

Anmeldelse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jens Blom-Hansen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet