

Standardforside til projekter og specialer

Til obligatorisk brug på alle projekter og specialer på:

- Internationale udviklingsstudier
- Global Studies
- Erasmus Mundus, Global Studies – A European Perspective
- Politik og Administration
- Socialvidenskab
- EU-studies
- Forvaltning (scient.adm)

Udfyldningsvejledning på næste side.

Projekt- eller specialetitel:		
De danske regioner – En analyse af de borgerlige partiers argumentationer for at nedlægge regionerne.		
Projektseminar/værkstedseminar:		
Udarbejdet af (Navn(e) og studienr.):	Projektets art:	Modul:
Christoffer Spon Kofod-Jensen, 42563	Speciale	K4
Vejleders navn:		
Allan Dreyer Hansen		
Afleveringsdato:		
28-10-2015		
Antal anslag inkl. mellemrum:		
191.078		
Tilladte antal anslag inkl. mellemrum:		
192.000		

Abstract

This thesis assignment examines the reasons behind the Centre-right and Right-wing political parties abandonment of the Danish counties and later regions.

Initially the thesis examines the genesis of the Structural Reform and thereafter the three levels of arguments, the political parties used in the discussion and debate of the reform: economic- and administrative rationale, ideological conviction or political promotion. The current political arguments concerning the reform are also examined, to access which of the three established levels of arguments they could be categorized under. Kingdons *agenda setting*-theory is used to investigate why this type of reform, was part of the political agenda in the beginning of this millennium. The theory about *subject competition* are used to explain the outcome of the political negotiations concerning the reform, and the public political argumentation by the Centre-right and Right-wing parties, before and after the reform.

This thesis concludes that the debate about, especially the public hospitals and the size of the *municipality*, brought the reform into the political discussion. In addition it concludes that the strongest political players behind the debate was the Danish People's Party and the Conservative People's Party, who openly wanted to abolish the counties, and it is suggested that the top of the Left, Denmark's Liberal Party, secretly wished the same. The arguments behind a reform where mainly of an ideological belief and political promotion, but there were also economic and administrative rationales behind, as the sides pointed out the need for a quick reform settlement.

This is in contrast to the current debate concerning the regions, as it has been confirmed that the Centre-right and Right-wing parties justifications for the abandonment of these, will not be a workable solution. It is therefore concluded that the parties' current justifications are made up of ideological conviction and political promotion.

De danske regioner – En analyse af de borgerlige partiers argumentationer for at nedlægge regionerne.



Christoffer Spon Kofod-Jensen

Vejleder: Allan Dreyer Hansen

Problemfelt:.....	6
Afgrænsning	10
Begrebsafklaring.....	10
Teoretiske og metodiske overvejelser.....	11
Analysestrategi	11
Teori.....	12
Partikonkurrenceteori	13
Kingdons agenda setting-teori.....	17
De tre 3 strømme	17
Policy-vindue	18
Policy-entreprenører	19
Anvendelse af agenda setting i specialet	20
Kritik af teori.....	20
Videnskabsteoretiske refleksioner	21
Empiri.....	22
Fremgangsmåde	27
Kapitel 1	29
1970-reformen	30
Perioden efter 1970-reformen	31
Sundhedsvæsenet	31
Kommunernes størrelser.....	32
Problemstrømme.....	33
Policy-strømme.....	34
Den politiske strøm	34
Et vindue åbner	37
Strukturkommissionen	39
Indledende politiske forhandlinger	40
De fire modeller.....	40
Afsluttende forhandlinger	41
Delkonklusion	43
Kapitel 2	46
Aktører.....	46
Den offentlige sektors voksende udgifter	46

Syge – og sundhedsområdet	50
Sundhedskommissionen.....	53
Strukturkommissionen	56
Opsamling.....	58
Delkonklusion	60
Kapitel 3.....	61
Stordriftsfordele efter reformen?	63
Regionerne	64
Det norske sundhedsvæsen	65
Strukturreformen 8 år efter	69
Fremtiden for regionerne	71
Delkonklusion	74
Konklusion	77
Perspektivering.....	83
Litteraturliste	84
Artikler:.....	86

Problemfelt:

I 2007 blev en af de største reformer i Danmark i mange år gennemført. Selvom diskussionen af nødvendigheden af en reform kun kortvarigt havde været på den politiske dagorden, fik den gevaldig indflydelse på den danske forvaltningsstruktur. Antallet af kommuner blev reduceret kraftigt fra 271 til kun 98. De 14 amter, som var opstået med reformen i 1970, blev nedlagt og erstattet af 5 regioner, der almindeligvis betragtes som amternes arvtagere. Regionerne styres af et folkevalgt regionsråd og finansieres gennem tilskud fra kommunerne og staten. De har således ikke bevaret amternes skatteudskrivningsret.

Blandt regionernes arbejdsportefølje er finansiering og administrering af hospitalsvæsenet det alt overskyggende, hvilket til tider er med til at puste til debatten om, hvorvidt regionerne er et unødvendigt forvaltningsled, og at sundhedsvæsenet ikke behøver at blive administreret af folkevalgte politikere. Dette speciale beskæftiger sig således med Strukturreformen fra 2007 for at undersøge, hvilke begrundelser de borgerlige partier har brugt i forbindelse med denne, og hvilke begrundelser de bruger nu i forhold til regionernes eksistensgrundlag.

Den danske forvaltningsstruktur har haft en omskiftelig tilværelse. I takt med at samfundet har forandret sig, har strukturen tilpasset sig for at kunne følge med. Tidligere har der ikke været den samme ensartethed som nu, og kan ses ved opdelingen mellem købstæder og sogne til at administrere lokalsamfundet. Dette viste sig at være uhensigtsmæssigt, og i 1970 kom den hidtil største strukturreform i landet, som bl.a. skulle gøre en ende på forskellighederne blandt lokaladministrationen. Sognene og købstæderne forsvandt og blev erstattet af 271 kommuner og 14 amter, hvor der ikke længere var forskel på hvilke rettigheder, de enkelte kommuner havde.¹

I opbygningen af den danske velfærdsstat er kommunerne kommet til at spille en stor rolle, idet de i de fleste tilfælde har den direkte kontakt med borgeren, og i udbredt grad står for de sociale ydelser. Amternes opgaver har derimod været mere overordnede, såsom den regionale miljøplanlægning, offentlige transport, samt hovedopgaven: finansiering og administrering af sundhedsvæsenet.

¹ Frederiksberg og København blev dog amtskommuner med bl.a. ansvar for det lokale hospitalsvæsen.

Denne struktur holdt indtil starten af 2000'erne, hvor der fra forskellige sider blev italesat nødvendigheden af en ny strukturreform. Argumenterne var bl.a. kommunestørrelserne, som blev fundet for små til at varetage fremtidens velfærdsopgaver. Et andet argument var de unødvendige omkostninger ved at have 3 forskellige skatteudskrivningsled, og at der kunne spares ressourcer ved at fjerne et af dem. Selvom daværende indenrigsminister, Lars Løkke Rasmussen, hurtigt var ude og afvise, at der var en reform undervejs, valgte han alligevel at nedsætte en strukturkommission i 2002, som skulle komme med et bud på fremtidens forvaltningsstruktur. Kommissionen kom til at bestå af akademiske eksperter på området, repræsentanter fra interesseorganisationerne Kommunernes Landsforening (KL) og Amtsrådsforeningen (ARF) samt embedsmænd fra relevante ministerier.

Kommissionen kom frem til 4 forskellige bud på Danmarks fremtidige kommunalstruktur, som vekslede mellem at fjerne amterne eller blot reducere dem. Til trods for at regeringspartiet, Det Konservative Folkeparti, havde meldt klart ud, at de ønskede amterne helt nedlagt, blev dette ikke tilfældet. Valget faldt på færre og større kommuner samt en omlægning af amterne til regioner, som samtidig blev reduceret til kun 5. De nye regioner skulle ledes af et folkevalgt regionsråd, der skulle til valg hvert 4. år, og som efter valget udpeger en regionsformand. Flere af amternes opgaver fortsatte regionerne med at varetage, herunder sundhedsvæsenet som den altovervejende post. Dog har regionerne ikke bevaret amternes skatteudskrivningsret og finansieres i stedet af tilskud fra kommunerne og staten.

Til trods for Strukturreformen først trådte i kraft i 2007 og således kun har været i funktion i 8 år, har den gentagne gange været udsat for kritik. Allerede siden en reform kom på den politiske dagsorden i starten af 00'erne, har der været kritiske røster. Især frygten for at skade nærdemokratiet ved kommunesammenlægningerne har været blandt de fremmeste kritikpunkter: med større og færre kommuner ville der være længere mellem kommunalpolitikere og borgeren. Ligeledes har der været kritik af de opgaveændringer mellem forvaltningsniveauerne, som reformen har medført. Ved omlægningerne har der ikke været ført en stringent linje i forhold til, hvor myndighedsopgaverne skulle placeres. Staten har eksempelvis fået ansvaret for kommunernes skatteopgaver for at sikre retssikkerheden og fremme ensartethed, mens kommunerne har fået overdraget ansvaret for miljøgodkendelse af forurenende virksomheder. Her var vurderingen, at ansvaret skulle

placeres hos den lokale myndighed, da denne vil kunne varetage opgaven bedst, og lokalkendskab er således blevet prioriteret højere end ensartethed i myndighedsudførelsen (Blom-Hansen, m.fl. (red.) (2006), s. 25). Der har således ikke været en klar definition af, hvornår opgaverne skulle placeres hos de forskellige myndigheder, men at der i stedet har været taget stilling til dem enkeltvis.

I den forbindelse dukker der også ofte op en kritik af, at reformen ikke var gennemgribende nok. For selv om den har været den største reform indenfor den offentlige sektor i mange år, bringes spørgsmålet op om reformen ikke burde have været mere omfattende og reduceret forvaltningsniveauerne til blot to. Borgmesteren i Køge Kommune, Flemming Christensen (K), udtalte i december 2014: *”Jeg synes ikke, vi har brug for regionerne. Det er et unødvendigt led. Staten har nogle opgaver, som også kunne være at drive sygehusene. Kommunerne vil over tid få en størrelse, hvor de kunne drive de øvrige opgaver. Dermed siger jeg også, at jeg vil vurdere, at der er kommuner, som er for små, og som i den forbindelse vil blive en del af et større fællesskab”* (Dagbladet Køge (2014), *Køges borgmester vil af med regionerne*). Flere af disse argumenter går igen, hvis man vender blikket mod Christiansborg og Folketingspolitikere. Anders Samuelson, leder af Liberal Alliance, opfatter regionerne som et unødvendigt demokratisk mellemlid og mener, at der kan spares penge ved nedlæggelse (Berlingske Tidende (2015), *Snigmord på venneløse regioner*). Samtidig mener det tidligere regeringsparti, Det Konservative Folkeparti, at sygehusene kunne blive drevet bedre gennem sygehusfællesskaber, mens den tidligere regerings støtteparti, Dansk Folkeparti, ønsker, at ansvaret for sygehusene bliver placeret hos Sundhedsministeriet.

Det er bemærkelsesværdigt, at de to sidstnævnte partier begge ønsker at få nedlagt regionerne, eftersom de var en del af det politiske flertal bag reformen i 2007, som netop bevarede mange af amternes ansvarsområder i regionerne. Man kan derfor stille spørgsmålet: hvorfor blev reformen ikke mere omfattende og kun bevarede to forvaltningsniveauer, når der så forholdsvis kort tid efter allerede er et ønske om dette?

Efter pres fra både vælgerne, medierne og politiske kollegaer meldte Venstre deres holdning til regionerne ud i foråret 2015 lige op til Folketingsvalget. Partiet ønskede ikke, at nedlægge regionerne, men derimod give dem en periode på fire år til at opnå nogle

opstillede mål. Så med valgresultatet in mente og den efterfølgende rene Venstre-regering, bliver det interessant, om regionerne får lov til at bestå. For selvom Det Konservative Folkeparti fik et vælgersmæk, gik både Dansk Folkeparti og Liberal Alliance kraftigt frem til valget, og derfor er det meget tænkeligt, at vi kommer til at opleve endnu en reform, hvor forvaltningsstrukturen endegyldigt bliver reduceret til to niveauer. Heraf er det relevant at undersøge, hvilke argumenter de borgerlige partier brugte i forbindelse med Strukturreformen i 2007, samt hvilke de bruger nu. For hvilket af følgende tre niveauer stammer deres politiske målsætninger fra: er det ud fra et økonomisk-administrativt rationale, ideologisk overbevisning eller et ønske om politisk promovning?

Ovenstående besvares i problemformuleringen: *En vurdering af de borgerlige partiers begrundelser for at ønske amterne og regionerne nedlagt.*

Problemformuleringen besvares i følgende tre kapitler:

1. *Hvad var baggrunden for reformen, og hvorfor endte den med at få den udformning, som den gjorde?*

Dette kapitel starter med en kort redegørelse af, hvordan strukturreformen kom på den politiske dagsorden i starten af 2000'erne. Derefter fokuseres der på, hvilke målsætninger de politiske blokke og interesseorganisationer havde med reformen, da den syntes uomgængelig. Her vil fokus især være på de borgerlige partier og deres argumenter herom, da det nu er dem, som ønsker regionerne nedlagt igen.

Kapitlet afsluttes med en overordnet analyse af, hvorfor reformen endte med at få den form, som den gjorde. Her fokuseres der bl.a. på, hvilke alternativer, som var i spil, og hvorfor de blev fravalgt.

2. *Hvilket niveau tilhørte de borgerlige partiers argumenter inden reformen?*

I kapitel 2 undersøges de borgerlige partiers argumenter for en reform op til Strukturreformen. Ved at inddrage forskningsrapporter, som var tilgængelige på dette tidspunkt, vurderes partiernes begrundelser efter, om de tilhørte et økonomisk-administrativt rationale, ideologi eller en målsætning om politisk promovning.

3. *Hvad er de nuværende argumenter for at nedlægge regionerne, og hvilket niveau tilhører de?*

Kapitel 3 fortsætter som det foregående kapitel ved at analysere de borgerlige partiers nuværende argumenter for at nedlægge regioner. Som nævnt var partierne selv med til at oprette disse, og det kan derfor vække undren, at partierne så kort tid efter melder ud, at de ønsker dem nedlagt igen. Til analysen af deres argumenter benyttes eksisterende evalueringer af Strukturreformen, som bruges til endnu engang at vurdere, hvilket niveau deres begrundelser tilhører. Afslutningsvis foretages en overordnet diskussion af problemstillingen, herunder regionernes fremtid.

Hvert kapitel afsluttes med en delkonklusion, som danner grundlag for specialets endelige konklusion.

Afgrænsning

Fokus er på regionerne, men på flere punkter er kommunerne essentielle i fortællingen om regionerne og kan derfor ikke udelades i opgaven.

Selvom Liberal Alliance normalt betegnes som en del af de borgerlige partier inddrages partiet kun sporadisk i opgaven. Dette skyldes, at Liberal Alliance er et forholdsvist nyt parti i dansk politik, og derfor ikke var en del af den politiske scene før Strukturreformens tilblivelse.

I kapitel 3 inddrages det norske sundhedsvæsen, fordi Norge netop har reformeret dette og indført flere af de politiske tiltag, som bl.a. Det Konservative Folkeparti argumenterer for. Der er dog flere europæiske lande (f.eks. Finland og Storbritannien), der har gennemført lignende reformer, men som er fravalgt. Årsagen til dette skyldes, at Danmarks og Norges styreform er meget ens, og derfor er det nemt at overføre Norges erfaringer til det danske sundhedsvæsen.

Begrebsafklaring

Dagsorden: Her skelnes mellem den politiske dagsorden og en beslutningsdagsorden. Førstnævnte er de emner, som optager politikerne, mens beslutningsdagsordenen er de emner, hvor politikerne er i gang med at vedtage beslutninger.

Sundhedsvæsenet: Dækker over hele sundhedsområdet, såsom hospitalerne, psykiatrien, praktiserende læger, osv., mens sygehusvæsenet dækker derimod kun over hospitalerne.

De borgerlige partier: Ved denne betegnelse hentydes der til Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Venstre. Normalt hører Liberal Alliance indenunder denne betegnelse, men er fravalgt i indeværende speciale, jf. afsnittet om afgrænsning.

Teoretiske og metodiske overvejelser

Analysestrategi

Specialet beskæftiger sig med strukturreformen i 2007, og mere specifikt det efterfølgende politiske fokus på regionerne og deres funktioner i den danske forvaltningsstruktur. Målet med dette er at kunne forklare en forklaring på, hvorfor de borgerlige partier fortsat ønsker at nedlægge regionerne til trods for, at argumenterne herom sandsynligvis ikke har samme berettigelse som tidligere. Hypotesen bag specialet er derfor, at der må ligge andet end blot faglige begrundelser bag de borgerliges ønske om at nedlægge regionerne. For at finde disse bagvedliggende faktorer gennemgås der først i analysen, hvordan en reform kom på den politiske dagorden for at forstå, hvorfor det blev fundet nødvendigt at ændre den danske forvaltningsstruktur, og hvilke aktører som var på spil.

Herefter analyseres partiernes daværende argumenter for en reform samt de nuværende omkring regionerne for at vurdere, hvilket niveau de tilhører. Dette er klassificeret i følgende 3 niveauer:

- Økonomisk-administrativt rationale: Er der belæg for, at partiernes politiske målsætninger rent faktisk vil medføre økonomiske besparelser, mindre administration, osv.?
- Ideologi: Har partiernes begrundelser sin oprindelse i ideologi? Med dette menes, om der i partierne findes en normativ opfattelse af, hvordan den danske offentlige sektor bør indrettes, som er årsagen til den førte politik.
- Politisk promovning: Handler partiernes ageren om at markere sig på den politiske scene og tiltrække opmærksomhed fra vælgerne? Begrebet bliver yderligere uddybet i teoriafsnittet om *emnekonkurrence*.

De borgerlige partiers argumenter til kapitel 2's analyse, findes i kapitel 1's gennemgang af Strukturreformen tilblivelse, mens kapitel 3's argumenter er udvalgt på baggrund af de nuværende udmeldinger fra partierne.

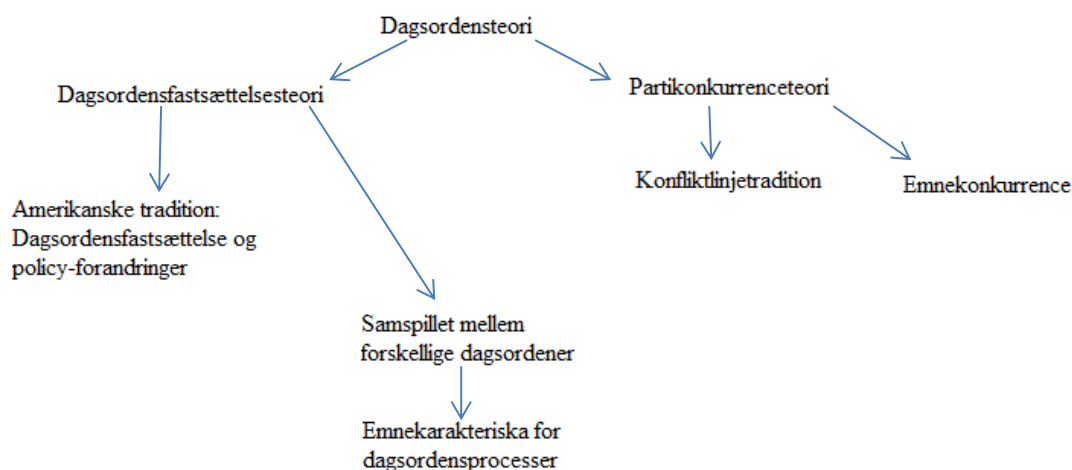
Teori

I dette afsnit kommer der en indføring i det teoriapparat, som skal bidrage til at løse specialets problemformulering. Teoriapparatet skal dels være med til at forklare, hvorfor en reform kom på den politiske dagsorden i starten af 2000'erne, samt hvorfor de borgerlige partier allerede ønsker en ny reform gennemført med henblik på at nedlægge regionerne. Den første er teorien om *emnekonkurrence*, som kan bruges til at undersøge, hvorfor politiske partier holder fast i bestemte emner til fordel for andre. Den næste teori er Kingdons teori om agenda setting, som er udviklet med formålet om at forklare, hvorfor nogle emner kommer på den politiske dagsorden, mens andre ikke gør.

Begge teorier hører ind under paraplyen dagsordenteorier, og inden de to benyttede teorier gennemgås og operationaliseres er det relevant for forståelsen at skabe et samlet overblik over dagsordenteorierne og dets forgreninger. Som det fremgår af nedenstående figur, består dagsordenteorierne af to hovedforgreninger: Dagsordenfastsættelsesteori og partikonkurrenceteori. Dagsordenfastsættelsesteorierne er ligeledes delt op i forskellige tilgange: undersøgelse af samspillet mellem forskellige dagsordener samt studiet af dagsordensfastlæggelse og policy-forandringer (Ibid, s. 28). Førstnævnte retning omhandler bl.a., hvordan omgivelserne påvirker den partipolitiske dagsorden, f.eks. mediernes indflydelse på hvilke emner, som diskuteres i den offentlige debat. Den anden retning er især blevet defineret af Kingdon samt Baumgartner og Jones' studier om dagsordenfastsættelse, hvor fokus ligger på de politiske beslutninger, og hvorfor de bliver vedtaget.

Partikonkurrenceteorierne er opdelt i konfliktlinjetradition og emnekonkurrence, som uddybes i følgende afsnit.

Nedenstående figur giver et overblik af dagsordensteorien og dets forgreninger:



Partikonkurrencesteori

Det følgende afsnit redegør kort for partikonkurrencesteorien for herefter at fokusere på emnekonkurrence, som bruges i analysens kapitel 2 og 3. Det teoretiske begrebsapparat tager udgangspunkt i Green-Pedersens afhandling ”Partier i nye tider – Den politiske dagsorden i Danmark” fra 2011.

I denne afhandling undersøger Green-Pedersen, hvordan den politiske dagsordensfastsættelse i Danmark har udviklet sig siden 1980’erne. At undersøgelsen starter i netop 1980’erne skyldtes, at der her finder et opbrud sted i dansk politik. Klassepolitikken, som tidligere havde haft stor indvirkning på, hvor vælgeren satte sit kryds, var gradvist forsvundet. Arbejderen, fabriksejeren og bonden stemte ikke længere nødvendigvis på hhv. Socialdemokratiet, De Konservative og Venstre, men begyndte at lade andre faktorer styre deres stemmeafgivelse (Green-Pedersen (2011), s. 12).

Denne forandring i vælgeradfærd beskæftiger Green-Pedersen sig med ved bl.a. at fokusere på den partipolitiske dagsorden, der de seneste år er blevet mere åben som følge af klassepolitikken formindskede betydning (Ibid, s. 14).

Partikonkurrenceforskningen har tidligere knyttet sig til teorien om, at partierne positionerer sig i forhold til forskellige policy-dimensioner. Disse har typisk været præget af økonomiske konflikter, såsom skat og velfærd, der har haft en stor rolle i vesteuropæisk politik de sidste årtier. I takt med at samfundet ændrer sig, ændrer policy-dimensionerne sig også, og de klassiske konflikter, som har været en indikator for, hvor partierne befinder sig på en højre-venstre linje, er ikke længere så tydelige. Det ses bl.a. med indvandrer- og

integrationsdiskussionen. (Ibid, s. 24). Denne teori kaldes konfliktlinjetraditionen, som netop fokuserer på, hvordan partierne markerer sig politisk i forbindelse med relevante emner.

En anden gren af partikonkurrencelitteraturen er *emnekonkurrence*, som ligeledes beskæftiger sig med vigtigheden af opmærksomhed, men har større fokus på de politiske partier.

Emnekonkurrence

Som illustreret i det ovenstående er der flere forskellige tilgange til at forstå og forklare den politiske dagsorden, samt hvorfor nogle emner får opmærksomhed, mens andre ikke gør. Dog er en af de centrale forskelle på de to grene af dagsordensteorier, at partikonkurrenceteorierne har et strammere fokus på de enkelte aktører, hvilket er afgørende for denne opgaves kapitel 2 og 3. Denne retning er som sagt igen delt op i 2 retninger: konfliktlinjetraditionen og emnekonkurrence, hvor en af de grundlæggende forskelle ligger i, hvordan de politiske partier har mulighed for at markere sig i forhold til forskellige policy-problemer. (Ibid, s. 36). Konfliktlinjetraditionen opererer med *direkte konfrontation*, hvilket forstås som, at partierne indtager forskellige positioner i en policy-dimension og derved konkurrencer indbyrdes. De bestemmer således ikke selv hvilke emner, der skal på dagsordenen, men derimod må forholde sig til dem i konkurrence med andre partier.

I modsætning til *direkte konfrontation* opererer emnekonkurrence med *selektiv fokus*, som betyder, at partierne fremhæver bestemte emner, hvor de selv står stærkt, og modstanderne ligeledes står svagt. Således kan udvalgte emner være med til at styrke partierne hos vælgerne. Sidstnævnte har også klare ideer om, hvilke partier der bedst håndterer bestemte emner, og partierne kan derfor "eje" emner, f.eks. dyrebeskyttelse eller miljøet. (Ibid, s. 37). Det gælder derfor om for partierne at profilere på emnerne ved at skabe opmærksomhed om disse og samtidig forsøge at nedtone emner, hvor de ikke står stærkt. Ligeledes vil de tabende partier af et valg forsøge at ødelægge det for den vindende part ved at bringe emner op, der kan splitte det indgåede politiske flertal, som ligger bag regeringsdannelsen. (Carmines (1991), s. 75).

Selvom det sjældent lykkes at få succes med denne strategi, mener Carmines, at det ofte kan være den eneste mulighed, som den tabende part har for at tilbagevinde politisk terræn.

Dette fokus på bestemte emner beskriver Carmines således: "... it is not surprising that parties usually compete with each other not by taking opposite sides of the same issue but by emphasizing their positions on different issues. All successful politicians instinctively understand which issues benefit them and their party and which do not." (Ibid, s. 75). Partierne vil altså hellere skabe opmærksomhed om emner, hvori de står stærkt end at diskutere emner, hvor modstanderen har fordel. Det gælder simpelthen om at politisere emnet, så det kommer på den politiske dagsorden, og modstanderen derfor er nødt til at tage stilling til det. Dette udspringer sjældent af ideologi, da partierne vil prioritere et brugbart emne fremfor ideologiske hensyn. (Binzer Hobolt & Klemmensen (2008), s. 310).

Emnekonkurrenceteorien bruges i specialet til at forklare, hvorfor de borgerlige partier holder fast i, at regionerne skal nedlægges til trods for, at regionerne på flere punkter har præsteret ønskeligt. Måske findes forklaringen derfor i, at partierne bruger emnet som en måde til at promovere sig selv og sit partis politik i det offentlige rum. Her er det bl.a. begrebet *selektiv fokus*, som benyttes til at tydeliggøre, hvorfor især Det Konservative Folkeparti stædigt har holdt fast i kritikken af amterne og sidenhed regionerne. Derudover bruges *politisk promovering* som et af de 3 niveauer i vurderingen af de borgerlige partiers argumenter. Begrebet har sin oprindelse i emnekonkurrenceteorien og defineres som en måde politiske partier vil forsøge at promovere bestemte emner, som er fordelagtigt for partiet og derved skabe positiv opmærksomhed om partiets politik i offentligheden. Dette sker typisk ud fra tesen om, at de politiske modstandere ikke giver emnet samme vægt, og derfor vil man stå stærkere i debatten.

Kritik af teori

Emnekonkurrenceteoriens fokus er på de enkelte partier og deres ageren samt den indbyrdes konkurrence mellem partierne. Ved dette fokus på partierne mangler man betydningen af partisystemet, og hvordan dette skaber interaktion mellem aktørerne (Green-Pedersen (2011), s. 39). Ligeledes vil emnekonkurrence heller ikke kunne forklare, hvorfor partierne skulle indgå i alliancer eller skabe en fælles dagsorden. Derudover vil det være svært for et parti fuldstændig at ignorere emner, som er på den partipolitiske dagsorden, og det kan derfor være tvunget til at udtale sig om uønskede emner. Partierne vil selvfølgelig forsøge at påvirke den politiske dagsorden, så meget de kan, men politiseringen af de emne vil tvinge

dem til at skulle forholde sig til det. Det er således ikke muligt fuldstændig at fravælge uønskede emner, som bl.a. *selektiv fokus* ellers lægger op til.

Som tidligere nævnt i afsnittet tilhører emnekonkurrence den gren af dagsordensteori, som kaldes partikonkurrenceteori, hvor fokus ligger på aktørerne (partierne) og deres indbyrdes konkurrence. Da denne teori ikke tilbyder noget værktøj til at forklare, hvordan dagsordensprocesser udvikles, inddrages begrebet emnekaraktistika, som ellers er en del af dagsordensfastsættelsesteorien.

Emnekaraktistika

Forskningen i samspillet mellem forskellige dagordener har tidligere fokuseret på mediernes rolle i forhold til befolkningens dagorden, men der er i de senere år sket en tendens til at sammenkoble mediernes rolle og den politiske dagsorden (Green-Pedersen (2011), s. 34). Herved flyttes fokus til de politiske emner, som partierne ønsker at skabe opmærksomhed på kontra mediernes ønsker. Dette er især relevant i forbindelse med dette speciale, når de forskellige dagsordensprocesser opsættes som emnekaraktistika, som kort sagt betyder, at de forskellige dagordener bliver opsat efter kategori. Stuart Soroka opererer med tre forskellige emner: sensationelle, prominente – og regeringsemner. Førstnævnte er typisk de emner, som medierne tager op og bringer videre til den brede befolkning, mens prominente emner er dem, som borgerne har mere personlig erfaring med. Dette kunne f.eks. være pensionsalder eller offentlig understøttelse. Regeringsemner er de emner, som ikke er interessante for pressen at bringe, samtidig med at de ligger uden for befolkningens umiddelbare erfaringsfelt. Ifølge Green-Pedersen hører den offentlige sektors institutionelle indretning under denne kategori, da det sjældent er specielt appellerende for den brede befolkning samt medierne. (Ibid, s. 35).

Emnekaraktistika kan således bruges i dagsordenforskningen til at forklare, hvorfor nogle emner får politisk opmærksomhed, mens andre ikke gør. Partierne vil selvfølgelig forsøge at påvirke dagsordenen, men er samtidig ikke fri for selv at blive påvirket af denne. Derudover kan teorien bruges til at følge udviklingen i partiernes dagsordensprocesser.

I analysen benyttes teorien til at karakterisere de politiske emner, som har været fremme i forbindelse med Strukturreformen og nedlæggelsen af regionerne. Således bruges teorien til at skabe en forklaring om, hvorfor nogle af emnerne har været gennemgående i den politiske debat gennem en længere årrække og tilsyneladende bliver ved med at dukke op.

Kingdons agenda setting-teori

Den anden teori i dette speciale er Kingdons teori om agenda setting, som fokuserer på, hvordan policies kommer på den politiske dagsorden. Teorien er udviklet af John W. Kingdon, som var professor i amerikansk politik på University of Michigan i perioden 1965 til 1998. Her beskæftigede han sig indgående med, hvorfor nogle problemer kom på den politiske dagsorden, og hvordan de blev skabt.

Agenda setting-teorien er en del af dagsordenteoriene, men i modsætning til emnekonkurrence hører agenda setting ind under forgreningen dagsordensfastsættelse. Her er fokus på, hvordan nogle emner får opmærksomhed nok til at komme på dagsordenen, mens andre ikke gør. Kingdons teori adskiller sig fra Baumgartner & Jones ved hovedsagligt at blive benyttet til konkrete beslutningsprocesser, mens Baumgartner & Jones tilbyder et teoretisk grundlag til at analysere en længerevarende dagsordensudvikling (Green-Pedersen (2011), s. 31). Da teorien i denne opgave bl.a. bruges til at forklare, hvorfor en strukturreform (uden forvarsel) kom på den politiske dagsorden, er Kingdons derfor mest anvendelig.

De tre 3 strømme

Kingdons model tager udgangspunkt i Cohen, March & Olsens *Garbage Can*- model af, hvordan politiske ønsker, løsninger og problemer ofte mangler koordination og timing. Disse ligger derfor i en *skraldespand*, indtil et givent tidspunkt hvor de kan blive samlet op, hvis de findes relevante. Det er dog afgørende, hvem der får fat i indholdet, idet deres outcome har stor betydning heraf.

Kingdons model opererer dog ikke med lige så stor tilfældighed, når den skal forklare, hvorfor nogle politiske ideer kommer på dagsordenen, mens andre ikke gør. Her er det nemlig tre forskelligartede strømme, som til sammen baner vejen for, om et emne når at komme på beslutningsdagsordenen.

Den første strøm er *problemstrømmen*, som f.eks. kan være pludselige opståede begivenheder, såsom krig og naturkatastrofer. Disse begivenheder er typisk uforudsete og kræver derfor, at der tages hånd om dem omgående samtidig med, at mediedækningen vil kræve handling. Der er dog også emner, der er mere forudsete, såsom en ny regeringsdannelse eller en nedsat kommissions endelige arbejde. Derudover findes der også det, som Kingdon definerer som *routine monitoring*: "*In addition to routine monitoring,*

studies are often conducted on a particular problem at a given point in time, either by a government agency or by nongovernmental researchers or academics. Such studies may also suggest a problem that might need governmental attention” (Kingdon (2011), s. 90f). Dette begreb dækker således over den løbende kontrol, som analytikere udfører, f.eks. i forbindelse med budgetkontrol.

For at et emne opfattes som et problem, er det afgørende, at *folk* mener, der skal gøres noget for at løse det (Ibid, s. 114). Hvis dette opnås, skal der findes løsninger, hvilket næste strøm bidrager med: *policy-strømmen*.

Denne strøm består af, det Kingdon kalder for *ursuppen*², som har flere ligheder med Cohen, March & Olsens *Garbage Can*- model. I denne *ursuppe* ligger de ideer, som af forskellige årsager ikke er blevet samlet op og benyttet. Kingdon betegner dette som en biologisk proces, hvor ideerne kan få lov til at udvikle sig alt efter, hvordan den omkringliggende verden ændrer sig (Ibid, s. 116f). Ligeledes kan forskellige ideer sammenblandes for at genopstå som en ny idé. Ophavsmændene bag ideerne er typisk specialister inden for bestemte policy områder, såsom sundheds – eller miljøområdet, og kan f.eks. arbejde i en offentlig instans eller en interesseorganisation.

For at en idé i *policy-strømmen* kan sammenkobles med *problemstrømmen*, skal de være i overensstemmelse med beslutningstagerens interesser samt være teknisk mulige. Derudover må aktørerne også forberede sig på modtagelsen af forslaget i befolkningen, og om de økonomiske omkostninger er rentable (Ibid, s. 131).

Den tredje og sidste strøm er *den politiske strøm*, der er afgørende for, om et emne kommer på den politiske dagsorden. Denne er uafhængig af de to andre strømme og flyder sine egne veje. Hovedindholdet i strømmen udgøres af det politiske system, hvor der skal skabes flertal for løsningen, samt den offentlige holdning til denne. Strømmen kaldes også for *aktørstrømmen*, da fokus især er på aktørerne herunder beslutningstagerne.

Policy-vindue

De tre strømme af problemer, policies og politik fungerer som sagt uafhængigt af hinanden, men de kan finde sammen af forskellige årsager. Dette kunne være et presserende problem, der kræver en hurtig løsning, eller et aktørskifte i den politiske strøm, f.eks. regeringsskifte.

² Oversat fra primeval soup

I denne situation vil ideer i *ursuppen*, som passer med den nye aktørs *verdensanskuelse* blive udvalgt på bekostning af andre (Ibid, s. 201). Kingdon betegner det som en åbning af et policy-vindue, når der tiltræder en ny politisk administration med andre ideer end den tidligere. I sådant et tilfælde er det vigtigt, at tilhængere af et specifikt forslag er parate til at sælge deres ideer til den nye aktør på scenen, eller er i stand til at omformulere det til de nye behov. Åbningen af et policy-vindue sker også ved, at der er opstået et nyt problem i problemstrømmen, som kræver en løsning, og her gælder de samme regler som i forgående tilfælde: tilhængerne af et forslag må stå parate til at sælge netop deres.

Vinduerne kan åbne uforudsigeligt, ved f.eks. naturkatastrofer, men også forudsigeligt som ved parlamentsvalg eller en nedsat kommissions rapportfremlæggelse. Disse begivenheder binder de tre strømme sammen og skaber grundlag for en ny dagsordensfastsættelse, som herigennem danner behov for en ny politisk beslutningstagen (Green-Pedersen (2011), s. 30). Når et vindue efterfølgende lukkes skyldes det en af følgende årsager:

- Deltagerne mener, at de har fundet en løsningsmodel og derved løst problemet.
- Deltagerne er ikke kommet frem til en løsning tids nok, og andre problemer dukker op, som overskygger det foregående.
- Begivenhederne, der åbnede vinduet, er forsvundet igen. F.eks. på grund af andet mediefokus.
- Hovedaktørerne udskiftes og derved muligheden for at udnytte det åbne vindue.
- Der findes ingen alternativer til de foreslåede ideer. Derfor lukker vinduet, som følgende af manglende alternativer.

(Kingdon (2011), s. 169f)

Policy-entreprenører

Kingdon bruger begrebet policy-entreprenører om de aktører, som er ekstra opsatte på at få gennemført deres ideer og forslag. De er mere villige til at ofre de nødvendige ressourcer og tid på en bestemt sag end andre aktører til gengæld for at være med til at præge fremtidige policy-beslutninger. Drivkraften bag policy-entreprenørerne skyldes flere årsager: en reel interesse i at få løst et policy-problem, et ønske om at forbedre deres professionelle karriere eller blot tilfredsstillelsen ved at deltage. Entreprenørerne findes både i offentlige instanser, herunder som folkevalgte politikere eller embedsmænd; i interesseorganisationer, som journalister, osv. Fælles for dem er, at de alle forsøger at fremhæve et emne på bekostning af

andre ved bl.a. at personliggøre det, hvilket de erfaringsmæssigt ved bringer emnet højere op på beslutningsdagsordenen. (Ibid, s. 204). Kingdon tillægger entreprenørerne stor betydning, og det er derfor af væsentlig betydning at få udpeget disse, hvis man skal forklare, hvorfor et særligt emne er kommet på dagsordenen.

Anvendelse af agenda setting i specialet

Som vist i de ovenstående afsnit kan Kingdons teori om agenda setting bruges som et værktøj til at forklare, hvordan et bestemt emne kommer på den politiske dagsorden, og dertil hvordan det ender med en beslutningstagen. Der er flere relativt tilfældige faktorer, som skal spille sammen på et specifikt tidspunkt, for at det kan lykkes. Dette besværliggør selvfølgelig muligheden for at få et emne på dagsordenen, og derfor skal aktørerne være beredte, når chancen byder sig. Agenda setting-teorien bruges i specialet til at forklare, hvordan en reform af forvaltningsniveauerne kom på den politiske dagsorden i starten af nullerne. Til at undersøge dette, er det nødvendigt at definere de tre strømme: *problem*, *policy* og *den politiske strøm* samt det åbne vindue, som strømmende søgte henimod. Vinduets åbning skyldtes forskellige bagvedliggende begivenheder, som også skal præciseres for at kunne skabe klarhed over, hvorfor en strukturreform kom på den politiske dagsorden på givende tidspunkt.

Policy-entreprenørbegrebet bliver brugt til at udpege de aktører, som både før og under udarbejdelsen af en ny strukturreform, spillede en særlig stor rolle og derved fik indflydelse på resultatet. Dette bruges til at forklare, hvorfor resultatet af reformen netop blev, som det gjorde, ved at fokusere på policy-entreprenørernes indflydelse på slutproduktet.

Agenda setting-teorien bruges også i den afsluttende diskussion i kapitel 3 til at analysere den nuværende situation omkring regionerne, som på mange punkter ligner den, der fandtes inden nedsættelsen af Strukturkommissionen i 2004.

Kritik af teori

Kingdons agenda setting-teori tager som sagt udgangspunkt i *Garbage can*-modellen og bygger ligeledes sin analysetilgang som et opgør mod de sædvanlige, rationelle beslutningsmodeller. Derimod udgøres beslutningsprocessen af de tre strømme, som fungerer uafhængigt af hinanden, hvilket medfører mere uforudsigelige resultater. Derfor konvergerer outputtet ikke altid med beslutningstagernes oprindelige ønske, da processen er stærkt præget af tilfældige elementer.

Selvom en af grundstenene i implementeringsteoriene netop er, at policy-processer er fyldt med usikkerheder og påvirkning af udefrakommende faktorer, er det klart, at politikerne ikke er fuldstændig uden indflydelse af det endelige output. Det er nemlig svært at forestille sig en situation, hvor resultatet af beslutningsprocessen er fjernt fra, hvad beslutningstagerne oprindeligt ønskede, da det er dem, som i sidste ende skal vedtage forslaget og derfor bør have mulighed for at ændre det. F.eks. sætter man sig ikke for at bygge en bro for i sidste ende med at have bygget en lufthavn i stedet. Broens udformning; entreprenørfirmaet, som skal bygge den; osv. kan ændres undervejs i forløbet af udefrakommende påvirkninger, men slutresultatet vil stadigvæk være en bro.

Derudover skal man også være opmærksom på, hvordan et bestemt politisk emne italesættes. Der vil altid være forskellige synsvikler på policy-problemer og løsninger afhængigt af, hvem der italesætter eller argumenterer for disse, hvilket får indflydelse på beslutningsprocessen.

Videnskabsteoretiske refleksioner

I videnskabelige undersøgelser er vigtigt at beskæftige sig, hvordan resultaterne opnås og i hvilken sammenhæng dette gøres. Derfor gennemgås der i det følgende afsnit videnskabsteorien socialkonstruktivisme, og hvordan denne bliver benyttet i indeværende opgave.

Socialkonstruktivismens udgangspunkt er, at alt er en social konstruktion og bygger på filosofen Immanuel Kants teoretiske arbejde (Hansen & Christensen (2015), s. 7). Kant præsenterede som den første epistemologi, også kaldet erkendelsesteori, som kort fortalt omhandler den menneskelige erkendelse (Sonne-Ragans (2012), s. 187f). Han mente, at al læren om verden er formet af den menneskelige erkendelse, men holdt dog fast i, at der fandtes en objektiv ”virkelighed”.

Sidenhen er teorien videreudviklet, hvor især udgivelsen *The Social Construction of Reality* (1966) af Peter L. Bergers og Thomas Luckmann har været med til at skabe den moderne socialkonstruktivisme (Egholm (2014) s. 152). Berger og Luckmann argumenterede for, at den sociale verden er afgørende for vores forståelse af virkeligheden, og at vores holdninger dannes heraf (Ibid, s. 153f). Det er derfor muligt, at noget, som er sandt for nogle, vil være falsk for andre, idet menneskets bevidsthed er formet af dets sociale tilværelse. Den socialkonstruktivistiske tilgang gør således op med de naturvidenskabelige antagelser, som

bygger på, at det er muligt at finde en definitiv sandhed uafhængigt af vores forståelse af denne (Fuglsang (2009), s. 349). I stedet skabes forståelsen gennem en fælles konsensus om, hvad der er det rigtige, og hvad der er det forkerte. Disse opfattelser er skabt ud fra historiske og sociologiske fænomener og således mulige at ændre gennem vores handlinger. Fænomenerne eksisterer som følge af vores opfattelser af dem, hvilket gør det muligt at formgive dem via vores sprog. Sproget er derfor med til at skabe en forståelse af disse fænomener gennem italesættelse af bestemte diskurser, som kan være med til at bestemme, hvad der opfattes som sandheden i samfundet.

De socialkonstruktivistiske refleksioner bidrager i specialet til at forklare, hvordan de borgerlige partier fik italesat nødvendigheden af en reform, og efterfølgende fik den på den politiske beslutningsdagsorden. Ligeledes benyttes refleksionerne i kapitel 2 og 3's analyse til at navigere mellem empiriens frembragte data og partiernes begrundelser for nedlæggelse af amterne og regionerne. Det er nemlig ikke muligt at finde den endegyldige *sandhed*, men ved at være opmærksom på de sociale konstruktioner, som resultaterne og argumenterne er skabt ud fra, kan deres kontekst belyses. Politiske målsætninger er jo netop dannet på baggrund af ideologi, diskurser, agendaer, osv., og det kan derfor heller ikke forventes, at de altid vil være rationelle, men er skabt ud fra partiernes opfattelse af virkeligheden, som ikke nødvendigvis stemmer overens med forskernes.

Empiri

Specialets genstandsfelt omhandler den danske forvaltningsstruktur, Strukturreformen fra 2007 og regionernes fortsatte eksistens. Derfor kredser empirien omkring disse punkter og er således udvalgt med tanke på, hvordan det kan bidrage til at besvare problemstillingen. Empirien består hovedsageligt af danskproduceret materiale, da det har været svært at finde udenlandsk forskning, som ville have bidraget med et andet perspektiv. Dette må forklares med, at genstandsfeltet drejer sig specifikt om den danske forvaltningsstruktur og dennes tilblivelse, hvilket ikke skaber samme interesse og relevans i udlandet som herhjemme.

Selve empirien er baseret på artikler og rapporter forfattet af nyhedsmedier, interesseorganisationer, ministerier, forskningsinstitutioner, politisk nedsatte grupper, osv. Egen empiri, såsom kvalitative interviews, blev fravalgt tidligt i processen, da det hurtigt stod klart, at den eksisterende empiri på området overflødigør dette. Eksempelvis udtaler

politikere sig flittigt og bredt om emnet gennem medierne, hvilket blot ville gøre interviews til dette speciale til en gentagelse af allerede eksisterende udtalelser.

Da specialet benytter allerede eksisterende empiri, er det relevant at beskæftige sig med de aktører, der har produceret denne. Med udgangspunkt i opgavens videnskabsteoretiske paradigme skal forståelser opfattes som socialkonstruerede, og det er derfor nødvendigt at skabe klarhed over, hvilken kontekst, som empirien er produceret ud fra. I det følgende afsnit vil der derfor være en gennemgang af den mest brugte empiri i opgaven, hvor der bl.a. redegøres for producenterne, samt hvad man skal være opmærksom på, når man benytter empirien.

Empiriens resultater bliver ikke eftertestet, men bruges til at vurdere de borgerlige partiers argumentationer. Man kan derfor kalde empirien for ”sandhedsvidner”, da deres resultater opstilles som en objektiv sandhed som begrundelserne analyseres ud fra. Dette sker konkret ved at finde empiri, som kan be- eller afkræfte partiernes argumentation omkring Strukturreformen, regionerne, osv. for efterfølgende at vurdere, hvilket niveau dette tilhører.

Kapitel 1

Den utænkelige reform (2008), Christiansen, P. M. & Klitgaard, M. B.

I bogen foretager de to forfattere en grundig gennemgang af hele processen, som endte med vedtagelsen af Strukturreformen. Gennem interviews med relevante aktører forsøger de at forklare, hvorfor reformen blev en realitet til trods for, at alle odds var imod det. Da dette også er udgangspunktet for kapitel 1 i analysen, vil *Den utænkelige reform* inddrages hyppigt dog med et andet fokus. For hvor bogens fokuspunkt er på kommunerne og deres reducere, er de tidligere amter og kommende regioner omdrejningspunktet i denne opgaves kapitel 1.

Kapitel 2:

Til at analysere de borgerliges argumenter før og efter Strukturreformen, inddrages flere evalueringsrapporter af reformen af forskellige udgivere. Rapporternes fokus varierer, hvilket skaber en alsidig analyse af, hvordan reformen har fungeret. I det følgende præsenteres et udvalg af rapporterne med en præcision af, hvor og hvordan de bliver benyttet i analysen.

Enhancing Expenditure Control with a Decentralised Public Sector (2002), Daugaard, S. OECD Economics Department Working Papers, No. 320, OECD Publishing.

Rapporten er udgivet i februar 2002 og behandler den danske sektors offentlige udgifter, hvor fokus især er på, hvilke fordele og ulemper en decentraliseret offentlig sektor medfører. I forhold til denne opgave bliver rapporten brugt i kapitel 2 til at undersøge Det Konservative Folkepartis tese om en reducere af de offentlige udgifter ved kun at have to forvaltningsled.

OECD³ blev stiftet kort efter Anden Verdenskrig med formålet om at fordele Marshall-hjælpen til de europæiske lande, så de gennem øget økonomiskafhængighed landene imellem kunne genopbygge Europa (Markussen, M. (2002), s. 16f). Da Marshall-hjælpen slap op i 1952, måtte organisationen redefinere sig selv for fortsat at have et berettigelsesgrundlag. Dette var lettere sagt end gjort og først i 1960, efter pres fra USA, kunne medlemslandene underskrive en ny konvention. Hvor organisationen tidligere skulle fordele finansielle midler og sikre, at medlemslandene ikke blokerede for markedsliberaliseringer, blev ansvarsområdet nu begrænset til at være informationsproducent- og formidler (Ibid, s. 67). I modsætning til f.eks. EU har OECD ikke nogen overnationalautoritet over for medlemslandene, hvilket vil sige, at der ikke er nogen sanktioner indebåret, hvis landene ikke følger OECD's anbefalinger. Organisationens styrke er derimod dens formning af holdninger og procedure i medlemslandene, som den qua sine mødeafholdelser og rapporter har stor indflydelse på (Ibid, s. 77).

Rapporten fra OECD i dette speciale er udgivet af *The Economic Department* og er en del af de jævnlige økonomiske undersøgelser, som foretages af medlemslandene. Undersøgelsesernes konklusioner er dog blot anbefalinger til de pågældende lande, og er mere tænkt som inspiration end en decideret regelsamling. Der er dog visse elementer, man skal være opmærksom på, når man benytter sig af rapporter fra OECD. Dels er medlemslandene ikke uden indflydelse i forbindelse med rapporternes resultater, hvilket bestemt er en væsentlig detalje, når man arbejder med disse, fordi det kan have indflydelse på outputtet (Ibid, s. 76). Derudover kan nationale politikere vælge at bestille rapporter hos OECD, hvilket f.eks. kan være gavnligt i forbindelse med større reformer. Hvis OECD også finder

³ The Organisation for Economic Co-operation and Development. Oprindeligt kaldet The Organization for European Economic Co-operation, OEEC, men skiftede navn i 1960.

det nødvendigt at reformere et særligt område, står de nationale politikere stærkt, idet organisationens analyser generelt tillægges stor vægt (Ibid, s. 217f).

Dansk økonomi, forår 2002 (2002). Det Økonomiske Råd, Forårsrapport.

En anden rapport vedrørende den offentlige sektors forbrug i Danmark, er Det Økonomisk Råds forårsrapport fra 2002. Rapporten bliver ligeledes brugt i kapitel 2 til at analysere de borgerlige partiers påstande om nedlægning af amterne ville føre til færre offentlige udgifter.

Det Økonomiske Råd udgøres af et formandskab, også kendt som vismændene, og et råd bestående af forskellige repræsentanter fra regeringen, fagøkonomer og det danske erhvervsliv. Vismændene består af nationaløkonomer, der har det overordnede ansvar for vismandsrapporten. Rapporterne udkommer hvert halve år (forår og efterår), hvor den økonomiske situation i Danmark analyseres. Herunder analyser af forholdene på arbejdsmarkedet samt om velfærdsstaten generelt. Udover analyser af de økonomiske forhold kommer vismændene også med anbefalinger til politiske tiltag, som kan være med til at forbedre forholdene.

Selvom vismændene formelt udpeges af økonomi- og erhvervsministeren, er det typisk de kandidater, som de afgående vismænd anbefaler, der vælges til stillingen. For at komme i betragtning til embedet, skal man opfylde nogle krav, som bl.a. indebærer, at man ikke må have forbindelse til interesseorganisationer eller sidde i Folketinget. Vismændene skal altså formelt set være apolitiske og uden indflydelse fra erhvervslivet. Om dette altid har været tilfældet kommer ofte til diskussion, og Det Økonomiske Råd beskyldes sommertider for at være for politiske. Når man benytter sig af deres rapporter, skal man have i baghovedet, at rapporterne er udarbejdet af nationaløkonomer, hvilket kan sætte sit præg på analyserne. Fokus er på den danske økonomisk og derfor udelades andre aspekter.

Sundhedskommissionens 100-dages opgave (2002). Indenrigs – og Sundhedsministerens Rådgivende Udvalg for Sundhedsvæsenet.

Som følge af debatten omkring de lange ventelister på sygehusene, nedsatte den nytiltrådte VK-regering et kommissorium til en dybere undersøgelse af det danske sundhedsvæsen. Kommissoriet fik sundhedsprofessor Kjeld Møller Pedersen som formand, der samtidig var den eneste af dets medlemmer fra universitets- og forskningsverdenen. Resten af medlemmerne var faglige eksperter, som alle havde tilknytning til sundhedsvæsenet og uden

forbindelse til det politiske miljø. (Grønnegård Christensen, m.fl. (2009), s. 147). Kommissionens anbefalinger bruges i analysens kapitel 2 til at undersøge argumenterne for en større reform af de strukturelle forhold i Danmark. På mange punkter lagde Sundhedskommissionen grundstenene til den senere Strukturkommissionens anbefalinger, som gør den særligt relevant for specialets problemstilling.

Strukturkommissionens betænkning (2004). Strukturkommissionen

Strukturkommissionen gennemgås og diskuteres i analysens kapitel 1, og bliver derfor kun kort præsenteret i dette afsnit. Kommissionen blev nedsat i efteråret 2002, altså inden Sundhedskommissionen havde fremlagt deres anbefalinger, og Strukturkommissionens formand blev Johannes Due, der som følge af dette måtte udgå af Sundhedskommissionens arbejde, hvor han ellers havde været med fra starten. Kommissionen skulle undersøge den offentlige sektors indretning og komme med anbefalinger til, hvordan denne kunne fremtidssikres. Medlemmernes sammensætning blev udgjort af embedsmænd fra relevante ministerier, personer fra interesseorganisationer samt tre eksperter. På papiret var kommissionen apolitisk, men især embedsmændene var underlagt deres ministeriers styring, hvilket gav en politisk dimension i kommissionens arbejde (Ibid, s. 174).

De endelige anbefalinger blev tillagt stor opmærksomhed og betydning og udgjorde grundlaget for de efterfølgende politiske forhandlinger om Strukturreformen. Rapporten bruges derfor i kapitel 2 til at tydeliggøre, hvilket niveau de borgerlige partiers argumentation tilhørte.

Kapitel 3:

Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System (2014), Blom-Hansen, J.; Houlberg, K. & Serritzlew, S.

Til trods for den engelske titel er rapporten udarbejdet af danske forskere, som alle arbejder inden for kommunal – og regionalforskning. I rapporten tager de udgangspunkt i Strukturreformen for at analysere, om der er stordriftsfordele ved at sammenlægge offentlige administrationer og derved mindske antallet af ansatte. Rapportens genstandsfelt er kommunerne, men da det ikke har været muligt at fremskaffe lignende empiri omkring regionerne, bruges rapporten som et parameter for, om det vil være muligt at frembringe yderligere stordriftsfordele i den offentlige sektor.

Hvordan har vi det i dag, da? (2014) Rommetvedt, H.; Opedal, S.; Stigen, I. M. & Vrangbæk, K.

Denne bog er produceret af danske og norske sundhedsforskere, som laver en komparativ undersøgelse af det danske- og norske sundhedsvæsen for at vurdere fordele og ulemper ved de to systemer. De norske politikere valgte for nogle år siden at centralisere styringen af sundhedsvæsenet, hvilket længe har været et mål for flere af de danske borgerlige partier. Undersøgelsen bruges i kapitlet til at afgøre, om Danmark bør følge Norges eksempel og centralisere, eller om dette ikke vil være en brugbar løsning.

Fremgangsmåde

Dette afsnit omhandler specialets fremgangsmåde, som beskriver og tydeliggør, hvordan problemformuleringen besvares i analysen. Dette udføres ved en gennemgang af de 3 kapitler i analysen, og hvordan de enkeltvis er med at understøtte den samlede besvarelse.

Specialets genstandsfelt omhandler Strukturreformen i 2007, og hvordan denne reformerede den danske forvaltningsstruktur. Kapitel 1 starter derfor med en kort historisk skitsering af den administrative struktur i Danmark gennem tiderne for at skabe klarhed over den kommunale situation i starten af 2000'erne. Herefter tager kapitlet fat på, hvordan en ny kommunalstruktur kom på den politiske dagsorden kort tid efter, at VK-regeringen var kommet til magten. Fokus er især på, hvilke begivenheder og aktører, som satte en reform på dagsordenen, samt deres argumenter herom. Det teoretiske grundlag udgøres af Kingdons teori om *agenda setting* hvor problem, policy og politiske strømme udpeges og analyseres.

Efterfølgende undersøges selve forhandlingsprocessen omkring reformen i en todelt analyse: første del koncentrerer sig om den politisk nedsatte Strukturkommission, dets arbejde og resultatet af dette. Anden del af denne analyse beskæftiger sig med de efterfølgende politiske forhandlinger mellem regeringen, oppositionen og interesseorganisationerne Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Denne del af kapitlet bruges til at belyse, hvorfor reformen fik den udformning, som den gjorde, hvilket skal være med til at forklare den utilfredshed med regionerne, der efterfølgende har hængt ved. Til denne analyse bruges teorien *emnekonkurrence*, der skal skabe klarhed over de enkelte aktørers ageren i forhandlingsprocessen og således også resultatet af denne.

Kapitel 2 startes med en redegørelse for, hvorfor de borgerlige partiers argumenter er udvalgt til analysen. Herefter bliver argumenterne punktvis analyseret ved brug af relevante forskningsrapporter, der fandtes på området op til reformens vedtagelse. Analysen skal bruges til at vurdere om partiernes argumentation udgjordes af et økonomisk-administrativt rationale, ideologi eller politisk promovning. Det teoretiske grundlag udgøres af *emnekonkurrence*, som bruges til at skabe klarhed over partiernes ageren.

Kapitel 3 fortsætter med det foregående kapitels problemstilling, men sætter det i en nutidig kontekst. Der er fortsat kritik af regionerne fra de borgerlige partier, til trods for de selv var med til at udforme og vedtage Strukturreformen i 2007, hvor amternes virke på mange punkter fik lov til at fortsætte blot som regioner.

Kapitlet starter med en kort gennemgang af de vigtigste kommunalpolitiske begivenheder siden 2007, for derefter at gentage forrige kapitels analyse af de borgerliges argumentation for en ny reform. Siden reformen er blevet implementeret, er der udgivet forsknings- og evalueringsrapporter, som undersøger de nye tiltag, reformen medførte. Med udgangspunkt i disse rapporter analyseres de borgerlige partiers nuværende argumentationer. Den endelige analyse skaber en overordnet vurdering af partiernes argumentation i forhold til regionerne og vurderer, hvilket af de tre niveauer den tilhører.

Kapitlet afsluttes med en diskussion, som indeholder nogle generelle betragtninger i forbindelse med Strukturreformen og en eventuelt fremtidig reform. Her bliver bl.a. diskuteret, hvilke omkostninger det medfører at gennemføre en reform af den størrelse. Dels er det ikke økonomisk omkostningsfrit at skulle omstille den offentlige sektor, og dels er der også betragtninger i forhold til nærdemokratiet og dets påvirkninger, som man må have med i sine overvejelser ved sådan en reform.

Kapitlets teoretiske grundlag er teorien om *emnekonkurrence*, mens Kingdons agenda setting-teori bruges i den afsluttende diskussion.

Kapitel 1

Dette kapitel består af flere afsnit, som til dels er uafhængige, men dog bundet af den røde tråd om at levere en grobund for at kunne nærme sig en besvarelse på specialets problemformulering i kapitel 3. For at kunne opnå dette er der flere problemstillinger, som skal tydeliggøres og besvares, hvilket sker i en punktvis form gennem kapitlet. Inden dette sker, bliver der i det første afsnit gennemgået, hvordan den danske forvaltningsstruktur har ændret sig gennem tiderne og hertil skabe et billede af situationen op til Strukturreformens indtog på den politiske scene.

Den danske forvaltningsstruktur har haft en omskiftelig tilværelse, og den ensartethed i udførelsen, som vi kender i dag, er resultatet af de sidste 40 års reformer. Forvaltningsniveauerne har typisk været kendetegnet ved kommunerne som den borgernære offentlige instans, mens staten har været den overordnede myndighed, som lagde grundreglerne for forvaltningsudførelsen. Dette er som sagt et forholdsvist nyt fænomen, da kommunerne ikke tidligere har haft samme ansvar i myndighedsudførelsen overfor staten.

Helt op til 1930'erne var kommunerne små autonome enheder, som kun via et begrænset antal love var bundet af en fælles lovramme. Dette ændrede sig i takt med den generelle samfundsudvikling, hvor især bøndernes vandring fra landet til byerne samt udviklingen af velfærdsstaten, fik stor betydning for kommunernes rolle. Socialpolitiske reformer i 1930'erne førte til en forøgelse i arbejdsporteføljen og hertil budgetterne i kommunerne, og især tre punkter ændrede kommunernes virksomhed:

- Flere specifikke love og regler fra staten.
- Økonomiske refusionsordninger mellem staten og kommunerne samt en udligningsordning mellem rige og fattige kommuner.
- En udvidelse af statsadministrationens kontrol med kommunerne om de levede op til de satte standarder og normer.

(Christoffersen & Klaudi Klausen (2012), s. 35)

Dette kan ses som et udtryk for en øget centralisering af opgaver, som før blev varetaget af kommunerne uafhængigt af staten, men som følge af velfærdsstatens etablering krævede en overordnet processtyring. Kommunernes varierende størrelse besværliggjorde dog processen, da mange af kommunerne ikke var i stand til at leve op til de nye krav, hverken

økonomisk eller befolkningsmæssigt. Derudover var der langt fra tale om en ensartet kommunestruktur, idet der i 1950'erne fandtes 1300 sognekommuner, 22 købstadskommuner samt 22 amter, hvor især forskellen mellem sognekommuner og købstæder gjorde det svært at skabe overordnede rammer. Købstæderne var f.eks. ikke underlagt amterne og udførte selv de amtskommunale opgaver. (Blom-Hansen, m.fl. (2012), s. 14). Derudover var der store forskelle i skatteopkrævningen hos kommunerne, hvor købstæderne havde et proportionalt system, mens sognekommunernes opkrævning var mere flydende og byggede på en vurdering af den enkelte borger.

1970-reformen

Som vist i ovenstående afsnit var der flere argumenter for at reformere den kommunale struktur i 1960'erne. Der havde dog løbende været småjusteringer, såsom kommunesammenlægninger, men efterhånden stod det klart for politikerne, at det var nødvendigt med en gennemgribende reform. Som det senere skal vise sig, var forløbet med 1970-reformen betragteligt anderledes end med reformen i 2007. Allerede i 1958 var der nedsat en Kommunallovskommission, som arbejdede med en løsning på de kommunale problemer. Der var flere kommuner, som ikke ventede på kommissionens resultater og frivilligt valgte at slå sig sammen for at imødekomme de stigende krav. Flere af disse sammenlægninger blev dog annulleret med 1970-reformen (Ibid, s. 16).

Rationalet bag reformen bundede i en erkendelse af, at den daværende kommunestruktur ikke længere var tidssvarende. For i takt med udviklingen af velfærdsstaten opstod der flere og større opgaver hos de offentlige myndigheder, som ikke længere kunne løftes af størstedelen af de mindre kommuner. Dette førte samtidig til en øget vækst i de offentlige udgifter, som regeringen havde svært ved at kontrollere, da styringsmekanismerne i kommunerne ikke var tidssvarende. Derfor var det også naturligt og forventeligt, at der blev vedtaget en omfattende reform i Folketinget, som skulle markere et kraftigt skridt mod moderne planlægning i den offentlige sektor. Muligheden for at gennemføre reformen i 1970 var således ikke opstået pludseligt, men var derimod resultatet af en langvarig proces, der involverede mange forskellige aktører.

Perioden efter 1970-reformen

Fra 1. april 1970 var de sidste dele af reformen endelig implementeret, hvilket førte store omvæltninger med sig. Alle tre forvaltningsled skulle til at varetage nye opgaver, og især de sammenlagte kommuner skulle til at opbygge deres administration og serviceudførelse på ny. Tiden var præget af økonomisk fremgang,⁴ hvilket også kunne mærkes på udgifterne til de offentlige ydelser, hvor især amterne stod for den største vækst (Blom-Hansen, m.fl. (2012), s. 23). Dette skyldtes hovedsagligt de udgiftstunge opgaver, som amterne havde fået ansvaret for, og især driften af hospitalsvæsenet fyldte i årsregnskabet.

Denne kraftige vækst i de offentlige udgifter gik ikke ubemærket hen, og det stod klart, at der skulle skabes tiltag for at få kommunernes økonomi under kontrol. Som det skete med opgavefordelingen, blev det også fundet nødvendigt at ændre i strukturerne mellem forvaltningsniveauerne. Ligestillingen mellem kommunerne og amterne, der blev indført med reformen, gjorde det lettere for centraladministrationen at regulere førstnævnte, da der ikke længere var individuelle hensyn at tage højde for. Samtidig blev der fra staten givet kommunerne mere frirum og selvstændighed til at varetage deres opgaver, som de fandt mest optimalt. Derudover blev meget af den styring og kontrol, som tidligere havde ligget hos staten, placeret hos amterne, da staten fandt det logisk at udnytte deres lokalkendskab ift. kommunerne. (Ibid, s. 32).

Sundhedsvæsenet

Til trods for at reformen var blandt de største og mest omfattende i Danmarks historie, skulle der gå lang tid, før forvaltningsstrukturen igen kom til debat. I løbet af 1990'erne voksede fokuset på hele landets sundhedsvæsen og især sygehusene. Der blev stillet spørgsmålstegn ved effektiviteten og kvaliteten af det arbejde, som blev udført. Denne bekymring havde tidligere ført til øgede bevillinger for at kunne følge med de forventninger til sygehusvæsenet, der tilsyneladende blev ved med at stige op gennem 1990'erne (Ibid, s. 47). Dette medførte også en strammere styring fra statslig side, hvilket selvfølgelig ikke kunne undgå at påvirke amternes autonomi.

Bekymringen for sundhedsområdet kom også til at præge valgkampen i 2001, hvor den sejrende VK-regering lovede yderligere tiltag mod et bedre sygehusvæsen. Dette indebar bl.a. igangsættelse af et udvalg, hvis opgave bestod i at evaluere det danske sundheds- og

⁴ Dog bremsede af de to oliekriser i 1973 og 1979

sygehusvæsen og hertil komme med anbefalinger til forbedringer (Christiansen & Klitgaard (2008), s. 48). Udvalgets formand blev sundhedsprofessor Kjeld Møller Pedersen, og udvalget kaldes her i opgaven for Sundhedskommissionen. Dets konklusioner bestod af flere kritikpunkter i forhold til sundhedsområdet, som tidligere udvalg også havde påpeget. Det nyskabende i rapporten var derimod kritikken af amtsstrukturen, hvor udvalget i stedet foreslår 3 alternativer til at lede sygehusvæsenet. Heriblandt en regionsmodel, som indebar færre amter, men fortsat med ansvaret for sygehusene.

Ovenstående problematik omkring syge – og sundhedsvæsenet, der allerede startede i 1990'erne, men for alvor fik fart på efter årstusindsskiftet, kan betegnes som en af de problemstrømme, der ledte til nedsættelsen af Strukturkommissionen. Ideen om at der skulle ændres i den grundlæggende forvaltningsstruktur begyndte at sprede sig blandt politikere og fagfolk, og pilen pegede i retning af amternes funktion.

Kommunernes størrelser

Samtidig med diskussionen omkring det danske sundhedsvæsen, spredte der sig sideløbende en debat omkring størrelserne på amterne og kommunerne og disses bæredygtighed. Netop bæredygtighed var et af nøgleordene ved reformen i 1970, da man ønskede at gøre kommunerne store nok til at kunne levere en ensartet og ordentlig service til borgerne. Der var dog begyndt at komme indikationer på, at de rige og fattige kommuner oplevede en stigende differentiering op gennem 1990'erne (Ibid, s. 48). De fattige kommuner oplevede samtidig, at udligningssystemet, som regulerede økonomiske forskelle mellem kommunerne, ikke længere bidrog nok. Disse kommuner samlede sig i foreningen Det Skæve Danmark, hvor de fik betydelig politisk gennemslagskraft, idet foreningen kunne samle hele 114 kommuner som medlemmer i 2001 (Ibid, s. 48). For at kunne blive optaget i foreningen skulle kommunen have under 12.000 indbyggere og ligge under landsgennemsnittet i forhold til skattegrundlaget pr. indbygger (Jyllands-Posten (2003), *Reservaterne: Nødråb fra udkanten af Danmark*). Foreningen ønskede bl.a., at regeringen arbejdede mere aktivt for at forbedre de erhvervsmæssige vilkår i deres kommuner: ”Vi vil gerne være hjemsted for mange flere vidensbaserede virksomheder og offentlige arbejdspladser med højt uddannede ansatte. [...] Og når det gælder placeringen af den type virksomheder og arbejdspladser, så mener vi, at regeringen har en stor andel af indflydelse”. (Ritzau (2003), *Det Skæve*

Danmark vil se handling), udtalte Flemming Eskildsen (V) borgmester i Sundsøre Kommune og formand for Det Skæve Danmark.

Med foreningens indtog på den kommunalpolitiske scene, kom der øget fokus på de forskellige vilkår, som fandtes mellem kommunerne. Dette bidrog samtidig til en splittelse mellem især hovedstadskommunerne og de mindre landegnskommuner, hvor der var forskellige opfattelser af, hvordan den kommunale virkelighed så ud.

Derudover viste flere undersøgelser, at de større kommuner var bedre til at skabe effektiv produktion end de mindre kommuner, hvilket typisk blev konkluderet som, at store kommuner var i stand til at udnytte de fordele, som ligger i stordrift. Ligeledes var det nemmere for de store kommuner at omsætte og implementere lovgivningen fra staten, da de havde flere ressourcer til rådighed, og derved kunne ansætte specialister inden for de ønskede felter. Den daværende finansminister, Mogens Lykketoft, havde allerede påpeget problematikken i 1998, da han mente, at flere af kommunerne var for små til at kunne håndtere de pålagte opgaver. Løsningen var, at kommunerne frivilligt skulle slås sammen med ligesindede kommuner, så de var bedre rustede. Amtsborgmesteren i Frederiksborg Amt, Lars Løkke Rasmussen, kunne dog ikke se det fornuftige i større kommuner, da han mente: [at] *Distancen til borgeren bliver større, og ressourcer kan lettere skjule sig og blive væk* (Ritzau (1998), *Lykketoft - Små kommuner bør slås sammen*). Som det fremgår senere i kapitlet, skulle han skifte mening.

Problemstrømme

I starten af 2000'erne var det især de to gennemgåede problematikker, som tydeliggjorde, at den daværende amts- og kommunalstruktur ikke længere var tidssvarende. Amternes varetagelse af syge- og sundhedsvæsenet blev i højere og højere grad fundet uhensigtsmæssig og som en forhindring i at opnå en bedre service til borgerne. VK-regeringen, som tiltrådte i efteråret 2001, var opsatte på at løfte kvaliteten, hvor den generelle kritik af amterne passede godt ind i den plan. Denne problemstilling kan derfor karakteriseres som en af de problemstrømme, der i sidste ende førte til Strukturreformen.

Den anden problemstrøm var den stigende differentiering mellem kommunerne, som fra flere sider blev set som et tegn på, at kommunestrukturen skulle revurderes, så bæredygtighed igen var gældende i alle kommuner. Kommunerne var dog langt fra enige

om, hvordan problemet skulle opfattes og håndteres, og afventede i stedet handling fra Folketinget.

Der er i de foregående afsnit blevet udpeget to problemstrømme i forhold til amts – og kommunestrukturen, som begge lagde op til handling fra Folketinget og især den siddende regering. Det kommende afsnit undersøger, hvilke løsningsstrømme, som var til stede.

Policy-strømme

Det havde længe været en mærkesag for det ene regeringsparti, Det Konservative Folkeparti, at få nedlagt amterne, da disse blev opfattet som et dyrt og unødvendigt forvaltningsled. Daværende statsminister, Poul Schlüter, startede debatten i slutningen af 1980'erne, som efterfølgende blev en fast del af partiets politik (Christiansen & Klitgaard (2008), s. 56). Det samme gjorde sig gældende med VK-regerings støtteparti, Dansk Folkeparti, der ligeledes tilsluttede sig ønsket om nedlæggelse af amterne, dog med mere fokus på forbedring af hospitalsvæsenet end sænkning af de offentlige udgifter. Begge partier kan derfor opfattes som nogle af de tidligste aktører i forbindelse med Strukturreformen. Deres policy-strøm var nedlæggelse af amterne, men det var først i starten af 2000'erne, at de kunne få denne koblet sammen med de sideløbende problem-strømme.

En anden aktør, der i høj grad bidrog til at få en strukturreform på den politiske dagsorden, var Dansk Industri. Interesseorganisationen var aktivt gået ind i debatten i maj 2002 med udgangspunkt i to egenproducerede analyser, som påviste, at det dobbelte forvaltningsled i amterne og kommunerne bidrog til en unødvendig høj skattesats. Deres løsning var en kraftig reducere i antallet af amter og kommuner. (Ibid, s. 54).

Policy-strømmene var således præget af et ønske om en reduktion af amterne og kommunerne, samt et ønske om en generel nedlægning af amterne. Dette skulle resultere i mere effektiv offentlig administration for færre midler. Det næste afsnit beskæftiger sig med den politiske strøm, for at undersøge hvilke aktører, som var en del af processen, og hvilken indflydelse de havde undervejs.

Den politiske strøm

Fra politisk side var hovedaktørerne Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, der som nævnt gennem længere tid havde presset på for en omlægning af den administrative

struktur. Disse var stabile aktører, der blev ved med at forsøge at få amternes eksistensgrundlag på den politiske dagsorden. Deres rolle skiftede undervejs i forløbet, da de gik fra at være oppositionspartier til hhv. regeringsparti og støtteparti.

Det andet regeringsparti, Venstre, havde op gennem 1990'erne holdt lav profil på området og ikke markeret sig på nogen særlig måde i forhold til problemstillingen omkring amterne og kommunernes fremtid. Partiet var i efteråret 2001, udover at være det største i Folketinget, også et af de store amts- og kommunalpartier sammen med Socialdemokraterne, og havde således et stort landspolitisk bagland, der skulle tages hensyn til. Dette medførte selvfølgelig, at partiet ikke i samme grad havde mulighed for at støtte op om de to andre regeringspartiers ønske om kraftige reduktioner i forvaltningsstrukturen, da det ville ramme egne lokalpolitikere hårdt. Partiets top kom så sent som i foråret 2001 med en forsikring om, at man ikke ville diskutere reformer foreløbig, og at det generelt ikke var en del af partiets politik. (Berlingske Tidende (2001), *Venstreleder vil have ny struktur for amterne*).

Socialdemokratiet, som havde regeringsmagten op til efteråret 2001, havde ligesom Venstre et stort lokalpolitisk bagland, hvor partiet besad omkring halvdelen af borgmesterposterne i amterne og kommunerne (Christiansen & Klitgaard (2008), s. 57). Partiet var derfor selvskrevet til at være en stor aktør, men forholdt sig forholdsvis tavs omkring problemstillingen. Udgangspunktet i forhold til kommunerne var, at det var op til dem selv at slå sig sammen, hvis de ikke mente, de havde kapacitet til at løse deres opgaver (Ritzau (1998), *Lykketoft - Små kommuner bør slås sammen*).

Blandt den politiske strøm er det udover DI, som blev nævnt i forrige afsnit, også relevant at inddrage de to interesseorganisationer KL og Amtsrådsforeningen. Kommunernes Landsforening oplevede omkring årtusindskiftet en stigende differentiering mellem dets medlemmer, hvilket blev eksemplificeret med fraktionen Det Skæve Danmark. Organisationerne overlod de økonomiske og udviklingsmæssige spørgsmål til Folketinget, men gik derimod aktivt ind i spørgsmålet om kommunernes størrelser og hertil sammenlægninger. KL ønskede i lighed med Socialdemokratiet ikke tvangssammenlægninger og mente, at det var op til kommunerne selv, om hvorvidt de ønskede sammenlægning – og med hvem: ”Vi har altid været lidt bange for at tage fat i det her, fordi der er så mange meninger om det. Men nu er tiden moden. Der er gået mange år

*siden den sidste reform, og der er flere uden for kommunerne, der er begyndt at diskutere de her ting. Derfor må vi påtage os ansvaret og selv bidrage til debatten”, udtalte KL’s daværende formand, Anker Boye (S) i 1999 (Politiken (1999), *Kommuner forbereder stille reform*).*

I citatet erkendte Anker Boye, at en reform kunne være nært forestående og ønskede derfor at være på forkant med situationen ved selv at være med til at skabe debatten. Således håbede han på, at KL ville få markant indflydelse på en fremtidig reform og slog samtidig fast, at han bestemt ikke mente, Folketinget alene kunne vedtage en ordentlig reform: *”Efter sæbeoperaen med hovedstadsreformen er der ingen, der tror på, at det er Folketinget, der skal stå for en reform af den kommunale struktur i Danmark. Det er en opgave, kommunerne må påtage sig.”* (Ritzaus Bureau (1999), *KL advarer mod forhastede kommunesammenlægninger*).

I amternes interesseorganisation, Amtsrådsforeningen, fandtes der efterhånden også samme erkendelse som hos KL, at det blot var et spørgsmål om tid, før der ville komme en ny reform. Formanden, Roskildes Amtsborgmester Kristian Ebbensgaard udtalte: *”Jeg tror, at der kommer en ny kommunalreform [...] Men jeg mener, at kommunalreformen skal forberedes på en ordentlig måde. Man skal ikke glemme, at hverdagen altså også skal leves.”* (Berlingske Tidende (2002), *Amternes sidste støtte smuldrer*). Som citatet viser, var formanden ikke afvisende over for en reform, hvilket var et stort skifte fra forrige formand, som i 2001 kaldte forslaget *idiotisk* og afviste blankt en ny reform (Berlingske Tidende (2001), *Venstreleder vil have ny struktur for amterne*).

Den politiske strøm blev op til Strukturreformen udgjort af aktører med forskellige agendaer. Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti havde i en årrække ført den samme politik på området og var klare i deres udtalelser, Poul Nødgaard (DF), Folketingsmedlem: *”En nedlæggelse af amtskommunerne må og skal være den første, der skal til, hvis fornyelse, forenkling og modernisering af den offentlige sektor skal blive til andet og mere end skønne hensigtserklæringer herom”* og *”Hovedformålet er og bliver en afskaffelse af amterne, hvor de områder, der ikke helt kan afskaffes, fordeles på staten og kommunerne, ligesom en række opgaver skal privatiseres”* (Dagbladens Bureau (1996), *Hør borgerne og nedlæg amterne*)

De ønskede amterne nedlagt og jo før desto bedre. Venstre derimod var mere undvigende i deres udtalelser og holdt sig egentlig i baggrunden langt op i forløbet. Enkelte Venstrepolitikere bidrog til tider til debatten dog uden, at partiets top deltog.

På den modsatte side af Folketinget hos Socialdemokratiet havde der længe hersket overbevisningen om, at det var nødvendigt med reformer i forvaltningsstrukturen. Disse drejede sig om de små kommuners vilkår, som partiet ønskede at forbedre. Et af de afgørende punkter for en reform var, at den skulle komme nede fra og op – altså fra kommunerne selv.

Samme målsætning fandtes hos Amtsrådsforeningen og KL, der efterhånden blev nødt til at se realiteten i øjnene og forberede sig på ændringer i strukturen. Derfor tog KL selv initiativ til at diskutere den fremtidige kommunestruktur, mens Amtsrådsforeningen kæmpede med divergerende målsætninger for amterne og var således ikke så fremtrædende i diskussionen.

Dette afsnit har udpeget forskellige aktører, som enten deltog i debatten omkring forvaltningsstrukturen i Danmark, eller var berørt af denne. Det er påvist, at aktørerne op til, at strukturreformen kom på den politiske dagsorden, havde forskelligt engagement og målsætninger. Nogle deltog mere aktivt end andre i debatten og havde klare intentioner, mens andre, af forskellige årsager, blev presset til at komme med udmeldinger.

Det næste afsnit undersøger, hvordan Strukturreformen kom på den politiske beslutningsdagsorden, og hvilke af de ovenstående aktører, som var afgørende for, at det skete.

Et vindue åbner

Venstre havde sammen med Det Konservative Folkeparti overtaget regeringsmagten i efteråret 2001, hvor den parlamentariske støtte udgjordes af Dansk Folkeparti. Efter otte år som statsminister måtte Poul Nyrup Rasmussen aflevere nøglerne til statsministeriet til Anders Fogh Rasmussen. Adskillige aktører øjende derfor muligheden for at få nye tiltag på den politiske beslutningsdagsorden, som ikke tidligere havde været mulige. Dette inkluderede en strukturreform, hvor det især var to begivenheder, der bidrog hertil.

Dansk Industri begyndte i foråret 2002 at køre en kampagne for en mere effektiv offentlig sektor, hvor en af målsætninger med dette var skattelettelse til borgerne. Værktøjet skulle være en nedlæggelse af amterne og sammenlægning af kommuner, da begge blev opfattet

som en kilde til for højt skatteniveau. Argumenterne var hørt før (jf. Det Konservative Folkeparti), men Dansk Industri formåede at få bred opbakning til forslaget gennem intens mediedækning og støtte fra en bred vifte af borgmestre omkring i landet (Vrangbæk (2010), s. 210).

Den anden begivenhed, der efterfølgende er tillagt stor værdi, er Venstre-politikeren Rikke Hvilshøjs indlæg i Berlingske Tidende i sommeren 2002, hvori hun forsigtigt diskuterer relevansen af en ny forvaltningsstruktur. Dette indlæg kombineret med DI's kampagne, fører til en stigende debat omkring den daværende struktur, og om denne var tidssvarende. Statsministeren og indenrigsministeren havde hen over sommeren været forholdsvis tavse omkring problematikken, men d. 9. august proklamerede førstnævnte, at han ville nedsætte en kommission, som skulle gå strukturen efter i sømmene og herefter komme med en vurdering samt anbefalinger til en fremtidig struktur (Christiansen & Klitgaard (2008), s. 68).

Nedsættelsen af Strukturkommissionen er dog kulminationen på flere års tiltagende problemstrømme og ikke blot DI og Rikke Hvilshøj bidrag til debatten. Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti havde f.eks. gennem længere tid argumenteret for en nedlæggelse af amterne, uden at det førte til, at emnet kom på beslutningsdagsordenen. Grunden til at det netop skete her skyldtes, at flere problemstrømme løb sammen med policy-strømme:

- For høj skattesats, løsning: Reducering til kun to skatteudskrivende led.
- Ineffektivt syge- og sundhedsvæsen, løsning: Fratagelse af ansvaret fra amterne.
- Kommunernes størrelser, løsning: Færre og større kommuner.

Ovenstående er tre eksempler på gennemgående problemstrømme koblet sammen med policy-strømme. Der havde således gennem længere tid været fokus på problematikken, men det var først i sensommeren, at det kom på den politiske beslutningsdagsorden. Årsagen til dette skal bl.a. findes hos DI og Rikke Hvilshøjs indtog på scenen, men det er samtidig også relevant at hæfte sig ved udskiftningen af de afgørende aktører.

VK-regeringen havde året forinden overtaget magten på Christiansborg, og hvor Det Konservative Folkeparti ønskede at nedlægge amterne, forholdt Venstre sig umiddelbart afvisende overfor ideen. Det er dog tankevækkende, at Anders Fogh allerede i august 2002 valgte at nedsætte en kommission til at komme med bud på en fremtidig struktur efter den

forholdsvise korte debat hen over sommeren. Især i betragtning af at både han og indenrigsministeren havde meldt ud i foråret, at de var tilfredse med den daværende struktur, og at der ikke ville komme en reform foreløbigt (Vrangbæk (2010), s. 210). Det kan derfor tænkes, at Fogh og Løkke faktisk gerne ville have en reform, men ikke selv kunne sætte det i gang, da det ville skabe protester fra det politiske bagland, og de i stedet ønskede, at kravet om en reform skulle komme nedefra.

De seneste afsnit har præciseret, hvordan en reform af forvaltningsstrukturen gik fra at være utænklig til senere at komme på den politiske beslutningsdagsorden. Der har været flere forskellige begivenheder, som muliggjorde det, samtidig med at enkelte aktører har arbejdet hårdt for at få politiseret emnet.

Det næste afsnit undersøger selve den politiske forhandlingsproces, som foregik undervejs mellem regeringen, oppositionen og relevante interesseorganisationer. Ligeledes inddrages Strukturkommissionens arbejde og dets indflydelse på outputtet.

Strukturkommissionen

Statsministeren valgte som konsekvens af den tiltagende debat hen over sommeren 2002 at nedsætte Strukturkommissionen, der skulle arbejde frem mod en holdbar og nutidig forvaltningsstruktur. Selve rammerne for kommissionens betænkninger var brede, da Anders Fogh Rasmussen prioriterede bedre service til borgerne fremfor at lægge sig an på en bestemt struktur: *”Det ville låse arbejdet i kommissionen fast, hvis jeg på forhånd sagde, hvordan jeg ville have det. Det vigtige er ikke bestemte strukturer, men om vi har en offentlig sektor, der kan leve op til borgernes krav”* (Kristeligt Dagblad (2002), *Fogh varsler kommunalreform*).

Efter nogle ugers tovtrækkeri kunne statsministeren præsentere den tolv mand store kommission med Sygeforsikringen Danmarks administrerende direktør, Johannes Due, som formand. De resterende medlemmer bestod af tre eksperter⁵, hovedsagligt fra det akademiske forskningsmiljø; embedsmænd fra berørte ministerier samt en repræsentant fra hhv. Amtsrådsforeningen og KL. De to interesseorganisationer tog roligt imod udsigten til en grundig vurdering af den offentlige forvaltning, da statsministeren som sagt havde lovet kommissionen frie hænder i sit arbejde uden et fastlagt slutresultat. Ligeledes understregede

⁵ Poul Erik Mouritzen (Professor, Syddansk Universitet), Jørgen Søndergaard (Direktør, Socialforskningsinstituttet) og Erik Bonnerup (Tidligere direktør, både i den offentlige og private sektor).

kommissionens formand, at arbejdet bestod i en bred undersøgelse af kommunernes og amternes størrelser og opgaver, samt fordelingen af disse mellem de tre forvaltningsled. Hvis der herskede en nervøsitet hos amterne omkring deres fortsatte eksistens, gjorde Johannes Due sit for at berolige: *”Vi skal lave et stykke meget målrettet arbejde med en kort tidsfrist. Og det handler naturligvis også om amterne, men ikke kun om dem”* (Jyllands-Posten (2002) *Kommission: Amter under lup*).

Indledende politiske forhandlinger

Kommissionen fik halvandet år til at komme med sine betænkninger, og imens brugte indenrigsministeren tiden på at forberede sit parti på en kommende reform. Dette var en overordentlig opgave, da Venstre besad mange af borgmesterposterne rundt om i de små kommuner. Borgmestrene frygtede, med rette, at deres kommuner ville indgå i en sammenlægning og derved risikere at miste borgmesterkæden. Det var derfor Lars Løkke Rasmussens opgave, at overbevise borgmestrene om det fornuftige i en kommunalreform, og hovedargumentet bestod i, at borgmestrene højst sandsynligt kunne se frem til en større opgaveportefølje på bekostning af amterne (Ibid, s. 105). Venstre-kollegaen Jens Rohde udtrykte det således: *”Lars tog simpelthen ud i landet og fik talt med alle. Og derefter begyndte mange kommunalfolk at indstille sig mentalt på, at der ville ske noget”* (Weekendavisen (2004), *Kuppet*).

Det er igen påfaldende til trods for udmeldinger om, at Venstre ikke havde lagt sig fast på nogen fremtidsstruktur på daværende tidspunkt, kunne Lars Løkke altså allerede dengang love primærkommunernes borgmestre mere ansvar og flere opgaver. En anonym kilde fra Venstres amtskommunale bagland understreger pointen præcist: *”Undervejs var der ingen ende på Lars Løkkes sorte snak. Han snakkede os ihjel og fik folk til at tro, at diskussionen stadig var i gang, selvom han allerede vidste, hvor han ville hen”* (Ibid). Som man kan forstå på citatet, havde topledelsen i Venstre længe haft en skjult agenda om at nedlægge amterne og reducere antallet af kommuner. Dette stemmer godt overens med den tidligere påstand om, at Anders Fogh og Lars Løkke faktisk gerne ville have en reform, men afventede situationen.

De fire modeller

Efter halvandet års arbejde kunne Strukturkommissionen d. 9. januar 2004 præsentere deres anbefalinger til en fremtidig forvaltningsinddeling. Foran et stort opbud af pressefolk,

politikere, kommunalforskere, osv. fortalte kommissionens formand, at de var landet på fire forskellige modeller:

1. Opretholder opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner, men reducerer antallet af amter og kommuner.
2. Den brede amtsmodel: Færre amter og kommuner, som får tilført flere opgaver.
3. Antallet af kommuner og amter reduceres. Kommunerne får flere opgaver på bekostning af amterne.
4. Statsmodellen: Det regionale forvaltningsled fjernes, og opgaverne bliver fordelt mellem staten og kommunerne.

Afsluttende forhandlinger

Med kommissionens betænkninger på plads kunne det politiske bearbejde begynde for forhandlingslederen Lars Løkke Rasmussen. Blandt Folketingets partier herskede der fra start en tro på, at en reform af den størrelse skulle og ville blive vedtaget gennem et bredt forlig. Oppositionspartierne havde derfor hvert især produceret udkast til, hvordan de mente, at den kommende reform skulle formes. Socialdemokratiet, De Radikale og SF støttede alle den brede amtsmodel, mens Enhedslisten derimod slet ikke mente, at en reform var nødvendig (Christiansen & Klitgaard (2008), s. 110f).

Blandt regeringspartierne var der enighed på de fleste felter, dog foretrak Det Konservative Folkeparti en mere yderliggående reform end Venstre, hvor de kommende regioners opgaver og ansvar ikke skulle være så omfangsrigt som hos amterne. Ligeledes mente Det Konservative Folkeparti, at antallet af regioner skulle være færre end fem, hvilket Venstre ikke støttede op om. Regeringens udspil bestod derfor af fem sundhedsregioner uden skatteudskrivningsret men med direkte folkevalgt ledelse. Kommunernes størrelser skulle være på mindst 30.000 indbyggere og derved store nok til at overtage mange af amternes opgaver. Udspillet reduktion af regionernes rolle kom bag på oppositionen, som ikke følte, at regeringen havde lyttet til deres forslag forinden. Dette var dog med undtagelse af Dansk Folkeparti, som kort efter at forhandlingerne var gået i gang, meddelte, at de var parate til at skrive under på regeringens udspil (Ibid, s. 121). Med Dansk Folkepartis udmelding fik regeringen flertal for sit udspil allerede og var derfor ikke længere afhængig af de kommende forhandlingers mulighed for at skabe flertal.

Dette forhindrede dog ikke Lars Løkke i at invitere resten af oppositionen til forhandlinger, da han fortsat forsøgte at skaffe et bredt flertal bag reformen. Forhandlingsforløbet gik ikke gnidningsfrit, og brød sammen flere gange undervejs, hvilket var en stærk indikation på, hvor langt parterne stod fra hinanden. Selvom det Konservative Folkeparti tidligt i forløbet meldte ud, at det ikke var afgørende, at få Socialdemokraterne med i forliget, forsøgte regeringens forhandlere til det sidste at inddrage dem, de Radikale og SF (Ibid, s. 124). Til forskel for regeringens oprindelige udspil forhandlede parterne sig frem til at overdrage flere af opgaverne fra kommunerne til regionerne, bl.a.: kollektiv trafik, regional udvikling og en del af miljøområdet. Der opstod dog større og større utilfredshed med de økonomiske afklaringer omkring reformen, hvilket i sidste ende førte til, at Socialdemokraterne og de Radikale endeligt sprang fra forhandlingerne.

Det, som skulle have været et bredt forlig, endte med at blive vedtaget af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti. Selvom der fra start af var flertal for regeringens oprindelige udspil, kom reformen til at indeholde flere af forligspunkterne fra forhandlingerne med oppositionen. Lars Løkke forklarede det med, at de fortsat ønskede en bred og holdbar reform til trods for den manglende enighed med oppositionen. Dette stemmer godt overens med Carmines teori om, at (politiske) modstandere vil fokusere på emner, hvor de selv står stærkt og modstanderen svagt. Hvis regeringen havde udformet reformen nøjagtigt som deres oprindelige udspil, ville de stå alene med kritikken, hvis reformen skulle vise sig at være upopulær. Derfor inddrog regeringen flere af de punkter, hvor de var blevet enige med oppositionen, så de ikke stod fuldstændig alene med en eventuel kommende kritik af reformen fra vælgerne og den generelle offentlighed.

Oppositionen ville derimod kunne bruge kritikken til at profilere sig selv på vegne af regeringen ved f.eks. at fremhæve punkter, hvori de ville have udformet reformen anderledes. Det er derfor ikke usandsynligt, at det kan være grunden til, at Socialdemokraterne og de Radikale forlod forhandlinger kort tid før vedtagelsen. Udover at de følte, at parterne stod for langt fra hinanden, så kan de have øjnet en mulighed for et fordelagtigt emne at bringe op i den kommende valgkamp på bekostning af regeringen.

Forklaringen på reformens endelige udformning afhænger således af, hvem man spørger. Regeringen mente, at Socialdemokraterne og de Radikale forlod forhandlingerne af

strategiske grunde i forhold til et kommende valg. Oppositionen derimod følte aldrig, at regeringen var indstillet på et bredt forlig, da de som sagt allerede havde skaffet et flertal inden forhandlingerne.

I forhold til ovenstående analyse og med udgangspunkt i teorien om *emnekonkurrence* er der meget, som tyder på, at svaret udgøres af begge opfattelser. Regeringen kunne have vedtaget reformen uden oppositionens forligspunkter, men valgte at gøre det som et forsøg på at nedtone fremtidig kritik, og derved fratage oppositionen den fordel. I en kommende valgkamp ville regeringen være sårbar overfor kritik af reformen, da en reform af dens omfang har stor indflydelse på borgernes hverdag, hvilket ofte medfører utilfredshed i begyndelsen. Dette er en risikabel strategi, men regeringen må have vurderet, at det ville gavne den mere at inddrage oppositionens forligspunkter end at vedtage en ren VKO-reform.

At Socialdemokraterne og de Radikale valgte at forlade forhandlingerne kan have flere grunde. Dels var der utilfredsheden med selve forhandlingerne og regeringens manglende vilje til at give efter på flere punkter. Derudover ville en eventuel ny regering med Socialdemokraterne i spidsen ikke være bundet af forliget og derved kunne ændre i reformen, såfremt der kunne opnås et flertal for det (Ibid, s. 135). Slutteligt har de strategiske overvejelser formentlig også haft en rolle, da det på daværende tidspunkt snildt kunne tænkes, at reformen ville blive en fiasko. Partierne ville derfor nemt kunne inddrage reformen i en valgkampsdebat og dermed styrke deres position hos vælgerne på bekostning af regeringen.

Delkonklusion

Kapitel 1 har gennemgået den strukturelle udvikling i Danmark, hvor fokus har været på Strukturreformen i 2007 og dennes udformning. Reformens tilblivelse står i kontrast til Kommunalreformen i 1970, som var resultatet af længere tids arbejde og forhandlinger, hvor der samtidig var en generel erkendelse hos Folketingets partier om, at en reform af den kommunale struktur var nødvendig. Da reformen endelig blev vedtaget og skulle implementeres, stod det hurtigt klart, at det var den største struktur- og opgavefordelingsreform i mange år. Til trods for småproblemer skulle der gå et godt stykke tid, før en reform igen kom på den politiske beslutningsorden. Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti forsøgte dog allerede op gennem 1990'erne at skabe opmærksomhed

omkring amterne, som partierne mente var overflødige og derfor burde nedlægges. Dog uden at dette fik nogen afgørende effekt.

Til at forklare hvordan en reform af den daværende struktur kom på den politiske dagsorden, er Kingdons teori om agenda setting benyttet til at udpege de 3 strømme, som kan føre til, at et emne kommer på beslutningsdagsordenen. I forhold til Strukturreformen i 2007 er der udpeget følgende strømme:

- Problemstrømme: Amternes og kommunernes størrelser; Ineffektivt syge- og sundhedsvæsen, som ikke leverede nok kvalitet; for høje offentlige udgifter.
- Policy-strømme: Reducering af forvaltningsled til kun to, hvor amterne skulle omdannes til regioner uden skatteudskrivningsret, og i flere løsningsforslag styres af en politisk nedsat bestyrelse. Regionerne skulle kun have syge- og sundhedsområdet som ansvarsområde.
- Politiske strømme: Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti som de tidligste aktører. Herudover Dansk Industri og sidenhen Venstre, som endte med at spille den største rolle ift. Strukturreformens udformning.

De tre strømme fandt sammen ved det vindue, som åbnede sig, da VK-regeringen overtog regeringsmagten i efteråret 2001. For selvom Venstres topledelse kort før valget udtalte, at en kommunalreform ikke var en del af partiets politik, gik der ikke lang tid, før indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen nedsatte Strukturkommissionen. Dets arbejde bestod i at undersøge, hvilke problemer som fandtes i den daværende struktur- og opgavefordeling og hertil komme med anbefalinger til løsninger på disse. Efter halvandet års arbejde kom kommissionen med fire anbefalinger, som alle lagde op til enten at nedlægge amterne eller i hvert fald en reducere af amter og kommuner.

Med anbefalingerne kunne Lars Løkke indkalde til forhandlinger mellem regeringen og Folketingets restende partier. Fra start af herskede der en tro på et bredt forlig mellem regeringen og oppositionen, men det blev hurtigt klart, at parterne stod for langt fra hinanden. Det endte derfor med, at regeringen sammen med støttepartiet Dansk Folkeparti vedtog en reform i juni 2004 uden om oppositionen. Der var dog flere af Socialdemokratiets krav, som kom med i den endelige reform, f.eks. at de kommende regioner skulle ledes af

folkevalgte politikere. Reformen blev altså ikke så yderliggående, som især Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ellers havde lagt op til fra start af. Forklaringen på dette skyldes sandsynligvis Venstres ønske om ikke at stå alene politisk med en reform af denne størrelse og ved at inddrage nogle af Socialdemokratiets krav, ville de stå stærkere i den kommende valgkamp.

Skal der endeligt konkluderes, hvorfor reformen fik den form, som den gjorde, skyldes det resultatet af et kompromis internt i VK-regeringen samt en politisk erkendelse af, at reformens levetid ville forlænges, hvis nogle af oppositionens krav blev inddraget.

Kapitel 2

Ovenstående gennemgang og analyse af forløbet af hvordan den kommunale struktur har udviklet gennem de sidste årtier og især analysen af Strukturreformens indtog på den politiske beslutningsdagsorden, har fremhævet særligt afgørende aktører for reformens resultat. Det følgende afsnit behandler disse aktører og laver en vurdering af deres argumenter sat op imod forskningsrapporter fra perioden for at analysere, hvilket niveau aktørernes argumentationer for en reform tilhører.

Aktører

Den første aktør, som er fundet, er Det Konservative Folkeparti, som siden Schlüter-regeringen i slutningen af 1980'erne har haft det som en politisk mærkesag at nedlægge amterne. Partiet har om nogen været en policy-entreprenør og har benyttet enhver mulighed til at fremføre sine synspunkter. Den næste aktør er Dansk Folkeparti, der siden sin stiftelse i 1995 ligeledes ønskede amterne nedlagt og samtidig en omfattende reformering af syge- og sundhedsområdet. Den sidste aktør er Venstre, der i modsætning til de andre to partier ikke havde nogen længerevarende politisk målsætning om en nedlæggelse af amterne. Længe forholdt partiet sig passivt, og det var først ved regeringsovertagelsen i efteråret 2001, at partiet blev tvunget til at tage stilling til strukturspørgsmålet. Det kan måske derfor undre, at Venstre er valgt til denne analyse, og grunden til dette skyldes flere ting: Venstre var det største regeringsparti, da reformen blev udformet og vedtaget; Venstre-politikeren Lars Løkke Rasmussen var forhandlingsleder, og derved havde han ansvaret for dets forløb; og slutteligt kapitel 1's analyse om hvorvidt Venstre havde en underliggende politisk målsætning om en reform fra start af.

Det næste afsnit gennemgår punktvis partiernes argumenter for at analysere dem i forhold til relevante forskningsrapporter om problemstillingen.

Den offentlige sektors voksende udgifter

Siden Kommunalreformen i 1970 oplevede Danmark en næsten uafbrudt stigning i udgifterne til det offentlige, hvilket har haft kraftig indvirkning på skatte trykket. F.eks. er den gennemsnitlige kommunale indkomstskat steget fra 16,2 % i 1970 til 33,1 % i 2010 (Blom-Hansen, m.fl. (2012), s. 24). Selvom det nye sundhedsbidrag er inkluderet i de 33,1 %, er det stadigvæk en betragtelig stigning. Det Konservative Folkeparti, der altid har haft

lavt skattetryk som en af deres politiske mærkesager, har bekymret fulgt med den offentlige sektors stigende udgifter. Allerede i 1994 foreslår partiet at mindske det offentlige bureaukrati og administration ved at nedlægge amterne og give kommunerne deres arbejdsopgaver: ”*Det er kostbart og helt unødvendigt at drive 14 amtslige administrationer*”, udtalte daværende partiformand Torben Rechendorff (Berlingske Tidende (1994), *Konservative vil nedlægge amterne*). I udtalelsen argumenterer Rechendorff for, at amterne er et overflødigt forvaltningsled og kilde til unødige offentlige udgifter. Denne diskurs bliver et af partiets hovedargumenter for en reform og nævnes hyppigt, når snakken falder på amterne. Løsningen skulle i stedet være tre regioner med politisk udpegede bestyrelser med ansvaret for sundhed, trafik og erhvervsfremme. Skatteopkrævningen skulle fjernes, og regionerne skulle i stedet finansieres af kommunerne og staten. (Jyllands-Posten (2000), *Amter væk inden 2005*). Ved brug af teorien om emnekaraktistika kan man definere partiets politiske målsætning som et regeringsemne, da det hverken fylder meget i medierne eller hos de andre partier. Til trods for en begyndende erkendelse blandt Folketingets partier om nødvendigheden af en reform, er det ikke denne problemstilling omkring de offentlige udgifter, som fylder i debatten.

Hvorvidt partiet havde ret i, at de offentlige udgifter kunne mindskes ved at nedlægge amterne, forsøger en rapport fra OECD at skabe klarhed over. Rapporten blev udgivet i 2002 og undersøger bl.a. det danske offentlige forbrug sammenlignet med andre europæiske lande, samt fordele og ulemper ved decentralisering af den offentlige sektor.

Rapporten starter med en gennemgang af de offentlige udgifter i Danmark, hvor en sammenligning med flere europæiske lande viser, at landet havde de højeste udgifter målt i forhold til BNP. En af de væsentligste forklaringer på det, var det høje antal af offentlige goder, som borgerne havde til rådighed som følge af det høje skattetryk. Selvom der generelt havde været stagnering, faktisk ligefrem tendens til fald, i de samlede udgifter op gennem 1990'erne, påviser rapporten en stigning indenfor skolegang, børnepasning og lægehjælp (OECD (2002), s. 7). Samtidig ville de kommende demografiske forskydninger med flere ældre, betyde et stigende pres på de offentlige udgifter og et fald i skatteindtægter.

Udover det høje forbrug er den danske offentlige sektor også særpræget pga. dens grad af decentralisering. De lokale myndigheder (kommuner og amter) råder over betragteligt større

budgetter⁶ end lignende instanser i udlandet, og dertil også større ansvar. Fordelen ved det er et stærkere nærdemokrati, da lokalpolitikere kommer tættere på borgerne og nemmere kan stilles til ansvar for den førte politik (Ibid, s. 25). Ligeledes giver denne ansvarsfordeling staten muligheder for *blame avoidance* i forbindelse med upopulære beslutninger ved at føre ansvaret over på de lokale myndigheder.

Udover øget kontrol med amternes og kommunernes økonomier, anbefales der i rapporten også, at det offentlige i højere grad benytter sig af stordriftsfordele for at holde udgifterne nede. Det er især sidstnævnte løsning, der er interessant i forhold til Det Konservative Folkepartis politiske målsætning om en nedlæggelse af amterne. I rapporten sættes der nemlig fokus på kommunernes størrelser, som ikke i gennemsnit var mindre end i de andre europæiske lande, men skulle varetage langt flere og større opgaver. Flere af kommunerne havde ikke den nødvendige kapacitet til dette, og derfor bliver kommunesammenlægninger foreslået som en løsning. Hvorvidt amterne skal nedlægges af denne grund, berøres ikke direkte i rapporten, der til gengæld gentagende gange fremhæver de stordriftsfordele, som sammenlægninger ville medføre. Rapporten bakker altså op om Det Konservative Folkepartis argumentation om de økonomiske og administrative gevinster, som en reform ville medføre og understreger derved, at partiets ønske ikke kun stammer fra ideologiske overbevisninger.

Det Økonomiske Råd undersøger i deres forårsrapport fra 2002 samme problemstilling som ovenstående fra OECD. Her er der ligeledes en grundig gennemgang af fordele og ulemper ved at have en decentraliseret offentlig sektor, og en analyse af kommunernes og amternes størrelser sat op imod deres opgaveansvar. I de beregninger, som rapporten henviser til, tyder det på, at inden for visse områder kunne der udvindes stordriftseffekter. På børne- og skoleområdet faldt udgifterne i takt med, at størrelsen på kommunen steg – dog kun op til 20.000 borgere for børneområdet, hvor det så steg igen (Det Økonomiske Råd (2002), s. 137). På administrationsområdet fandtes der derimod temmelig præcise effekter ved kommunesammenlægninger: ”Besparelsen svarer til 1/2-1 1/2 pct. af de samlede nettodriftsudgifter og 2-4 pct. af udgifterne for de pågældende kommuner. På indtægtssiden svarer det til en nedsættelse af kommuneskatten med omkring 1 pct. point i de pågældende kommuner” (Ibid, s. 138). Ifølge disse udsagn ville der kunne opnås betydelige besparelser

⁶ 70 % af det samlede offentlige forbrug (OECD (2002), s. 10)

på administrationsområdet ved stordrift, hvilket understøtter Det Konservative Folkepartis udsagn herom, og som således kan karakteriseres som tilhørende det økonomisk-administrative niveau. Deres politik på området stammede sandsynligvis oprindeligt fra dels ideologiske overbevisninger og dels et ønske om at promovere sig hos vælgerne, men rapportens analyser viser, at der også var økonomisk rationalitet i deres politik.

Som følge af den øgede opgavetilførsel fra staten til kommunerne, anbefaler Det Økonomiske Råd, at størrelsen på kommunerne skulle forøges gennem sammenlægninger, da de ville være bedre rustet til at håndtere den stigende økonomiske byrde, som de nye opgaver krævede (Ibid, s. 177). Derudover anbefaler Rådet, at Folketingspolitikere så nærmere på amterne og deres varetagelse af sundhedsområdet: *”Hvis der fra centralt hold ikke er accept af forskelle i prioriteringer mellem behandlinger eller i serviceniveau, forsvinder et vægtigt argument for en amtskommunal organisering og finansiering af sundhedsområdet”* (Ibid, s. 177). Rådet mener således, at amternes styring af sygehusene, osv. mister sit berettigelsesgrundlag, hvis det alligevel er politikerne på Christiansborg, som dikterer retningslinjerne. Det samme gør sig gældende med ungdomsuddannelserne, som de mener, bør samles under én myndighed, og ikke som i den daværende organisering, hvor amterne havde ansvaret for det almene gymnasie, mens staten havde erhvervsuddannelserne.

Anbefalingerne lægger op til debat, om den offentlige sektors organisering var hensigtsmæssigt. For hvorfor bevare myndighedsansvaret for sundhedsområdet hos amterne, hvis regeringen alligevel følte, at det var nødvendigt med retningslinjer fra centralt hold, for at amterne kunne varetage opgaven godt nok. Folketingspolitikere skulle derfor enten centralisere sundhedsområdet, eller acceptere den daværende decentralisering og dermed den variationen i opgaveudførelsen hos de enkelte amter, som det medfører.

Det Konservative Folkepartis argumentation, om at der skulle spares på det offentlige forbrug, og at de besparelser kunne findes ved en reform af den offentlige styring, stemmer godt overens med ovenstående rapporters konklusioner. Begge rapporter anbefaler kommunesammenlægninger, for at de mindste kommuner kunne følge med i de krævende opgavetilførsler fra staten, der fandt sted i de år. Derudover påpeger rapporterne den økonomiske gevinst ved stordriftsfordelene, som større kommuner kunne profilere på. Ingen af rapporterne anbefaler direkte, at amterne skal nedlægges, men der er enighed om, at en

større reform er nødvendig, uden at amterne nødvendigvis fortsat er en del af den offentlige forvaltning. Til trods for at Det Konservative Folkepartis politik på området sandsynligvis udsprang af et *selektivt fokus*, hvor partiet har forsøgt at skabe opmærksomhed om et særligt emne, samt ideologisk overbevisning, viser begge rapporter, at der i 2002 ville være økonomiske og administrative besparelser at hente ved en reform.

Selvom begge rapporters konklusioner enstemmigt anbefaler reformer, er der selvfølgelig også nogle empiriske overvejelser, man skal gøre sig, når rapporterne benyttes på denne måde. Som det blev påpeget i empiriafsnittet, er sådanne rapporter fra OECD ikke fuldstændig fri for bias, herunder påvirkning fra den siddende regering. Det er derfor ikke utænkeligt, at VK-regeringen har haft indflydelse på rapportens endelige anbefalinger.

Syge - og sundhedsområdet

En anden debat, som kørte sideløbende med spørgsmålet om de offentlige udgifter, var problematikken omkring syge- og sundhedsområdet. Dette var ikke nogen ny debat, og da VK-regeringen trådte til i efteråret 2001, var et af de centrale valgløfter at få forbedret kvaliteten på de danske hospitaler. Den foregående SR-regering havde forsøgt at komme det til livs ved at tilføre området flere ressourcer, hvilket dog ikke fik kritikken til at forsvinde. Emnet kan defineres både som et prominent emne, da den danske befolkning på nærmeste hold oplevede sundhedsvæsenet, og også som et sensationsemne, idet medierne bragte det op regelmæssigt. Ligeledes har det været præget af *selektivt fokus* fra Venstres side, idet de kunne beskyldte den siddende regering for ikke at gøre noget ved de eksisterende problemer i sundhedsvæsenet og herved fremhæve deres egne løsningsforslag.

I 1994, hvor new public management bølgerne stod højt, blev der indført frit sygehusvalg i Danmark som et forsøg på at få ventelisterne på sygehusene ned. Hvis en patient skulle vente en vis mængde tid på sin operation, kunne patienten vælge at få foretaget operationen på et andet hospital end det først tilknyttede. Det nye hospital behøvede ikke at ligge i samme amt, som patienten boede i, men det var stadigvæk amtet, som skulle betale for operationen. Dette førte til økonomiske transaktioner amterne imellem, hvilket kunne ramme de mindre amter på årsbudgettets bundlinje. Eksempelvis måtte Ribe Amt omkring årtusindskiftet hæve skatten med 0,4 procentpoint for at imødekomme de udgifter, som opstod i forbindelse med patienter, der valgte at blive opereret i Vejle Amt (Jyllands-Posten (2001), *Venstre: Nedlæg amterne*). Vejle Amt derimod tjente 100 mio. kr. årligt på at

behandle andre amters patienter. Mindre amter kunne således risikere at komme ind i en negativ spiral, hvor deres borgere, som følge af det frie sygehusvalg, valgte at blive opereret i andre amter og derved tage de afsatte ressourcer med. Ressourcer som kunne være med til at udbygge amtets eget sygehusvæsen.

Daværende politisk ordfører for Venstre, Ulla Tørnæs, påpegede problemstillingen i sensommeren 2001, hvor hun argumenterede for, at visse amter var for små til at varetage deres opgaver, og at det var nødvendigt med en reform. Dette fik ikke opbakning fra partitoppen, da partiet gik i regering et par måneder senere. Ulla Tørnæs argumenterede ud fra et økonomisk-administrativt rationale, som ikke stemte overens med partiets ideologiske grundværdier, der altid havde støttet op om en decentral forvaltningsstruktur i det offentlige. Regeringen valgte også det ideologiske spor og udbyggede fritvalgsordningen. Det blev herefter muligt for patienter at blive behandlet på privathospitaler i ind- eller udland, hvis de skulle vente mere end to måneder på operationen. Tiltaget skulle få reduceret de stigende ventelister på hospitalerne, hvor patienterne, til trods for den øgede ressourceindsats i 90'erne, i gennemsnit måtte vente 100 dage på en operation (OECD (2002), s. 17).

VK-regeringens første løsning på problemerne på syge- og sundhedsområdet var altså en yderligere markedsliggørelse. Offentlige hospitaler skulle fortsat kæmpe indbyrdes om patienterne og fremadrettet med privathospitaler. Selvom det satte mindre amter under pres, var der opbakning blandt Venstres amtsborgmestre til at lade markedskræfterne bestemme hospitalsudbuddet. Amtsborgmester i Ringkøbing Amt udtalte i denne forbindelse: *"Både i Ribe og her har vi været for langsomme til at udbygge sygehusvæsenet. I Ringkøbing er vi stærkt på vej, men vores problemer er delvis en selvskabt plage"* (Jyllands-Posten (2001), *Venstre: Nedlæg amterne*). Han mente altså, at det var amtets egen skyld, hvis patienterne søgte til andre amter, da de derved selv ikke havde gjort deres arbejde godt nok.

Samme overbevisning fandtes hos amtsborgmesteren i Vejle Amt, Otto Herskind Jørgensen (V), som var valgt ind i et amt, der tjente penge på det frie sygehusvalg: *"Jeg kan ikke se, hvorfor en anden struktur skulle gøre sygehusvæsenet bedre eller billigere, eller hvorfor det skulle give borgerne i udkantsområderne en bedre service og sikkerhed. Samtidig må man acceptere, at det frie valg har nogle konsekvenser. Det har det alle andre steder, hvor markedsmekanismen fungerer"* (Ibid). Selvom det frie sygehusvalg satte nogle

amter i økonomisk svære situationer, var der altså en ideologisk tro på, at det var det korrekte tiltag for at få bugt med ventelisterne. Størrelserne på amterne og disses muligheder for at varetage sygehuset ordentligt, mente amtsborgmestrene således ikke var noget problem. I forhold til deres udtalelser er det selvfølgelig vigtigt at have den institutionelle kontekst med. Begge politikere var amtsborgmestere, som risikerede at miste deres stilling, hvis en reform blev gennemført, hvilket sandsynligvis har haft en stor indflydelse på deres udtalelser.

En rapport fra Indenrigs- og sundhedsministeriet udgivet i februar 2004, som evaluerer det udvidede frie sygehusvalg, lægger heller ikke nogen særlig vægt på amternes størrelser som forhindring for varetagelse af sygehuset. Rapporten evaluerer på baggrund af surveys udstedt til både offentlige- og privathospitaler samt patienter. Overordnet set tegner rapporten et billede af syge- og sundhedsvæsenet som velfungerede, og som kunne håndtere de markedsvilkår, som det frie sygehusvalg medførte. Venstres fokus på sundhedsvæsenet både under og efter valgkampen, har derfor været en måde at promovere partiet på, især på bekostning af de politiske modstandere.

Rapporten har dog nogle anbefalinger til forbedringer: Dette drejer sig bl.a. om kontakten mellem bestiller og udfører af operationer, samt ensretning af information til patienter, når de skulle vælge sygehus (Indenrigs- og sundhedsministeriet (2004), s. 52). Forfatterne bag rapporten lægger således op til et tættere samarbejde amterne imellem, så patienterne ville få den samme service og information, uanset hvilket amt de boede i.

Amternes størrelser eller eksistensgrundlag nævnes ikke direkte i rapporten som forhindring i et velfungerende sundhedsvæsen, og det nærmeste, vi kommer, er ovenstående anbefaling af ensretning af service og information på de offentlige sygehuse. Dette kan tolkes som et skridt hen imod større sygehuse med mindre selvstændighed, og hvor koordineringen skulle komme fra en øvre myndighed. Rapporten understøtter således ikke Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti begrundelser for at nedlægge amterne og give staten ansvaret for sundhedsvæsenet, og derfor må partiernes politiske målsætning karakteriseres som udgjort af ideologi.

Sundhedskommissionen

Omtrent samtidig med udvidelsen af det frie sygehusvalg nedsatte Indenrigs- og Sundhedsministeriet en kommission med sundhedsprofessor Kjeld Møller Pedersen som formand.

Regeringen nedsatte kommissionen for at få undersøgt, hvordan sygehusene kunne udnytte sine ressourcer bedre samt få nedbragt ventelisterne (Kommissionsrapport 1(2002), s. 7). Hovedtemaet i rapporten er derfor valgt til at være *effektiv dagsarbejdstid*, hvor kommissionen har undersøgt, hvordan sygehusene bedre kunne udnytte det arbejdspotentialer, som fandtes i dagtimerne. Selve hovedrapporten er derfor ikke særlig væsentlig for denne opgave, men det er den efterfølgende rapport derimod, som omhandler selve sundhedsvæsenets organisering.

I begge rapporter understreges det, at det danske sundhedsvæsen omkring årtusindskiftet generelt var velfungerende, og at hele 2/3 af befolkningen var tilfredse med det (Kommissionsrapport 1 (2002), s. 12). Ligeledes har amterne som ansvarlig for sygehusvæsenet og sygesikringsområdet passet arbejdet tilfredsstillende (Kommissionsrapport 2 (2003), s. 11).

Det er altså ikke et sundhedsvæsen i krise, som kommissionen skal undersøge, hvilket endnu engang peger i retning af politisk promovning og selektiv fokus fra Venstres side under valgkampen i 2001. Kommissionens anbefalinger omhandler fremtidige udfordringer, som samfundet vil opleve. Det drejer sig overordnet set om to faktorer: den demografiske udvikling i samfundet, som vil lægge en dæmper på den offentlige sektors mulighed for vækst. Med en større procentdel af befolkningen udenfor arbejdsmarkedet (efterløn, pension, osv.) vil staten opleve et fald i skatteindtægterne og derved begrænse mulighederne for fortsat at øge sundhedsvæsenets budget. Derudover vil stigningen i antallet af ældre borgere føre til et øget pres på sundhedsvæsenet og dets udgifter.

I rapporten opstiller Kommissionen flere løsningsmodeller til ovenstående problemstillinger. F.eks. større frihed til hospitalerne i deres opgaveudførelse samt bedre koordinering mellem amterne i forbindelse med deling af lægefaglig ekspertise (Ibid, s. 14). Derudover præsenterer Kommissionen tre modeller til en ny politisk-administrativ inddeling af sundhedsvæsenet. Modellerne omhandler kun organiseringen af sundhedsvæsenet og beskæftiger sig f.eks. ikke med, hvorvidt en reform vil være hensigtsmæssigt i forhold til skatteudskrivende led (Ibid, s. 12).

Regionsmodellen: Færre amter, dog uspecificeret antal, med mere selvstyrende sygehuse. Større amter/regioner vil give sygehuse bedre muligheder at samarbejde på tværs og derved sikre et mere helstødt patientforløb (Ibid, s. 137). Administrationsomkostningerne vil falde, og regionerne vil være bedre sikret økonomisk, både i forhold til nye tiltag på området, men også i forhold til fritvalgsordningen. Modellen kan dog føre til længere afstand mellem borgeren og det politiske niveau, da regionerne skal dække en større befolkningsgruppe.

Kommissionen understreger: *at regionsmodellen er en decentraliseret model med de deraf følgende muligheder for at tilpasse sig lokale ønsker og forhold med en styreform, hvor der er direkte valgte politiske råd, der har det politiske, økonomiske og driftsmæssige ansvar for sygehusvæsenet* (Ibid, s. 22). Lighederne mellem den daværende struktur og regionsmodellen er til at få øje på, men den største forskel mellem dem er størrelsen på amterne.

Kommunalmodellen: I denne model er det kommunerne, som får ansvaret for finansieringen af sygehusbehandlingen af borgerne, mens sygehusregioner skal stå for den daglige drift af de offentlige sygehuse. Det er dog ikke alle kommuner, som har kapaciteten til at overtage sygesikringsopgaverne, og derfor kan det være nødvendigt at placere dem hos sygehusregionerne. I forlængelse af det åbner kommissionen op for, at det kan være nødvendigt at gøre kommunerne større eller reformere udligningsordningen.

Fordelen ved denne model vil være bevarelsen af decentraliseringen af myndighedsudførelsen, samt nærheden mellem myndigheden og borgeren. En af de centrale ulemper er derimod den manglende sammenhæng mellem udfører og betaler, hvor sygehusregionerne behandler patienterne, men sender regningen til kommunerne. Incitamentet til at holde udgifterne nede kan forsvinde ved denne model.

Statsmodellen: I den sidste model er det staten, som får det finansielle og overordnede ansvar for sundhedsvæsenet. Igen foreslås det, at selve organiseringen af sygehuse kan ligge hos et mindre antal sygehusregioner, mens praksissektoren kan varetages af staten eller kommunerne. Ved at lade staten have ansvaret for sundhedsvæsenet, sikrer man en ensidig koordinering både i forhold til den løbende drift, men især i forhold til implementering af

nye tiltag, love, osv. Samtidig vil det være nemmere at fjerne eksisterende og forhindre nye regionale forskelle i sygehusvæsenet (Ibid, s. 157).

Der er dog også betragtelige ulemper ved denne model: distancen mellem politikere og borgere; kendskab til de lokale præferencer og ønsker forsvinder, samt at Folketingspolitikernes lovgivning gælder for hele landet, når der måske kun er behov for det enkelte regionale steder.

I rapporten afslutter kommissionen med at advare imod en centralisering af sundhedsvæsenet, og pointerer at de finder regionsmodellen mest gangbar, da denne reducerer de politisk-administrative niveauer, men stadigvæk bevarer den decentrale styring (Ibid, s.24). Det er værd at notere sig, at hvis Folketinget skulle vælge at fjerne det regionale niveau, så anbefaler kommissionen, at sygehusvæsenet placeres i kommunerne dog med en overordnet fælles koordinering.

Der er altså ikke meget tiltro til statsmodellen, som især Det Konservative Folkeparti var tilhænger af. Generelt lægger rapporten ikke op til drastiske reformer af det danske sundhedsvæsen, da det som nævnt var ganske velfungerende. Dog tydeliggør kommissionen flere steder, at samfundsudviklingen vil skabe behov for en reform, men at det kan løses ved blot at omlægge amterne til større regioner med fortsat direkte folkevalgte politikere. Rapporten understøtter således de borgerlige partier i påstanden om, at det er nødvendigt med en reform, men advarer imod at fjerne den decentrale styring, som partierne ellers har lagt op til. Det Konservative Folkepartis ønske om at lade staten overtage styringen af sundhedsvæsenet, finder kommissionen hverken politisk eller økonomisk rationelt, hvilket underbygger teorien om den ideologiske tilgang, som partiet menes at have haft.

I evalueringen af det frie sygehusvalg og Sundhedskommissionens rapporter tegnes der et billede af et sundhedsvæsen, som ikke stemmer overens med det generelle billede i samfundet. For hvor den senere VK-regering gik til valg på at få styr på bl.a. sygevæsenet, findes der ikke i rapporterne belæg for, at dette skulle være i krise. De tre rapporter anbefaler mindre reformer for at imødekomme de udfordringer, som fandtes i sundhedsvæsenet, f.eks. bedre koordinering, men ingen af dem lægger op til den gennemgribende reform, som efterfølgende blev vedtaget. Det kan derfor udledes, at den førte politik omkring sundhedsvæsenet fra især Venstre mere har handlet om at positionere

sig omkring et populært emne i offentligheden end nødvendigheden for en større reform. Ved at italesætte og skabe opmærksomhed omkring de problemer, som der herskede i sundhedsvæsenet efter otte år med Socialdemokratiet og de Radikale ved regeringsmagten, formåede Venstre at fremstå som et parti, der kunne løse dem. Det er dog tankevækkende, at problemerne tilsyneladende ikke var så store, som ellers fremført af partiet.

Det er også interessant, hvordan nedlæggelsen af amterne efterfølgende er koblet på problematikken omkring sundhedsvæsenet. I ingen af rapporterne bliver en fjernelse af det forvaltningsniveau set som en ønsket løsning, faktisk snarere tværtimod. De borgerlige partier bruger dog dette gentagne gange som en løsning på de eksisterende problemer, hvilket har været en måde at promovere sig på i den politiske debat.

Strukturkommissionen

Selvom Strukturkommissionens anbefalinger blev præsenteret i kapitel 1, er det væsentligt at inddrage rapporten i denne analyse, da den dels undersøgte de strukturelle forhold i Danmark før reformen og dels dannede grundlag for dennes endelige udformning. I det følgende bliver udvalgte betænkninger fra rapporten præsenteret og analyseret med udgangspunkt i de borgerlige partiers argumenter.

Et af hovedargumenterne for en reform var, at det ville føre til en lavere skatteprocent, hvis et af de skatteudskrivende led blev reduceret. Kommissionen slår dog fast, at der ikke findes nogen empiriske beviser, som understøtter, at denne reducere i sig selv ville føre til lavere skatteniveau (Strukturkommissionens betænkning (2004), s. 496). Dog ville det få konsekvenser for variationen i skatteniveauet, hvis amternes skatteudskrivning blev placeret hos kommunerne. Eftersom amterne dækkede et større område end kommunerne, blev beskatningsgrundlaget udlignet, men hvis kommunerne skulle til at opkræve det samme provenu, ville flere af kommunerne være nødsaget til at hæve skatteprocenten (Ibid, s. 497). Kommissionen anbefalede derfor, at hvis ovenstående var målet for politikerne, ville større kommuner være at foretrække.

Argumentationen omkring de 3 skatteudskrivende led som årsag til en højere sats, har haft en tilværelse som regeringsemne og har ikke fanget mediernes eller befolkningens opmærksomhed i noget væsentligt omfang. Argumentet må derfor stamme fra en ideologisk

overbevisning, da det hverken kunne bevise empirisk eller i betydelig grad har bragt nogen form for promovering hos vælgerne med sig.

Generelt var kommissionen ikke afvisende overfor større kommuner, da disse på mange punkter ville være en fordel for borgeren. Gennem stordrift kunne de levere bedre service og sikre en høj faglig bæredygtighed i opgaveudførelsen, da de ville have flere ressourcer at trække på end mindre kommuner. Derfor var der ikke noget til hinder for, at flere opgaver blev pålagt kommunerne, da det var af stor betydning, at ansvaret for opgaverne blev placeret tættest muligt på borgeren. Dette ville sikre en sammenhængende arbejdsgang samt skabe service, som var formet efter borgerens behov.

Kommissionen understregede dog, at det er væsentligt, at det økonomiske ansvar og beslutningskompetencen fulgtes ad. Det vil sige, at den myndighed, som havde ansvaret for udførelsen af en service også skulle have det økonomiske ansvar. Allerhelst også det finansielle ansvar. (Ibid, s. 503). I forhold til den endelige reform, som blev vedtaget omkring seks måneder efter kommissionens rapport blev fremlagt, er det interessant, at regionerne netop ikke fik amternes skatteudskrivende ansvar. Størstedelen af sundhedsvæsenet blev placeret hos regionerne, men uden det finansielle ansvar for opgaveudførelsen - det skulle dækkes af kommunerne og staten. Årsagen til dette kan især tilskrives Det Konservative Folkepartis politiske målsætning om at fratage det mellemste forvaltningsled mest muligt opgaveansvar.

Derudover lagde kommissoriet stor vægt på den direkte forbindelse mellem beslutningstagerne og brugerne. Det vil sige, at det var vigtigt, at det var folkevalgte politikere, som sad med myndighedsansvaret. Ført over på sundhedsvæsenet går dette imod Det Konservative Folkeparti ønske om at lade en professionel bestyrelse varetage den daglige drift, mens regeringen skulle have det øvre ansvar. Kommissionen fandt det nemlig af høj betydning, at borgerne kunne rette sin kritik mod lokalpolitikere og stille dem til ansvar, fremfor fjerntliggende politikere på Christiansborg.

Selvom Strukturkommissionens rapport blot var anbefalinger, som der til en vis grad ikke var intern enighed om, er det stadigvæk interessant, hvordan de på flere punkter modsiger VK-regeringens politik. Det Konservative Folkepartis ideologiske argument om at afskaffelse af et af de skatteudskrivende led ville føre til sænkning af skatten, kunne

kommissoriet ikke bakke op om. Derudover lægges der stor vægt på at bevare decentraliseringen i forvaltningen, selvom der i rapporten ikke afvises, at større kommuner kunne føre til bedre service.

Opsamling

Argumentet om besparelser i det offentlige ved at reducere forvaltningsleddene blev allerede fremført af Det Konservative Folkeparti i slutningen af 1980'erne og blev siden et af partiets mærkesager. Hvorvidt begrundelsen var korrekt, da den første gang blev fremført, har desværre ikke været muligt at undersøge. Det kan derfor ikke præcist afgøres, om argumentet oprindeligt udsprang af ønsket om politisk promovning, eller om der fandtes reelle økonomiske overvejelser bag. Flere undersøgelser af perioden viser, at der var en kraftig stigning i de offentlige udgifter, hvilket typisk skaber bekymring blandt visse dele af det politiske spekter. Det kan derfor ikke udelukkes, at Det Konservative Folkeparti øjnede muligheden for politisk promovning ved at argumentere for, at amterne bidrog til de høje offentlige udgifter. Herved fik partiet ved brug af *selektivt fokus* vist vælgerne, at de havde en løsning, som samtidig skilte dem ud fra de resterende partier. Det skal også tages med, at partiet historisk set er kendt som centralistisk, og politikken derfor ikke kan opfattes som et brud med den traditionelle linje.

Tidligere i kapitlet blev de samfundsøkonomiske rapporter fra OECD og Det Økonomiske Råd gennemgået, hvori der i begge argumenteres for en reform, men uden direkte at foreslå amterne nedlagt. Bekymringen kredsede især om amterne og kommunernes størrelser, som forhindring i optimal opgaveudførelse. Der spredte sig som sagt en generel reformstemning blandt de politiske partier, selvom det kun var Det Konservative Folkeparti og Danske Folkeparti, som åbenlyst ønskede amterne nedlagt.

I modsætning til årene forinden stod Det Konservative Folkeparti altså ikke længere alene med ønsket om en strukturreform, mens der var flere undersøgelser, som påpegede de fremtidige fordele og nødvendigheder heraf. Så selvom flere af partiets argumentationer ikke direkte kunne understøttes, er der indikationer på, at politikken lige op til reformen ikke blot stammede fra et ønske om promovning, men mere og mere en politisk erkendelse af nødvendigheden af en reform. Det skal dog tages med, at partiets påstand om, at tre skatteudskrivende led førte til et højere skatteniveau ikke understøttes i

Strukturkommissionens rapport (eller andre steder), og derfor netop må ses som udgjort af ideologi.

Hvis emnerne sættes op ved brug af emnekaraktistika-teorien, har der været variation i, hvordan de har placeret sig. Den offentlige sektors høje udgifter som følge af amterne, har politikerne haft nemt ved at kommunikere videre gennem medierne til befolkningen, og emnet har levet som både sensationelt og prominent, alt afhængigt af tidspunktet. Påstanden om de tre skatteudskrivende led som årsag til højt skatteniveau, har derimod haft en tilværelse som regeringsemne, da det er sværere at viderebringe til befolkningen. Selvom det har været oppe i medierne, har det ikke fyldt meget, hvilket må forklares med dets høje grad af teknikalitet.

Det andet emne, som har været analyseret, er argumenterne omkring sundhedsvæsenet. Debatten omkring dette havde vind i sejlene i 90'erne og var stadigvæk højaktuelt ved Folketingsvalget i 2001. Dansk Folkeparti havde tidligere udtrykt ønske om at fratage amterne ansvaret for sundhedsvæsenet, hvilket Det Konservative Folkeparti kunne slutte op om. Venstre meldte ikke noget præcist ud, men ville have gennemført undersøgelser, før de ville beslutte sig for, om amterne skulle bibeholde sundhedsvæsenet.

Problematikken omkring sundhedsvæsenet må karakteriseres som et prominent emne, da befolkningen selv oplever det på nærmeste hold, men også et sensationelt idet medierne har nemt ved at viderebringe det. Det må også være hovedforklaringerne på, hvorfor de skiftende regeringer har haft svært ved at lukke ned for emnet. Hvorvidt der overhovedet har været hold i den kritik, som sundhedsvæsenet og hertil amterne oplevede, blev undersøgt tidligere i kapitlet. De tre rapporter, som dannede grundlag for dette, understreger alle, at der ikke grundlæggende var noget behov for større reformer, da sundhedsvæsenet egentlig fungerede udmærket. Dog skulle Folketinget overveje hvilke fordele, som større forvaltningsenheder ville bibringe, men uden at anbefale en nedlæggelse af amterne.

Argumenterne for en Strukturreform som følge af problematikken omkring Sundhedsvæsenet, må derfor siges at have været præget af politisk promovring. Venstre lovede vælgerne en dybdegående undersøgelse af sundhedsvæsenet og ville ikke afvise at nedlægge amterne for at få bragt det i orden. Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti mente generelt ikke, at amterne skulle varetage sundhedsvæsenet, men at det

skulle være statens ansvar, hvilket rapporterne advarer imod. Partiernes politik på området kan derfor dels ses som *selektivt fokus* og dels som et ønske om at koble amternes nedlæggelse på sundhedsområdet.

Delkonklusion

Målet med dette kapitel har været at afklare, hvilket af de tre niveauer som de borgerlige partiers argumenter for en reform tilhørte. Til at undersøge dette er der inddraget forskningsrapporter indenfor felterne, som alle var tilgængelige, inden forhandlingerne om reformen gik i gang. Disse konklusioner og anbefalinger pegede generelt på, at der var behov for en reform – hvis ikke på daværende tidspunkt, så inden for en årrække. Et af hovedargumenterne for dette var den demografiske forskydning, som ville tage til og øge behovet for reform, da de mindre enheder (kommuner og amter) ville blive trængt økonomisk (OECD & Sundhedskommissionen). Derudover ville større enheder også bedre kunne håndtere den interne koordination i sundhedsvæsenet.

Selvom det ikke har været muligt at få bekræftet flere af partiernes argumenter for en reform og disse må karakteriseres som en form for politisk promovering, er der ingen tvivl om, at behovet for en strukturreform var til stede. Partierne har benyttet sig af dette til at skabe opmærksomhed om deres egne mærkesager og i flere tilfælde succesfuldt fået koblet dem på reformdagsordenen.

Kapitel 3

Strukturreformen trådte i kraft 1. januar 2007. Forinden havde der været kommunalvalg, hvor borgerne skulle vælge politikerne til de nye kommunalbestyrelser og regionsråd. Reformens størrelse og omfang betød en stor omvæltning både for mange ansatte, som pludselig havde fået ny arbejdsgiver, men også for borgerne, som i mange tilfælde skulle henvende sig til det offentlige andre steder end før. En af grundtankerne bag reformen havde været mindre bureaukrati og mindre administration samtidig med at *skabe et nyt Danmark, hvor en stærk og fremtidssikret offentlig sektor løser opgaverne med høj kvalitet og så tæt på borgerne som muligt*, som daværende indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen formulerede det i udgivelsen *Kommunalreformen – kort fortalt* (2005).

Hvorvidt reformen havde medført det, var den danske befolkning ikke enig i 6 år efter implementeringen af reformen. I en FOA undersøgelse foretaget af Gallup svarerede 49 %, at de mente, at den offentlige service var blevet ringere efter reformen, mens kun 6 % svarede, at den var blevet bedre (Ritzaus Bureau (2013) *Danskerne dumper storkommuner*). Ligeledes svarede 46 %, at de var uenige i, at bureaukratiet var blevet mindre, mens kun 14 % mente det modsatte. Undersøgelsen tydeliggør en utilfredshed i befolkningen med reformen, som ikke havde levet op til sine mål.

Utilfredshed kunne også findes hos flere af de politiske partier, heriblandt dem som var med til at vedtage Strukturreformen i 2007. Allerede i 2010 meldte daværende justitsminister Lars Barfoed (K) ud, at hans parti fortsat ønskede regionerne nedlagt, og at det skulle ske hurtigst muligt: *”Det bør sættes i gang inden næste valg. Det bedste vil være, hvis vi kan nå til enighed om det inden næste regionalvalg, så det enten kan aflyses, eller vi kan få valgt nogen, der står for at afvikle regionerne”* (Altinget.dk (2013) *K: Afskaf regionerne – sats på universitetshospitaler*). Samme ønske findes hos Dansk Folkeparti, som ligeledes har meldt ud, at de ønsker regionerne nedlagt.

I forhold til Venstre har situationen mindet meget om den inden nedsættelsen af Strukturkommissionen i 2004, da partiet er kommet med skiftende udmeldinger. I 2011 kobler Claus Hjort Frederiksen (V) Region Midtjyllands byggeri af et supersygehus, som ikke holdt sig inden for budgettet, med en generel nedlæggelse af regionerne: *”Lige præcis denne sag viser, hvorfor vi går ind for at nedlægge regionerne. Bent Hansen [regionsformand] har ikke overholdt de økonomiske rammer og projiceret et alt for stort*

sygehus” og ”Vores erfaringer med regionerne var i forvejen ikke for gode, og denne sag viser, at det var godt, at vi ikke gav slip” (Politiken (2011) VK: Skandalebyggeri bevis på, at regionerne bør nedlægges). I citaterne giver Claus Hjort Frederiksen udtryk for, at partiet allerede efter 4 år har haft så dårlige erfaringer med regionerne, at de bør nedlægges. Dette understøttede Bertel Haarder på Venstres sommermøde i august 2011: ”Bundlinjen er klar: Regionerne skal afskaffes 1. januar 2013” (Politiken (2015) Venstre ville slagte regionerne inden 2013).

Sidenhen har udmeldingerne fra partiet været mindre klare og først op til Folketingsvalget i juni 2015, meldte partiets leder Lars Løkke Rasmussen ud, at man ønskede at give regionerne fire år til at indfri syv specifikke mål. Disse omhandlede, ikke overraskende, sundhedsvæsenet, som bl.a. skal reducere ventetiden til diagnose og behandling samt beskære overbemandingen kraftigt (Jyllands-Posten (2015) Løkke truer regionerne med nedlæggelse). I den forbindelse slog Lars Løkke fast, at siden reformen i 2007 har sundhedsvæsenet ubetinget været den sektor i det offentlige, som har udviklet sig bedst i forhold til produktivitet. Det kan derfor undre, at Venstre opstiller disse krav, når regionerne åbenbart har præsteret bedre end andre sektorer, men Lars Løkke forklarer det sådan: ”Derfor er det også afgørende ikke at frede regionerne. Ikke fordi jeg siger, at de skal lukkes. Det bestemmer de sådan selv. Men det er meget, meget vigtigt at lægge pres på regionerne og sige: Nu skal der leveres. Så vi er parate til at lave systemerne om, hvis de ikke virker.” (Ibid).

Selvom Strukturreformen ikke er meget mere otte år gammel, er der altså allerede politisk opbakning til at nedlægge regionerne af de selv samme partier, som stiftede dem i 2004. I det følgende bliver de borgerlige partiers argumenter omkring nedlæggelse af regionerne analyseret og vurderet i lighed med kapitel 2's analyse, denne gang blot med de nutidige argumenter. Det kommende afsnit vil dog omhandle de stordriftsfordele, som politikerne forventede, ville indtræffe efter reformen. Da det ikke har været muligt at finde empirisk materiale om regionerne, omhandler følgende analyse kommunerne.

Stordriftsfordele efter reformen?

I kapitel 2 blev det fremvist med udgangspunkt i rapporter fra OECD og DØR, at der kunne opnås besparelser ved at slå kommunerne sammen og generelt indføre stordrift i de kommunale og regionale led. Hvorvidt dette er opnået, undersøges i rapporten *Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System* (2014), hvor forfatterne beskæftiger sig med de administrative omkostninger før og efter Strukturreformen.

Forskningsartiklen starter med en redegørelse af det teoretiske aspekt ved stordrift som årsag til lavere udgifter. Hvis dette skal tegnes som en graf, vil denne være formet som et U, idet udgifterne til at starte med er høje, herefter falder de for så til sidst at stige. Dette forklares ved, at alle produktioner (administration) har brug for basale ting, såsom bygninger og udstyr, og derfor vil disse udgifter være høje til at starte med. Ved forøgelse af produktionen kan udgifterne spredes ud blandt flere enheder og derved holde udgifterne pr. enhed nede. Samtidig vil det være muligt at skabe specialisering for yderligere at forøge produktionen, som vil fortsætte sin stigning, indtil den rammer et vist punkt, hvor stordriftsfordelene ikke længere vil kunne holde udgifterne nede. Dette skyldes, at produktionen bliver for dyr at styre, og man vil blive nødt til at bruge flere og flere ressourcer på koordinering mellem enheder, som ikke længere gør det rentabelt. (Blom-Hansen; Houlberg & Serritzlew (2014), s. 790). Skal ressourcerne holdes nede i den offentlige sektor, gælder det altså for politikerne om at finde midtpunktet i U-grafen, hvilket generelt har vist sig som en svær øvelse (Ibid, s. 790).

Hvorvidt der er stordriftsfordele ved sammenlægninger af politiske enheder, såsom kommuner, har traditionelt været svært at undersøge, idet disse undersøgelser er forbundet med en del bias. Det, som har gjort det muligt med Strukturreformen, har været den faktor, at sammenlægningerne har været påført af en ydre myndighed, og altså ikke udsprunget af f.eks. økonomiske gevinster for den enkelte kommune. Samtidig giver reformen muligheden for at sammenligne sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, idet 32 kommuner beholdt deres størrelse.

Undersøgelsen påviser en sammenhæng mellem sammenlægning og reducere i de administrative udgifter pr. indbygger (Ibid, s. 797f). Effekten ved stordrift indtræder dog først 2-3 år efter sammenlægningen og flader herefter ud, da omlægningen af

administrationen har indfundet sig. Under dette forløb falder udgifterne gennemsnitligt 10 %, hvilket må siges at være et betydeligt fald. I forskningsartiklen kan det altså konkluderes, at der har været stordriftsfordele ved Strukturreformen, og at de sammenlagte kommuner har kunnet reducere deres administrative udgifter pr. indbygger. Så selvom Det Konservative Folkepartis politik på området sandsynligvis har sit udgangspunkt i ideologi, har der været et økonomisk og administrativt rationale bag. Da undersøgelsens empiri kun dækker kommunestørrelser under 100.000 indbyggere, kan der ikke siges noget om stordriftsfordele ved yderligere at lægge kommuner sammen og derved gøre dem endnu større. Med udgangspunkt i teorien om U-grafen kan man dog stille spørgsmålstejn ved, om det fornuftige i at nedlægge regionerne. For det vil sandsynligvis betyde en centralisering af sundhedsvæsenet i større enheder eller en sammenlægning af kommunerne til at varetage dette, hvilket meget vel kan forskubbe midtpunktet i U-grafen mod højre og hermed formindske stordriftsfordelene.

I næste afsnit gennemgås det danske og norske sundhedsvæsen, hvor de forskellige fordele og ulemper fremhæves og analyseres med henblik på, om det vil være fornuftigt at reformere det danske med udgangspunkt i *Sykehusreformen* i Norge.

Regionerne

I lighed med debatten i forbindelse med Strukturreformen er der efter implementeringen stadigvæk fokus på de offentlige udgifter. Det Konservative Folkeparti finder det fortsat økonomisk irrationelt at have 3 forvaltningsled: *"I et lille land som Danmark er det ikke nødvendigt med tre administrative led. Det er for dyrt, så derfor vil vi fjerne regionerne. Og står det til os, har vi afholdt det sidste regionsrådsvalg"* og *"[...] og de store beslutninger bliver alligevel truffet inde hos os. Så derfor kan man lige så godt spare et administrativt led væk i en tid, da vi skal vende hver en krone"*, udtalte daværende politiske ordfører Carina Christensen (Jylland-Posten (2011) *De Konservative vil aflive regioner*). Her bliver regionerne, i lighed med amterne tidligere, italesat som et dyrt og unødvendigt administrativt led, der sagtens kan nedlægges. Carina Christensen giver i citatet også udtryk for partiets ideologiske overbevisning i forhold til den danske forvaltningsstruktur, da hun påpeger, at beslutningerne alligevel bliver truffet på Christiansborg, hvilket overflødiggør regionerne som politisk led.

Det bærende argument i diskussionen om regionerne, er, hvor ansvaret for sundhedsvæsenet skal placeres, hvis regionerne nedlægges. Dansk Folkeparti ønsker, at de nye supersygehuse skal ansvaret overdrages til Sundhedsministeriet, når de er færdigbyggede: *”Vi forestiller os, at man inddeler sygehusene i fællesskaber, som hører naturligt sammen. Og at man direkte under Sundhedsministeriet ansætter folk til at lede de fællesskaber. Når vi ønsker en så direkte linje fra Sundhedsministeriet til dem, der sidder i det praktiske på sygehusene, er det, fordi der ikke skal være tvivl om, hvor ansvaret er placeret, og det er under Sundhedsministeriet”*, udtaler daværende gruppeformand og nuværende formand Kristian Thulesen-Dahl (Information (2011), *For: Ikke kun en spareøvelse*).

Det Konservative Folkeparti mener, at ansvaret skal overdrages til staten, hvor det er fem sygehusfællesskaber drevet af professionelle bestyrelser, som skal stå for den daglige drift. Brian Mikkelsen (K) begrundet det således: *”Statsligt drevne sygehusfællesskaber sikrer sammen med det betydelige milliardbeløb, vi har afsat til sundhedsvæsenet, en højere kvalitet, ligesom det giver alle danskere i alle dele af Danmark lige rettigheder i forhold til sundhed”* (MetroXpress (2014), *De vil fjerne regionerne*). Det er altså endnu en gang ønsket om at skabe et velfungerende sundhedsvæsen, som er målsætningen, mens nedlæggelse af regionerne er løsningen. I kapitel 1 fremgik det, at ingen af de 2 ovenstående partier oprindeligt ville bevare de 3 forvaltningsled, hvilket tydeligvis stadigvæk er gældende.

Det norske sundhedsvæsen

I debatten om den fremtidige håndtering af sundhedsvæsenet henviser politikerne ofte til Norge, hvor man netop har gennemført en centralisering. Hvorvidt dette har været en succes, er der delte meninger om, da der er flere danske kommunal- og regionsforskere, som ikke mener, at forsøget har været gavnligt, mens Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti som nævnt ikke er afvisende (Politiken (2015), *Forskere: Regionerne gør det rigtig godt*).

Norge har altså fjernet den del af sundhedsvæsenet, som de danske regioner har ansvaret for, og fordelt det mellem staten og kommunerne. Ligheden mellem dette og de politiske målsætninger fra Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, som forsøger at få på den politiske beslutningsdagsorden, er slående. Til at vurdere hvilket niveau deres argumenter tilhører, kan man undersøge, om det overhovedet vil være fordelagtigt at kopiere denne struktur til Danmark ved at beskæftige sig med Norges foreløbige erfaringer. For har

Norge oplevet nogle styrings og produktive forbedringer, eller stammer de to parties politik fra ideologi og politisk promovning?

Danmarks og Norges styreform er meget ens, da Norge også har 3 forvaltningsled: Staten, Fylkeskommuner (regioner) og kommuner som alle ledes af folkevalgte politikere. Dog er antallet af kommuner væsentlig forskelligt, da Norge har 19 fylker og 434 kommuner mod Danmarks 5 regioner og 98 kommuner. Fylkernes primære opgaver er den kollektive trafik, regional udvikling, vedligeholdelse af veje, og adskiller sig ikke væsentlig fra de danske regioners opgaver, med undtagelse af styringen af sundhedsvæsenet, som ikke ligger hos fylkerne. Det er derimod placeret hos staten og kommunerne. Staten har den overordnede styring og kontrol af sundhedsvæsenet samt ansvaret for sygehusene, mens praksissektoren er placeret hos kommunerne, som har ansvaret for den nære sundhedstjeneste. (Region Sjælland (2013), s. 2ff).

I udgivelsen *Hvordan har vi det i dag, da?* (2014) undersøger forskere fra Danmark og Norge fordele og ulemper ved indretningen af de to landes sundhedsvæsen. I 2002 indførte Norge professionel styring af sygehusene ved *Sykehusreformen*, hvor ansvaret blev placeret i *Helseforetakene*, der er en regional instans mellem staten og kommunerne. Baggrunden for dette skyldtes en voksende bekymring for variation i kvaliteten i sundhedsvæsenet, hvilket også har været et gennemgående element i den danske debat. Reformen indførte flere NPM-tiltag og store dele af specialiseringstjenesterne varetages af kommercielle leverandører (Rommetvedt, m.fl. (2014), s. 35). *Helseforetakene* består af et regionalt og et lokalt led, hvor førstnævnte er bestilleren, mens sidstnævnte er udføreren. Som nævnt skulle disse ledes af professionelle med erfaring fra sundhedsverdenen, da dette ville sikre et højt fagligt niveau samt kendskab til branchen. Politikerne skulle holdes på arms længde og lade bestyrelsen stå for beslutningerne og styringen.

Det holdt dog ikke så længe og allerede i 2006 startede en debat om den manglende politiske indflydelse i *Helseforetakene*, hvilket førte til at flertallet af styremedlemmerne skulle bestå af politikere fra kommunerne og fylkerne (Ibid, s. 36). Med den nye regering i 2013 blev dette dog ændret igen, og politikerne skulle ikke længere udgøre flertallet i bestyrelserne. Modellen har flere ligheder med den, som Det Konservative Folkeparti ønsker at indføre i Danmark, hvor det skal være apolitiske bestyrelser underlagt staten, som står for

driften af sygehusene. Erfaringerne fra Norge viser interessant nok, at man manglede den lokalpolitiske forankring i styringen og derfor ændrede sammensætningen i bestyrelserne, så lokalpolitikere igen fik indflydelse. Dette er en stærk indikation på, at det ikke er nok at lade eksperter styre sygehusene, da det kommer til at mangle den politiske legitimitet, som kun opnås ved at inddrage lokale politikere i arbejdet.

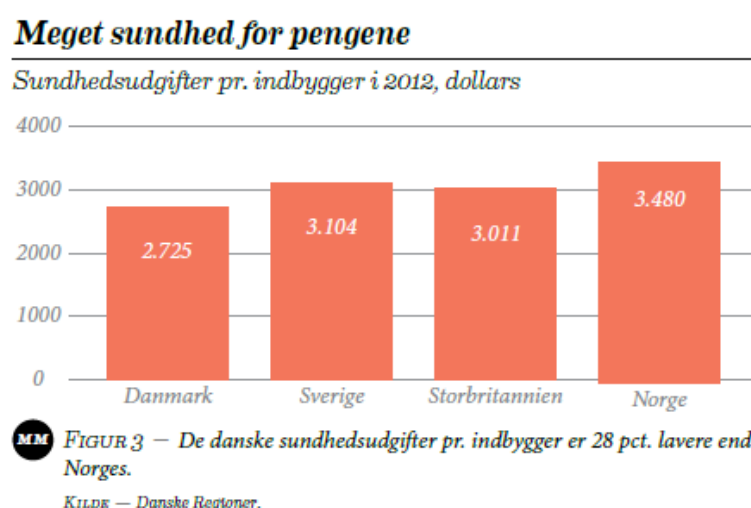
Selvom sygehusreformen i Norge fjernede ansvaret fra fylkekommunerne og lagde det hos staten, har det i modsætning til Strukturreformen ikke medført den samme grad af centralisering. *Helseforetakene* har generelt en større grad af frihed end de danske regioner, som på mange punkter er bundet af en central styring fra staten (Ibid, s. 191). Det er derfor paradokssalt, når regionerne består af folkevalgte politikere med politisk legitimitet bag sig, har mindre frihed i sit arbejde, end *Helseforetakene* der som nævnt består af udpegede medlemmer. Fordelen ved den danske model, set fra et regeringssynspunkt, er, at det er regionspolitikkerne, som sidder tilbage med ansvaret overfor befolkningen, når upopulære beslutninger skal træffes (f.eks. sygehusnedlæggelse), mens det er regeringen, som lægger de overordnede politiske linjer. Det kan derfor virke ulogisk, at Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ønsker at fjerne det regionale led, som netop forskåner regeringen for meget af kritikken i forbindelse med sundhedsvæsenet, da det jo er regionernes ansvarsområde. Forklaringen må derfor ligge i partiernes ideologiske overbevisning, der er baseret på en centralisering af den offentlige sektor (jf. foregående citater af Carina Christensen (K) og Kristian Thulesen-Dahl (DF)).

I udgivelsen *Hvordan har vi det i dag, da?* finder forfatterne heller ikke nogle umiddelbare fordele ved den norske model fremfor den danske. Begge modeller har deres samordningsproblemer, hvilket altid vil optræde uafhængigt af strukturelle reformer (Ibid, s. 219). De primære forskelle i de to landes sundhedssektorer, er placeringen af det udøvende politiske niveau, som i Norge er delt mellem staten og kommunerne og i Danmark ligger hos regionerne. Der er ikke noget, som tyder på, at den norske model har fungeret bedre, hvilket også er et gennemgående argument blandt danske eksperter for at beholde den regionale styring: ”*De andre modeller [Norge] kan ikke vises på nogen måde at være den nuværende model overlegne. For det første mangler de demokratisk legitimitet, og så har vi heller ingen erfaring, der siger, at professionelle bestyrelser kan drive sundhedsvæsenet bedre end de*

nuværende regioner” (Politiken (2015), *Forskere: Regioner gør det rigtig godt*), udtaler professor Kjeld Møller Pedersen, som bl.a. var formand for Sundhedskommissionen. Den samme overbevisning finder man hos kommunal- og regionsforskeren Roger Buch: ”Problemet i forhold til at nedlægge regionerne er: Hvad er alternativet? Og det andet problem er, om der overhovedet er noget galt med dem” (Ibid).

Siden reformen blev implementeret i 2002 og frem til 2008 har Norge oplevet store budgetoverskridelser i sundhedsvæsenet på hele 25 mia., som har tydeliggjort, at reformen ikke medvirkede til en forbedret økonomistyring. Underskuddet er sidenhen formindsket, hvilket skyldes, at budgettet for sundhedsvæsenet er mere end fordoblet siden 2002 (Mandag Morgen (2015), *Ekspert advarer mod at nedlægge regionerne*). Faktisk har den norske model vist sig at have så mange mangler, at flertallet i Stortinget allerede nu arbejder på en større plan for sundhedsvæsenet (Ibid). I Danmark derimod har regionerne formået at holde sundhedsudgifterne i ro efter Strukturreformen, hvilket er sket samtidig med større strukturelle tilpasninger til de nye forhold. (Danske Regioner (2011), *Det danske sundhedsvæsen set i forhold til Norge og Finland*).

Nedenstående graf tydeliggør forskellen mellem de danske og norske sundhedsudgifter:



(Mandag Morgen (2015), s. 10)

Der er altså ikke nogen kvantitative indikationer på, at Norge har fundet den ideelle løsning med reformen i 2002, så hvorfor insisterer Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti på at følge i deres fodspor? I forhold til Det Konservative Folkeparti har det drejet sig om dels ideologi og dels en måde at positionere sig på inden for et emne. Partiets dårlige valgresultater de seneste år har presset partiet til at træde ud af Venstres skygge og markere sig selvstændigt. Til dette formål har regionerne passet perfekt, da de ikke har haft en nem tilværelse, siden de blev stiftet. På mange måder blev de jo amternes arvtagere og bevarede deres distance til borgerne (Ibid). I begyndelsen var Strukturreformen og især regionerne heller ikke populære blandt befolkningen, hvilket selvfølgelig har gjort det til et nemt emne for Det Konservative Folkeparti at profilere på. Dog i takt med at årene er gået, er stemningen så småt vendt blandt befolkningen og hos den tidligere regeringspartner Venstre, og det kan da også være svært at få øje på de økonomisk-administrative fordele, som en ny reform ville kunne bidrage med. Nedlæggelsen af regionerne til fordel for sygehusfællesskaber, må derfor siges at være præget af *selektivt fokus* hos partiet, som forsøger at markere sig politisk på bekostning af regionerne. Dansk Folkepartis argumenter derimod stammer i højere grad fra ideologi, da partiet ikke i samme grad har haft behov for at markere sig omkring dette emne, eftersom partiet står stærkt på mange andre.

Strukturreformen 8 år efter

I ovenstående analyse er der argumenteret for, at begrundelsen for at nedlægge regionerne og erstatte dem med sygehusfællesskaber stammer fra ideologi og *selektivt fokus*. Men hvordan er regionernes situation egentlig lige nu? Kapitel 1 tydeliggjorde, at regionerne opstod som et kompromis i VK-regeringen og var en del af en overordnet strategisk politisk plan af Lars Løkke Rasmussen. Regionerne har altså fra start af haft dårlige vilkår, hvilket kan være med til at forklare en del af den kritik, de har været udsat for. Sidenhen er der gået otte år, og det har derfor været muligt at foretage evalueringer af Strukturreformen og bedømme, om de borgerlige partier har ret i, at det vil være fornuftigt at nedlægge regionerne.

I 2013 udgav den daværende SR-regering en rapport med forbedringer til den kommunale- og regionale struktur. Regeringen var ikke af den opfattelse, at det var nødvendigt med større ændringer, da strukturen grundlæggende fungerede, og anbefalingerne skal ses i det lys. Udover at styrke samarbejdet mellem kommunerne og regionerne, ønskede regeringen

at forøge sidstnævntes opgaveportefølje ved at overdrage opgaver fra kommunerne. Dette skyldtes, at kommunerne havde svært ved at løfte visse opgaver indenfor miljøområdet, og at der eksisterende uklarheder i visse opgavefordelinger mellem de to forvaltningsled (Regeringen (2013), s. 16). I forbindelse med godkendelser til råstofvinding fandt regeringen det mest hensigtsmæssigt, at regionerne fik ansvaret: ”*Samtidigt er der så få årlige ansøgninger om indvinding på landsplan, at kommunerne ikke har mulighed for at opbygge og sikre kompetencer på råstofområdet*” og ”*Samlingen af opgaverne vil betyde, at virksomhederne kun skal i kontakt med én myndighed, og vil medføre en klar ansvarsfordeling på området*” (Ibid, s. 16) Derudover ønskede regeringen at give regionerne mere frihed i deres styre, så de f.eks. kunne nedsætte stående udvalg uden først at skulle have tilladelse fra økonomi- og indenrigsministeren (Ibid, s. 22).

Målsætningen for SR-regeringen har været at øge regionernes rolle i den offentlige sektor gennem mere frihed og større opgaveansvar, så de på flere punkter blev ligestillet med kommunerne og genvandt nogle af de funktioner, som amterne havde. Der var altså en klar forskel på SR-regeringens og de borgerlige partiers syn på regionerne, som tydeliggøres ved deres opfattelse af den strukturelle fremtid. Hvor de borgerlige partier ønsker en hurtig nedlæggelse af regionerne, har SR-regeringen valgt at fokusere på, hvordan man kan udnytte deres potentiale bedre. Dette kan i sig selv virke mest rationelt i betragtning af de omkostninger, det indebærer at gennemføre en reform af den størrelse. For dels er der de administrative ændringer, der har indflydelse på tusinder af medarbejdere i det offentlige, som skal have ny arbejdsplads, arbejdsgiver, osv. og dels er der de demokratiske konsekvenser ved at fjerne et politisk-administrativt led.

En af de mest nærliggende konsekvenser ved at fjerne dette politiske led og erstatte det med professionelle bestyrelser, er den politiske legitimitet og demokratiske nærhed, som går tabt. Ved at fjerne regionalpolitikere og lægge deres ansvar for sygehusvæsenet hos Folketinget, skabes der en yderligere distance mellem borgerne og politikerne, og den demokratiske input-legitimitet mindskes. Dette skal forstås som den legitimitet, der skabes, når borgerne stemmer ved valg og generelt deltager i demokratiet. Out-legitimiteten er derimod, når systemet løser samfundets problemer med hensyn til borgernes ønsker og behov, som også vil reduceres, da det ikke længere er folkevalgte politikere, der varetager sygehusvæsenet, men derimod bestyrelser, som borgerne ikke er med til at udpege. (Blom-Hansen, mfl. (red.)

(2006), s. 39). Så i forhold til demokratiets tilstand er det yderst vigtigt at få engageret borgerne og i fællesskab få diskuteret løsningen af fælles problemer, da det sikrer dets legitimitet og fremmer de demokratiske værdier.

Hvorvidt større enheder fører til dårligere vilkår for demokratiet, blev afvist af Strukturkommissionen, som ved at referere til *Kommunestørrelse og lokalt demokrati* kunne påvise, at der ingen sammenhæng er mellem kommunens størrelse og demokratiet. En anden undersøgelse foretaget efterfølgende (Juul-Madsen, L. & Skou, M. H. (2006) modviser dog dette og fremfører, at nærdemokratiet får sværere vilkår i større kommuner. Det er uden for denne opgaves område at afgøre, hvilken af de to konklusioner, som er den korrekte, men det er værd at diskutere de grundlæggende demokratiske vilkår, som rammes ved større enheder. For det er svært at forestille sig, at lokaldemokratiet ikke påvirkes ved f.eks. kommunesammenlægninger, hvor antallet af politikere pr. indbygger falder drastisk. I mindre kommuner må det kunne mærkes, når man ikke længere støder på lokalpolitikere i det daglige, men derimod skal forholde sig til stemmesedler med ukendte politikere, som ikke nødvendigvis stammer fra nærmiljøet. Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti er som nævnt to partier uden nogen traditionel forgrening i de lokalpolitiske miljøer, hvilket afspejler deres politiske ambitioner om yderligere centralisering. Ingen af partierne vil så at sige risikere at komme på tværs af deres politiske bagland ved at fjerne det regionale led og overdrage ansvaret til Folketingspolitikere.

Den nuværende formand for Dansk Folkeparti, Kristian Thulesen-Dahl, udtalte tilbage i 2006 om det lokale demokrati: ”*Er vi ikke ved at komme ud over det kommunale selvstyre?*” (Information (2010), *Nærdemokratiets nedtur*). Selvom citatet er næsten 10 år gammelt, og det er svært at forestille sig, at Kristian Thulesen-Dahl ville komme med samme udtalelse i dag, så er det rammende for partiets traditionelle ideologiske linje. Citatet følger Carina Christensens (K) udmelding tidligere i kapitlet, hvor Christiansborg opfattes som stedet, hvor de vigtige beslutninger træffes, mens de lokale er af mindre betydning.

Fremtiden for regionerne

Det er i gennem opgavens analyse tydeliggjort, at de borgelige partiers argumentation hovedsagligt stammer fra ideologi samt politisk promovning og i mindre grad ud fra et økonomisk-administrativt rationale. Dette kan konkluderes ud fra de rapporter og evalueringer, som er udgivet efter 2007, der understreger, at regionerne har leveret en

acceptabel præstation. Til trods for dette har hverken Det Konservative Folkeparti eller Dansk Folkeparti ændret politik på området siden reformens implementering, hvilket er en stærk indikation på den ideologiske betydning for deres politik. Samtidig er det også en indikation på, at de fra start af havde en skjult dagsorden om at nedlægge regionerne ved først mulige anledning, eftersom deres politik ikke lægger op til reform af regionerne inden for de nuværende institutionelle rammer (i modsætning til SR-regeringen), men derimod en decideret nedlæggelse.

Denne tese understøttes af Venstre-politiker og tidligere minister Britta Schall Holberg, som i en kronik i april 2015 netop diskuterer de borgerlige partiers udmeldinger omkring regionerne: *”Regionernes tilblivelse var en afledningsmanøvre i forbindelse med kommunalreformen. Egentlig skulle de slet ikke være oprettet, for både Konservative, Dansk Folkeparti og dele af Venstre har i årevis kæmpet mod det lokale selvstyre i amterne. Og så kunne man da, mens man fik minimeret kommunerne i alle tilfælde få nedlagt amterne som oprindelig var tænkt som muligheden for opretholdelsen af de forskellige størrelser kommuner, som så kunne have et sted, hvor de kunne hente den ekspertise de måske ikke selv magtede at for så ikke at lave en masse på det hele med kommunalreformen, blev regionerne opfundet med det klare formål, at de skulle nedlægges ved først kommende lejlighed og opgaverne lægges ind centralt. Det blev ikke sagt, men sådan var virkeligheden.”* (Fyns Amts Avis (2015), Er folkestyret på vej ud?). Selvom Britta Schall Holberg ikke direkte var involveret i forhandlingerne omkring reformen, er det interessant, hvordan hun som Venstre-politiker klart melder ud, at regionerne fra start af har været uønskede. Det er en kontroversiel udmelding, som normalt kun kommer fra forskere og oppositionspolitikere, men som tydeliggør de strategiske overvejelser, der fandt sted under forhandlingerne. Ingen af de borgerlige partier ønskede at bevare tre forvaltningsled, men fandt det nødvendigt, da reformen ellers ville blive for drastisk, og valgte i stedet at udskyde beslutningen. Sidenhed har de tabt og genvundet regeringsmagten, og har derved igen muligheden for at gennemføre nedlæggelsen.

Til trods for Lars Løkke Rasmussens fire års garanti til regionerne, er det bestemt ikke sikkert, at de får lov til at overleve så længe. Det Konservative Folkeparti har fortsat brug for at promovere sig, og da sundhedsvæsenet næsten altid vil være et sensationelt emne og derved nemt at sælge til befolkningen, vil de fortsætte med at forlange regionernes ansvar

overdraget til staten. Derudover er der også partiets ideologiske linje, som altid har været præget af en centralistisk statslig styreform. Det samme er gældende hos Dansk Folkeparti hvis målsætning om nedlæggelse af regionerne i endnu højere grad udgøres af ideologi end politisk promovning, idet partiet står stærkt på andre emner hos vælgerne. Med Liberal Alliances gode Folketingsvalg i 2015 og samtidige støtte til en nedlæggelse, er der kommet pres på regeringspartiet Venstre om regionernes fortsatte overlevelse. Foreløbig er debatten dæmpet, men erfaringerne viser, at sundhedsvæsenet er et emne, som altid vil dukke op i den offentlige debat, hvilket de borgerlige partier vil forsøge at udnytte til at få koblet nedlæggelsen af regionerne på.

Situationen har mange ligheder med tiden op til nedsættelsen af Strukturkommissionen i 2004. Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ønsker en ny reform, mens Venstre er mere vage i deres udmeldinger, ganske som op til Folketingsvalget i 2001. Begivenhedernes paralleller tydeliggøres, når Kingdons agenda setting-teori idrages til at definere de nuværende strømme.

Policy-strømmen er dels Det Konservative Folkepartis politiske ønske om at nedlægge regionerne og placere ansvaret for sygehusvæsenet hos professionelle bestyrelser underlagt staten, og dels Dansk Folkepartis idé om fuldstændig at overlade ansvaret til Sundhedsministeriet. For at dette kan komme på den politiske beslutningsdagsorden skal det kunne kobles sammen med *problemstrømmen*, som lige nu mangler at indtræffe. De påståede problemer med regionerne har ikke vundet genlyd i det offentlige rum, og det er sandsynligt, at det først sker, hvis det viser sig, at regionerne ikke kan håndtere deres ansvar. Dette kunne f.eks. være i forbindelse med bygningen af supersygehusene, hvor Region Midtjylland som nævnt allerede har været under beskydning. Eller en større skandale indenfor sundhedsvæsenet, hvor kritikerne vil kunne stille spørgsmålstejn ved regionernes håndtering, og om det ikke vil være mere fornuftigt at overlade det til staten. For at disse strømme kan kobles sammen med *den politiske strøm* er det nødvendigt, at Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti får overbevist Venstre om, at tidspunktet er det rigtige for en reform. Hvorvidt dette kan lade sig gøre afhænger af problemstrømmen, for meget tyder på, at Venstre ikke ønsker at bevare regionerne, men mangler argumenter for en ny reform. Hvis det lykkes at koble de tre strømme sammen igen, skaber det grobund for et åbent policy-vindue, som i sidste ende være kan være regionernes endeligt.

Det, som kan forhindre dette, er f.eks., hvis Venstre taber regeringsmagten, inden de får handlet, og regionerne får mulighed for at etablere sig yderligere i den danske forvaltning. I så fald kan det være svært at genoplive debatten, men som det har vist sig, har især Det Konservative Folkeparti de sidste 25 år benyttet enhver lejlighed til at kritisere amterne og sidenhen regionerne. Det er efterhånden blevet en central del af deres politik, og det er svært at forestille sig, at dette skulle ændre sig, medmindre partiet finder en anden politisk mærkesag at positionere sig med.

Delkonklusion

Efter Strukturreformen blev implementeret 1. januar 2007 har kritikken fra de selvsamme partier som vedtog den, ikke dæmpet sig. Kritikken er især gået på regionerne og deres position i den danske forvaltningsstruktur, hvor Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti har argumenteret for, at de er et overflødigt led, og at deres opgaver kan fordeles mellem staten og kommunerne. Venstre er gået fra at være enig i disse udsagn til at holde en mere afdæmpet profil og først op til Folketingsvalget i foråret 2015, meldte formanden Lars Løkke Rasmussen ud, hvilke intentioner partiet har for regionerne. Regionerne får fire år mere til bevise, at de kan leve op til nogle bestemte kriterier, og ellers vil Venstre ikke stå i vejen for at nedlægge dem.

For at vurdere hvilke niveauer deres argumenter tilhører, er der i kapitlet blevet undersøgt, om Strukturreformen har leveret de stordriftsfordele, som blev lovet forinden. En analyse af kommunerne tydeliggør, at der faktisk har været økonomiske besparelser ved at slå mindre kommuner sammen og samle administrationen i større enheder. Dette stemmer overens med Det Konservative Folkepartis argumentation inden Strukturreformen blev vedtaget, om de økonomiske besparelser som ville indtræffe, hvis man reformerede den offentlige sektor. Til trods for at argumentationen oprindeligt har tilhørt det ideologiske niveau samt et ønske om politisk promovning, har der altså været økonomisk-administrative rationaler bag at reformere den kommunale struktur. Hvorvidt det samme har været tilfældet med omdannelsen af amterne til regioner, har ikke været muligt at finde empirisk belæg for, og man kan derfor kun konkludere, at større kommuner har medført stordriftsfordele.

I debatten om fratagelsen af ansvaret for sundhedsvæsenet inddrages Norges *Sykehusreform* fra 2002 ofte, da landet netop har fjernet ansvaret fra det regionale led og fordelt det mellem staten og kommunerne, dog med overvægt hos staten. Erfaringerne heraf har været

blandede. Det stod hurtigt klart, at det var nødvendigt med lokalpolitisk forankring i de professionelle bestyrelser, som ellers var blevet dannet med udgangspunkt i apolitisk styring. Dette taler meget imod Det Konservative Folkepartis målsætning om apolitiske bestyrelser, da det i praksis mangler den politiske legitimitet, som kun folkevalgte politikere kan tilføre.

Derudover har *Sykehusreformen* også vist sig til at starte med at være økonomisk urentabel og i en årrække opererede det norske sundhedsvæsen med stort underskud og først efter omfattende reformer, er der de senere år igen kommet sorte tal på bundlinjen. Det viser sig også, at de norske Landspolitikere efterhånden er kommet til den erkendelse, at *Sykehusreformen* ikke indebar de politiske målsætninger, som skulle til for at løse problemerne i sundhedsvæsenet, og er derfor så småt begyndt at tilbagerulle flere af reformens tiltag. Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti argumentation for at delvist at kopiere *Sykehusreformen* til det danske sundhedsvæsen kan ikke siges at være udgjort af et økonomisk-administrativt rationale, da de norske erfaringer i hvert fald ikke kan understøtte dette. Endnu en gang udgøres deres begrundelser for et statsstyret sundhedsvæsen af ideologi og politisk promovning.

Den manglende politiske legitimitet i de professionelle bestyrelser kan også vise sig at blive et problem i forhold til lokaldemokratiet. Ved at fjerne det regionale politiske led øges distancen mellem politikerne og borgerne hvilket sandsynligvis vil have konsekvenser for den demokratiske nærhed og borgernes engagement i den lokalpolitiske debat. Da det kun er Venstre af de borgerlige partier, som traditionelt har været forankret i lokaldemokratiet, er det også forventeligt, at Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ikke finder det nødvendigt at bibeholde regionernes som demokratisk led. De risikerer derved ikke at fratage egne lokalpolitikere deres politiske stillinger. Dansk Folkeparti vandt dog frem på den kommunale og regionale scene ved sidste kommunalvalg, og det kan vise sig at få konsekvenser for målsætningen om regionernes nedlæggelse.

De borgerlige partiers argumenter om regionerne som et overflødig forvaltningsled har generelt stået i kontrast til oppositionen. Udmeldingerne herfra har især gået på vigtigheden af et politisk styret sygehusvæsen, og at regionerne er nødvendige for den demokratiske proces i Danmark. Så i stedet for at nedlægge disse ønskede SR-regeringen i deres udspil fra

2013 at udvide deres opgaveportefølje og derved ansvarsområdet, hvilket kan virke fornuftigt i betragtning af de omkostninger, som indtræffer ved reformer af den størrelse.

Dette er endnu et argument for, at de borgerlige partiers begrundelser udgøres af ideologi og politisk promovering. Der er endnu ikke fundet nogen styreformer, som empirisk har vist sig at være bedre, og det mest rationelle burde derfor være at bygge videre på det nuværende system og rette dets fejl og mangler. Der er dog stærke indikationer på, at Strukturreformen fra start af blot var et foreløbigt kompromis mellem de borgerlige partier, og de hele tiden har haft en skjult dagsorden om at få nedlagt regionerne. Udmeldingerne har været mere eksplicitte fra Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, mens Venstre ikke officielt har sagt, de bakker op om den politiske kurs. Skal man tro Britta Schall Holberg, så har Venstre bestemt ikke noget ønske om at bevare regionerne, og de venter blot på et åbent vindue til at få det gennemført. Det er derfor ikke utænkeligt, at vi inden for en årrække kommer til at opleve en større reform i Danmark, som kan blive regionernes endeligt.

Konklusion

Specialets formål har været at foretage en vurdering af, hvorfor de borgerlige partier har ønsket at nedlægge amterne og nu fortsat ønsker at nedlægge regionerne. Interessen for dette bunder i, at det netop var de partier, som i midten af 2000'erne vedtog Strukturreformen og derved bevarede mange af amternes funktioner i de nyoprettede regioner, og således selv har forlænget deres levetid som forvaltningsorgan i den danske offentlige sektor. Det er derfor blevet undersøgt i indeværende speciale, hvorfor resultatet af Strukturreformen endte, som det gjorde, samt hvilket af de tre følgende niveauer, deres argumenter tilhører: økonomisk-administrativt rationale, ideologi eller politisk promovring.

Kapitel 1 startede med en gennemgang af den danske forvaltningsstrukturens udvikling gennem 1900-tallet, hvor især Kommunalreformen i 1970 var skelsættende. Den tidligere differencering mellem købstæder, sogne og amter forsvandt og fremadrettet bestod forvaltningsniveauerne af kommuner, amter og stat. Denne konstruktion holdt stort set uændret helt op til slutningen af 1990'erne, hvor der fra flere sider blev påpeget, at strukturen ikke længere var tidsvarende. Blandt de mest fremtrædende problemstillinger var kommunernes størrelser samt sundhedsvæsenet, herunder især sygehusene. Flere af de små kommuner havde svært ved at håndtere den stigende opgavetilførsel samt kompleksiteten heraf, og der bredte sig efterhånden en erkendelse blandt de politiske partier af, at det var nødvendigt med kommunesammenlægninger. Det var dog kun de borgerlige partier, som mente, at amterne var skyld i sygehusvæsenets problemer, som også afspejlede løsningsforslagene.

Til trods for de ovenstående problemstillinger var det de færreste i starten af 2000'erne, som havde forventet en reform af det omfang, som Strukturreformen fik. Til at forklare dette og hvorfor en reform overhovedet kom på den politiske beslutningsdagsorden på dette tidspunkt, er der i kapitel 1's analyse benyttet Kingdons agenda setting-teori til at definere de tre strømme:

- Problemstrømme: Størrelsen på amterne og kommunerne, kvaliteten og effektiviteten i syge- og sundhedsvæsenet.
- Policy-strømme: Nedlæggelse af amterne eller omdanne dem til regioner med stærkt begrænset ansvarsområde.

- Politiske strømme: Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti har været gennemgående aktører, mens Dansk Industri spillede en stor rolle i forbindelse med at få reformen på den politiske dagsorden. Efterfølgende har det været Venstre, som i sidste ende havde hovedansvaret for resultatet af Strukturreformen.

Med Folketingsvalget i efteråret 2001 åbnede det policy-vindue, som gjorde det muligt at få reformen på den politiske beslutningsdagsorden. VK-regeringen nedsatte Strukturkommissionen, som skulle komme med anbefalinger til den fremtidige strukturelle indretning i Danmark, som fandt sted i januar 2004. Med kommissionens anbefalinger fremlagt kunne indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen indkalde Folketingets øvrige partier til forhandlinger. Til trods for den generelle målsætning om et bredt forlig endte Strukturreformen med kun at blive vedtaget af VK-regeringen sammen med støttepartiet Dansk Folkeparti. Den umiddelbare årsag til dette skyldtes uenighed om flere af de væsentlige punkter, herunder økonomiske spørgsmål og amternes fremtidige rolle. Til trods for dette blev flere af oppositionens krav inddraget i reformen, og dette kan tolkes som et forsøg på fra Lars Løkke Rasmussens side at imødekomme fremtidig kritik. Hvis de borgerlige partier udelukkende havde formet reformen efter deres egne politiske målsætninger, ville de være sårbare i tilfælde af, at reformen skulle fejle.

I kapitel 2 blev de borgerlige partiers argumenter for en reform gennemgået og analyseret ved at sammenstille dem med forskningsmateriale, som var tilgængeligt i tiden op til Strukturreformens vedtagelse. Formålet med dette var at vurdere, hvilket af de tre niveauer som argumenterne tilhørte. Den første argumentation, som blev undersøgt, var muligheden for at reducere de offentlige udgifter ved at fjerne amterne som forvaltningsled og sammenlægge kommuner. Ingen af rapporterne kunne bekræfte, at nedlæggelse af amterne ville føre til færre offentlige udgifter, men at der formentlig kunne udnyttes stordriftsfordele ved at sammenlægge de mindre kommuner. Overordnet set anbefaler rapporten fra Det Økonomiske Råd og OECD, at Danmark gennemfører en reform af den offentlige sektor dog uden nødvendigvis at nedlægge amterne. Så selvom især Det Konservative Folkepartis oprindelige politik udgjordes af politisk promovning og ideologi, understøttes deres argumentation for en reform til en vis grad af de to rapporter.

En anden debat, som herskede op til Strukturreformens vedtagelse, var problematikken omkring sundhedsvæsenet, hvor bl.a. amternes varetagelse blev kritiseret og koblet sammen

med en generel nedlæggelse af disse. Selve debatten var ikke ny og med den nytiltrådte VK-regering var en nedsættelse af Sundhedskommissionen blandt de første tiltag. Kommissionens anbefalinger offentliggjortes i 2002 og 2003, hvor det interessant nok blev understreget, at sundhedsvæsenet var velfungerende, og at amterne varetog deres sundhedsopgaver tilfredsstillende. Derfor rettede Kommissionen sine anbefalingerne mod de fremtidige udfordringer, hvor især den ændrede demografi krævede en løsning. I rapporten opstilles tre modeller til en ny politisk-administrativ inddeling af sundhedsvæsenet, som bygger på hhv. en regions, kommunal- og statsmodel. Der var fordele og ulemper ved alle tre modeller, men Kommissionen advarer dog mod en centralisering af sundhedsvæsenet og er egentlig mest positiv stemt overfor regionsmodellen.

Selvom Sundhedskommissionen anbefaler, at sundhedsvæsenet skulle reformeres, er den dog ikke enig i, at den bedste løsning ville være at overdrage ansvaret og styringen af sundhedsområdet til staten, hvilket var i modsætning til Det Konservative Folkepartis sundhedspolitik. Sundhedskommissionens rapport støtter således tesen om, at partiets politik udgjordes af en ideologisk tilgang, da det ikke har været muligt at bekræfte, at statsmodellen ville være en brugbar løsning. Derudover tydeliggør de benyttede rapporter i analysen, at der på daværende tidspunkt ikke var belæg for at gennemføre en reform af den størrelse, som Strukturreformen endte med at få, idet sundhedsvæsenet i sin helhed var velfungerende. Det kan derfor konkluderes, at problematikken omkring sundhedsvæsenet før og efter valgkampen i 2001 var præget af *selektivt fokus* og hos de borgerlige partier. Ved at fokusere på og fremhæve problemerne fik især Venstre italesat sig selv over for vælgerne som et parti, der kunne løse dem.

Samtidig med Sundhedskommissionens arbejde nedsatte VK-regeringen Strukturkommissionen, hvis anbefalinger skulle lægge sporene til en snarlig reform. Anbefalingerne blev præsenteret i januar 2004 og mindede på sin vis om Sundhedskommissionens. I Strukturkommissionens rapport påpeges vigtigheden af at bevare decentraliseringen i den offentlige sektor samt nødvendigheden af, at ansvaret for opgaveudførelsen følges ad med det finansielle. Kommissionen anbefaler også, at det fortsat skulle være folkevalgte politikere, som sad med myndighedsansvaret, da dette sikrer kontakten mellem beslutningstagerne og brugerne.

I lighed med Sundhedskommissionen går også Strukturkommissionens anbefalinger imod de borgerlige partiers politik, hvor det især er argumentet om en centralisering af den offentlige sektor, som ikke kan støttes op om.

Samlet set var de borgerlige partiers argumenter for en reform præget af ideologi og politisk promovning, idet flere af deres argumenter ikke kunnet bekræftes. Der har dog også været et økonomisk-administrativt rationale til stede, eftersom rapporterne påpegede nødvendigheden af en snarlig reform, men ikke i det omfang, som Strukturreformen endte med at få. Ved at italesætte problemerne i sundhedsvæsenet op gennem 1990'erne fik de borgerlige partier dels skabt opmærksomhed om deres politik og dels koblet en nedlæggelse af amterne på som løsning.

Det lykkedes dog ikke fuldstændig at fjerne det tredje forvaltningsled, idet flere af amternes funktioner fortsatte i de nyoprettede regioner, som blev grundlagt med Strukturreformen. Til trods for at reformen blev vedtaget af de borgerlige partier, har alle tre partier efterfølgende meldt ud, at de ønsker regionerne nedlagt. Venstre har sidenhed trukket sine udmeldinger tilbage, for i stedet at give regionerne mulighed for at bevise deres værd over en 4-årig periode. I kapitel 3 blev det derfor undersøgt, om regionerne allerede kan afskrives som en fejltagelse, eller om Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkepartis begrundelser bygger på andre faktorer.

Op til reformens vedtagelse påpegede flere rapporter, at kommunesammenlægninger ville medføre stordriftsfordele, hvilket efterfølgende kunne bekræftes i en forskningsrapport fra 2014 (Blom-Hansen, J.; Houlberg, K. & Serritzlew, S. (2014)). Her påvises det, at der har været økonomiske og administrative besparelser ved at sammenlægge mindre kommuner. Undersøgelsen siger dog kun noget om stordriftsfordelene ved sammenlægningen af kommuner op til vis størrelse, og det har derfor ikke været muligt at få be- eller afkræftet de borgerlige partiers påstande om yderligere besparelser ved at nedlægge regionerne og centralisere ansvaret i staten.

Et andet argument i debatten om regionerne har været placeringen af ansvaret for sundhedsvæsenet. Det Konservative Folkeparti ønsker fortsat, at staten skal overtage ansvaret, og lade professionelle bestyrelser stå for driften, mens Dansk Folkeparti vil have det placeret hos Sundhedsministeriet. Der drages ofte paralleller til det norske

sundhedsvæsen, hvor politikerne i 2002 gav staten det overordnede ansvar, mens bestyrelser og kommunerne skulle stå for den lokale drift. Erfaringerne heraf har ikke været udbredt positive, og de økonomiske besparelser ved at fratage regionerne ansvaret er ikke blevet indfriet. Der er således ikke noget indlysende argument for at følge Norges eksempel og indføre en statsmodel i det danske sundhedsvæsen. De borgerlige partiers begrundelser må derfor være udgjort af en ideologisk tro på, at en centralisering af sundhedsvæsenet vil være det mest fornuftige valg.

I kapitel 3's analyse af Strukturreformen og herunder regionerne, er det tydeliggjort, at sidstnævnte faktisk har leveret en acceptabel præstation, og at der ikke umiddelbart findes noget bedre alternativ. Det mest rationelle burde derfor være at bevare regionerne og rette de fejl og mangler, som findes, i stedet for at nedlægge dem. Ud fra dette kan det konkluderes, at Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkepartis argumenter stadigvæk er udgjort af ideologi og politisk promovning og i endnu mindre grad af økonomisk-administrativt rationale end før Strukturreformen.

For op til Strukturreformens tilblivelse var der flere indikationer på, at det var nødvendigt med en reform for at fremtidssikre den offentlige sektor. Så selvom især Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkepartis oprindelige politik sandsynligvis stammede fra ideologi og politisk promovning, var der i starten af 2000'erne et behov for en reform. Grundet politiske strategiske overvejelser blev reformen ikke så omfattende, som de borgerlige partier ellers havde sat sig som mål. Partiernes efterfølgende kritik af regionerne har således sin oprindelse i, at de fra start af ikke ønskede at oprette regionerne som det tredje forvaltningsled, og til trods for adskillige undersøgelser, som tydeliggør, at regionerne har leveret en udmærket præstation, holder partierne fast i kritikken.

De borgerlige partiers argumenter har således hele tiden været udgjort af ideologi og politisk promovning, selvom der har været forskelle partierne imellem. Det Konservative Folkeparti var det første parti, som meldte ud, at de ønskede en centralisering af den offentlige sektor ved at nedlægge amterne. Udmeldingen kom allerede i slutningen i 1980'erne og er blevet tolket som et forsøg på at skabe opmærksomhed om partiets politik. Partiets ideologi har traditionelt været centralistisk, og det er derfor forventeligt, at de fulgte denne politik i forhold til amterne og nu regionerne. Det samme er gældende med Dansk

Folkeparti, som siden sin stiftelse i 1995 ligeledes har ønsket at nedlægge amterne og sidenhen regionerne. Hvorvidt denne politiske målsætning fortsat vil finde opbakning internt i partiet bliver interessant at følge, idet partiet efterhånden besidder en stor del af sæderne i by- og regionsrådene og derfor kan komme på kant med det lokalpolitiske bagland. Venstre har altid været et parti forankret i lokalområderne, hvilket kan være årsagen til, at deres udmeldinger omkring amterne og regionerne har været mindre klare end de foregående partiers. Der er dog flere indikationer på, at partitoppen, personificeret ved Lars Løkke Rasmussen, ikke ønsker at bevare regionerne og blot venter på et åbent policy-vindue til at få dem nedlagt. Hvorvidt dette kommer til at ske afhænger af flere faktorer, men der er ingen tvivl om, at regionernes berettigelsesgrundlag fortsat vil præge den politiske debat i årene frem.

Skal der endeligt konkluderes på problemformuleringen: *En vurdering af de borgerlige partiers begrundelser for at ønske amterne og regionerne nedlagt*, så er begrundelserne grundlæggende været af ideologisk overbevisning og politisk promovning og i mindre grad bygget på et økonomisk-administrativt rationale.

Perspektivering

I kapitel 3's afslutning diskuteres fremtidsudsigterne for regionerne, hvori det vurderes, at de fortsat vil være på den politiske dagsorden hos de borgerlige partier i tiden frem. Selvom specialet afgrænser sig fra en større inddragelse af kommunerne, kunne det have været interessant at undersøge deres fremtidsudsigter. I flere af de mindre udkantskommuner diskuteres det, hvorvidt det vil være fornuftigt at slå sig sammen for i fællesskab at løfte de tungere arbejdsopgaver. Der er foreløbigt givet grønt lys fra regeringens side, og det bliver interessant at følge, hvor mange af kommunerne, som benytter sig af det. Da det netop drejer sig om *frivillige* kommunesammenlægninger, adskiller situationen sig betragteligt fra Strukturreformen, hvor kommunerne inden for snævre rammer, skulle finde sammen. Det er derfor ikke utænkeligt, at vi i stedet for en reform på størrelse med Strukturreformen kommer til at opleve løbende frivillige sammenlægninger – hvilket Socialdemokratiet faktisk allerede argumenterede for i slutningen af 1990'erne.

I starten af 2015 holdt Danske Regioner og KL fælles generalforsamling, hvor medlemmerne skulle stemme om en fusion mellem de to interesseorganisationer. Fusionen blev generelt opfattet som et forsøg på at sikre Danske Regioners institutionelle fremtid ud fra tesen om, at organisationerne ville stå stærkere sammen. Sammenlægningen blev dog nedstemt, hvor det især var KL-medlemmer, som ikke mente, at det kunne betale sig, da regionerne alligevel var dødsdømte som forvaltningsled (Altinget.dk (2015) *Sådan går en potte ud*). Det er et interessant perspektiv, der tydeliggør de to organisationers interne forhold, og som kunne danne grobund for en dybere analyse ud fra en rationel institutionalistisk tilgang

Litteraturliste

- Binzer Hobolt, S. & Klemmensen, R. (2008) *Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective*. Comparative Political Studies
- Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. (red.) (2006) *Kommunalreformens konsekvenser*. Viborg: Academica
- Blom-Hansen, J.; Houllberg, K. & Serritzlew, S. (2014) *Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System*. I: American Journal of Political Science, vol. 58, no. 4
- Blom-Hansen, J., m.fl. (2012) *Fra sogn til velfærdsproducent – Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Carmines, E. G. (1991) *The Logic of Party Alignments*. Journal of Theoretical Politics. Sage Publications
- Christensen, J. C., Mouritzen, P. E. & Nørgaard, A. S. (red.) (2009) *De store kommissioner – Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Syddansk Universitetsforlag
- Christiansen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008) *Den utænkelige reform – Strukturereformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Christoffersen, H. & Klausen, K. K. (2012) *Den danske kommunekonstruktion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Danske Regioner (2011) *Det danske sundhedsvæsen set i forhold til Norge og Finland*.
- Daugaard, S. (2002) *Enhancing Expenditure Control with a Decentralised Public Sector*. OECD Economics Department Working Papers, No. 320, OECD Publishing.
- Det Økonomiske Råd (2002) *Dansk økonomi, forår 2002*. Forårsrapport.
- Egholm, L. (2014) *Videnskabsteori – Perspektiver på organisationer og samfund*. Hans Reitzels Forlag

Fuglsang, L. & Bitsch Olsen, P. (2009). *Videnskabsteori i samfundsvidenskaben* (2. udg.) Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag

Green-Pedersen, C. (2011) *Partier i nye tider- Den politiske dagsorden i Danmark*. Aarhus Universitetsforlag

Hansen, N. K. & Christensen, G. (2015) *Introduktion til socialkonstruktionisme*. Dafolo Forlag

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005) *Kommunalreformen – kort fortalt*. Salogruppen A/S

Indenrigs- og sundhedsministeriet (2002-03) *Strukturkommissionens betænkning 1 & 2*. Nordsjællands Trykcenter

Indenrigs – og sundhedsministerens Rådgivende Udvalg (2002) *Barrierer for mere effektiv arbejdstilrettelæggelse på sygehusene*. Indenrigs – og sundhedsministeriet

Indenrigs – og Sundhedsministerens Rådgivende Udvalg for Sundhedsvæsenet (2002) *Sundhedskommissionens 100-dages opgave*. Indenrigs – og sundhedsministeriet

Juul-Madsen, L. & Skou, M. H. (2006) *Kan man lægge kommuner sammen uden omkostning for lokaldemokratiet?* I: Blom-Hansen, J., Elklit, J. & Serritzlew, S. (red.) (2006) *Kommunalreformens konsekvenser*. Viborg: Academica

Kingdon, J. W. (2011) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3. udg.) Pearson Education

Marcussen, M. (2002) *OECD og idéspillet – Game over?* København: Hans Reitzels Forlag

Rasmussen, H. (1985) *Internationale organisationer*. Gads Forlag

Regeringen (2013) *Bedre kvalitet og samarbejde – Opfølgning på evaluering af kommunalreformen*. Rosendahl Schultz Grafisk A/S

Region Sjælland (2013) *Det primære sundhedsvæsen i Norge*. Notat til sundhedsudvalget

Rommetvedt, H., m.fl. (2014) *Hvordan har vi det i dag, da? Fjernråstyring og samhandling i norsk og dansk helsepolitik*. Bergen: Fagbokforlaget

Sonne-Ragans, V. (2012) *Anvendt videnskabsteori – Reflekteret teoribrug i videnskabelige opgaver*. Samfundslitteratur

Vrangbæk, K. (2010) *Structural Reform in Denmark, 2007-09: Central Reform Processes in a Decentralised Environment*. I: *Local Government Studies*, 36:2, 205-221

Artikler:

Andersen, T. K. (2015) *Ekspertter advarer mod at nedlægge regionerne*. Mandag Morgen, nr. 11 2015

Arzrouni, C. & Dørge, H. (2004) *Kuppet*. Weekendavisen, 30-12-2004

Boddum, D. I. (2002) *Fogh varslar kommunalreform*. Kristeligt Dagblad, 10-08-2002

Daidsen-Nielsen, H. & Østergaard, U. (2000) *Konservative: Amter væk inden 2005*. Jyllands-Posten, 06-11-2000

Ditlev, N. & Pihl-Andersen, A. (2002) *Kommission: Amter under lup*. Jyllands-Posten, 02-10-2002

Hüttemeier, C. & Vibjerg, T. (2011) *De Konservative vil aflive regioner*. Jylland-Posten, 17-06-2011

Jensen, M. B. (1999) *Kommuner forbereder stille reform*. Politiken, 23-02-1999

Kassebeer, S. (2002) *Amternes sidste støtte smuldrer*. Berlingske Tidende, 26-07-2002

Knudsen, T. (2010) *Nærdemokratiets nedtur*. Information, 05-08-2010

Kronik (2015) *Er folkestyret på vej ud?* Fyns Amts Avis, 15-04-2015

Kronik (1996) *Hør borgerne og nedlæg amterne*. Dagbladenes Bureau, 10-01-1996

Lange, L. (2015) *Sådan går en potte ud*. Altinget.dk, 25-03-2015

Larsen, T. (2015) *Snigmord på venneløse regioner*. Berlingske Tidende, 15-03-2015

MetroXpress (2014), *De vil fjerne regionerne*. 16-07-2014

- Pihl-Andersen, A. (2003) *Reservaterne: Nødråb fra udkanten af Danmark*. Jyllands-Posten, 27-02-2003
- Redder, H. (2015) *Løkke truer regionerne med nedlæggelse*. Jyllands-Posten, 05-06-2015
- Ritzaus Bureau (2013) *Danskerne dumper storkommuner*. 06-05-2013
- Ritzaus Bureau (2003) *Det Skæve Danmark vil se handling*. 21-02-2003
- Ritzaus Bureau (1999) *KL advarer mod forhastede kommunesammenlægninger*. 04-06-1999
- Ritzaus Bureau (1998) *Lykketoft - Små kommuner bør slås sammen*. 15-09-1998
- Ritzaus Bureau (2001) *Venstreleder vil have ny struktur for amterne*. Berlingske Tidende, 05-08-2001
- Schroll-Fleischer, I. (2013) *K: Afskaf regionerne – sats på universitetshospitaler*. Altinget.dk, 21-06-2010
- Skærbæk, M. (2015) *Forskere: Regionerne gør det rigtig godt*. Politiken, 11-05-2015
- Skærbæk, M. (2015) *Venstre ville slagte regionerne inden 2013*. Politiken, 11-05-2015
- Thomsen, C. B. (2011) *VK: Skandalebyggeri bevis på, at regionerne bør nedlægges*. Politiken, 30-10-2011
- Wied, K. (2014) *Køges borgmester vil af med regionerne*. Dagbladet Køge, 31-12-2014
- Winther, B. (1994) *Konservative vil nedlægge amterne*. Berlingske Tidende, 08-09-1994
- Wolfhagen, R. (2011) *For: Ikke kun en spareøvelse*. Information, 10-08-2011
- Østergaard, U. (2001) *Sygehusvæsen: Venstre: Nedlæg amterne*. Jyllands-Posten, 04-08-2001