2004	21. september	KK:5
Århus Kommune	Whitepaper	Ad hoc-Udvalgets betænkning vedr. fremtidig styreform og opgavefordeling	2005	28. april	AAR:1
Århus Kommune	Whitepaper	Betænkning fra Ad hoc-Udvalget vedr. organisering og styring af magistratsafdelingerne	2005	1. juni	AAR:2
Københavns Kommune	Whitepaper	Redegørelse om Københavns Kommunes styreform	2007	August	KK:6
Århus Kommune	Whitepaper	Delbetænkning vedr. Århus Kommunes fremtidige styreform	2007	26. oktober	AAR:3
Finansministeriet/KL	Whitepaper	Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009	2008	Juni	FM/KL:1
Københavns Kommune	Whitepaper	Analyse af administrationsudgifter	2009	Januar	KK:7
OECD	Whitepaper	Territorial Review Copenhagen	2009	27. januar	OECD:1
Indenrigs- og Socialministeriet	Whitepaper	Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår	2009	Maj	ISM:1
Københavns Kommune	Whitepaper	Københavns Kommunes styreform - opsamling på konference d. 7. september 2009	2009	Oktober	KK:8
Folketinget	Whitepaper	Forslag til folketingsbeslutning om ændring af den kommunale styrelseslov	2009	22. Oktober	FT:1
VK-regeringen	Whitepaper	Danmark 2020: Vækst, Velstand, Velfærd	2010	februar	VK:1
Folketingets Kommunaludvalg	Whitepaper	Spørgsmål nr. 50 til Indenrigs- og Sundhedsministeren	2010	21. december	FTKU:1
Folketingets Kommunaludvalg	Whitepaper	Spørgsmål nr. 54 til Indenrigs- og Sundhedsministeren	2010	21. december	FTKU:2
SSFR-regeringen	Whitepaper	En Danmark der står sammen	2011	Oktober	SSFR:1
Folketingets Kommunaludvalg	Whitepaper	Brev fra KL til Økonomi- og Indenrigsministeren	2011	11. oktober	FTKU:3
Århus Kommune	Whitepaper	Analyse af strukturen i Aarhus Kommune	2012	3. december	AAR:4
Folketingets Kommunaludvalg	Whitepaper	Spørgsmål nr. S 2427 til Økonomi- og Indenrigsministeren	2013	27. september	FTKU:4

Se bilag 1, s. 76-77, for alle de anvendte dokumenter samt de pågældende hjemmesideadresser (links), hvor disse er fundet.

Når jeg har valgt at kode de forskellige dokumenter, skyldes det, at jeg vil anvende disse dokumentkoder som reference i min analyse ud fra et ønske om at holde selve den anvendte empiri adskilt fra min litteraturliste bagerst i rapporten. Samtidig er der også et funktionelt hensyn bag dette, der gør, at referencen til dokumenterne vil optage mindre plads i min analyse og alt andet lige nemmere at referere til.

Kodningen af dokumenterne følger en logik, der kan føres tilbage til dokumenternes ophav, således at dokumenter og henvisninger med koden "OD" angiver dokumenter fra Odense Kommune, "KK" Københavns Kommune, "AAR" = Aarhus Kommune osv.

Som det fremgår af oversigten, er der for hver forkortelse eller referencekode angivet et kolon samt et tal ud fra alle dokumenter. Dette tal angiver således dokumentets kronologiske placering indenfor hver ophavskategori, sådan at dokumentet OD:1 angiver det første dokument fra Odense Kommune (2003), imens dokumentet OD:2 angiver det næste dokument fra Odense Kommune (2004) osv.

I forhold til dokumenterne KK:5, KK:7 samt AAR:4 er det vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om udgivelser, som er angivet til at have hhv. Københavns Kommune og Aarhus Kommune som deres ophav, men i forhold til disse tre specifikke dokumenter er der faktisk tale om en tre eksterne konsulentrapporter, som blev bestilt af de to kommuner. Dokumentet KK:5 er således udgivet af konsulentvirksomheden MUUSMAN Research & Consulting, KK:7 af Rambøll Management samt AAR:4 af Deloitte. Når jeg alligevel har angivet de to kommuner som ophav til dokumenterne, skyldes det, at de to kommuner er selve opdragsgiverne til

dokumenterne; dvs. det er kommunerne, der i første omgang står bag selve dokumenternes tilblivelse.

I forhold til den anden del af analysen har jeg valgt at basere denne del på baggrund af to udvalgte dokumenter, et fra Københavns Kommune (KK:6) og et fra Aarhus Kommune (AAR:3). Når jeg i første omgang har valgt disse to dokumenter, skyldes det, at der er en nogenlunde samtidighed i udgivelsestidspunktet for disse, hvor begge dokumenter blev udgivet i sidste halvår af 2007, og dermed altså umiddelbart efter Kommunalreformens ikrafttræden d. 1. januar samme år. Når denne samtidighed i udgivelsestidspunktet for disse to dokumenter efter min vurdering er vigtig, skyldes det, hvilket også vil fremgå af min oversigt over udviklingen i styreformsspørgsmålet, at noget tyder på, at udsigten til en kommende kommunalreform i tiden før 2007 har været en blandt flere katalysatorer for at bringe styreformsspørgsmålet frem på dagsordenen i de tre kommuner, og dermed også for tilblivelsen af de pågældende dokumenter fra kommunerne i tiden før 2007.

Men udvælgelsen sker samtidig også ud fra validitets- og reliabilitetshensyn, idet disse to dokumenter er de mest substantielt sammenlignelige dokumenter, jeg har kunnet opdrive gennem den anvendte undersøgelsesmetode. Som det fremgår af oversigten i det foregående, blev der også i tiden før 2007 udgivet en redegørelse fra både Københavns Kommune i 2004 (KK:3) og Aarhus Kommune i 2005 (AAR:1). Dog er det vigtigt at understrege, at det pågældende dokument i oversigten fra Aarhus i 2005 er en indstilling fra Borgmesterens Afdeling i kommunen, der sammenfatter indholdet af en betænkning, som skulle været udgivet i april 2005 ("*Ad hoc-Udvalgets betænkning vedr. fremtidig styreform og opgavefordeling*"). Det er altså ikke lykkedes mig at opdrive denne betænkning, men kun den i oversigten angivne indstilling, der overordnet sammenfatter indholdet i denne betænkning. Ved at tage udgangspunkt i de to dokumenter for Aarhus og København fra 2007, er der med andre ord tale om to fyldestgørende rapporter/redegørelser, som vil kunne analyseres og sammenlignes.

Som det er fremgået i det ovenstående, er der for Odense Kommune tale om et forholdsvis begrænset datagrundlag, og for empirisk at kunne inddrage kommunen i analysen, har jeg i mangel på bedre måttet bryde med de udvælgelseskriterier, jeg har lagt til grund for udvælgelsen af de to dokumenter for hhv. Aarhus og København, jf. ovenfor. I de tilfælde, hvor Odense inddrages i undersøgelsen, vil der således være tale om anvendelse af de to dokumenter, hhv. OD:1 og OD:2, som altså ligger før skæringspunktet ved år 2007 for dokumenterne fra Aarhus og København. For at dække datahullet på Odenses vegne vil jeg også gøre brug af to dokumenter fra Københavns Kommune (hhv. KK:1 og KK:2) tilbage fra 2004,

hvilket skyldes, at disse to dokumenter faktisk er med til at kaste lys over nogle ret interessante forhold i denne undersøgelses sammenhæng. Det mest interessante er således, at de allertidligste bestræbelser i det anvendte materiale på at sætte styreformsspørgsmålet på dagsordenen i de tre kommuner ganske overraskende var i Odense (antageligt) tilbage i sommeren 2002. Men de to dokumenter fra København er også med at kaste lys over, hvilke fordele og ulemper ved mellemformstyret, som man i Odense identificerede ved mellemformstyret samt de alternativer, man her forstillede sig til styreformen.

3.4. Analyse af dokumenter

Som nævnt i det ovenstående er alle angivne dokumenter ovenfor blevet anvendt i forhold til at belyse den første del af analysen, der går på at kortlægge udviklingen op gennem 00'erne i styreformsspørgsmålet i de tre kommuner samt landspolitisk. Her har jeg i min analyse af dokumenterne fokuseret på, hvad de enkelte dokumenter til dels er med til at sige om de bevægelser, der var i gang indenfor de enkelte kommuner samt landspolitisk. Samtidig har jeg også i denne del af min analyse af dokumenterne haft mit blik rettet mod, hvad disse har været med til at kunne sige omkring udviklingen på tværs af kommunerne og Christiansborg, hvormed man i fremstillingen af eksempelvis udviklingsforløbet for Odense Kommune vil kunne finde henvisninger til dokumenter fra Københavns Kommune og vice versa. Foruden et blik i denne del af analysen for de rent kronologiske angivelser i dokumenterne, eks. i form af *"På baggrund af et økonomiudvalgsmøde i sommeren 2003..."*, vil jeg samtidig også have mit fokus på, hvad der i dokumenterne angives som baggrunden for disses frembringelse.

I forhold til den andel af analysen omkring de fordele og ulemper, som man i de tre kommuner identificerede ved styreformerne, vil jeg selvsagt rette min opmærksomhed mod angivelsen af disse fordele og ulemper i dokumenterne. Men i den sammenhæng er det vigtigt at understrege, at jeg retter mit blik mod de fordele og ulemper, som man i *selve* kommunerne lagde vægt på. Eller for at være præcis, som forfatterne bag de anvendte udgivelser lagde til grund. Når dette er vigtigt at fremhæve, skyldes det, at man i et af dokumenterne fra Københavns Kommune (KK:6) er med til at belyse en række fordele ved mellemformstyret, som på et temamøde for Økonomiudvalget i kommunen er blevet fremhævet af Rikke Berg, der som bekendt står bag den danske styreforsknings forskning. Disse fordele er stort set tilsvarende dem, som jeg også fremhævede i en mere idealtypisk forståelse, jf. det foregående teori afsnit. Men når man læser det pågældende dokument, er det dog min påstand, at fremhævelsen af disse fordele i dokumentet sker ud fra en undertone, hvor man nok ud fra en "teoretisk forståelse" eller "på papiret" kan tillægge disse fordele ved mellemformstyre et vist ræsonnement. Men når det kommer til selve den praktiske eller "virkelige" udfoldelse af styreformen i København, er der

omvendt hos forfatterne af dokumentet ikke tale om helt det samme syn på, at mellemformstyret i kommunen nu også fremdyrker disse fordele. Med andre ord fortolker jeg altså dette i retning af en vis grad af afstandstagen fra dokumentets forfattere til disse mere "forsker-betonede" angivelser af fordelene ved mellemformstyret.

I forhold til at belyse de normative kriterier vil jeg rette mit blik mod de hensyn, som man i dokumenterne har lagt til grund, at en ny styreform i kommunerne ville skulle imødekomme eller fremme. Med andre ord, de hensyn, som en ny styreform har skullet fremme i form af eksempelvis konsensus, professionalisme eller tydeligere ansvarsplacering. Som nævnt i det ovenstående vil jeg i kraft af det manglende datagrundlag for Odense ikke inddrage kommunen i denne ene del af analysen. Når det kommer til at se på de alternative styreformer, man bragte på spil i kommunerne, vil jeg hovedsageligt lægge min vægt på og fremhæve de styreformer, som ligger udenfor rammen af den kommunale styrelseslov, dog med undtagelse af det såkaldte økonomiudvalgsstyre og forretningsudvalgsstyret, som jeg kort vil nævne i afsnittet. Min hovedvægt vil derimod lægge på at fremhæve de styreformer og varianter heraf, som man umiddelbart kan betegne som kommunale "parlamentariske" styreformer, der primært findes i udlandet, og hvor der ikke umiddelbart på nuværende tidspunkt er hjemmel til at indføre disse i den kommunale styrelseslov. Man kan også sige, at begrundelsen for at tage udgangspunkt i disse parlamentariske styreformer er, at disse er mere ukendte og ikke afprøvet i en dansk kommunal forstand, og at indførelsen af disse ville have rokket betydeligt ved de normer i forhold til konsensus, samarbejde og mindretalsbeskyttelse, som man typisk anlægger på det danske kommunale styre. En anden begrundelse for at lægge min hovedvægt på disse styreformer er også, at man med udgangspunkt i det empiriske materiale kan argumentere for, at netop de parlamentariske styreformer virkede tillokkende for forfatterne bag de anvendte dokumenter. Derfor vil det også være tanken om kommunal parlamentarisme, som jeg til sidst i analysen vil tage udgangspunkt i, når det kommer til mit forsøg på at opstille en institutionaliseret programteori som sammenfatning på analysen.

3.4. Præsentation af data

I forhold til at fremstille data fra de undersøgte dokumenter vil jeg gøre brug af en række displays, hvilket ifølge Dahler-Larsen (2012) kan defineres som en koncentreret fremstilling af kvalitative data, som kan bidrage til besvare et undersøgelsesspørgsmål. På den ene side kan et display hjælpe en undersøger til at sammenfatte og give et overblik over store mængder af kvalitative data, ligesom displayet også kan bidrage til at sikre åbenhed omkring en undersøgelses kvalitative datagrundlag i forbindelse med fremstilling og formidling heraf. Ifølge Dahlaer-Larsen er der ikke tale om én bestemt måde at udforme et display på, hvilket til

gengæld afhænger af undersøgelsens problemformulering og undersøgelsesspørgsmål, om end det anbefales, at man tager udgangspunkt i tre tommelfingerregler for udarbejdelsen af displays. Med *autencitetsreglen* tilstræber man således at præsentere de kvalitative data i deres autentiske form, hvilket gør det muligt for både undersøgeren og læseren at følge vejen fra præsentationen af data tilbage til selve dataindsamlingen. Grundlæggende er formålet med reglen, at man i et display kan se de data, som en analyse eller undersøgelse baserer sig på. Med *inklusionsreglen* fremhæver Dahler-Larsen, at alle de data, som falder indenfor en bestemt kategori, skal fremgå i et display med henblik på at opdage afvigelse og anomalier og bør altså ikke udelukkes. Og endelig siger *transparensreglen*, at det for læseren skal være gennemskueligt, hvordan et display er lavet.

I forhold til disse tre tommelfingerregler for udarbejdelsen af et display skal det understreges, at jeg har anlagt en pragmatisk og fleksibel tilgang i min udarbejdelse af de displays, som vil fremgå af nærværende analyse fremfor en fuldstændig efterlevelse af de tre regler. Som det allerede er fremgået ovenfor, har jeg eksempelvis allerede forbrudt mig på inklusionsreglen ved at udelade data fra Københavns kommune i min belysning af fordele ved mellemformstyret her (display 5), og som potentielt kunne have indgået heri. Dog skal det indskærpes, at der for så vidt kun er tale om dette ene brud på inklusionsreglen, hvilket jeg i det ovenstående har forsøgt at give en begrundelse for.

Samtidig er det også vanskeligt for mig at efterleve autencitetsreglen i de fire første displays, der omfatter den kronologiske oversigt over udviklingen i styreformsspørgsmålet for de tre kommuner og landspolitisk. Det skyldes, at det først og fremmest ville blive en for fragmenteret gengivelse af de kronologiske nedslagspunkter, hvis disse skulle angives i deres autentiske form. Samtidig ville det også, særligt i forhold til belysningen af det første undersøgelsesspørgsmål (display 1-4) samt *i et vist omfang* belysningen af fordelene og ulemperne ved styreformerne (display 5) blive for omfattende, hvis hovedpunkterne i dokumenterne skulle gengives fuldstændig autentisk. Med andre ord ville en fuldstændig efterlevelse af autencitetsreglen ske på bekostning af displayenes evne til også at kunne bruges som et redskab til at danne overblik, hvilket jeg alt andet lige har vurderet som det vigtigste hensyn bag anvendelsen af særligt disse fem første displays. Derfor vil de data eller punkter, som der fremgår i displayene 1-4 samt nr. 5 være bearbejdede (i modsætning til decideret autentiske) data i den forstand, at de er indført i displayene med udgangspunkt i den analysetilgang eller blik for læsningen af dokumenterne, som jeg har skitseret ovenfor i afsnit 3.4. Samtidig er dataene også blevet bearbejdet i den forstand, at det i enkelte tilfælde har været

nødvendigt at forkorte eller sammentrække enkelte passager og sætninger fra det pågældende dokumentmateriale.

Dog skal det understreges, at jeg på trods af min gradbøjning af særligt autencitetsreglen har tilstræbt at efterleve reglen i bedst mulige omfang, og at jeg i nogle af displayenes felter omvendt faktisk har kunnet efterlave autencitetsreglen fuldt ud. Dette gør sig navnlig gældende i de tilfælde, hvor en enkelt overskrift på eksempelvis et afsnit i et dokument har kunnet sammenfatte ligeså meget, som der i de andre dokumenter gengives i mere fuld tekstlængde. Eksempelvis fremgår det i sidste række under ulemper for magistratstyret i Aarhus Kommune i display 5, at en ulempe kort og godt er "Sektorisering", hvilket direkte stammer fra en overskrift i det anvendte dokument. Som man også vil se i denne sammenhæng af displayet, har man omvendt ikke været helt så eksplicite i dokumenter fra de to andre kommuner, hvormod den samme ulempe så at sige vil være mere fyldig beskrevet med ord, netop for at afspejle de autentiske data bedst muligt. Når det kommer til efterlevelsen af transparensreglen vil jeg, foruden mit forsøg på at have været så transparent som overhovedet mulig i det ovenstående, inden gennemgangen af indholdet af hvert display løbende kort præsentere hvert enkelt display, opbygningen af dette samt den grundlæggende logik bag.

3.5. Validitet og reliabilitet

I forhold til undersøgelsens gyldighed er det vigtigt at understrege, at man med den anvendte undersøgelsesmetode og det empiriske datagrundlag således kun er i stand til at sige noget troværdigt omkring de forhold, som så at sige er fikseret i de anvendte dokumenter. Undersøgelsen er med andre ord bundet af de grænser, som de anvendte dokumenter enten direkte eller mere indirekte er med til at opstille. I forhold til særligt den første del af analysen, hvor der vil blive anvendt et forholdsvist bredt datagrundlag til at klarlægge udviklingen i styreformsspørgsmålet, kan man givetvis argumentere for, at man kan give et nogenlunde troværdigt eller dækkende billede af selve denne udvikling. I den anledning skal det understreges, at der er tale om en konstrueret skildring af udviklingsforløbene på den måde, at man kan indplacere de forskellige begivenheder rent kronologisk, og dermed få skabt det indtryk, at der er tale om et pænt, velordnet og sekventielt forløb. Men sandheden er nok snarere, at der i denne del af undersøgelsen er tale om 24 mere eller mindre uafhængige og forskellige dokumenter, der er udgivet forskudt fra hinanden i tid og rum, og ikke nødvendigvis udgivet med henblik på lige at blive brugt i en ren undersøgelsesmæssig sammenhæng.

I forhold til den anden del af analysen vil der som bekendt blive anvendt et begrænset datagrundlag i form af to grundlæggende dokumenter, et fra hhv. Københavns Kommune

(KK:6) og et andet fra Aarhus (AA:3). I forhold til gyldigheden af at anvende disse to dokumenter skal det understreges, at disse dokumenter er udgivet af et begrænset sæt af aktører, hvor det i særdeleshed er vigtigt at være kritisk overfor anvendelsen af dokumentet fra især Københavns Kommune af flere grunde. For det første har jeg i det ovenstående været inde på en række problemstillinger med en vis underliggende afstandtagen i dokumentet til de fordele ved mellemformstyret, som det selvsamme dokument er med til at angive. Hvis man går ind og ser på, hvem der står bag udgivelsen af dokumentet, fremgår det også, at det er fra selve Økonomiudvalget, at redegørelsen udgår fra. Men samtidig fremgår det også, at nogle af de højest placerede embedsfolk i kommunens Økonomiforvaltning havde været inde over arbejdet med redegørelsen, og som eksempelvis talte kommunens daværende administrerende direktør og en anden af de ledende direktører⁴ samt chefjuristen. Det særlige ved disse topembedsfolk er, at det med andre ord er de embedsmænd, som har været i umiddelbar tættest tilknytning til kommunen daværende Overborgmester på tidspunktet, Ritt Bjerregaard.

Det interessante ved Bjerregaard er, at hun alt andet lige ikke var særlig begejstret for mellemformstyret. Et af de bedste vidnesbyrd om Overborgmesterens aversioner mod styreformen finder man i hendes oplæg til en såkaldt Styreformskonference, som man afholdt i kommunen d. 7. september 2009 (KK:8). Ifølge Ritt Bjerregaard har man med styreformen været mere optaget af at sikre hensynene til mindretalspolitikernes indflydelse og konsensus, der godt nok "på papiret" (bemærk formuleringen, jf. den tidligere beskrivelse af afstandstagning i dokument fra København) forekommer at være demokratisk, men omvendt sker på bekostning af en handlekraftig, beslutningsdygtig og styrbar organisation. Den delte administrative ledelse medfører ifølge den daværende Overborgmester, at de forskellige borgmestre bruger kommunens forvaltninger til at profilere sig selv og deres egne politiske initiativer, hvilket er med til at svække økonomiudvalgets gennemslagskraft og rolle som det tværgående koordinerende organ. Dette fører ifølge Overborgmesteren igen til, at det er svært at sikre en gennemskuelig, enartet og effektiv opgaveløsning og økonomistyring i styreformen.

Det er selvfølgelig en antagelse af spekulativ karakter, men når man har en Overborgmester for bordenden i Økonomiudvalget i København, der ovenikøbet er erklæret modstander af mellemformstyret, er det måske ikke helt usandsynligt, at dokumentet fra København kan være framet i retning af en grundlæggende problematisering af styreformen. På den baggrund er det måske ikke så svært at forstå, hvorfor man i redegørelsen netop ikke maler et alt for rosenrødt billede af fordelene ved mellemformstyret i København, da kommunens førstedame

⁴ I de fleste kommuner er den øverste administrerende leder under borgmesteren typisk en kommunaldirektør. I København betegnes denne som kommunens "administrerende direktør", men den øverste administrative ledelse i kommunen udgøres tilmed også af to andre topembedsmænd, der betegnes "direktører".

tydeligvis nærere et ønske om at afskaffe dette. Når det samtidig også er de øverste embedsfolk direkte under Overborgmesteren, der samtidig står bag arbejdet med redegørelsen, er det måske heller ikke så underligt, at man har lidt et sortsyn på styreformen. En anden vigtig detalje ved udgivelsen fra Københavns Kommune, er at der på forsiden af denne står, at udgivelsen er et udkast. Da Folketinget i 2009 behandlede et socialdemokratiske beslutningsforslag om at give storbykommuner lov til at lege med parlamentariske styreformer, er den daværende ordfører under debatten for Venstre, Per Bisgaard, faktisk med til at kaste lys over, hvad der så at sige blev redegørelsens eller udkastets videre skæbne. Bisgaard nævner nemlig, at den pågældende redegørelse aldrig nåede til behandling i Borgerrepræsentationen, og senere hen giver han også udtryk for, at " [...] i *Borgerrepræsentationen ønskede man slet ikke at behandle det*" (FT:1), dvs. selve redegørelsen og styreformsspørgsmålet.

Derfor er det utrolig vigtigt at indskærpe, at når en stor del af analysen baserer sig på lige netop dette dokument fra Københavns Kommune, så bliver det dermed også dette bagvedliggende syn på styreformen eller den nærmere kontekst for dokumentets frembringelse, som kommer til at skinne igennem for Københavns vedkommende. Undersøgelsen kan med andre ord ikke sige noget troværdigt omkring, hvad man mente på kryds og tværs af eksempelvis Borgerrepræsentationen, men derimod vil den afspejle, hvad den snævre og øverste administrative kreds omkring Overborgmesteren og måske, i bedste fald, de øvrige borgmestre i Økonomiudvalget lagde til grund i dokumentet. I modsætning til København, var det derimod et særskilt Ad hoc-Udvalg, der afgav betænkningen, dvs. det anvendte dokument (AAR:3), og som var sammensat af repræsentanter fra alle partier i det daværende byråd, inkl. en tidligere socialdemokrat og på tidspunktet løsgænger i byrådet. Blandt de repræsenterede politikere i arbejdsgruppen var således tre rådmænd fra hvert deres parti, og bl.a. var Ad hoc-Udvalgets formand den nuværende borgmester i kommunen, Jacob Bundsgaard, der på tidspunktet var formand for Børne- og Ungevalget. Bundsgaard havde også tidligere siddet i det Ad hoc-Udvalg, som var blevet nedsat i Aarhus Kommune tilbage i 2003, dog som menigt medlem. Dog fremgår det ikke i dokumentet fra 2007, hvem der udøvede sekretariatsbetjeningen til Ad hoc-Udvalget, som det omvendt gør i dokumentet fra København. Igen gælder det samme forhold for dokumentet fra Aarhus, at undersøgelsen og afgrænsningen til lige netop dette dokument ikke rigtig kan sige noget troværdigt udover dette specifikke dokument, og derfor vil afspejle den kreds af personer omkring dokumentet og deres grundsyn på styreformsspørgsmålet.

Som nævnt i det foregående afsnit, gør jeg også en række forsøg på at lappe datahullet for Odenses vedkommende, hvilket bestemt heller ikke er helt uproblematisk. Dette gør med andre ord, at i forhold til de punkter, hvor Odense Kommune optræder i undersøgelsen, er der tale

om en "før Kommunalreformen"-kontekst (dvs. før 2007), imens der for København og Aarhus er tale om anvendelser af dokumenter, der ligger i umiddelbar forlængelse heraf. Det vil i princippet sige, at de anvendte data for Odense er forskudte fra de to andre kommuner, og kan være med til at give et forkert billede af samtidighed i de forskellige data fra de tre kommuner. Et andet problem ved lappeløsningen vedrører den del af analysen, der handler om de normative hensyn bag ønsket om at skifte styreform i de tre kommuner, hvor ikke er muligt at sige noget omkring disse for Odenses vedkommende.

4. Analyse

Som bekendt i det ovenstående, starter jeg min "Grand Tour" udi 00'ernes styreformsspørgsmål på tværs af de tre kommuner og Christiansborg med udgangspunktet i en kronologisk gennemgang i udviklingen af spørgsmålet. Den første kommune er Odense, da det er her, at jeg i det anvendte datagrundlag fandt de første spor på, at spørgsmålet blev aktualiseret. Dog er Odense forholdsvist ringe beskrevet i datagrundlaget, men derefter følger Aarhus og København, de to kommuner, hvor man for alvor tog fat på at behandle styreformsspørgsmålet. Jeg vil slutte af på Christiansborg, og til sidst forsøge at sammenfatte de overordnede udviklingstræk bag udviklingen på tværs af de tre kommuner og landspolitisk.

4.1. Udviklingen i styreformsspørgsmålet op gennem 00'erne

4.1.1. Odense Kommune

Som det fremgår af nedenstående oversigt over forløbet i Odense Kommune, er dette det mest sparsomme beskrevet i forhold til København og Aarhus, når det kommer til mængden af udgivet white-papers, som jeg umiddelbart har kunne opdrive. Det har således kun være muligt at spore to officielle dokumenter fra Odense Kommune, hvilket er to sagsfremstillinger (OD:1, OD:2) fra hhv. 18. juni 2003 samt d. 24. marts 2004.

Display 1: Oversigt over forløbet i Odense Kommune (2003-2004)

18. juni 2003	I en indstilling til byrådet fra Borgmesterens Forvaltning fremgår det, at byrådet i forbindelse med budgettet for 2003 har besluttet at iværksætte en gennemgang og vurdering af den administrative struktur i kommunen. I den anledning skal der senest i efteråret 2004 tages stilling til, om der skal ske eventuelle ændringer i forhold til styreformen (OD:1)
24. marts 2004	I et høringssvar til regeringens strukturkommissionen fremgår det, at politikerne i Odense Kommune "for øjeblikket" diskuterer, om man ønsker at beholde mellemformstyret med delt administrativ ledelse i kommunen, men at diskussionerne endnu ikke er "tilendebragt". Dermed kan kommunen ikke pege på konkrete ændringer i forhold til en ændring af styrelsesloven, om end det foreslås, at der tages skridt i retning af at ændre denne henimod at kunne etablere "nye, alternative politiske styreformer". Der peges på 5 eksempler på sådanne alternative styreformer. Samtidig fastslås det, at styreformsskiftet i 1998 har givet de menige politikere mere indflydelse, men "vanskeliggjort en helhedspræget forvaltning" (OD:2)

For en oversigt over de anvendte referencer, se afsnit 3.3.2.

Det interessante ved Odense Kommune er, at det er i denne kommune, at man ud fra det samlede empiriske materiale for de tre kommuner, som har dannet grundlag for undersøgelsen, faktisk finder de første skridt til at bringe styreformsspørgsmålet på dagsordenen. Når det i en sagsfremstilling (OD:1) fremgår, at byrådet i forbindelse med budgettet for 2003 har besluttet at iværksætte en vurdering og gennemgang af den administrative struktur i kommunen, indikerer dette således, at spørgsmålet derfor allerede kan være taget op helt tilbage i sommeren 2002, da budgettet for et givent år og overslagsårene i en kommune altid forhandles og vedtages i det foregående år, inden budgettet træder i kraft.

I samme dokument (OD:1) optræder kommunens styreform efter min fortolkning som et slags sekundært tema, da hovedtemaerne for gennemgangen og vurdering af den administrative struktur i kommunen mere synes at gå på en undersøgelse af for muligheden af indføre forskellige styringsredskaber såsom BUM-modeller, selskabsdannelser, kontraktstyring samt selvstyre for decentrale institutioner. Dertil lægges der også vægt på i dokumentet, at indførelsen af disse styringsredskaber ikke nødvendigvis behøver " [...] at være af en sådan karakter, at de nødvendiggør ændringer af den politiske styreform" (OD:1). Det mest fyldige beskrivelse i forhold til styreformsspørgsmålet i kommunen findes i dokumentet OD:2, der som titlen også angiver er et høringsvar til en betænkning, som regeringens strukturkommissionen er udkommet med. Dette kan efter min vurdering tolkes i retning af, at styreformsspørgsmålet i kommunen derfor også i et vist omfang kan være sket med afsæt i udsigten til en kommende kommunalreform. Endvidere fremgår det også i dokumentet, at Odense Kommune i kraft af sin størrelse har brug for såkaldte "*særlige styreformer*" for at kunne sikre en "*tilfredsstillende*" udvikling i styringen af kommunen.

En sjovt forhold ved udviklingen i policy-forløbet for Odense Kommune er, at man faktisk i et dagsordensreferat (KK:2) fra et møde, der blev afholdt d. 25. maj 2004 i Københavns Kommunes Økonomiudvalg, kan komme tættere på en række udfordringer, som man tilsyneladende i Odense skulle have påpeget i forbindelse med kommunens styreform. I dette referat fremgår det således, at man i Odense Kommune var "*ikke tilfredse*" med styreformen, og bl.a. i samarbejde med Aarhus Kommune og KL skulle have nedsat en såkaldt "*hurtigarbejdende arbejdsgruppe*" med det formål at drøfte de eksisterende styreformer, behovet for nye styreformer i de større byer samt muligheden for at "*udvide viften*" af mulige styreformer indenfor rammerne af styrelsesloven. Hertil skulle Københavns Kommune være blevet inviteret til at deltage i arbejdsgruppen (bemærk: Aalborg nævnes ikke).

4.1.2. Aarhus Kommune

I Aarhus Kommune er det også forholdsvist tidligt, at styreformsspørgsmålet bliver bragt på dagsordenen i kommunen, da dette tidspunkt i det anvendte empiriske materiale kan dateres til d. 4. juni 2003. I modsætning til Odense Kommune forekommer forløbet i Aarhus Kommune ud fra det empiriske materiale at være langt bedre belyst gennem en række omfattende whitepapers, der er blevet udgivet i perioden. Bl.a. fremgår det også af nedenstående oversigt, at man i Aarhus Kommune i perioden fra 2003-2012 valgte at nedsætte hele 3 Ad hoc-Udvalg (i hhv. 2003, 2007, 2012), der bl.a. havde kommunens magistratstyre som omdrejningspunkt.

Display 2: Oversigt over forløbet i Aarhus Kommune (2003-2012)

4. juni 2003	Byrådet i Aarhus Kommune vælger at nedsætte et Ad hoc-Udvalg, der til dels skal afklare, hvordan kommunen skal forholde sig i forhold til den forestående Strukturreform samt afdække fordelene og ulemperne ved at indføre en ny styreform i kommunen. Dertil skal udvalget også se på fordele og ulemper ved en ændret opgavefordeling mellem de forskellige magistratsafdelinger (AAR:1)
26. november 2004	Ad hoc-Udvalget i Aarhus Kommune afgiver sin betænkning overfor byrådet. I forhold til styreformens anbefaler udvalget bl.a., at der sker en præcisering af ansvarsplaceringen i magistratstyret, tildeling af nye opgaver og roller til de faste udvalg, styrkelse af tværgående udviklingsinitiativer samt en styrkelse af de enkelte byrådsmedlemmers arbejdsforhold. Et mindretal i udvalget foreslår bl.a. også, at der indføres magistratstyre med flertalsvalg efter valget i 2005 (AAR:1)
2. februar 2005	Byrådet i Aarhus Kommune tiltræder en indstilling om, at Ad hoc-Udvalget skal fortsætte sit arbejde med hensyn til at formulere en række overordnede principper for "organisering og styring" af kommunens magistratsafdelinger. Denne betænkning fremsendes til byrådet d. 31. maj 2005 (AAR:2)
10. januar 2007	Byrådet i Aarhus Kommune beslutter at nedsætte et nyt Ad-hoc Udvalg, der skal komme med en udredning i forhold til kommunens fremtidige styreform. Foruden at se på de ændringer mellem magistratsafdelingerne, som det forrige udvalg kom med, får det nye udvalg også til opgave at opstille forskellige modeller for, hvordan kommunen kan indføre magistratstyre med flertalsvalg. Endvidere skal udvalget også se på mulighederne for at forbedre byrådsmedlemmernes arbejdsvilkår (AAR:3)
26. oktober 2007	Ad hoc-Udvalget i Aarhus Kommune afgiver sin betænkning. I denne fremgår det bl.a., at magistratstyret i nogle tilfælde medfører en uklar ansvarsfordeling, at der kunne være en klarere adskillelse mellem den besluttende og udførende myndighed i kommunen samt at de menige politikere kun i begrænset omfang har indflydelse på den umiddelbare forvaltning. Endelig slår den også fast, at det er vanskeligt at sikre "helhedsledelse" i kommunen med magistratstyret (AAR:3)
29. februar 2012	Byrådet i Aarhus Kommune beslutter at nedsætte et Styreforms- og Strukturudvalg, der får til opgave at vurdere, hvordan man sikrer den mest hensigtsmæssige organisering af driften i kommunen, en ny opbygning af strukturen, byrådsmedlemmernes arbejdsvilkår samt forholde sig til et eventuelt lovudkast fra regeringens side i forhold til en ny styreform i de store byer. Det besluttet hermed, at et eksternt konsulentfirma skal komme med en analyse og en række forslag til en ny struktur i kommunen (AAR:4)
3. december 2012	På baggrund af byrådet i Aarhus Kommunes beslutning d. 29. februar, udkommer der en rapport fra konsulentfirmaet Deloitte. I rapporten fremgår det bl.a., at magistratstyret sætter andre rammer for styringen i Aarhus Kommune end i de andre af landets kommuner, og at styreform har en iboende risiko for silodannelse, at de faste udvalgs rådgivende funktion kan bidrage til en mindre tillidsfuld samarbejds- og forvaltningskultur og at de politiske diskussioner i både udvalg og byråd "ofte handler om noget andet end sagernes indhold" (AAR:4)

For en oversigt over de anvendte referencer, se afsnit 3.3.2.

I forhold til det første Ad hoc-Udvalg, der blev nedsat tilbage i 2003, udgav dette en betænkning i november 2004 overfor byrådet, hvori udvalget bl.a. skulle have vurderet fordelene og ulemperne ved hhv. magistratstyre med forholdstalsvalg samt magistratstyre med flertalsvalg. Dog er det ikke lykkedes mig at finde frem til den konkrete betænkning og dermed udvalgets vurdering heraf, da min viden herom er baseret på en indstilling fra Borgmesterens Afdeling fra 2005, der sammenfatter forløbet siden udvalgets nedsættelse i 2003. I indstillingen fremgår det dog også, at der ved udgivelsen af betænkningen i 2004 heller ikke umiddelbart kunne findes et flertal i udvalget for at ændre fundamentalt ved magistratstyret med forholdstalsvalg, hvilket ifølge indstillingen skal ses i lyset af, at udvalget havde fået en tilkendegivelse fra den daværende Indenrigsminister om, at der med den kommende strukturreform ikke var lagt op til at tage skridt henimod en ændring af styrelsesloven i forhold til de allerede gældende styreformer i storbykommunerne. Resultatet bliver derfor, at udvalget indstiller ikke færre end 25 punkter til, hvordan kommunen kan forbedre styreform indenfor rammerne af magistratstyret med forholdstalsvalg. Udvalget indstiller samtidig også, at man i perioden mellem 2006-2009 skal vurdere, hvordan disse ændringer af magistratstyret har virket og genoverveje fordelene og ulemperne ved at indføre magistratstyret med flertalsvalg (AAR:1). Den 10. januar 2007 nedsætter byrådet så igen et nyt Ad hoc-Udvalg, der afgiver sin betænkning (AAR:3) i oktober samme år, hvor udvalget som bekendt genovervejer muligheden for at indføre et magistratstyre med flertalsvalg.

Det tredje Ad hoc-Udvalg ("Styreforms- og Strukturudvalget"), der nedsættes i Aarhus Kommune helt fremme i 2012, skal bl.a. ses i lyset af, at SSF-regeringen tilbage i 2011 har meldt ud, at man vil tage skridt til at ændre styreformen i de store byer, som det også fremgår af kommissoriet for udvalget, nemlig at: "*Forholde sig til et lovudkast vedrørende en ny styreform, såfremt dette måtte blive fremsat*" (AAR:4). Dette skete som bekendt ikke, og konsulentrapporten, der udgives i december 2012, vedrører derfor alene en række forslag til eller modeller for, hvordan der kan ske en ny opgavefordeling internt i kommunen mellem de forskellige magistratsafdelinger. På samme måde som det var tilfældet med udvalget tilbage i 2003-2004 er udgangspunktet derfor mere at se på, hvordan man kan forbedre strukturen i kommunen indenfor rammerne af magistratstyret med forholdstalsvalg. Som nævnt i sidste punkt i oversigten ovenfor påpeger rapporten dog en række problemstillinger vedrørende styreformen, men udgangspunktet for rapporten og udvalgets arbejde er således ikke, at disse skal give anledning til en decideret styreformsændring.

4.1.3. Københavns Kommune

Foruden de bevægelser, der som nævnt allerede var gang i både Odense og Aarhus, kan startskuddet til, at styreformsspørgsmålet for alvor blev bragt på dagsordenen i Københavns Kommune med udgangspunkt i det empiriske materiale dateres til et møde i kommunens Økonomiudvalg, der fandt sted d. 20. marts 2004. Foruden udviklingen i Odense og Aarhus er baggrunden for, at Økonomiudvalget tager spørgsmålet op bl.a. også, at der i Borgerrepræsentationen var blevet fremsat et medlemsforslag om at samle kommunens opgaver på integrationsområdet i Økonomiudvalget, hvilket Borgerrepræsentationen efterfølgende havde henvist til behandling i Økonomiudvalget. I dette medlemsforslag var der samtidig også indeholdt en anmodning om, at Økonomiudvalget i den anledning skulle foretage en samlet vurdering af hensigtsmæssigheden af styreformen i kommunen (KK:1). Udfaldet af dette sammenkoblet med bevægelserne i Odense og Aarhus bliver derfor, at økonomiudvalget sætter embedsværket i kommunen i gang med at arbejde med en redegørelse omkring, hvorvidt der i kommunen er behov for en ny styreform samt hvilke alternativer, man kan forestille sig til denne (KK:3). Samtidig bliver der også bestilt en ekstern konsulentrapport, der får til opgave belyse såkaldte "snitfladeproblemer" i kommunens interne forvaltningsstruktur og opgavefordeling (KK:4).

Display 3: Oversigt over forløbet i Københavns Kommune (2004-2009)

20. marts 2004	På et møde i Københavns Kommunes Økonomiudvalg fremgår det, at KL på foranledning af Aarhus og Odense kommuner har nedsat en såkaldt "hurtigarbejde arbejdsgruppe" og inviteret Københavns Kommune til at deltage i denne, hvilket kommunen har besluttet sig for. Formålet med arbejdsgruppen er drøfte de eksisterende styreformer i styrelsesloven samt behovet for nye styreformer i storbykommunerne. Samtidig besluttet det, at Københavns Kommune igangsætter en analyse af behovet for at ændre forvaltningsstrukturen og ressortfordelingen i kommunen med hjælp fra ekstern konsulentbistand (KK:1)
25. maj 2004	På et møde i Københavns Kommunes Økonomiudvalg drøfter udvalget bl.a. behovet for en ny styreform i kommunen. Dette sker bl.a. på baggrund af en omfattende redegørelse, der har titlen " <i>Behov for ny styreform i Københavns Kommune? Redegørelse om kommunale styreformer</i> " (KK:2). Dog er det økonomiudvalgets holdning, at man er for tæt på det kommende kommunalvalg i november 2005 til at kunne gå videre med spørgsmålet (KK:2)
August 2004	En omfattende ekstern konsulentrapport af forvaltningsstrukturen og opgavefordelingen i Københavns Kommune udgives. I denne fremgår det bl.a., at den nuværende struktur i kommunen ikke udgør et grundlag for en helhedsorienteret og tværgående økonomisk styring (KK:4). Resultaterne af rapporten diskuteres efterfølgende på et møde i Økonomiudvalget d. 21. september 2004 (KK:5)
9. juni 2004	Borgerrepræsentationen tiltræder Økonomiudvalgets indstilling om at sætte arbejdet med en ny styreform i København i bero, indtil kommunalvalget i november er overstået (KK:6).
4. april 2006	Det efter kommunalvalget i november 2005 nyvalgte Økonomiudvalg i Københavns Kommune afholder en temadag omkring kommunens styreform. Her holder bl.a. Rikke Berg et oplæg om fordele og ulemper ved styreformen samt tre udenlandske alternative styreformer. Økonomiudvalget ønsker herefter d. 13. juni 2006 en redegørelse om fordele og ulemper ved kommunens styreform samt afklaring af alternative styreformer.

	Samtidig ønsker udvalget også at klarlægge, om kommunen kan skifte styreform efter næste kommunalvalg i november 2009 (KK:6)
August 2007	En rapport med titlen "Redegørelse om Københavns Kommunes styreform" udkommer, som Økonomiudvalget bestilte d. 13. juni 2006. Rapporten peger på, at svaghederne er en uklar ansvarsfordeling og politisk lederskab, uigennemsigthed, ineffektiv politisk kontrol og sektorisme. Rapporten opstiller også en række alternativer til mellemformstyret med delt administrativ ledelse (KK:6)
Januar 2009	En rapport fra Rambøll Management udgives. Denne er bestilt af København Kommune, og skal se på kommunens administrationsudgifter i forhold til de øvrige 6-by kommuner. Rapporten slår bl.a. fast, at styreformen har betydning for kommunens forholdsvis høje administrationsudgifter, og anbefaler, at der foretages en analyse mhp., hvordan styreformen kan justeres med henblik på at nedbringe disse (KK:7)
27. januar 2009	I OECD's "Territorial Review" beskrives Københavns Kommunes styreform som problematisk og ikke tilpasset til såkaldt "integrated planning and policy execution". OECD påpeger også, at der ikke er en klar adskillelse mellem de "udøvende og lovgivende" led i styreformen, og læner sig i høj grad op ad de udfordringer med styreformen, som allerede er beskrevet i Københavns Kommunes udgivelse (KK:6) fra 2007 (OECD:1)
7. september 2009	Københavns Kommune afholder en konference omkring kommunens styreform. På konferencen, der indledes af Overborgmester Ritt Bjerregaard, deltager en række forskellige aktører, som hver holder et oplæg omkring kommunens styreform. Konferencen er bygget op som en retssag, hvor oplægsholderne fungerer som hhv. "forsvarere" og "anklagere", når det kommer til kommunens styreform (KK:8)

For en oversigt over de anvendte referencer, se afsnit 3.3.2.

Allerede d. 25. maj 2004, hvor Økonomiudvalget holder et nyt møde, ligger redegørelsen omkring behovet for en ny styreform klar, og behandles på mødet (KK:2). Som det fremgår i oversigten ovenfor, indstillede Økonomiudvalget til Borgerrepræsentationen senere i 2004, at man ikke gik videre med arbejdet indtil kommunalvalget i 2005 var overstået, hvormed spørgsmålet så at sige strandede her. Som man også kan se blev spørgsmålet endnu en gang aktualiseret fra april 2006 og frem til efteråret i 2009. Det er i den anledning interessant, hvordan styreformen i København bl.a. også fik international bevågenhed i OECD's såkaldte "Territorial Review" fra 2009, der bedst kan sammenlignes som en række internationale og omfattende komparative case-studier i forhold til regional konkurrenceevne og governance (OECD:1). Som det også fremgår af udvilingen fra april 2006, var det hensigten at undersøge muligheden for, om København kunne skifte styreform efter kommunalvalget i november 2009.

På den såkaldte styreformskonference d. 7. september 2009 deltager en lang række interessenter, både indenfor Københavns Kommune og udenfor denne. Bl.a. holder Poul Erik Mouritzen fra SDU et oplæg, hvor han giver udtryk for, at det danske kommunestyre bygger på såkaldte "senmiddelalderlige" og utidssvarende forestillinger omkring direkte demokrati og konsensus. En anden skikkelse er således den daværende kommunalordfører for Socialdemokratiet på Christiansborg, Rasmus Prehn. Det interessante ved Prehns deltagelse på konferencen er, at han faktisk kort tid efter konferencen kommer til at spille en ret aktiv rolle i

forhold til den landspolitiske udvikling i styreformsspørgsmålet, som er det næste omdrejningspunkt nedenfor.

4.1.4. Landspolitisk

På baggrund af ovenstående oversigter af udviklingen i policy-forløbet i forhold til 00'ernes styreformsdiskussion i hhv. Odense, Aarhus og København, er det forholdsvist sent i forløbet, at man begynder at ane konturerne af, at styreformerne i de store byer begynder at få den landspolitiske bevågenhed, hvilket også fremgår af nedenstående oversigt.

Display 4: Oversigt over det landspolitiske policy-forløbet (2008-2013)

Juni 2008	I økonomaftalen mellem Finansministeriet og Kommunernes Landsforening fremgår det, at Regeringen og KL vil nedsætte en arbejdsgruppe, der bl.a. skal se på, hvordan man kan løse de særlige problemstillinger og vilkår, der gælder i forhold til de store bykommuner samt mulighederne for at "udvide viften af muligheder" indenfor den kommunale styrelseslov. Dette arbejde skal ifølge aftalen være færdig d. 1. maj 2010 (FM/KL:1)
Maj 2009	Arbejdsgruppen, som blev nedsat af Finansministeriet og KL i 2008, udkommer med sin første delrapport. Denne omhandler dog primært kommunalpolitikkerne arbejdsvilkår efter kommunalreformen. Heri fremgår det, at arbejdet med styreformerne i de store byer udgør 2. fase af udvalgets arbejde frem til 1. maj 2010 (ISM:1)
22. oktober 2009	En række socialdemokrater fremsætter en beslutningsforslag i Folketinget. Hovedindholdet i forslaget går på, at Socialdemokraterne vil have VK-regeringen til at ændre styrelsesloven, så de store bykommuner på forsøgsbasis kan få mulighed for indføre nye styreformerne ud fra kommunal parlamentarisme, dvs. med flertalsvalg. Beslutningsforslaget, der afvises af Indenrigs- og Socialminister Karen Ellemann, medfører en lang debat i Folketingssalen. I bemærkningerne til beslutningsforslaget er der således nævnt en lang række kritikpunkter af mellemformstyret med delt administrativ ledelse, som baserer sig på de ovennævnte udgivelser fra Københavns Kommune og OECD (FT:1)
Februar 2010	I regeringsgrundlaget "Danmark 2020: Vækst, Velstand, Velfærd" for VK-regeringen fremgår det, at regeringen ovenpå Kommunalreformen vil "normalisere" styreformen i de store byer, da der "fra flere sider er rejst berettiget kritik" af disse styreformer. Derfor vil regeringen ændre styrelsesloven, så de store bykommuner overgår til et såkaldt "almindeligt flertalsstyre". Ved at gøre dette, mener regeringen, at vil blive mere klart, hvem der i kommunerne kan holdes politisk ansvarlige (VK:1)
21. december 2010	I Folketingets Kommunaludvalg stiller den socialdemokratiske kommunalordfører, Rasmus Prehn, spørgsmål til Indenrigs- og Sundhedsminister, Bertel Haarder, om hvorfor regeringen har valgt at udskyde dens lovforslag om at ændre styreformerne i de store byer. I svaret til ordføreren fremgår det, at regeringen på daværende tidspunkt ikke har færdiggjort sine overvejelser i "den omtalte sag", og at lovforslaget derfor ikke kan fremsættes i 2. halvdel af februar 2011 (FTKU:1). Under samme møde efterlyser Rasmus Prehn også resultaterne af 2. fase af det udvalgs arbejde, som blev nedsat i 2008, og som skulle have været færdige d. 1. maj. Det korte svar fra ministeren er, at udvalget ikke har afleveret sin rapport endnu (FTKU:2)
Oktober 2011	I regeringsgrundlaget "Et Danmark der står sammen" for SSFR-regeringen fremgår det, at regeringen vil tage initiativ til en ny styreform i de store byer for at give en mere effektiv styring og tydelighed omkring det politiske ansvar i kommunerne (SSFR:1)
11. oktober 2011	I et brev til den nyudnævnte Økonomi- og Indenrigsminister lykønsker KL ministeren med udnævnelsen, og tilkendegiver, at KL er enige med regeringen om, at der skal indføres nye styreformer i de store byer. KL melder sig således klar til at fortsætte

	arbejdet og dialogen herom, og udtrykker, at KL mener, at der skal indføres flertalsstyre med enhedsforvaltning i storbykommunerne fra næste valgperiode (FTKU:3)
27. september 2013	I et spørgsmål fra Inger Støjberg til Indenrigs- og Økonominister Magrethe Vestager, spørger Støjberg, om ministeren ikke mener, at det er løftebrud, når regeringen ikke vil indføre en ny styreform i de store byer. Til spørgsmålet svarer ministeren, at det er "vanskeligt" at gennemføre ændringer af styreformerne i disse, hvilket understreges af, at den nuværende og foregående regeringer begge havde dette i sit lovprogram, uden at det har ført til noget. Samtidig understreger ministeren, at den nuværende regering ikke "har fundet det rigtigt" at gennemføre så "væsentlige ændringer af reglerne for det lokale demokrati" uden bred politisk opbakning, hvilket ministeren erkender, at der ikke har været (FTKU:4)

For en oversigt over de anvendte referencer, se afsnit 3.3.2.

Det første tegn på, at styreformerne i de store byer får landspolitisk bevågenhed, er ud fra det foreliggende empiriske materiale med udgangspunkt i Økonomiaftalen for 2009, der indgås mellem Finansministeriet og KL i sommeren 2008. Dog er det ikke som sådan styreformerne i storbykommunerne, der i første omgang har den daværende VK-regerings hovedfokus, men derimod hovedsageligt kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår i kølvandet på Kommunalreformen, og som regeringen og KL i første omgang bliver enige om, at der skal nedsættes en arbejdsgruppe med henblik på at få undersøgt (FM/KL:1). En forklaring på, at det er forholdsvist sent i det samlede forløb, at styreformsspørgsmålet får landspolitikernes bevågenhed, kan givetvis ligge i selve Kommunalreformen og forberedelserne hertil i tiden før 1. januar 2007, som man så at sige har været mest optaget af på Christiansborg. Da VK-regeringen i begyndelsen af 2010 kommer med en række nationale målsætninger (de såkaldte 2020-mål), nævnes det eksempelvis igen, at det er på baggrund af Kommunalreformen, at regeringen vil "normalisere" styreformerne i de store byer (VK:1).

I forhold til den i 2008 nedsatte arbejdsgruppe udkommer rapporten om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår som planlagt i maj 2009, hvori det angives, at arbejdsgruppen først kan være klar med 2. etape af dens arbejde omkring styreformsspørgsmålet i begyndelsen af maj 2010 (ISM:1). Dette arbejde bliver dog aldrig til noget i form af udgivelsen af en rapport eller lignende, og mod udgangen af året efterlyser Socialdemokratiets kommunalordfører, den førnævnte Rasmus Prehn, bl.a. resultaterne af udvalgets arbejde med styreformerne. Den daværende Indenrigs- og Sundhedsminister svarer, at arbejdsgruppen ikke er færdig med sit arbejde endnu, hvilket ud fra det foreliggende materiale er det sidste spor, der kan opdrives i forhold til denne arbejdsgruppe (FTKU:2). Det må i den anledning betegnes som ærgerligt, at denne rapport aldrig så dagens lys, da denne kunne have været et interessant input i 00'ernes styreformsdebat på samme måde som en lang række af de store betænkninger, der blev udgivet fra Indenrigsministeriets side op igennem 1980erne og '90erne.

Kort tid efter den såkaldte Styreformskonferencen i Københavns Kommune i september 2009 fremsætter en række socialdemokrater anført af Rasmus Prehn, der havde deltaget i denne konference, et beslutningsforslag (FT:1) om at ændre styrelsesloven, sådan at de store kommuner kan få lov til at indføre såkaldte "parlamentariske styreformer". Beslutningsforslaget leder således til en lang diskussion i Folketingssalen, hvilket kan genfindes i sin fulde længe på Folketingets hjemmeside som tillæg til beslutningsforslaget. Dette referat i tilkobling til bemærkningerne til beslutningsforslaget er således de mest substantielle dokumenter, der kan findes i forhold til den landspolitiske diskussion om styreformsspørgsmålet. Da den senere SSFR-regering i oktober 2011 lufter tanker om at ændre styreformen i de store byer, er dette således kun ganske sparsomt beskrevet i regeringsgrundlaget for denne regering (SSFR:1). Det sidste spor i både 00'ernes landspolitiske diskussion samt den diskussion, der foregik på tværs af Odense, Aarhus og København, stammer således fra Folketingets Kommunaludvalg, da den daværende Indenrigs- og Økonomiminister, Magrethe Vestager, i september 2013 tilkendegiver, at SSFR-regeringen ikke ønsker at gå videre med arbejdet for at få ændret styreformerne i de store byer (FTKU:4).

4.1.5. Sammenfatning af udviklingen i styreformsspørgsmålet op gennem 00'erne

På baggrund af gennemgangen af udviklingen i de tre kommuner samt landspolitisk kan man argumentere for, at dette forløb er kendetegnet ved fire spor, som på én og samme tid griber ind i hinanden, men som samtidig også hver især kan have været medvirkende katalysatorer til at sætte styreformsspørgsmålet på dagsordenen. Disse fire spor vedrører efter min opfattelse:

1. Den interne administrative struktur og organisering i kommunerne
2. Kommunalreformen, navnlig før januar 2007
3. Et principielt og normativt spørgsmål omkring selve styreformerne
4. De forskellige regerings ønske om at "normalisere" styreformerne i storbykommunerne

Som det fremgår, vedrører det første spor (1) en mere intern diskussion i kommunerne omkring den administrative struktur og organisering i kommunerne. Et eksempel på dette spor finder man således i Aarhus Kommune, hvor man her i 2006 eksempelvis diskuterede den interne opgavefordeling i de forskellige magistratsafdelinger eller i Københavns Kommune tilbage i 2004, hvor man gennem ekstern konsulentbistand ville belyse den interne opgavefordeling samt såkaldte snitfladeproblemer hér. Selvom styreformsspørgsmålet således har været en del af disse diskussioner, er kendetegnet ved dette spor altså mere et fokus på

selve den administrative struktur samt indretningen af forvaltningerne, den interne opgavefordeling mellem disse osv.

Det andet spor (2) vedrører så at sige udsigterne til Kommunalreformen i perioden før januar 2007, hvilket kom til udtryk i det ovenstående ved, at en række af de tidlige bevægelser i forhold til styreformsspørgsmålet netop skete i lyset af udsigten til den kommende reform. Eksempelvis var et af de tidlige dokumenter i Odense (OD:2) netop et høringsvar på den regeringsnedsatte Strukturkommission tilbage i 2004.

Det tredje spor i udviklingen (3) vedrører selve den principielle diskussion omkring kommunernes styreformer. I kraft af det empiriske materiale for undersøgelsen er dette spor således mest udtalt i København og Aarhus, og til forskel fra det første spor omkring den mere interne administrative organisering, optræder styreformsspørgsmålet her mere som et rendyrket og selvstændigt "issue" i sig selv. Spørgsmålet er mere direkte her, hvorvidt man i de to kommuner nu også har den mest hensigtsmæssige styreform. Det er således også ud fra dette spor, der primært forekommer i Aarhus og København efter 2007, at jeg i det nedenstående vil dykke ned i to af de to centrale dokumenter, som blev udgivet i kommunerne her.

Det fjerde og sidste spor (4) begynder at dukke op efter, at man på Christiansborg begynder at fatte interesse for styreformsspørgsmålet i storbyerne. Som angivet i displayet for den landspolitiske udvikling kan dette punkt således dateres til omkring 2008, og hvor teten efterfølgende tages op af SSFR-regeringen i 2011. Dog er det vigtigt at huske på, som det også er blevet belyst, at 00'ernes styreformsspørgsmål ikke som sådan var noget, der i første omgang blev drevet frem eller sprang op ud af den blå luft inde på Christiansborg. Snarere er spørgsmålet op gennem 00'erne sprunget frem nedefra i de enkelte kommuner, inden det fik politikerne på Christiansborgs opmærksomhed i de senere 00'er.

I den anledning skal det også bemærkes, at spørgsmålet er ganske beskedent beskrevet i mange af de dokumenter, som har dannet udgangspunkt for belysningen af den landspolitiske udvikling. I de forskellige regeringsgrundlag nævnes storbykommunernes styreformer og ønsket om at "normalisere" disse kun ganske overfladisk, og dermed virker det ikke til at have været noget, der som sådan har haft den helt store bevågenhed. Det er med andre ord i selve de tre kommuner, igen mest Aarhus og København, at man finder de mest grundige og substantielle dokumenter samt belysninger af spørgsmålet.

I lyset af den betragtning vil jeg således lade landspolitikken ligge i resten af undersøgelsen, og i stedet koncentrere mig om de tre kommuner. Dog skal det bemærkes, at de betragtninger på spørgsmålet, som jeg vil argumentere for i mit forsøg på at opstille den institutionaliserede programteori, også i høj grad genfindes i de landspolitiske dokumenter og tanker om at ændre styreformerne i storbykommunerne.

4.2. Fordele og ulemper ved styreformerne i København, Odense og Aarhus

Ser man på i første omgang på de fordele, som man i de tre kommuner identificerede ved hhv. mellemformstyret (København, Odense) og magistratstyret (Aarhus), er det første, der for alvor slår én, hvor få fordele ved mellemformstyret, som man i København og Odense faktisk har peget på i de dokumenter, der ligger til grund for displayet nedenfor (næste side). Dette gælder til dels i forhold til de øvrige fordele, som aarhusianerne har peget på i forbindelse med magistratstyret (2. række under fordele), men i særlig grad når det kommer til de mange ulemper, som man i de tre kommuner har identificeret ved de to styreformer.

Display 5: De identificerede fordele og ulemper ved styreformerne i København, Odense og Aarhus

	Københavns Kommune (Melleformstyre med delt adm. ledelse)	Odense Kommune (Melleformstyre med delt adm. ledelse)	Aarhus Kommune (Magistratstyre)
Fordele	Sikrer mindretallet betydelig indflydelse på den politiske og daglige økonomiske styring	Styrket indflydelse for de menige byrådsmedlemmer*	Mindretalsindflydelse (rådmandsposter)
			Konsensus (magistraten) Adskillelse mellem besluttende og udførende myndighed Professionalisme (rådmænd) Stabile ansættelsesforhold for rådmænd
Ulemper	Manglende synligt ansvar og gennemsigtighed	Uklar ansvarsplacering og gennemsigtighed for borgerne	Uklar ansvarsplacering
	Uklarhed om medlemmerne af Borgerrepræsentationens rolle og kontrol med den umiddelbare forvaltning og økonomiske styring Mindretallet kan ikke varetage en rolle som "kritisk opposition" gennem mindretallets del i ansvaret for den umiddelbare forvaltning	Uklar arbejdsdeling mellem den politiske ledelse og administration Mangel på kontrol med udvalgenes administration Problemer i forhold til mindretalsindflydelse	Begrænset kontrol med rådmændenes embedsførelse Få politiske sanktionsmuligheder overfor rådmændene Manglende indflydelse for de menige politikere
	Vanskeliggør helhedstænkning og mulighed for omstilling og omprioritering ift. udvikling og forbedring af den kommunale service til borgerne Indeholder barrierer for en effektiv, dynamisk og tidssvarende politisk planlægning og økonomistyring	Sektorisering og manglende muligheder for tværgående prioritering Vanskeliggør helhedsorienteret forvaltning*	Sektorisering

Kilde: KK:6, OD:1, OD:2 (+KK:1, KK:2), AAR:3

4.2.1. Indflydelse for de menige politikere og mindretallene

På trods af de manglende fordele ved mellemformstyret i København og Odense i displayet, synes der dog at være én altoverskyggende fordel, som går tværs af de tre kommuners to styreformer (illustreret med pilene), og som vedrører:

1. Indflydelse for mindretallene (København, Aarhus) og de menige byrådsmedlemmer (Odense)

Man skal være særlig opmærksom på, der principielt er tale om to forskellige grupper, som man i de to kommuner med mellemformstyret har peget på i forbindelse med denne indflydelse. I København er det således "mindretallet", imens det i Odense er "de menige politikere".

Hvis man i første omgang ser på selve mindretallet, her forstået som de partier eller valgforbund som ikke udgør flertallet i byrådet, sikres indflydelsen i mellemformstyret for denne gruppe gennem udpegelsen af rådmænd eller borgmestre efter forholdstalsmetoden. Dette er stort set den samme fordel, som identificeres i Aarhus Kommune, hvor man peger på, at mindretalsindflydelsen sikres gennem mindretallets andel i de forholdsvist mere tunge rådmandsposter i magistratstyret.

I forhold de menige politikere, her forstået som de politikere som ikke har en borgmester- eller rådmandspost, sker indflydelsen for disse i mellemformstyret gennem de menige politikeres andel i den umiddelbare forvaltning primært i de stående udvalg. Ganske interessant fremgår det faktisk under ulemperne i Odense, at der her skulle være tale om "problemer i forhold til mindretalsindflydelse". Dermed er det egentlig tale om en diskrepans mellem en fordel i København, som tilsyneladende er en ulempe i Odense på trods af, at der anvendes den samme styreform.

Det sparsomme datagrundlag for Odense gør det dog ikke muligt at komme helt under huden i forhold til, hvad man har ment med denne ulempe, idét det blot i referatet fra Københavns Kommunes Økonomiudvalg er opstillet i punktform. Dog er det nærliggende at antage, at man med denne ulempe i Odense kan have ment det forhold, at det kan være en tids- og ressourcekrævende proces for særligt de politiske partier og politikere, som ikke er en del af flertallet eller har andel i en rådmandspost, at skulle orientere sig grundigt i de mange sager, som der løbende behandles. Dette forstærkes også af, at mange af disse mindretalspolitikere ikke er fuldtidsansatte eller har fuldtidsansatte partikollegaer (rådmænd/borgmestre), som de umiddelbart kan trække på. Dermed skal mindretalspolitikkerne bruge en stor del af deres

fritid på dette arbejde, hvilket var et problem, som Berg og Petersens evaluering fra 2001 allerede pegede på.

I den anledning skal man også være opmærksom på, at der i ulemperne for Aarhus Kommune (2. række under ulemper) er angivet manglende indflydelse for de menige politikere. Dette er helt i tråd med den altoverskyggende ulempe ved magistratstyret, der netop gav anledning til styreformsskiftet i København, Odense og Aalborg tilbage i 1998. I magistratstyret er de menige politikere i modsætning til deres kollegaer i mellemformstyret nemlig væsentligt "ringere" stillet i forhold til at øve indflydelse, da rådmændene her netop i kraft af deres person har ansvaret for den umiddelbare forvaltning. Dog har denne ulempe ved magistratstyret for de menige politikere tilsyneladende ikke været stærk nok til at give anledning til et styreformsskifte i Aarhus.

På baggrund af displayet virker det, i modsætning til København og Odense, omvendt til, at man i Aarhus har været lidt mere villige til at se nuanceret på både fordelene og ulemperne, end man har været i København og Odense. Her pegede man i Aarhus således på at fordele ved magistratstyret også var konsensus blandt borgmester og rådmænd i magistraten og en adskillelse mellem den besluttende (byrådet) og udførende myndighed (rådmænd). Samtidig er en fordel også den grad af (politisk) professionalisme, der finder sted med de tunge rådmandsposter i kraft af dels fuldtidsansættelsen, valget for funktionsperioden samt ansvaret for både den umiddelbare forvaltning og den øverste administrative ledelse. Disse fire kerneområder for rådmændene har man således i Aarhus påpeget som en fordel i et rekrutteringsøjemed (den sidste fordel i 2. række), idet de stabile ansættelsesvilkår for rådmændene forudsættes at have en positiv tiltrækningskraft. Dog skal det bemærkes, at denne professionalisme og de stabile ansættelsesvilkår i forhold til rådmændene i Aarhus sker på bekostning af begrænsede kontrol- og sanktionsmuligheder i forhold til rådmændene, hvilket displayet også viser (under ulemper, 2. række).

4.2.2. Uklar ansvarsplacering

Hvor man i de anvendte dokumenter for København og Odense ikke ligefrem har strøet om sig med fordele ved mellemformstyret, kan man af displayet omvendt se, at man ikke har holdt sig tilbage med at påpege en lang række ulemper ved styreformen. I displayets første rækker under ulemper synes der at være en ulempe, der går tværs af de tre kommuner og to styreformer, igen forsøgt illustreret med pilene. Som det fremgår, vedrører denne ulempe hovedsageligt en uklar ansvarsplacering i styreformerne. Man er dog nødt til at være opmærksom på, at ulempen

omkring den uklare ansvarsplacering ved styreformerne deler sig i en række forskellige spor, hvor det første går på tværs af alle tre kommuner og vedrører:

1. En uklar ansvarsplacering som følge af udpegelsen af rådmænd og borgmestre efter forholdstalsvalg, hvilket er en fællesnævner for både magistratstyret og mellemformstyret

Når rådmændene i Aarhus eller Odense eller borgmestrene i København udpeges efter forholdstalsvalg, medfører dette i første omgang, at de ledende politiske poster ikke kun tilfalder et givent flertal i Borgerrepræsentationen og byrådene, men at mindretallene også får anddel i disse. Som nævnt ovenfor er dette en væsentlig måde at sikre mindretallene indflydelse på i begge styreformer, og prisen for denne mindretalsindflydelse er således en uklar ansvarsplacering. Dette kan illustreres ved, at man i de store byer, hvor Socialdemokratiet (med undtagelse af de Konservative i Odense og en kort overgang Venstre i Aarhus) generelt har stået stærkt i forhold til borgmesterposten, har været nødt til at dele rådmands- og borgmesterposterne med de andre partier som eksempelvis Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti. Dette står en anelse i kontrast til landspolitikken, hvor man eksempelvis traditionelt har en skarp opdeling mellem regerings- og oppositionspartierne. Samtidig tildeler man ovenikøbet disse "politiske modstandere" et betydeligt spillerum. Dette er mest tydeligt i Aarhus med rådmændene i magistratstyret, men også i Odense eller med borgmestrene i København. Her har disse nemlig i kraft af ansvaret for den øverste administrative ledelse mulighed for at træffe en række selvstændige administrative dispositioner indenfor deres udvalgsområder og over den pågældende forvaltning uden at (Over)borgmesteren eller for så vidt de andre rådmænd eller borgmestre har mulighed for at gribe ind heroverfor.

Da rådmands- og borgmesterposterne i begge styreformer er forholdsvist tunge poster, vil disse også være et velkendt ansigt udadtil i pressen og i offentligheden. Dertil kan man argumentere for, at det givetvis for den enkelte borger kan være vanskeligt at forstå, hvorfor man har en socialdemokratisk borgmester og flertal i byrådet ved valget, men omvendt har en række rådmænd fra Venstre og de Konservative, der eksempelvis tit markerer sig i medierne. En anden situation, der kan opstå er, at en rådmand udadtil kan markere sig i en given sag, hvilket ikke stemmer overens med de udmeldinger, som kommer fra (Over)borgmesteren samt byrådet eller Borgerrepræsentationen. I mellemformstyret, hvor ansvaret for den umiddelbare forvaltning er delt mellem rådmænd og menige udvalgsmedlemmer, kan man også risikere den situation, at rådmændene af sig selv kommer til at udtale sig på udvalgets vegne i en given sag.

Dette giver således anledning til "dismarhomi udadtil", som man formulerer det i København (KK:6).

4.2.3. Styreformsspecifikke ulemper (melleformstyret)

De tre andre spor eller dimensioner i forhold til den uklare ansvarsplacering, som fremgår af displayet, er mere specifikke for melleformstyret i København og Odense. Disse mere styreformsspecifikke ulemper for de to kommuner finder man således i displayets 2. række under ulemper med undtagelse af punktet for Odense omkring den manglende mindretalsindflydelse, hvilket jeg allerede har nævnt ovenfor. Helt konkret vedrører disse mere specifikke ulemper i København og Odense:

- 1.a. En uklar ansvarsplacering som følge af de menige udvalgsmedlemmers andel i den umiddelbare forvaltning i de stående udvalg
- 1.b. En uklar ansvarsplacering som følge af mindretallenes andel i den umiddelbare forvaltning i de stående udvalg
- 1.c. En uklar ansvarsplacering som følge af rådmændene eller borgmestrenes ansvar for den øverste administrative ledelse

Grundlæggende set handler disse om, at det i melleformstyret på den ene side er svært at placere et entydigt ansvar for de politiske beslutninger, når ansvaret for den umiddelbare forvaltning er kollektivt delt imellem de forskellige medlemmer af de stående udvalg. Samtidig fører det også til en uklar ansvarsplacering, når medlemmerne af de stående udvalg på én og samme tid er medlemmer af både udvalg og byråd eller Borgerrepræsentationen. Dermed varetager disse en dobbeltrolle i forhold til kontrollen med udvalgets varetagelse af den umiddelbare forvaltning (1.a.).

Samtidig er der i styreformen heller ikke helt klar skillelinje mellem flertallet og "oppositionen" foruden måske de mest markante sager, der tages op i byrådet eller Borgerrepræsentationen såsom det årlige budget eller mere markante satsninger samt sager af mere principiel karakter. Dette skyldes, at der i de stående udvalg sker en sammenvævning mellem dette flertal og mindretal, da alle medlemmerne i de stående udvalg har ansvaret for den umiddelbare forvaltning. Hvis eksempelvis Socialdemokratiet sammen med SF har flertal i byrådet, er der ikke noget til hinder for, at medlemmer af de borgerlige partier kan indgå i et aktivt politisk samarbejde med deres udvalgskollegaer fra dette flertal i mere udvalgsprægede sager (1.b.).

Den sidste uklarhed i forhold til mellemformstyret går på selve rådmændene eller borgmestrenes status som de øverste ledere af administrationen (1.c.), hvor man på den ene side har en række øverste administrative ledere, der på samme tid er fødte formænd for de stående udvalg, og dermed fremstår som forholdsvist stærke ledere. På den anden side, når det kommer til varetagelsen af den umiddelbare forvaltning, er disse rådmænd eller borgmestre sidestillet med de øvrige udvalgsmedlemmer. Det vil sige, at rådmændens stemme ikke tæller mere end de øvrige udvalgsmedlemmers, og råmmanden kan ikke uden videre give sig til at beslutte noget selvstændigt eller selv indstille noget til byrådet på udvalgets vegne eller indenfor det pågældende myndighedsområde, som udvalget varetager.

Samtidig ligger det også i rådmændene og borgmestrenes lod som administrative ledere, at de er ansvarlige for at udføre både de beslutninger, som det stående udvalg samt byrådet eller Borgerrepræsentationen træffer⁵. Her kan et flertal i byrådet eller Borgerrepræsentationen eller det stående udvalg, eksempelvis socialdemokratisk, således pålægge en Venstre-rådmand eller borgmester at udføre en beslutning, som denne nok så meget kan værgre sig ved rent ideologisk eller principielt. Selvom man (sat lidt på spidsen) kan betegne en rådmand eller borgmester i mellemformstyret som flertallets marionetdukke, skal man så omvendt også huske på, at denne er valgt for funktionsperioden. Derfor kan en rådmand eller borgmester begå nok så mange fejl i udførelsen af flertallets beslutninger eller være ganske upopulær, uden at denne behøver at frygte fyresedlen af dén grund. På samme måde, som det også er tilfældet i magistratstyret, står dette en anelse i kontrast til både landspolitikken, hvor en minister hurtigt kan afsættes; eller i det private erhvervsliv, hvor en administrerende direktør kan fyres.

Råmmanden eller borgmesterens status som øverste administrative leder medfører samtidig også, at denne væves tæt sammen med forvaltningen for det pågældende udvalgsområde, og indgår i et dagligt og tæt samspil med den øverste administrative forvaltningsledelse. Dog skal man huske på, at det i mellemformstyret er de forskellige forvaltninger, som eksempelvis indstiller en række løsningsforslag i en given sag til de stående udvalg, og altså ikke råmmanden eller borgmesteren, som i magistratstyret. Når udvalget har drøftet forvaltningens indstilling, er det således omvendt udvalget, der indstiller opad til byrådet eller Borgerrepræsentationen. Dette er omvendt ikke tilfældet i magistratstyret, hvor det er den enkelte rådmand, der indstiller sager til byrådet; eller til det faste udvalg, hvis råmmanden altså ønsker dette. Kernen i denne arbejdsdeling i mellemformstyret består i, at man derved har en forventning om, at de pågældende indstillinger til udvalgene (ideelt set) bliver professionaliseret gennem

⁵ I magistratstyret kan rådmænd omvendt direkte nægte at udføre en beslutning truffet af byrådet, hvilket man undertiden også omtaler som "nægtelsesretten". Dog er det ret sikkert, at en rådmand ret hurtigt vil blive upopulær i byrådet, hvis denne konsekvent nægter at følge byrådets vilje.

embedsapparatets faglighed, saglighed og neutralitet (Berg og Petersen, 2001). Men netop i kraft af rådmændene eller borgmestrenes tætte og daglige samspil med den øverste forvaltningsledelse, kan man argumentere for, at det for de menige udvalgsmedlemmer kan være svært at gennemskue, hvor meget den (politisk valgte) rådmand så at sige "har været inde over" forvaltningens indstilling. Dette kan således være med til at forklare det punkt i anden række under ulemper for Odense Kommune, hvor det står angivet, at der med mellemformstyret kan være en uklar arbejdsdeling mellem den politiske ledelse og administrationen.

4.2.4. Sektorisering

Den anden ulempe, som går på tværs af de tre kommuner og styreformer drejer sig omkring sektorisering, hvilket man finder i den sidste række i displayet. Foruden de mere eksplicite angivelser af denne ulempe for hhv. Odense og Aarhus, er det også sektoriseringsproblematikken, der gemmer sig bag udtrykkene omkring, at mellemformstyret i København "vanskeliggør helhedstænkning" og "Indeholder barrierer for en effektiv, dynamisk og tidssvarende omstilling og omprioritering"; eller "vanskeliggør helhedsorienteret forvaltning" i Odense. Altså en grundlæggende ulempe eller problemstilling på tværs af de tre kommuner, som vedrører:

1. En høj grad af sektorisering som følge af den delte administrative ledelse, hvilket er en fællesnævner for både magistratstyret og mellemformstyret

Sektorisering kan grundlæggende defineres som det forhold, at der i kraft af den formelle struktur hersker en række høje mure eller siloer mellem de forskellige udvalg og forvaltninger, og hvor aktørerne indenfor hver sektor eller siloer i højere grad varetager deres egeninteresser på bekostning af helheden (Berg og Steffensen, 2001). I forhold til denne ulempe kan navnlig Gulicks tanker om specialisering og den såkaldte formålsbestemte organisationsform være ganske nyttige at fremhæve, både for de almindeligt udvalgsstyrede kommuner og de store bykommuner, her København, Odense og Aarhus.

Man kan nemlig argumentere for, at sektoriseringsproblematikken ikke som sådan er specifik for storbykommunerne, da man også i det almindelige udvalgsstyre eksempelvis er med til at specialisere opgaveløsningen gennem organiseringen i de forskellige stående udvalg. Med andre ord beskæftiger medlemmerne af ældre- og handicapudvalget sig med ældre- og handicapområdet, medlemmerne af børne- og ungeudvalget med dette område, medlemmerne af familie- og socialudvalget med deres område osv. Selvom nogle udvalgsmedlemmer kan gå

på kryds af de forskellige stående udvalg, og således være medlemmer af mere end ét udvalg, er en overhængende fare ved denne typiske specialisering, at de forskellige udvalgsmedlemmer bliver opslugt af lige netop deres eget sektorområde, og helt glemmer eller overser kommunen som en helhed. Samtidig kan der være tale om udvalgsmedlemmer, der måske på børne- og familieområdet har en professionel baggrund som enten socialrådgivere eller socialpædagoger, og derfor ikke vil være både fagligt og personligt drevet og engageret i, hvad der nødvendigvis foregår på forsynings- og miljøområdet. Endvidere kan de pågældende udvalgsmedlemmer også være valgte af et bestemt klientel eller interessegruppe, eller sågar være ansatte i kommunen indenfor udvalgsområdet, som kan være med til fastholde udvalgsmedlemmerne i deres blik for lige netop deres specifikke område eller domæne.

Når sektoriseringen dog kan forstærkes i de store bykommuner, kan dette hænge sammen med delingen af den administrative ledelse. Her skal man nemlig huske på, at borgmesteren i det almindelige udvalgsstyre er den eneste øverste administrative leder, hvorimod man i København, Odense og Aarhus har delegeret denne ud til både (Over)borgmesteren, borgmestrene eller rådmændene. Det vil altså sige, at i de almindeligt udvalgsstyrede kommuner er borgmesteren både leder for den del af administrationen, der betjener eksempelvis børne- og ungeudvalget, familie- og socialudvalget, ældre- og handicapudvalget osv. Dette betegner man undertiden også som en enhedsforvaltning, og samtidig kan man også indrette forvaltningen uafhængigt af udvalgsstrukturen (KK:6). Dette betyder, at man eksempelvis godt kan have to stående udvalg, som betjenes af én samlet forvaltning eller administration.

Når man omvendt i de store bykommuner har delt den administrative ledelse, medfører dette for det første, at (Over)borgmesteren, borgmestrene og rådmændene som de øverste administrative ledere hver især har deres egen ledelses- og instruktionsbeføjelser overfor det administrative apparat, der hører under det pågældende udvalg- eller myndighedsområde. Dermed kan enten (Over)borgmesteren eller de forskellige rådmænd/borgmestrene, i hvert fald ikke formelt set, gribe ind i hinandens ledelsesret over det pågældende administrative område under udvalget eller myndighedsområdet. Selvom borgmestrene i Århus og Odense samt Overborgmesteren i København uden tvivl indadtil og udadtil opfattes som "lederen" af kommunen, er der i begge styreformer i de tre kommuner en meget klar og tydelig *formel* skillelinje i den administrative ledelsesret over de forskellige forvaltninger. Samtidig medfører den delte administrative ledelse også, at der sker en mangedobling af det administrative embedsapparat i kommunen, da der under hver rådmænd som regel vil være en direktør og en række øvrige forvaltningschefer. Dette er blandt andet en af grundene til, at det på nuværende

tidspunkt kun er forbeholdt de store bykommuner (København, Odense, Aarhus, Aalborg og Frederiksberg) at indføre delt administrativ ledelse, da det vil være forholdsmæssigt dyrt rent administrativt, hvis alle landets 98 kommuner indførte denne struktur (Indenrigsministeriet, 1980).

Den delte administrative ledelse medfører nemlig, at man ikke helt på samme måde kan indrette forvaltningen uafhængigt af den anvendte udvalgsstruktur i storbykommunerne. Hvis nu byrådet i Odense eller Borgerrepræsentationen i København efter et kommunalvalg vælger at ændre i styrelsesvedtægten, og beslutter, at der i den kommende valgperiode skal være eksempelvis fire stående udvalg, så medfører den delte administrative ledelse, at der skal indrettes fire tilsvarende forvaltninger med en rådmand eller borgmester i spidsen⁶. Da rådmands- eller borgmesterfunktionen eksempelvis i mellemformstyret betragtes som en fuldtidspost, vil rådmændene med andre ord blive overbebyrdet, hvis nu disse skulle være formænd og øverste administrative ledere for to stående udvalg og forvaltninger. I den anledning skal man nemlig huske, at rådmænd eller borgmestere foruden deres administrative ledelsesopgave samtidig også er fødte formænd for de stående udvalg. I magistratstyret har rådmanden omvendt ikke denne formandsopgave i de faste udvalg, om end en rådmand i magistratstyret på tilsvarende vis ville blive overbebyrdet ved at være administrativ leder for to magistratsafdelinger.

Konsekvensen af den delte administrative ledelse bliver med andre ord, at man får en stærk formålsbestemt organisationsform, der som tidligere beskrevet er kendetegnet ved, at man samler alle de fornødne ressourcer til at løse en bestemt opgave eller formål i én organisatorisk enhed under én samlet administrativ ledelse, i dette tilfælde rådmanden eller borgmesteren. Dermed bliver der også klarhed i kommandolinjerne ("unity of command") for den enkelte medarbejder i forvaltningen, da ens administrative øverste chef er og bliver rådmanden eller borgmesteren og de administrative ledere under denne. Og ved at dele den samlede administrative ledelse i kommunen, opdeler og nedbringer man også ledelsesspændvidden ("span of control"), da alternativet til dette, den såkaldte enhedsforvaltning, ville medføre, at kommunens (Over)borgmester ene mand skulle stå i spidsen for en kolossal organisation i storbyerne.

Men fordelene og effektiviteten ved storbyernes høje grad af formålsorganisering i form af den delte administrative ledelse kommer med en pris, hvor den mest åbenlyse også i Gulicks

⁶ Dog kan man godt lave et vist overlap mellem formandsposten for hhv. det lovpligtige beskæftigelsesudvalg og så et af de øvrige stående udvalg. Dermed kan man i storbykommunerne have en rådmand, der er formand og øverste administrative leder for Beskæftigelsesudvalget og eksempelvis Familie- og Socialudvalget.

terminologi er, at det i sig selv er vanskeligt at sikre et samspil på tværs af de formålsbestemte enheder, sektorer eller siloer. Det umiddelbare alternativ til den formålsbestemte organisationsform ligger i Gulicks mere tværgående procesorganisering, der som nævnt i teoriafsnittet handler om, at man forsøger at bringe alle dem sammen, som arbejder ud fra den samme teknologi, færdigheder, viden eller tilhører den samme profession. I modsætning til den formålsbestemte organisationsform ville man således have én IT-afdeling, én økonomifunktion, én myndighedsfunktion, én løn- og personaleafdeling eller én rengørings- og kantineenhed, der dækkede hele kommunen, fremfor at hver forvaltning ville have deres egne funktioner indenfor disse eller andre områder. Dog kan man argumentere for, at princippet omkring delingen af den administrative ledelse i sig selv er med til at besværliggøre denne form for tværgående procesorganisering.

Igen skal man også huske på, at de øverste administrative ledere i storbykommunerne, her borgmestrene og rådmændene, netop er udpeget på tværs af konkurrerende partier, og at de forskellige rådmænd og borgmestere kan have en naturlig interesse i at undgå at give indrømmelser eller i værste fald ressourcer til deres politiske modstandere og dermed hinanden. Ud fra en ren rationel tilgang kan man derfor også argumentere for, at det for de øverste administrative embedsmænd umiddelbart under rådmændene og borgmestrene bedst kan betale sig at holde sig på god fod og optræde loyalt overfor rådmanden eller borgmesteren. Hvis man som direktør eller forvaltningschef af egen drift begynder at orientere sig for meget mod de andre rådmænd/borgmestere eller direktører, kunne man frygte, at dette ville give anledning til skepsis fra ens egen rådmand eller borgmester omkring ens loyalitet og hensigter. Rådmanden eller borgmesteren kunne så i værste fald finde på at fyre én i mangel på tillid.

4.3. De normative kriterier bag ønsket om ny styreform i København og Odense

I dét datagrundlag, der dannede udgangspunkt for belysningen af fordelene og ulemper ved mellemformstyret for København og Aarhus Kommune (KK6, AAR3), er der samtidig også angivet en række normative kriterier bag ønsket om at skifte styreform i de to kommuner. Disse normative kriterier kan også oversættes til de hensyn, som man i de to kommuner har ønsket at fremme bag et styreformsskifte, som er angivet i displayet nedenfor (næste side). Når disse ikke er angivet for Odenses vedkommende, skyldes det, at disse i kraft af det sparsomme datagrundlag for kommunen ikke har kunnet udledes ligeså tydeligt.

Display 6: De normative kriterier bag ønsket om ny styreform i København og Odense

Københavns Kommune	Aarhus' Kommune
Synligt ansvar/gennemsigtighed	Klar ansvarsplacering
Effektiv politisk styring og planlægning	Helhedsledelse og tværgående økonomiske prioriteringer
Effektiv organisering af den kommune opgaveløsning	Kontrol med den udførende myndighed
Klarhed om forvaltningens ansvar i forhold til det politiske niveau	Menige politikeres deltagelse i den umiddelbare forvaltning
Mindretallets medindflydelse	Politisk ledelse
	Professionel ledelse af kommunen
	Mindretalsbeskyttelse
	Konsensus
	Rekruttering
	Borgerinddragelse

Kilde: KK:6, AAR:3

Hvis man i første omgang ser på de forskellige normative kriterier eller hensyn i sin helhed på tværs af de to kommuner, hænger disse ikke overraskende sammen med særligt de ulemper, som man i de to kommuner identificerede ved mellemformstyret i København og magistratstyret i Aarhus. Som jeg fremhævede, var en fællesnævner for begge styreformer i de to kommuner, at primært udpegelsen af borgmestre og rådmænd efter forholdstalsvalg samt delingen af den administrative ledelse førte til ulemper i forhold til en uklar ansvarsplacering og sektorisering på tværs af begge kommuner. Derfor virker det mere eller mindre også logisk, at man ved at indføre en ny styreform har villet imødegå disse to ulemper eller udfordringer ved et ønske om grundlæggende at fremme en mere tydelig ansvarsplacering og en mere effektiv, helhedsorienteret og tværgående politisk og økonomisk styring, opgaveløsning, prioritering osv. Dette ses af de tre første punkter for København samt de to første for Aarhus. Fælles for både København og Aarhus er også, at mindretalsbeskyttelsen har stået som et normativt kriterium på tværs af de to kommuner.

Som jeg også fremhævede ved mellemformstyret, var der i forhold til magistratstyret en række mere styreformsspecifikke ulemper forbundet med styreformen, der gik udover udpegelsen af

rådmænd og borgmestre efter forholdstalsvalg, og her har man i København også haft et grundlæggende ønske om at fremme et hensyn til klarhed og tydeligere ansvarsfordeling i arbejdsdelingen mellem forvaltningen og det politiske niveau (fjerde punkt under København i displayet). Men igen, når man sammenligner København med Aarhus, er der ikke tale om at ville fremme vildt mange af de normative hensyn, som ud fra en mere idealtypisk forståelse kendetegner mellemformstyret. Eksempelvis har inddragelsen af lægmand eller konsensus og stabilitet i det anvendte materiale ikke stået centralt i København som nogle kriterier, man har ønsket at ville fremme; snarere tværtimod.

De normative kriterier, som man i Aarhus har villet fremme med et styreformsskifte, er på mange måder interessante. På den ene side virker det til, at man selvfølgelig har villet fremme den klare ansvarsplacering og helhedsledelsen samt også sikre en bedre kontrol med rådmændene og inddragelse af de menige politikere i den umiddelbare forvaltning. Men man har samtidig ikke villet give køb på de hensyn, som magistratstyret i øvrigt fremmer, nemlig den politiske ledelse, professionaliseringen samt en styreform, der i rekrutteringsøjemed har en positiv tiltrækningskraft på kandidaterne til de politiske poster, igen her primært forstået gennem rådmansposterne. Samtidig har man i Aarhus heller ikke ønsket, at en ny styreform skulle give anledning til at bryde med den konsensus, både i magistraten og bredt i byrådet ved mere vidtrækkende beslutninger, som man selv i kommunen har identificeret som en fordel ved magistratstyret.

Som nævnt tidligere tilbage er en styreformen dog omvendt kendetegnet ved at være et trade-off eller en afvejning mellem forskellige hensyn eller normative kriterier, og at en styreform aldrig helt kan imødegå alle de forskellige hensyn på én og samme tid. Ud fra de kriterier og hensyn, som man har angivet i København, virker det til, at man hér har været mere klar i mælet omkring, hvilke hensyn en eventuelt ny styreform i kommunen skulle tilgodese; nemlig en mere klar ansvarsfordeling og effektivitet, hvilket eksempelvis må ske på bekostning af de normative kriterier omkring konsensus og stabilitet, inddragelse af lægmænd osv. I Aarhus virker det omvendt til, at man med en ny styreform så at sige har villet have hele pakken, dvs. en styreform, der på en og samme tid kunne håndtere ulemperne ved magistratstyret, men hvor man samtidig har kunnet beholde fordelene ved magistratstyret.

4.4. Alternativer til mellemformstyret samt magistratstyret i Aarhus

Med baggrund i de fordele og ulemper, som man identificerede ved mellemstyret i København og Odense samt magistratstyret i Aarhus, samt de normative kriterier eller hensyn, som en ny styreform i kommunerne ville skulle tilgodese, gav man sig til at opstille en række alternativer

til de tre kommuners styreformer. I det nedenstående display har jeg forsøgt at angive disse ud fra deres umiddelbare ligheder med hinanden på tværs af kommunerne. I den anledning skal det dog understreges, at man i det anvendte materiale fra Aarhus ikke som sådan opererer med direkte alternative styreformer, men stadig fastholdte, at der i kommunen skulle være tale om et magistratstyre med en række modifikationer i form af modellerne A, B og C.

Display 7: Alternativer til mellemformstyret samt magistratstyret i Aarhus

Københavns Kommune (Mellemformstyre med delt adm. ledelse)	Odense Kommune (Mellemformstyre med delt adm. ledelse)	Aarhus Kommune (Magistratstyre)
Mellemformstyre med delt administrativ ledelse og flertalsvalgte borgmestre	Mellemformstyre uden delt administrativ ledelse med fuldtidsansatte udvalgsformænd (flertalsvalg)	Magistratstyre med flertalsvalg: - Model A - Model B - Model C * Inspiration fra Oslo og Bergen *
Mellemformstyre med enhedsforvaltning og flertalsvalgte borgmestre		
Parlamentarisk styreform ("Oslo-model")	Kommunal parlamentarisme ("Oslo-model")	
"Økonomiudvalgsstyre"	Forretningsudvalgsstyre med fuldtidsansatte politikere ("Trondheim-model")	
	Kontrol-udvalg (ift. forvaltningen)	

Kilde: KK:6, OD:1, OD:2, AAR:3

4.4.1. Modifikationer af mellemformstyret

I både København og Odense var nogle af alternativerne en række modifikationer af mellemformstyret med udpegelsen af borgmestre og rådmænd ud fra forholdstalsvalg samt deling af den administrative ledelse. Det første alternativ i København er således et mellemformstyre, hvor man stadig beholder den delte administrative ledelse, men hvor borgmestrene udpeges ved flertalsvalg. Dette flertalsvalg kunne i princippet ske ud fra to måder, hvor den ene ville være et flertalsvalg i Borgerrepræsentationen eller i de stående udvalg. Skulle disse udpeges i Borgerrepræsentationen, ville det således have været flertallet hér, der kunne udpege borgmestrene. Hvis udpegningen skulle ske i de stående udvalg, ville det for så vidt også være flertallet i Borgerrepræsentationen, der mere indirekte ville vælge dette, da det må lægges til grund, at medlemmerne af de stående udvalg stadig ville skulle vælges ved

forholdstalsvalg. Dermed ville flertallet i Borggerrepræsentationen også få et forholdsmæssigt flertal i de stående udvalg, som derved kunne udpege udvalgets borgmester. Når man stadig valgte at betegne dette alternativ som et mellemformstyre, følger det i tråd med det rendyrkede mellemformstyre (dog ikke belyst), at borgmestrene stadig skulle være fødte medlemmer af økonomiudvalget og valgte for funktionsperioden. Når man har ønsket at beholde det fødte medlemskab af økonomiudvalget, kan dette hænge sammen med et ønske om at bevare den koordinerende funktion i dette mellem (Over)borgmesteren og borgmestre/rådmænd, idet et alternativ eksempelvis ville være at indføre et almindeligt udvalgsstyre med delt administrativ ledelse. Her ville det dog ikke være givet, at borgmestrene/rådmændene automatisk ville blive udpeget til økonomiudvalget, da det almindelige udvalgsstyre ikke nødvendigvis medfører et sammenfald mellem en formandspost i et stående udvalg og så et medlemskab af økonomiudvalget.

Det andet alternativ i København, som også blev bragt i spil i Odense, ville være at fjerne princippet omkring delingen af den administrative ledelse, og i stedet gøre brug af en enhedsforvaltning, hvor altså kommunernes (Over)borgmestre ville være kommunernes eneste og øverste administrative ledere, præcis som i det almindelige udvalgsstyre. Igen betyder angivelsen af dette alternativ, mellemformstyre, at borgmestrene eller "udvalgsformændene" (rådmændene) skulle være fødte medlemmer af økonomiudvalgene og valgte for funktionsperioden. Igen skulle disse vælges ved flertalsvalg fremfor ved forholdstalsvalg.

I København og Odense legede man også med tanken om at erstatte mellemformstyret med et forretningsudvalgsstyre eller dét, man betegner som et "økonomi-udvalgsstyre" for Københavns vedkommende. Grundkernen i forretningsudvalgsstyret, som i øvrigt anvendes i regionerne, er at man deler varetagelsen af den umiddelbare forvaltning mellem (i dette tilfælde) kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, og hvor de stående udvalg derfor ikke varetager den umiddelbare forvaltning (Engberg, 2013). Dette minder også en anelse om det såkaldte begrænsede udvalgsstyre, hvor kommunalbestyrelsen varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens samlede anliggender med undtagelse af økonomiudvalgets hovedopgaver i forhold til penge- og personalesager. Planlægningopgaven kan kommunalbestyrelsen i det begrænsede udvalgsstyre dog selv varetage (Heinrichsen, 2015).

4.4.2. Parlamentarisme i storbykommunestyret

I forhold til at introducere helt nye alternativer til mellemformstyret samt øvrige styreformer indenfor styrelseslovens rammer, har en fællesnævner for København og Odense, men også

Aarhus med magistratstyret, været at skæve til styreformerne i de større norske byer, Oslo, Trondheim og Bergen, som inspirationskilde. En grundsubstans i de norske storbykommuners styreformer er, at man gør brug af parlamentarisme, hvilket som sådan er ukendt i det danske kommunestyre. Det eneste parlamentariske islæt i de danske styreformerne findes som bekendt i det almindelige udvalgsstyre, hvor de stående udvalg løbende kan udskifte deres formænd.

Den parlamentariske styreform i Oslo, der blev indført i 1986, består af Bystyret med 59 medlemmer, der udgør kommunalbestyrelsen, som udstikker de overordnede retninger for kommunens politik, vedtager budgettet og den overordnede planlægning, tilsynsmyndigheden osv. Flertallet i Bystyret udpeger således en Byrådsleder (borgmester), hvis opgave det er at udpege 8 fuldtidsansatte medlemmerne til det politiske kabinet i kommunen, Byrådet, der således også kan findes udenfor selve Bystyret (kommunalbestyrelsen). Hvis et medlem af Bystyret udpeges som medlem af Byrådet, udtræder dette således fra Bystyret. De 8 medlemmer, hvilket groft svarer til rådmænd, har alle ansvaret for den umiddelbare forvaltning, den øverste daglige ledelse af hver deres afdeling eller forvaltning under sig samt udfører Bystyrets beslutninger (KK:6)(AAR:3).

Selvom man i København og Odense opstillede en række alternativer til mellemformstyret, er det imidlertid i Aarhus, at man finder de mest konkrete forslag til, hvordan en parlamentarisk styreform kunne udformes i kommunen. Som det fremgår af displayet, var hovedessensen i Aarhus at indføre et magistratstyre med flertalsvalg. Fælles for de tre forskellige udformninger, modellerne A, B og C, var, at borgmesteren ikke længere skulle være formand for byrådet, men at byrådet skulle vælge en selvstændig formand. Samtidig ville man indføre et såkaldt forretningsudvalg, der skulle behandle sager vedrørende byrådets såkaldte "indre anliggender", men man legede også med tanken om at indføre et kontroludvalg, der skulle gå kommunens administration og forvaltninger efter i sømmene. Denne tanke om et kontroludvalg legede man i øvrigt også med i Odense Kommune, jf. displayets sidste række for kommunen. Det skulle i Aarhus fortsat være borgmesteren og rådmændene, der hver især havde ansvaret for den umiddelbare forvaltning, den øverste administrative ledelse samt indstillingsretten, og kommunens fagudvalg ville derfor fortsat have status af at være faste (rådgivende) udvalg og stadigvæk sammensættes med udgangspunkt i forholdstalsvalg i byrådet.

Nybruddet i forhold til magistratstyret med flertalsvalg bestod således hovedsageligt i, at det først og fremmest med denne nye styreform skulle være en i byrådet flertalsvalgt borgmesters

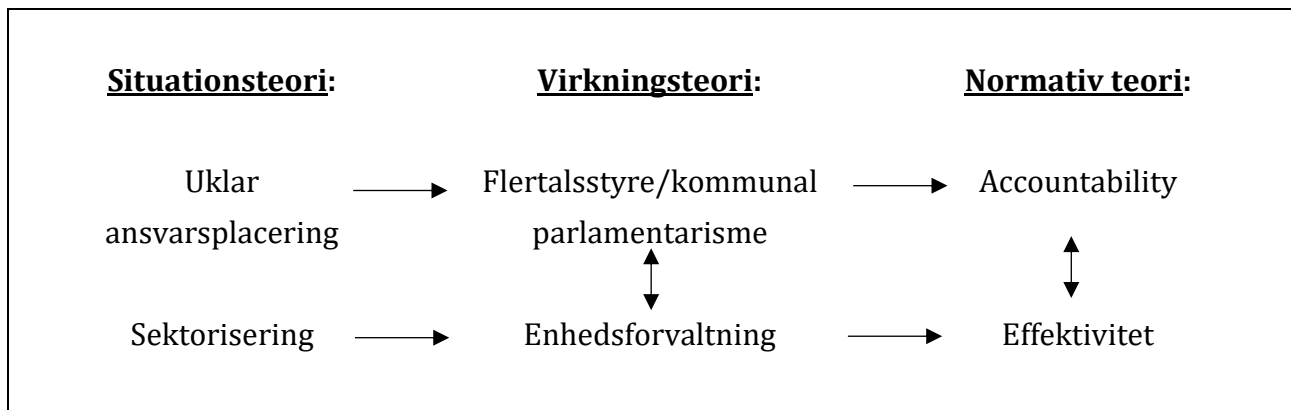
opgave at udpege magistraten, dvs. primært rådmændene. Samtidig forestillede man sig også, at det enten fortsat skulle være byrådet, der fastsatte opgavefordelingen mellem rådmændene og magistratsafdelingerne (model A + C) *eller* selve borgmesteren (model B). Samtidig ville man også gøre det muligt for borgmesteren at kunne afskedige et, flere eller hele magistraten samtidig med, at en 1/3 af byrådets medlemmer på tilsvarende kunne stille et mistillidsvotum, der enten ville pålægge et, flere eller hele magistraten, inklusive borgmesteren, at gå af (AAR:3).

Med udgangspunkt i det anvendte materiale forekommer tankerne om at indføre en form for parlamentarisk styreform særlig nærliggende i København og Aarhus som erstatning eller alternativ for mellemform- og magistratstyret i de to kommuner. Dette er her mest tydeligt illustreret gennem de helt konkrete og nøje modeller herfor, som man udarbejdede i Aarhus. Men ser man eksempelvis på redegørelsen fra Københavns Kommune (KK:6), fremgår det eksempelvis, at " [...] *i dag er der er stor konsensus om den parlamentariske styreform i Bystyret og Byrådet i Oslo. Der er ingen debat om styreformsændringer i Oslo*". Da man i Københavns Kommune afholdt den såkaldte styreformskonference tilbage i 2009, havde man også inviteret et tidligere medlem af byrådet i Oslo til at holde oplæg omkring styreformen i kommunen. Det fremgår også af den tidligere Overborgmesters oplæg (i dokumentet KK:9), at hun og Økonomiudvalget havde været på studietur til kommunen, og i den anledning havde talt med repræsentanter fra bystyret i Oslo, embedsmænd samt forskere, og hvor der "*fra alle sider*" skulle have været stor tilfredshed med styreformen, der havde vist sig at være "*helt ufarlig*". I øvrigt var medlemmerne af Ad-hoc Udvalget i Aarhus også på studietur til Oslo i 2007 (AAR:3). Og da Socialdemokraterne fremsatte deres beslutningsforslag i Folketinget i oktober 2009, fremgår det af bemærkningerne til forslaget, at styreformen i Oslo var et "*oplagt*" alternativ (FT:1).

5. Diskussion

På baggrund af ovenstående analyse, har denne omfattet en gennemgang af udviklingen i styreformsspørgsmålet op gennem 00'erne i hhv. København, Odense og Aarhus samt Christiansborg. Der har også været tale om en belysning af de fordele og ulemper, som man i de tre kommuner identificerede ved hhv. mellemformstyret og magistratstyret, de pågældende hensyn eller normative kriterier bag ønsket om at skifte styreform samt de alternativer, som man umiddelbart forestillede sig til de gældende styreformer i de tre storbykommuner. På den baggrund vil jeg forsøge at sammenfatte dette i én overordnet institutionaliseret programteori. Formålet hermed er at forsøge at udlede det grundlæggende rationale, som lå bag tankerne om at bruge den formelle struktur, her forstået som de tre kommuners styreform, som intervention op gennem 00'erne. Dette har jeg forsøgt i nedenstående display (næste side):

Display 8: Den institutionaliserede programteori bag 00'ernes styreformsspørgsmål



På baggrunden af analysen ovenfor er det således min påstand, at situationsteorien i 00'ernes styreformdiskussion har været centreret omkring særligt to udfordringer forbundet med styreformerne på tværs af de tre kommuner, der grundlæggende har drejet sig om: 1. En uklar ansvarsplacering og 2. Sektorisering. Svaret på disse udfordringer (virkningsteorien) har således overordnet været at forsøge at bruge den formelle struktur som intervention i forhold til at imødegå disse to udfordringer. Grundlæggende har man forventet, at man ved at ændre styreformerne har kunnet dæmme op for disse to problemstillinger.

Mere specifik har man i første omgang lagt til grund, at man ved at indføre et flertalsstyre og kommunal parlamentarisme ville kunne få en mere klar ansvarsplacering i kommunerne ved, at ansvaret for de politiske og administrative beslutninger i kommunerne helt klart og tydeligt vil kunne tilbageføres til det enhver tid siddende flertal i enten Borgerrepræsentationen eller byrådene i Odense og Aarhus. Ved at tilføre et parlamentarisk islæt vil man samtidig også kunne stille de øverste politisk-administrative ledere i form af (Over)borgmestre og rådmænd til ansvar for deres beslutninger ved muligheden for at kunne afskedige disse gennem et mistillidsvotum. Virkningsteorien om at indføre flertalsstyre og kommunal parlamentarisme er imidlertid tæt forbundet med den anden virkningsteori, som har man har bragt på banen i forhold til at imødegå sektoriseringen i kommunerne, hvilket er illustreret med pilene imellem disse to.

I første omgang har man lagt til grund, at man ved eksempelvis at indføre en enhedsforvaltning, dvs. samle hele kommunens administration under én topleder, vil kunne sikre en mere ensartet ledelse, der ikke går på tværs af eksempelvis forskellige flertals- og mindretalsrådmænd eller borgmestre. Ved at indføre enhedsforvaltning vil man også kunne indrette forvaltningen uafhængigt af udvalgsstrukturen og dermed i langt bedre omgang høste fordelene ved en mere

fleksibel, tværgående og helhedsorienteret procesorganisering frem for den stærke formålsorganisering. Samtidig vil man også kunne nedbringe de administrative udgifter og antallet af øverste topledere umiddelbart under borgmestrene og rådmændene.

Når de to virkningsteorier er tæt forbundet, skyldes det, at man ved at give (Over)borgmesteren beføjelser til at kunne udpege de øverste politisk-administrative ledere på én og samme tid vil kunne høste fordelene ved at uddelegere og specialisere den politisk-administrative opgaveløsning samtidig med, at man igennem borgmesterens beføjelser tilnærmesvist nærmer sig en form for enhedsforvaltning. Her skal enhedsforvaltningen dog omvendt forstås bredt ud fra den betragtning, at det er flertallet og borgmesteren, der entydigt udpeger og besætter de øverste politisk-administrative ledelsesposter, og at disse øverste ledere dermed fremstår som en klar og tydelig »enhed« med rod i det siddende flertal. Dette må alt andet lige forudsætte at gøre koordineringen mellem (Over)borgmesteren og rådmænd/borgmestre væsentligt nemmere end en struktur, hvor man skal koordinere på tværs af flertal og mindretal og dermed i høj grad mellem eventuelle politiske modstandere. Igen vil (Over)borgmesteren til gengæld også samtidig være udstyret med et mandat, der gør, at denne kan afskedige borgmestre eller rådmænd fra egne rækker, der ikke følger eller modarbejder flertallets vilje.

Ser man på den normative teori bag disse to virkningsteorier omkring flertalsstyre og kommunal parlamentarisme samt enhedsforvaltning, følger det i kraft af særligt (Over)borgmesterens beføjelser og sammensætningen af et "udøvende" kabinet, at man med disse to virkningsteorier rent normativt befinder sig i spændingsfeltet mellem hhv. et borgmester- og kabinetstyre. De normative kriterier bag borgmesterstyret kan, som tidligere nævnt, ud fra en idealtypisk betragtning sammenfattes omkring et stærkt politisk lederskab, en klar ansvarsplacering og transparens samt politisk styrbarhed samt en hurtig og effektiv beslutningsproces. I ovenstående display har jeg dog valgt at betegne den normative teori bag de to virkningsteorier ud fra hhv. accountability og effektivitet. Igen er disse to normative betragtninger ud fra min opfattelse nært forbundne med hinanden, hvilket pilene illustrerer.

"Accountability" kan groft oversættes med at blive stillet til regnskab for sine handlinger og et begreb, der kendes fra mange forskellige sammenhænge indenfor eksempelvis jura, politologi og organisationsteori (Mulgan, 2011).

På den ene side kendes en mere konstitutionel "accountability-betragtning" fra den parlamentariske styringskæde, hvor man har en befolkning, der vælger en række politikere til at lede på deres vegne, og hvor vælgerne ved valgene så efterfølgende kan stille politikerne til

ansvar. I den sammenhæng bør styreformen altså først og fremmest gøre det muligt for vælgerne at gennemskue hvilke politikere, der har ansvaret for den førte politik i storbykommunerne.

Men "accountability" som begreb har samtidig også en mere intra-organisatorisk og styringsmæssig dimension, hvoraf det i denne sammenhæng følger, at det bør være de folkevalgte kommunalpolitikere i Borgerrepræsentationen og byrådene, der gennem mål- og rammestyring udstikker en række overordnede visioner, strategier og målsætninger for kommunen, som det efterfølgende påhviler den "udøvende magt" i kommunen i form af borgmestrene eller rådmændene og den professionelle administration at udføre. Derfor bør styreformen også gøre det muligt for Borgerrepræsentation eller byrådene at kunne holde (Over)borgmestrene og rådmændene ansvarlige for implementeringen af kommunens politik og gennem flertalsafgørelse at kunne sanktionere disse.

Den anden normative teori bag særlig virkningsteorien omkring at indføre en enhedsforvaltning går i tråd med Simons betragtninger omkring, at effektivitet bør være styrepinden for designet af og arbejdet med organisationer. I forhold til displayet skal effektivitet forstås som den mest optimale udnyttelse af ressourcer, og at der fra topledelsen er en sammenhæng mellem de beslutninger, som træffes her og efterfølgende implementeres. Dette ligger med andre ord også indbygget i de mere idealtypiske normative kriterier i borgmester- og kabinetstyret omkring politisk styrbarhed og en hurtig og effektiv beslutningsproces.

Når den første normative betragtning omkring accountability er forbundet med effektiviteten, kan dette også ses i lyset af en mere bred normativ betragtning om "value for money", hvor kommunerne er ansvarlige for forvaltningen af skatteborgernes penge. Derfor bør kommunerne dermed også gennem den formelle struktur indrette sig på en måde, der sikrer den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne samt servicelevering overfor borgerne. Derfor kan man eksempelvis ikke forsvare en struktur, der igennem den delte administrative ledelse giver anledning til sektorisering, forholdsvis mange ledelseslag, red tape og bureaukrati.

Endvidere må accountability også gå hånd i hånd med effektivitet ved, at man bør kunne stille de øverst ansvarlige politisk-administrative ledere til ansvar og eventuelt afskedige disse af hensyn til effektiviteten i organisationen. Hvis en rådmand eller borgmester modarbejder flertallet eller plejer deres egne interesser på bekostning af flertallet, bør det med andre ord også være muligt for flertallet at kunne afsætte denne.

5.1. Hypoteserne

Med udgangspunkt i den første hypotese og Gulick kan man argumentere for, at man kommer nærmere på en forståelse af 00'ernes forventning til at kunne bruge de formelle strukturer som intervention alene i kraft af storbykommunernes relative størrelse. Det er med andre ord så godt som umuligt for topledelsen at udøve et energisk, entusiastisk og personligt lederskab på alle led og kanter i disse organisationer. Derfor bliver det i stedet den formelle struktur, man så at sige bliver ved med at falde tilbage til, og 00'ernes styreformsspørgsmål kan derfor ses som et udtryk for et forsøg på løbende at forbedre den formelle struktur i storbykommunerne. Dog må denne forståelse dog udfordres ud fra den betragtning, at analysen kun har haft et snævert fokus på netop styring eller udvikling gennem strukturerne. Med andre ord er det slet ikke blevet belyst, i hvilket omfang og ikke mindst hvordan, man eksempelvis i de tre kommuner kan have gjort sig forsøg på at styre og udvikle gennem en bærende idé eller forestilling, eksempelvis i form af målstyring. Samtidig er det heller ikke blevet belyst, om der for så vidt har været enkelte aktører, eksempelvis borgmestere, rådmænd, kommunaldirektører eller byrådsmedlemmer, der vitterligt har kunnet udøve et energisk og personligt lederskab, der har kunnet modgå nogle af de problemstillinger, man har identificeret ved styreformerne.

Dette leder på en måde frem til den anden hypotese, der var opstillet på baggrund af Simon, hvor altså den formelle struktur ikke bør være det eneste "diagnostiske kriterium", som man lægger vægt på i designet eller studiet af organisationer. Der må med andre ord være tale om andre redskaber eller knapper, man kan skrue på. På den anden side kan man også argumentere for, at Simons tanker omkring effektivitet synes at virke nærliggende at tage med ind i en forståelse af styreformsspørgsmålet. Dette styrkes også af, at jeg netop identificerede et normativt hensyn til effektivitet i mit argument for den institutionaliserede programteori ovenfor. Forventningen til den formelle struktur som intervention kan med andre ord forstås i retning af et forsøg på at forbedre den organisatoriske effektivitet.

Hvis man i den anledning antager, at strukturen bag mellemformstyret eller magistratstyret vitterligt *er* ineffektiv, burde det jo i kraft af denne anden hypotese i et vist omfang give sig selv, at man burde have ændret disse strukturer. Her er man nok nærmere nødt til at spørge sig selv, *hvem* der egentlig har anset de to styreformer som ineffektive og gjort sig bestræbelser på at skubbe i retning af en ændring af dem ud fra et effektivitetshensyn.

I forhold til særligt København var der noget, der kunne tyde på, at det anvendte dokument i analysen kunne spores direkte tilbage til den absolut øverste politisk-administrative ledelse i kommunen, nærmere bestemt Overborgmesteren og hendes embedsmænd samt

Økonomiudvalget. I Aarhus er det på samme tid også værd at huske på, at Ad-hoc Udvalget trods alt bestod af bl.a. kommunens kronprins og senere borgmester som formand samt tre af rådmændene. Med andre ord kan man argumentere for, at den institutionaliserede programteori har sit udspring i den kreds af aktører, der i forvejen har det øverste økonomiske, ledelsesmæssige og planlægningsmæssige ansvar i kommunerne. Og ville disse aktører have heldet med sig til at ændre styreformen i retning af nogle af de skitserede modeller ovenfor, ville disse have kunnet samlet stort set al beslutningskompetence i de to kommuner i ét fælles, koordinerende og besluttende organ, der med et solidt politisk flertal i ryggen kunne sætte en entydig kurs for kommunerne. Dette vil sikkert have været ganske effektivt.

Dog løber "effektivitets-hypotesen" panden mod muren ud fra den betragtning, at *hvis* effektivitet mere eller mindre altid bør være det styrende hensyn eller ledestjernen i organisationer, så virker det med andre ord paradoksalt, hvorfor bestræbelserne på at ændre styreformerne op gennem 00'erne så ikke førte til et egentligt styreformsskifte. Hvem kan dog være enig i, at en ineffektiv struktur er "værd" at beholde? Her kan man argumentere for, at den tredje hypotese kommer ind i billedet.

For selvom mellemformstyret eller magistratstyret ud fra nok så mange effektivitetskriterier vil kunne betegnes som en uhensigtsmæssig styreform eller struktur, er det med andre ord ikke givet, at dette effektivitetshensyn nødvendigvis vil sejre i en politisk kontekst. Det er med andre ord ikke svært at argumentere for, hvorfor tankerne om et parlamentarisk styre ville have været en svær kamel at sluge for både de menige politikere *og* mindretallene. De menige politikere ville med andre ord have mistet en stor del af den indflydelse, som styreformsskiftet i København og Odense tilbage i 1998 trods alt havde givet disse. Selvom magistratstyret i Aarhus måske nok havde et par "skævheder" i forhold til indflydelsen for de menige politikere, tilkommer de tunge rådmansposter trods alt både flertallet og mindretallet, hvilket ville have været en mindretalsbeskyttelse, der med magistratstyre med flertalsstyre ville være blevet helt udvisket. I øvrigt bør man også huske på, at selvom en rådmand i magistratstyret har forholdsvist store beføjelser, og i princippet kan vælge at se bort fra, hvad medlemmerne i de faste udvalg mener om en sag, så har rådmanden dog også ret og mulighed for netop at høre medlemmerne i en given sag og tage deres udtalelser med ind i sin afgørelse.

6. Konklusion

På baggrund af undersøgelsen og det anvendte datagrundlag kan det således konkluderes, at 00'ernes styreformsspørgsmål synes at være startet i Odense tilbage i 2002, hvorefter spørgsmålet senere dukkede frem på dagsordenen i hhv. Aarhus og København samt senere i

forløbet på Christiansborg. Det var med andre ord forholdsvist kort tid efter, at man i Odense og København tilbage i 1998 havde erstattet magistratstyret med mellemformstyret, og hvor spørgsmålet endnu en gang dukkede op til overfladen i disse to kommuner. I Aarhus var situationen en lidt anden, eftersom man i 1998 ikke havde skiftet styreform, om end man også her i et vist omfang begyndte at sætte spørgsmålstejn ved magistratstyret op gennem 00'erne. På den baggrund kan det også konkluderes, at en række udfordringer ved magistratstyret, som havde dannet baggrund for Københavns og Odenses skifte styreform i 1998, blev identificeret som ulemper ved magistratstyret i Aarhus. Dog var tanker om et egentligt mellemformstyre som intervention som sådan ikke noget, der var på tegnebrættet i Aarhus.

Ved at operere med tanker om at indføre kommunal parlamentarisme og en mere enhedspræget politisk-administrativ ledelse, der løbende ville kunne udskiftes, havde man en forventning om, at den formelle struktur som intervention ville kunne imødegå en række problemstillinger omkring en uklar ansvarsplacering og sektorisering i storbykommunerne. Når disse problemstillinger på trods af forskelle i styreformer har været en fællesnævner på tværs af København, Odense og Aarhus, skyldes det, at et lighedspunkt mellem disse to styreformer er udpegelsen af de øverste politisk-administrative ledere efter forholdstalsvalg samt en deling af den øverste politisk-administrative ledelse i storbykommunerne. Med andre ord har man i bestræbelserne på at ændre styreformerne sat lighedstejn mellem disse to institutionelle karakteristika og styringsvanskelighederne i storbykommunerne.

Ser man på forløbet i sin helhed, kan man dog også konkludere, at substansen i styreformsspørgsmålet i et vist omfang også denne gang var koncentreret om et dilemma mellem på den ene side, hvordan man i storbykommunerne sikrer et hensyn til en handlekraftig politisk-administrativ organisation og på den anden side et levende lokaldemokrati. På baggrund af det grundlæggende rationale, som er blevet forsøgt udlagt bag ved at ville ændre styreformerne, kan det i videst mulige omfang konkluderes, at dette bar præg af at ville skubbe i retning af en mere handlekraftig politisk-administrativ organisation. Derfor er en konklusion også, at 00'ernes styreformsspørgsmålet måske ikke bør ses som et isoleret begivenhedsforløb i sig selv, men bærer derimod præg af en vis kontinuitet fra tidligere tiders forsøg på at imødegå nogle af styringsudfordringerne i storbykommunerne gennem den formelle struktur som intervention.

Der hvor man givetvis finder et skred op gennem 00'erne fra tiden før 2001, handler måske mere om, at man var villig til at bryde med et meget rodfæstet normativt hensyn i storkommunerne om at sikre mindretallene indflydelse gennem forholdstalsvalget til de

ledende politisk-administrative poster. Selvom magistratstyret eksempelvis har haft en række indbyggede "skævheder", når det kommer til rådmændenes forholdsvist store beføjelser og en manglende indflydelse for de menige politikere, har det omvendt altid været et grundlæggende hensyn i denne styreform, at mindretallet er blevet sikret indflydelse gennem de tunge rådmandsposter. Samtidig synes der så at sige også at være tale om en vis dyrkelse af et vist ideal omkring "the top executive" gennem de forholdsvist store beføjelser, man faktisk ville have givet (Over)borgmesteren i nogle af de skitserede alternativer, navnlig i forhold til at kunne afskedige borgmestre eller rådmænd.

Med andre ord synes at der også at have været tale om en vis grad af individualisering af de ledende politikerroller i storbykommunerne op igennem 00'erne. Styreformsskiftet tilbage i 1998 i København og Odense synes derimod mere at have handlet om styrkelsen af indflydelsen for kollektivet, dvs. de menige politikere, på bekostning af rådmændenes. På den måde kan en konklusion for særligt København også være, at bestræbelserne og rationale bag at ændre styreformerne i 00'erne var regressive i den forstand, at man ønskede at gå tilbage til nogle af dyderne ved magistratstyret såsom det stærke individuelle politiske lederskab. Dog ville man så at sige også skrue bissen mere på, både i København og Aarhus, ved at indføre et decideret borgmester- og kabinetstyre med flertalsvalg.

Dog må det samtidig også konkluderes, at når spørgsmålet falder på styreformerne i de store kommuner, giver dette anledning til at sætte spørgsmålstejn ved, om de formelle strukturer nu også i dette tilfælde kan betragtes som et slags "quick-fix" samt et redskab eller instrument, der kan skrues på eller gennemføres med et snuptag. Denne case synes måske at indikere det modsatte, hvilket eksempelvis skal ses i lyset af, at pendulet svingede frem og tilbage i de tre kommuner gennem en periode på ikke færre end 11 år, fra hhv. 2002 til 2013, uden at dette førte til ændringer i styreformerne. I Aarhus nedsatte man sågar hele tre Ad-hoc Udvalg, hvad der vel i en kommunal sammenhæng kan svare lidt til regeringsnedsatte kommissioner, der skulle behandle og diskutere spørgsmålet om at skifte styreformen. Spørgsmålet fik endda også den daværende VK-regerings bevågenhed, der kort tid forinden med Kommunalreformen i 2007 havde haft heldet med sig til at transformere strukturen for hele det kommunale landskab.

Men selv den arbejdsgruppe, som VK-regeringen nedsatte til at se på spørgsmålet, formåede aldrig at nå frem til en udgivelse på området. Man tabte måske pusten på Christiansborg, da turen kom til håbet om også at kunne mingelere lidt ved selve styreformerne i storbykommunerne. Og casen sætter måske derfor også spørgsmålstejn ved, om strukturændringer af en kommunens styreform kan gennemføres omkostningseffektivt. Noget

tyder i hvert fald på, at det kræver en del tid og forberedelse forud for gennemførelsen af disse ændringer, uden at grundigt analysearbejde, overbevisende whitepapers og styreformskonferencer nødvendigvis er en garanti for, at der efterfølgende sker en ændring.

I denne undersøgelse er det dog kun snævert blevet forsøgt at udlede det grundlæggende rationale, der kan tænkes at have ligget bag selve bestræbelserne på at ville ændre styreformerne i storbykommunerne. Således er de konkurrerende rationaler eller logikker, der kan tænkes at have ligget bag et forsvar for bevarelsen af den formelle struktur i disse kommuner ikke blevet belyst i fuldt flor. Dog følger det i forståelsen af en styreform, at denne netop kan ses et kompromis eller trade-off mellem en række forskellige normative hensyn eller forventninger til, hvordan det lokale demokrati bør indrettes. Givet denne betragtning, og lokalpolitikernes (på nuværende tidspunkt) ret til, høje som lave, at være medbestemmende for denne indretning, følger det også, at styreformsspørgsmålet bliver andet end et mere teknisk-administrativt spørgsmål. Der er med andre ord tale om et politisk spørgsmål, eller måske snarere slagsmål, der handler om, hvilke normer og værdier, som kommunen grundlæggende skal styres ud fra. Her skal man huske på, at en kommunes styreform og særligt styrelsesvedtægt i videst mulige omfang svarer til en stats forfatning eller grundlov. Når det derfor kommer til en konklusion i forhold til, hvorfor bestræbelserne i 00'erne ikke førte til noget, er det sikre svar i hvert fald, at der ikke var flertal i for at følge de spor, som man fra topledelsen ellers ihærdigt forsøgte at lægge for fødderne af byrådderne, lægmændene, de menige eller amatørerne.

7. Litteraturliste

- Andersen, I. (2013). *Den skindbarlige virkelighed - vidensproduktion i samfundsvidenskaberne* (5. udg.). Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Berg, R. (september 2004). Kommunale styreformer - erfaringer fra ind- og udland. *Politologiske Skrifter*(5).
- Berg, R., & Petersen, S. (2001). *En evaluering af mellemformstyrets indførelse i København, Odense og Aalborg*. Odense.
- Berg, R., & Rao, N. (2005). *Transforming Local Political Leadership*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York.
- Berg-Sørensen, A. (2012). Hermeneutik og fænomenologi. I M. H. Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen, & P. Nedergaard (Red.), *Videnskabsteori i Statskundskab, Sociologi og Forvaltning* (s. 215-244). København: Hans Reitzels Forlag.
- Blom-Hansen, J., Ibsen, M., Juul, T., & Mouritzen, P. E. (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. . Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J., & Sieling-Monas, S. M. (2016). Virkningsevaluering. I T. Bredgaard (Red.), *Evaluering af Offentlig Politik og Administration* (s. 331-366). Hans Reitzels Forlag.
- Bækgaard, M. (2013). Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner. *Politica*(2), s. 159-177.
- Dahler-Larsen, P. (2012). Display. I L. B. Andersen, K. Møller Hansen, & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i Statskundskab* (2. udg., s. 188-210). Hans Reitzels Forlag.
- Ejerbo, N. (1997). Udviklingen i kommunerne i lyset af erfaringer fra strukturændringerne. I N. Ejersbo (Red.), *Politikere, Ledere og Professionelle i Kommunerne - Effekter af strukturændringer* (s. 249-257). Odense: Odense Universitetsforlag.
- Elklit, J., & Jensen, H. (2012). Kvalitative datakilder. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmensen (Red.), *Metoder i Statskundskab* (2. udg., s. 117-144). København: Hans Reitzels Forlag.
- Etzerodt, S. F., & Hansen, M. B. (Oktober 2018). Kommunale alliancers argumenter for ændring af det kommunale udligningssystem. *Samfundsøkonomen*(3), s. 18-25.
- Grøn, C. H., & Kristiansen, M. B. (2014). Rationelle perspektiver på styring. I C. H. Grøn, H. F. Hansen, & M. B. Kristiansen (Red.), *Offentlig Styring - Forandring i Krisetider* (s. 107-129). København: Hans Reitzels Forlag.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. I L. Gulick, & L. Urwick (Red.), *Papers on the Science of Administration* (s. 1-47). Institute of Public Administration.
- Hammond, T. H. (Sommer 1990). In Defence of Luther Gulicks "Notes on the Thory of Organization". *Public Administration*, s. 143-173.
- Hansen, M. B., & Vedung, E. (13. September 2010). Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 3(31), s. 295-313.

- Indenrigsministeriet. (1980). *Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.m. Betænkning fra det af Indenrigsministeren den 17. august 1978 nedsatte udvalg om kommunalt udvalgsstyre og magistratstyre m.v.* København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet. (1987). *Betænkning nr. 1114 om Københavns Kommunes Styrelse.* København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet. (1995). *Betænkning nr. 1307 fra Hovedstadskommissionen om Hovedstadsområdets Fremtidige Struktur.* København: Indenrigsministeriet.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Organisationsændringer og forandringsledelse* (1., 9. oplag udg.). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, M. D., & Kvist, J. (2016). Hvordan laver man en stærk analysestrategi? I C. J. Kristensen, & M. A. Hussain (Red.), *Metoder i samfundsvidenskaberne* (s. 39-55). Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Kelstrup, J. D., & Lynggaard, K. (2016). Computerbaseret dokumentanalyse. I C. J. Kristensen, & M. A. Hussain (Red.), *Metoder i Samfundsvidenskaberne* (1. udg., s. 139-155). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Ledelseskommisionen. (2018). *Sæt Borgerne Først - Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften.* København: Ledelseskommisionen.
- March, J. G., & Simon, H. (1958). "Classical" Organization Theory. I *Organizations* (s. 12-35). John Wiley & Sons, Inc.
- Meier, K. J. (december 2010). Governance, Structure, and Democracy: Luther Gulick and the Future of Public Administration. *Public Administration Review*, s. 284-290.
- Mulgan, R. (2011). Accountability. I B. Badie, Berg-Schlosser, & L. Morlino (Red.), *International Encyclopedia of Political Science* (s. 53-66). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Offentligt Ansattes Organisationer (OAO). (19. juni 2019). *Antal i kommunen fordelt på overenskomstområder.* Hentet fra <https://www.oao.dk/>
- Simon, H. (1945). Some Problems of Administrative Theory. I H. Simon, *Administrative Behaviour - A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (4. udg., s. 29-50). New York: The Free Press.
- Skatteministeriet. (13. juni 2017). *Fra én til syv styrelser - Skatteforvaltningen 2021.* København: Skatteministeriet.
- Vedung, E. (2009). *Public Policy and Program Evaluation* (4. udg.). New Brunswick: Transaction Publishers.

Bilag 1: Oversigt over anvendte dokumenter samt hjemmesideadresser

Ophav	Art	Titel	Årstal	Dato	Kode
Odense Kommune	Whitepaper	Strukturarbejdet i Odense Kommune 2003-2006	2003	18. juni	OD:1
https://www.odense.dk/politik/dagsordner-og-referater/odense-byraad/dagsordner-og-referater-foer-111-2015/dagsordner-fra-2001-2006/dagsordner-og-referater-fra-2003-iframe					
Odense Kommune	Whitepaper	Høringssvar vedrørende Strukturkommissionens betænkning	2004	24. marts	OD:2
https://www.odense.dk/politik/dagsordner-og-referater/odense-byraad/dagsordner-og-referater-foer-111-2015/dagsordner-fra-2001-2006/dagsordner-og-referater-fra-2004-iframe					
Københavns Kommune	Whitepaper	Beslutningsprotokol fra ordinært møde tirsdag d. 20. april 2004 (Økonomiudvalget)	2004	20. april	KK:1
https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/OEkonomiudvalget/20-04-2004%2015.00/Referat/21-04-2004%2014.59.06/0FD46F31EC56DC8AC1256E7D00475448.htm					
Københavns Kommune	Whitepaper	Dagsorden for ordinært møde tirsdag d. 25. maj 2004 (Økonomiudvalget)	2004	25. maj	KK:2
https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/OEkonomiudvalget/25-05-2004%2015.00/Dagsorden/19-05-2004%2015.04.28/043118A9BAD3055EC1256E990047D22E.htm					
Københavns Kommune	Whitepaper	Behov for ny styreform i Københavns Kommune? Redegørelse om kommunale styreformer	2004	25. maj	KK:3
https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/OEkonomiudvalget/21-09-2004%2015.00/Dagsorden/15-09-2004%2014.39.00/155C8BC5E0287ACCC1256F1000458116.htm					
Københavns Kommune	Whitepaper	Foranalyse af snitfladeproblemer i forvaltningsstruktur og opgavefordeling	2004	August	KK:4
https://www.yumpu.com/da/document/view/18528650/foranalyse-af-snitfladeproblemer-i-forvaltningsstruktur-og-					
Københavns Kommune	Whitepaper	Dagsorden for ordinært møde tirsdag d. 21. september 2004 (Økonomiudvalget)	2004	21. september	KK:5
https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/OEkonomiudvalget/21-09-2004%2015.00/Dagsorden/15-09-2004%2014.39.00/155C8BC5E0287ACCC1256F1000458116.htm					
Århus Kommune	Whitepaper	Ad hoc-Udvalgets betænkning vedr. fremtidig styreform og opgavefordeling	2005	28. april	AAR:1
https://byraadsarkiv.aarhus.dk/~media/eDoc/i/n/d/indstillingC1256CE800362AA7C1257061002B8.pdf					
Århus Kommune	Whitepaper	Betænkning fra Ad hoc-Udvalget vedr. organisering og styring af magistratsafdelingerne	2005	1. juni	AAR:2
https://byraadsarkiv.aarhus.dk/~media/eDoc/C/1/2/C1256CE800362AA7C1257061002B822Eattach3.pdf					
Københavns Kommune	Whitepaper	Redegørelse om Københavns Kommunes styreform	2007	August	KK:6
https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/OEkonomiudvalget/29-08-2007%2014.00.00/Referat/08-11-2007%2012.23.56/Bilag%201%20Redeg%20om%20KK%20styreform%20august%202007.doc					
Århus Kommune	Whitepaper	Delbetænkning vedr. Århus Kommunes fremtidige styreform	2007	26. oktober	AAR:3
https://byraadsarkiv.aarhus.dk/~media/eDoc/C/1/2/C125711F0048D96EC12573A9002D7ECDattach2.pdf					
Finansministeriet/KL	Whitepaper	Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009	2008	Juni	FM/KL: 1
https://www.fm.dk/~media/publikationer/imported/2008/aftaler-om-den-kommunale-og-regionale-oekonomi-2009.ashx					

Københavns Kommune	Whitepaper	Analyse af administrationsudgifter	2009	Januar	KK:7
https://www.kk.dk/sites/default/files/migrated/sc/2009-Analyse.pdf					
OECD	Whitepaper	Territorial Review Copenhagen	2009	27. januar	OECD:1
https://www.kk.dk/sites/default/files/migrated/sc/OECD-rapport-om-hovedstadens-udvikling.pdf					
Indenrigs- og Socialministeriet	Whitepaper	Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår	2009	Maj	ISM:1
https://oim.dk/publikationer/2009/jun/rapport-fra-arbejdsgruppen-om-kommunalpolitikernes-rolle-og-arbejdsvilkaar/					
Københavns Kommune	Whitepaper	Københavns Kommunes styreform - opsamling på konference d. 7. september 2009	2009	Oktober	KK:8
https://www.ft.dk/samling/20091/almdel/KOU/bilag/19/752942.pdf					
Folketinget	Whitepaper	Forslag til folketingsbeslutning om ændring af den kommunale styrelseslov	2009	22. Oktober	FT:1
https://www.ft.dk/samling/20091/beslutningsforslag/B17/index.htm					
VK-regeringen	Whitepaper	Danmark 2020: Vækst, Velstand, Velfærd	2010	februar	VK:1
http://www.stm.dk/multimedia/Danmark_2020_Viden_v_kst_velstand_velf_rd.pdf					
Folketingets Kommunaludvalg	Whitepaper	Spørgsmål nr. 50 til Indenrigs- og Sundhedsministeren	2010	21. december	FTKU:1
https://www.ft.dk/samling/20101/almdel/kou/spm/50/svar/768321/938442/index.htm					
Folketingets Kommunaludvalg	Whitepaper	Spørgsmål nr. 54 til Indenrigs- og Sundhedsministeren	2010	21. december	FTKU:2
https://www.ft.dk/samling/20101/almdel/kou/spm/54/svar/768326/938452.pdf					
SSFR-regeringen	Whitepaper	En Danmark der står sammen	2011	Oktober	SSFR:1
http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf					
Folketingets Kommunaludvalg	Whitepaper	Brev fra KL til Økonomi- og Indenrigsministeren	2011	11. oktober	FTKU:3
https://www.ft.dk/samling/20111/almdel/KOU/spm/9/svar/839916/1051144/index.htm					
Århus Kommune	Whitepaper	Analyse af strukturen i Aarhus Kommune	2012	3. december	AAR:4
https://docplayer.dk/7234878-Analyse-af-strukturen-i-aarhus-kommune.html					
Folketingets Kommunaludvalg	Whitepaper	Spørgsmål nr. S 2427 til Økonomi- og Indenrigsministeren	2013	27. september	FTKU:4
https://www.ft.dk/samling/20121/spoergsmaal/s2427/svar/1076185/1284290/index.htm					