

Kommunalpolitikere som ledere af politikinnovation

Eva Sørensen, professor, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, eva@ruc.dk

Jacob Torfing, professor, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, jtor@ruc.dk

Der er af flere grunde behov for at styrke kommunalpolitikernes politiske lederskab, og det kan med fordel ske ved at få dem til at sætte sig i spidsen for samarbejdsdrevet politikinnovation. Artiklen evaluerer kommunernes erfaringer med § 17, stk. 4-udvalg som ramme for politisk ledelse af samarbejdsdrevet politikudvikling. Ud fra analysen konkluderes, at kommunerne på trods af gode erfaringer med § 17, stk. 4-udvalg stadig er tøvende over for at anvende de tidsbegrænsede og tematiske udvalg.

Kommunalpolitikernes rolle

Der er en voksende debat i kommunerne om behovet for at reformulere den kommunale politikerrolle (Kommunen, 2013; Danske Kommuner, 2013). Debatten er kærkommen, fordi vi i de sidste årtier har brugt meget tid på at diskutere og udvikle den administrative lederrolle og borgerrollen, men har forsømt diskussionen af politikerrollen. Enkelte danske forskere har gennem tiden sat fokus på kommunalpolitikernes værdier, roller og arbejdsbetingelser (Berg, 2000; Sørensen, 2002; Berg og Kjær, 2005, 2007; Klausen 2013), men der har ikke været nogen bred samfundsmæssig debat om den kommunale politikerrolle. Det er der nu ved at komme, og denne artikel er et indlæg i debatten.

Der er i hovedsagen tre ting, som skaber behov for at tage politikerrollen i danske kom-

muner op til diskussion. For det første er mange kommunalpolitikere frustrerede, fordi de oplever, at de mister politisk indflydelse på trods af, at de bruger mere tid på arbejdet i kommunalbestyrelsen end før kommunalreformen i 2007 (Kjær, Hjelm og Olsen, 2010). Forklaringen er, at kommunerne for en stor dels vedkommende er blevet større og mere uoverskuelige, og at opgaverne er vokset og blevet mere komplekse. Dette sker samtidig med, at der er blevet færre kommunalpolitikere, og at kommunalbestyrelserne presses hårdt af stærke og proaktive direktioner og velorganiserede borgere og virksomheder. Kommunalpolitikerne halser efter for at nå at læse de voksende bunker af mødepapirer og sætte sig ind i de mange og ofte indviklede sager, men som en nylig undersøgelse dokumenterer, så giver mange op på halvvejen og ender med at nikke til beslutninger, som de ikke helt forstår (Danske Kommuner 21/2012).

For det andet er der hos mange kommunalpolitikere en voksende bekymring for kommunalpolitikens manglende synlighed. Kommunen er med dens store udbud af service og ydelser meget synlig for borgerne, men det er kommunalbestyrelsens arbejde med at få budgettet til at hænge sammen, lave udviklingsplaner og løse presserende problemer

ikke. Borgerne ved stort set ikke, hvad kommunalbestyrelsen laver, og hvad de politiske konflikter handler om, og måske er den manglende synlighed en del af forklaringen på den faldende valgdeltagelse ved kommunalvalgene, som er særlig udtalt hos de unge.

For det tredje er kommunalpolitikerne havnet i en situation, hvor de bruger mere tid på administrativ styring af forvaltningen end på politisk ledelse af det lokale fællesskab. En politiker, som vi interviewede for et par år siden, satte det på spidsen: »Problemet for os politikere er, at vi ikke rigtig laver politik. Det vil sige, vi laver faktisk politik under punktet »eventuelt«, men der har vi fået at vide, at vi ikke må træffe beslutninger.« Udtalelsen vidner om, at en del kommunalpolitikere oplever, at de ikke spiller nogen væsentlig politisk rolle, og hvis denne følelse er udtryk for en tiltagende politisk marginalisering af kommunalpolitikere, så er det lokale folkestyre i krise. Det lokale folkestyre bygger nemlig som bekendt på forestillingen om den parlamentariske styringskæde, hvor de folkevalgte politikere har den politiske suverænitæt, og styrer og kontrollerer embedsværket, og sidenhen står til regnskab over for vælgerne på valgdagen. Hvis kommunalpolitikere i stigende grad mister deres politiske rolle og funktion, så vil det i fremtiden ligge lige til højrebænet at gøre kommunerne til statslige implementeringsinstitutioner – et scenarie, der med det statslige jerngreb om kommunernes økonomi, det stigende antal statslige regler og resultatmål, samt etableringen af Udbetaling Danmark, er blevet en nærliggende mulighed.

Der synes at være bred enighed om, at svaret på disse problemer og udfordringer skal findes i en styrkelse af kommunalpolitikernes politiske ledelse. KL skriver således i *Fremtidens kommunestyre* (KL, 2013), at kommunalbestyrelserne skal styrke deres politiske profil. Kommunaldirektørforeningen følger trop i oplægget *Vejen til en ny forvaltningspo-*

litik (Komdir, 2013), hvor der lægges op til, at kommunalpolitikernes opgave er at udvikle visioner og politikker for det gode liv i lokalsamfundet. En bred kreds af forvaltningsforskere fremhæver i deres oplæg *En innovativ offentlig sektor der skaber kvalitet og fællesskab* (Andersen m.fl., 2012) på tilsvarende vis behovet for at styrke kommunalpolitikernes politiske lederskab, så de folkevalgte kan skabe klare målsætninger, skarpe politiske prioriteringer, samt en effektiv, legitim og demokratisk løsning af de mange og vanskelige opgaver, som kommunerne i dag står overfor.

Spørgsmålet er blot, hvad det vil sige at udøve politisk ledelse, og hvordan kommunalpolitikere kan styrke deres politiske lederskab. Vi vil i denne artikel argumentere for, at en væsentlig del af det politiske lederskab kan udøves ved, at kommunalpolitikere sætter sig i spidsen for samarbejdsdrevne innovationsprocesser, der inddrager offentlige og private interessenter i udviklingen af nye kommunale politikker. Formålet med artiklen er at undersøge, hvordan denne form for politisk ledelse kan organiseres, og i hvilket omfang de såkaldte § 17, stk. 4-udvalg tilvejebringer velegnede institutionelle arenaer for samarbejdsdrevet politikinnovation.

Fra administrativ styring til politisk ledelse

Kommunalpolitikere er i dag under pres fra flere forskellige sider. De presses *fra oven* af en stærkere stat, der ud over at udøve en stram statslig ramme- og puljestyling af kommunernes økonomi også vedtager et hav af detaljerede love, regler og resultatmål, der indsnævrer det kommunalpolitiske råderum. Politikerne presses samtidig *fra neden* af stadig mere veluddannede borgere, brugere, der optræder som krævende kunder i fritvalgsordninger, og velorganiserede foreninger og virksomheder med store forventninger om at blive hørt og få indflydelse på de sager, der berører dem. Politikerne er også udsat for et voksende pres *indefra*, idet antallet af op-

gaver, sager og strategiske udviklingsplaner vokser, stærke DJØF-dominerede direktioner udarbejder stribevis af komplekse beslutningsforslag og evalueringer, som politikerne forventes at tage stilling til, og den elektroniske adgang til diverse sagsakter øger kravet til kommunalpolitikernes forberedelse. Sidst, men ikke mindst er der et voksende pres *udefra*: Væksten i kommunernes størrelse og opgaver har øget pressens bevågenhed omkring administrative og politiske fejltrin, nye opgaver på bl.a. miljø- og beskæftigelsesområdet har bragt kommunerne i clinch med stærke interessenter, og samspillet med de nye regioner og deltagelsen i tværkommunalt samarbejde påvirker og udvider den kommunale dagsorden.

Tilsammen kan de forskellige pres på kommunalpolitikere virke overvældende og vanskelige at håndtere. Der er desuden en tendens til, at presset tvinger kommunalpolitikere ind i en reaktiv rolle, hvor de må reagere på andres initiativer og henvendelser, frem for at handle proaktivt som politiske ledere ved selv at sætte dagsordenen og udvikle nye visioner og politikker.

Det betydelige pres som kommunalpolitikere aktuelt er udsat for, er en væsentlig del af årsagen til, at det politiske lederskab har svære kår. En anden og lige så vigtig årsag er udviklingen i det forvaltningspolitiske styringsparadigme fra Old Public Administration til New Public Management (Osborne, 2006). Nye forestillinger om, hvad offentlig styring er, og hvordan den udøves, har lagt sig oven på de gamle og former både i teori og praksis vilkårene for politisk ledelse.

I de gamle sogneråd blev politikerne opfattet som lægfolk, der skulle være med til at kontrollere, at det gik ordentligt for sig i kommunerne. Folk skulle have den hjælp, som de havde krav på, og der skulle træffes fornuftige beslutninger om kommunens forskellige anliggender. De folkevalgte politikere skulle

bistå embedsmændene og i sidste ende påtage sig det politiske ansvar for driften og de kommunale dispositioner. Der var på dette tidspunkt ikke nogen klar adskillelse mellem politikernes og embedsmændenes opgaver og roller, og ikke nogen forestilling om kommunalpolitikere som politiske ledere. De problemer, som sammenblandingen af politik og administration skabte i form af mangel på administrativ professionalisme og uklar politisk ansvarsplacering, blev langt hen ad vejen løst af den tiltagende bureaukratisering af kommunestyret, som for alvor slog igennem med kommunalreformen i begyndelsen af 70'erne. Den Weberianske bureaukrati-model (Weber, 1971), der var det bærende element i den styringstænkning, som vi i dag betegner Old Public Administration (Osborne, 2006), insisterer på en klar adskillelse af værdibaserede politiske beslutninger foretaget af folkevalgte politikere og den administrative implementering af disse beslutninger foretaget af meritokratisk ansatte embedsmænd. Politikere formulerer de politiske målsætninger på baggrund af vælgernes krav og ønsker og styrer embedsværket ved hjælp af regler, forskrifter og principafgørelser, der minimerer embedsmændenes skøn.

Politikerne havde således formelt set en klart defineret rolle, som dem der skal fastlægge de politiske retningslinjer for forvaltningens arbejde, men reelt var de underlagt et stort pres fra de fagprofessionelle forvaltninger, som voksede og blev stærkere i takt med udbygningen af velfærdsstaten. De fagprofessionelle dominerede i 60'erne og 70'erne de administrative forvaltninger hele vejen op til toppen af hierarkiet, og havde i kraft af deres uddannelse, specialiserede viden og kontrol med forvaltningsapparatet en stor indflydelse på de folkevalgte. Deres indflydelse var så stor, at de af Jørgen S. Dich blev betegnet som Den herskende klasse (1973). De stærke fagprofessioner var i høj grad med til at begrænse kommunalpolitikernes politiske lederskab.

De fagprofessionelle forvaltningers magt udvaskede skellet mellem politik og administration og medvirkede desuden til at drive de offentlige udgifter i vejret (Kristensen, 1987). Det var disse problemer, som New Public Management-reformprogrammet satte sig for at løse (Hood, 1991). Fra midten af 80'erne begyndte man således at re-formalisere skellet mellem politik og administration. Politikerne skulle formulere de politiske mål og de økonomiske rammer for den offentlige serviceproduktion, og offentlige og private udbydere skulle derefter konkurrere om at få kontrakten på udførelsen af forskellige politisk bestilte opgaver. For at ruste de offentlige organisationer til konkurrencen med de private udbydere af offentlig service blev den administrative topledelse udvidet og befolket med strategisk tænkende generalister, der kunne udvikle organisationen, samtidig med at de holdt de fagprofessionelle medarbejdere i ave. Samtidig med denne Djøficering importerede man en lang række ledelsesteknologier fra det private erhvervsliv (Balanced Scorecard, Total Quality Management, Lean, mv.), som skulle understøtte udøvelsen af strategisk ledelse.

Med afsæt i den nye styringstænkning betragtede man i stigende grad kommunen som en virksomhed og kommunalbestyrelsen som en slags virksomhedsbestyrelse, der ideelt set skulle stå på kommandobroen én gang om året og styre skibet ved hjælp af mål og rammer, og resten af året bindes til masten og holde fingrene væk fra den produktion, der fandt sted i de serviceudbydende institutioner og organisationer. Politikerne skulle kort sagt styre frem for at ro (Osborne og Gaebler, 1993). New Public Management iscenesætter på denne vis politikerne som politiske ledere, men ledelsesfunktionen retter sig i høj grad mod at bestille bestemte typer af offentlig service til borgerne og kontrollere, at kvaliteten og prisen er i orden. Opgaven med at formulere overordnede mål og rammer for de offentlige og private udbyderes servicepro-

duktion viser sig dog at være vanskelig set med kommunalbestyrelsesmedlemmernes øjne (Berg, 2000; Kjær, Hjelm og Olsen, 2010). Mange kommunalpolitikere går typisk ind i politik, fordi de brænder for et bestemt emne eller et bestemt sagsområde, og kun et fåtal af dem er vant til at tænke så abstrakt, overordnet og helhedsorienteret, som mål- og rammestyringskonceptet kræver. Problemet forstærkes af, at New Public Management placerer politikerne i et tomrum uden kontakt til de medarbejdere, der udfører opgaverne, og de borgere, der modtager den offentlige service. Det er ret paradoksalt, fordi en tæt dialog med medarbejdere og borgere kan bidrage med værdifuld viden, når der skal formuleres nye mål og rammer. At denne tænkning slog igennem i praksis, viser sig bl.a. ved, at man i mange kommuner lavede et kodeks om, at politikere ikke må kontakte kommunens medarbejdere (Dalsgaard, 2000; Sørensen, 2002).

Skønt nogle politikere har befundet sig godt i rollen som mål- og rammestyrer, har andre fundet opgaven vanskelig (Berg, 2000). De har derfor tyet til mere velkendte og overskuelige roller som sagsbehandlere og kontrollanter i stående udvalg, budgetmaksimerede sektor- og enkeltsagspolitikere og ombudsmænd for utilfredse borgere (Sørensen, 2002). Den utilsigtede effekt af bestræbelserne på at fremelske en mere overordnet politikerrolle har altså i nogen grad været, at politikernes administrative styringsrolle blev forstærket. New Public Management har med andre ord, på trods af intentionerne om det modsatte, været med til at styrke den administrative styringsrolle på bekostning af den politiske ledelsesrolle.

Både de førnævnte pres og kombinationen af gamle og nye styringsparadigmer har altså bidraget til, at mange kommunalpolitikere bruger mere tid på administrativ styring end på politik og politisk ledelse. Når politikerne placeres i rollen som halehæng til administra-

tionen, er det både et problem, fordi vi i det repræsentative demokrati forventer, at politikerne laver politik frem for at overlade politikudviklingen til et ikke-folkevalgt embedsværk, og fordi det bliver sværere at rekruttere gode og dygtige lokalpolitikere, der kan tackle nutidens problemer, fremtidens udfordringer og sikre den folkelige opbakning, når der skal træffes svære beslutninger. Vi befinder os derfor i en prekær situation, hvor der er behov for at forstærke kommunalpolitikernes politiske lederskab. I det næste afsnit skal vi se nærmere på, hvad politisk lederskab er for noget.

Hvad er politisk ledelse?

I de klassiske teorier om politisk ledelse fra Platon, over Niccolò Machiavelli til Max Weber og Robert A. Dahl er der enighed om, at politisk ledelse retter sig mod et politisk fællesskab, og involverer en eller anden form for autoritativ magtudøvelse (Masciulli, Molchanov og Knight, 2009). Tendensen til at betragte politisk ledelse som baseret på en autoritativ magtudøvelse udfordres imidlertid af Robert C. Tucker, der i sin indflydelsesrige bog *Politics as Leadership* (1995) understreger, at politisk lederskab nok involverer udøvelsen af magt, men bestemt ikke kan reduceres til magtudøvelse, eftersom magt blot er et middel til at løse det politiske lederskabs kerneopgave, som består i at forme og udvikle det politiske fællesskab (Tucker, 1995: 10).

Tucker understreger endvidere, at man ikke på forhånd kan sige noget om, hvem der udøver politisk ledelse i et politisk fællesskab. Muligheden for at udøve politisk lederskab er ikke givet i kraft af en formel autorisering, men er bestemt af de politiske aktørers faktiske evne og vilje til at påtage sig udøvelsen af politisk lederskab. Det betyder, at studiet af politisk lederskab ikke blot handler om at undersøge, hvordan formelt udpegede politikere agerer som ledere. Opgaven består i første omgang i at identificere de aktører, der på den ene eller den anden måde bidrager til

varetagelsen af de politiske lederskabsfunktioner. Først derefter kan studiet af den faktiske varetagelse af disse lederskabsfunktioner påbegyndes.

Tucker (1995: 18ff) peger på tre grundlæggende lederskabsfunktioner, som er konstituerende for det politiske lederskab, og som de politiske ledere skal varetage i forhold til et politisk fællesskab for, at de kan håndtere sine problemer og udfordringer. De politiske ledes kerneopgave består i: 1) at tilbyde en problemdiagnose; 2) at anvise handlemuligheder; og 3) at mobilisere til handling (Tucker, 1995: 16ff).

Den første politiske ledelsesopgave består i *at tilbyde en problemdiagnose*. Det politiske lederskab skal italesætte begivenheder, udviklingstræk og omstændigheder, der problematiserer og truer det politiske fællesskab, eller på anden måde kalder på handling. Problemdiagnosen eksisterer altså ikke uafhængigt af det politiske lederskab, men skabes gennem den måde, hvorpå politiske ledere tillægger bestemte forhold mening, og konstruerer dem som genstand for politisk debat (Tucker, 1995: 17). Italesættelsen af problemer og udfordringer, som kalder på handling, er et centralt element i udøvelsen af politisk ledelse, og dagsordensfastsættelse er efterhånden anerkendt som en vigtig del af det politiske lederskab (Baumgarten, Green-Pedersen og Jones, 2008), der som oftest involverer udnyttelsen af »windows of opportunity«, hvor særlige forhold gør det muligt at indramme et problem og få det på den politiske dagsorden (Kingdon, 1984). Den lederskabskompetence, der er brug for i sådanne situationer, er evnen til at skabe en overbevisende fortælling om en problematisk nutid eller truende fremtid, der kalder på handling.

Den næste politiske ledelsesopgave består i *at anvise, hvad der kan og bør gøres*, hvis problemerne skal løses og drømmen om en bedre fremtid realiseres. Det er med andre

ord en central opgave for det politiske lederskab at pege på, hvad det politiske fællesskab kan gøre for at løse problemet, hvilke lederskabsinitiativer løsningen fordrer, og hvilke omkostninger en given løsning vil få for medlemmerne af det politiske fællesskab. Det er her, den politiske leder har mulighed for at demonstrere mod, handlekraft, opfindsomhed og strategisk overblik ved at anvise en farbar vej ud af problemerne og frem mod en bedre fremtid. Den politiske leder har i løsningsfasen mulighed for at indtræde i rollen som kreativ og viljestærk problemknuser og »policy maker«. Som Nelson W. Polsby (1984) understreger, så er evnen til at anvise løsninger gennem produktionen af nyskabende og velgennemtænkte politiske programmer et væsentligt parameter i konkurrencen mellem de politiske eliter. Den lederskabskompetence, der efterspørges, er evnen til at formulere en sammenhængende vision og strategi for den politiske indsats og omsætte den til en konkret og realiserbar politisk plan. Begge dele kræver stor viden om den politiske styringsgenstandsfelt. Politiske ledere er derfor dybt afhængige af input fra embedsmænd, eksperter og andre aktører med specialiseret viden.

Den tredje og sidste lederskabsfunktion er *at mobilisere det politiske fællesskab til handling* (Tucker, 1995: 19). Opgaven består i at skabe støtte og opbakning til den problemopfattelse og de programmer og løsninger, som den politiske ledelse lancerer. Uden en sådan støtte og opbakning er problemdefinitionen og løsningsforslagene ikke meget værd. Denne erkendelse fremhæves bl.a. i David Eastons (1965) politiske systemteori, der hviler på en antagelse om, at samfundsdannelse involverer etableringen af et politisk system, der kun kan opretholdes gennem støtte og opbakning fra samfundets medlemmer. Som belyst i Gabriel Almonds og Sidney Verbas (1961) studie af sammenhængen mellem politisk kultur og det politiske systems regimeform kan støtte og opbakning tilvejebringes på mange forskellige måder, og politiske

ledere kan således vælge mellem alternative mobiliseringsstrategier. Mobiliseringen af en aktiv støtte og opbakning er mere vigtig i de situationer, hvor den politiske ledelses løsningsforslag fordrer, at medlemmerne af det politiske fællesskab bidrager til deres realisering, end i situationer, hvor den politiske ledelse mener at nye løsninger kan gennemføres uden befolkningens aktive medvirken.

Med afsæt i Tuckers refleksioner om det politiske lederskabs kerneopgave kan vi nu definere politisk lederskab som: *en eller flere aktørers formelt eller uformelt autoriserede bestræbelser på at: 1) pege på de problemer, som truer det politiske fællesskab; 2) tilbyde politiske strategier og programmer, som kan bidrage til at løse problemerne; og 3) mobilisere fællesskabets støtte og opbakning til problemforståelsen og til realiseringen af de fremlagte politiske programmer, planer og løsninger.*

Hvad er så forskellen mellem politisk og administrativt lederskab? Forsøget på at etablere en klar grænsedragning har været en af den politiske videnskabs store udfordringer. Det mest indflydelsesrige forsøg herpå er uden tvivl Max Webers definition af *politik* som en værdibaseret målfastsættelse og *administration* som valg af midler til at nå et givet mål (Weber, 1971). Denne grænsedragning har været retningsgivende for stort set alle de politiske institutioners indretning i de moderne vestlige demokratier fra starten af det 20. århundrede og frem til i dag. New Public Management har imidlertid siden midten af 1980'erne problematiseret den entydige forestilling om administrativ ledelse som et rationelt valg af midler og en efterfølgende kontrol med medarbejdernes indsats. De administrative ledere kan ikke nøjes med at lave en maskinel implementering af policy, men skal også lave strategisk ledelse, der netop handler om at identificere problemer, anvise løsninger og ikke mindst motivere medarbejderne til at gøre tingene på nye og bedre

måder. Med andre ord: administrativ ledelse tager både form af en implementerende og kontrolorienteret »transaktionsledelse« og en forandringsskabende og motivationsorienteret »transformationsledelse« (Andersen, 2013). Det gør det imidlertid sværere at etablere et klart skel mellem politisk og administrativ ledelse (Behn, 2001). Der er nemlig et overlap i ledelsesopgaverne hos de politiske og administrative ledere.

I forsøget på at præcisere, hvad der adskiller politisk ledelse fra administrativ ledelse, er der grund til at vende tilbage til definitionen af politisk ledelse, som understreger, at politisk ledelse handler om ledelse af et politisk fællesskab. Til sammenligning er den administrative ledelses genstandsfelt en offentlig organisation. Der er stor forskel på at lede et politisk fællesskab og en offentlig organisation, idet succeskriteriet for ledelse af en organisation primært er sikringen af organisatorisk effektivitet og legitimitet, som langt hen ad vejen kan fremmes gennem en kombination af instrumentelle og symbolske handlinger. Til sammenligning er succeskriteriet for ledelse af politiske fællesskaber identifikation og løsning af substantielle problemer på en måde, der både fastholder og forandrer fællesskabets identitet, holdninger og værdier, samtidig med at de interne konflikter håndteres.

Efter således at have afgrænset politisk ledelse fra administrativ ledelse vil vi afslutningsvis understrege, at politisk ledelse er en dynamisk størrelse, og at forholdet mellem politisk og administrativ ledelse varierer over tid. Politisk ledelse vil således have større betydning i krisetider, hvor det politiske fællesskabs eksistensbetingelser problematiseres og trues, og der er behov for at gå nye veje og skabe grundlæggende forandringer, end i mere stabile perioder, hvor der kun er behov for mindre justeringer og tilpasninger (Tucker, 1995: 16; Masciulli, Molchanov og Knight, 2009: 9). Samtidig vil der i krisetider

være en tendens til at administrative opgaver og rutiner politiseres og gøres til genstand for politisk diskussion og ledelse. Perioder med krise og stigende forandringspres vil således have en tendens til at forskyde balancen mellem politisk og administrativ ledelse til fordel for førstnævnte. Hvorvidt der er tale om en krise, som kalder på en tydelig, omfattende og intensiv politisk ledelse, er imidlertid ikke noget objektivt faktum. Det afhænger i væsentlig grad af, hvad det er for nogle problemdiagnoser, som lanceres og vinder gehør bl.a. i kraft af det politiske lederskab.

Forskellen mellem politisk og administrativ ledelse er størst i krisetider, hvor de politiske ledere forventes at træde i karakter som problemløsere og reformatorer, mens de administrative ledere forventes at stille deres administrative ekspertviden til rådighed for politikernes reformbestræbelser. I mere stabile perioder er forskellen mellem politisk og administrativ ledelse mindre, da opgaven for politikere og administratorer primært er at lave små justeringer af gældende politikker. Det gør det sværere at skelne politik fra administration. De dynamiske skift i behovet for politisk lederskab og i relationen mellem politisk og administrativ ledelse har en vigtig konsekvens, idet de skaber behov for fleksible politiske organisationsformer, som løbende kan tilpasses behovet for politisk ledelse.

Politisk ledelse gennem samarbejdsdrevet politikinnovation

Som vi har set, handler politisk ledelse om at tilbyde en problemdiagnose, der sætter den politiske dagsorden, udvikler politiske løsninger og mobiliserer det politiske fællesskabs støtte og opbakning til både problemdiagnosen og den foretrukne løsning. Politisk ledelse indeholder altid et vist element af politikinnovation, fordi løsningen af problemer og udfordringer i en kompleks og foranderlig verden altid fordrer et element af nytænkning. Behovet for politikinnovation bliver særlig tydeligt, når den politiske ledelse lan-

cerer problemdiagnoser, der kalder på grundlæggende forandringer af det politiske fællesskabs selvopfattelse og grundvilkår.

Der er for tiden et voksende fokus på innovation i danske kommuner (Sørensen, Torfing og Bentzen, 2012). En mulig forklaring kan være italesættelsen af det voksende krydspres mellem befolkningens krav om mere og bedre offentlig service og kommunernes begrænsede ressourcer, som skyldes den finansielle krise og statens stramme styring af de kommunale budgetter. Innovation – defineret som udviklingen og gennemførelsen af nye løsninger, som bryder med vante forestillinger og gængs praksis – er et godt middel til at håndtere krydspreset, fordi innovation gør det muligt at få mere for mindre. En anden mulig forklaring på den voksende interesse for innovation er det udbredte ønske hos både embedsmænd og politikere om at få løst nogle af de mange komplekse og svært håndterbare problemer, der går under betegnelsen »wicked problems« (Rittel og Webber, 1973). Den slags problemer kan hverken løses ved hjælp af standardløsninger eller ved at øge ressourcetilførslen til eksisterende løsninger, men kræver, at der tænkes ud af boksen og skabes innovation. Endelig næres den aktuelle innovationsbølge af ønsket om at øge produktiviteten i den offentlige sektor i en tid, hvor muligheden for at hente store gevinster gennem anvendelsen af eksempelvis Lean bliver mere og mere begrænset (Radnor og Osborne, 2013). Som Produktivitetskommissionen (2013) har påpeget, har den offentlige sektor et produktivitmæssigt efterslæb, som øget offentlig innovation måske kan afhjælpe.

Kommunernes interesse for innovation har især samlet sig om at fremme serviceinnovation – ofte understøttet af organisations- og procesinnovation. Hvor ønsket om at håndtere krydspreset og øge den offentlige sektors produktivitet ofte vil kunne imødekommes ved hjælp af serviceinnovation, så kalder

ambitionen om at løse de mange »wicked problems«, som den offentlige sektor og samfundet står over for, imidlertid på politikinnovation. Store udfordringer i form af klimatilpasning, nedbringelse af CO² udslippet, bekæmpelse af banderelateret kriminalitet, stigende udgifter til ældrepleje og væksts-kabelse i udkantsdanmark kræver nemlig, at problemerne forstås på nye måder, at de politiske visioner og målsætninger reformuleres, at løsningsstrategierne nytænkes, at nye konkrete løsningsmodeller udvikles, afprøves og justeres, samt at innovative tiltag implementeres, opskaleres og spredes.

Politikinnovation er en oplagt opgave for kommunalpolitikere, som gerne vil træde i karakter som politiske ledere, og de må generelt set siges at være godt rustet til at lave politikinnovation. Hvor service-, organisations- og procesinnovation kræver et indgående kendskab til brugernes behov, markarbejdernes erfaringer og de administrative arbejdsgange, så kræver politikinnovation lige præcis det, som de fleste politikere besidder: stærke værdier og holdninger, stort samfundsengagement, fokus på konkrete problemer, interesse for at finde virksomme løsninger, evne til at tænke visionært og retoriske evner, der gør dem i stand til at skaffe sig opbakning fra det politiske fællesskab og tale i folkets navn.

Selvom politikerne har gode forudsætninger for at lave politikinnovation, er det vigtigt, at de samarbejder med alle de relevante og berørte parter. Et bredt samarbejde med forskellige offentlige og private parter kan hjælpe dem til at forstå problemet, inspirere dem til at udvikle nye strategier og løsninger, bidrage til at teste de mest lovende ideer i praksis og sørge for, at de bliver implementeret og spredt. Samarbejdsdrevet innovation forbedrer viden grundlaget, øger iderigdommen, mobiliserer ressourcer og skaber fælles ejerskab til nye, vovede løsninger (Sørensen og Torfing, 2011). Faktisk er samarbejdsdrevet innovati-

on den eneste innovationsmetode, der sikrer, at det er aktørernes viden, kompetencer, ideer og ressourcer, og ikke organisatoriske og institutionelle grænser, der bestemmer, hvem der bidrager til innovationsprocessen (Bommert, 2010). Både i private virksomheder, der agerer på markeder med fri konkurrence, og i offentlige organisationer, der er en del af den hierarkisk styrede forvaltning, er der en tendens til, at innovation skabes »in-house«. Det betyder, at man går glip af værdifuldt input til innovationsprocessen udefra. Og netop kommunalpolitikere har i kraft af deres netværk og legitimitet gode forudsætninger for at sætte sig i spidsen og agere som ledere af samarbejdsdrevet politikinnovation (Ansell og Gash, 2012; Torfing, 2012).

§ 17, stk. 4-udvalg som arena for samarbejdsdrevet politikinnovation

De politiske organiseringsformer i danske kommuner har kun i begrænset omfang givet plads til en fleksibel tilpasning af det politiske arbejde til de skiftende behov for politisk ledelse. Arbejdet i kommunalbestyrelsen er lagt i faste rammer og tager som regel form af aftenmøder med lange og pressede dagsordener, der levner meget lidt plads til politiske diskussioner. De traditionelle kommunalbestyrelsesmøder er dog mange steder blevet suppleret af temaseminarer med mere åbne og tværgående diskussioner, men formen og indholdet af disse seminarer styres ofte med fast hånd af direktionen, som ikke altid er særligt begejstret for at »slippe politikerne løs«. Arbejdet i de stående udvalg har også en meget fast form. Udvalgene er som regel bundet til et bestemt politikområde, og fokus ligger på administrative spørgsmål og politiske småjusteringer. Mange steder fylder administrativ sagsbehandling af fx byggetilladelser og diverse dispensationsansøgninger stadig en hel del på møderne, som kun sjældent inddrager eksterne aktører. Samlet set betyder det, at de traditionelle organisationsformer giver relativt dårlige betingelser for udøvelse af politisk lederskab gennem le-

delse af samarbejdsdrevet politikinnovation. Konsekvensen er, at det politiske lederskab i stedet centrerer omkring borgmesteren.

Siden 1968 har kommunerne imidlertid haft mulighed for at nedsætte såkaldte § 17, stk. 4-udvalg (Folketinget, 1968), som giver gode muligheder for at fremme samarbejdsdrevet politikinnovation. Det særlige ved § 17, stk. 4-udvalgene er, at der her er tale om tematiske og tidsbegrænsede udvalg, som kommunalbestyrelsen nedsætter med henblik på at forbedre eller rådgive om politiske beslutninger, der skal træffes i kommunalbestyrelsen. Det betyder, at de er velegnede som ramme for en tværgående og fokuseret politikudvikling på områder, hvor kommunalbestyrelsen har en særlig ambition om at skabe forandring. Udvalgenes rådgivende status medvirker desuden til at gøre dem til en slags frirum, hvor deltagerne kan tænke og tale mere frit og mindre taktisk og partipolitisk, end i de formelle organer, hvor der skal træffes bindende beslutninger. Sidst men ikke mindst er § 17, stk. 4-udvalgene også særlige ved, at de giver mulighed for at inddrage relevante og berørte parter fra erhvervslivet og civilsamfundet. Politikerne får derigennem mulighed for at komme i dialog med borgere, organisationer, virksomheder og eksperter med henblik på at præcisere problemdiagnosen, udvikle nye løsningsforlag og mobilisere de eksterne aktørers ressourcer, viden og energi i implementeringsfasen. § 17, stk. 4-udvalgene er således et godt udgangspunkt for at skabe samarbejdsdrevet politikinnovation.

Kommunernes interesse for at etablere § 17, stk. 4-udvalg har varieret over tid, og noget tyder på, at interessen stiger, når kommunalpolitikernes opgaver og organisatoriske rammer ændrer sig. Interessen var således stor sidst i 70'erne i kølvandet på den første kommunalreform (Indenrigsministeriet, 1978), og det samme synes at være tilfældet i perioden efter den sidste kommunalreform i 2007. Forskningsmæssigt ved

man imidlertid meget lidt om, hvor meget denne udvalgsform anvendes, hvad den bruges til, og hvilke erfaringer med § 17, stk. 4-udvalg kommunerne har gjort sig. For at få dette belyst har vi i samarbejde med Kommunaldirektørforeningen i løbet af april-maj 2013 gennemført en webbaseret spørgeskemaundersøgelse af alle danske kommuners anvendelse af § 17, stk. 4-udvalg gennem de sidste 3 år. Spørgeskemaerne er udfyldt af kommunaldirektøren, og i enkelte tilfælde en anden embedsmand med særlig tilknytning til kommunalbestyrelsen. Årsagen til, at vi har valgt denne respondentgruppe, er, at de administrative ledere må antages at have den mest systematiske viden om anvendelsen af og erfaringerne med § 17, stk. 4-udvalg i den angivne periode. At respondenterne er embedsmænd frem for politikere, kan dog tænkes at have indflydelse på evalueringen af udvalgsarbejdet, idet embedsmændenes vurdering af politikernes oplevelse af udvalgsarbejdet er farvet af deres egne holdninger og vurderinger. I kraft af vores tætte samarbejde med Kommunaldirektørforeningen opnåede vi en svarprocent på 78, hvilket må betragtes som tilfredsstillende. Eftersom vi ikke har kunnet konstatere noget systematisk bortfald i de manglende besvarelser, tillader vi os at antage, at resultaterne er dækkende for alle danske kommuner.

Vores survey viser, at 56 pct. af kommunerne i løbet af de sidste 3 år har haft nedsat ét eller flere § 17, stk. 4-udvalg. Af disse kommuner har 42 pct. kun haft nedsat ét udvalg, mens 30 pct. har haft nedsat to udvalg, og 28 pct. har haft nedsat flere end to udvalg. Der er altså omvendt 44 % af kommunerne, som slet ikke har anvendt § 17, stk. 4-udvalg i perioden. Det må alligevel konkluderes, at der er en betydelig interesse for brugen af § 17, stk. 4-udvalg, og nogle kommuner er for alvor begyndt at eksperimentere med denne arbejdsform, og har brugt dem ved flere forskellige lejligheder. Det er dog ikke en arbejdsform,

der anvendes generelt og systematisk af kommunalbestyrelserne.

Den primære grund til at nedsætte § 17 stk. 4 udvalg viser sig at være ønsket om at få sat strategisk fokus på et tværgående problem eller tema. Denne begrundelse anføres af 60 pct. af de kommuner, der har anvendt udvalgene. Man vil gerne udvikle politik på tværs af siloerne. En anden vigtig begrundelse er ønsket om at træffe mere velinformerede politiske beslutninger; dette anføres af 42 pct. af kommunerne. Ønsket om at skabe offentlig innovation kommer på tredjepladsen med 30 pct.

Vi har også spurgt om, hvorvidt kommunalpolitikere ser anvendelsen af § 17, stk. 4-udvalg som et udtryk for, at den nuværende organisering af det politiske arbejde i kommunalbestyrelsen og de stående udvalg er utilstrækkelig i forhold til at udvikle nye politiske løsninger. Det udsagn er 51 pct. af respondenterne i høj eller nogen grad enige i, mens 35 pct. kun i mindre grad eller slet ikke er enige i udsagnet. Begrundelserne for at anvende § 17, stk. 4-udvalg handler således i høj grad om at styrke det politiske lederskab ved at skabe tværgående, velinformeret og innovative politikker. Til sammenligning får begrundelser, der handler om at styrke lokaldemokratiet og øge borgerinddragelsen, en noget mindre opbakning fra kommunerne.

Blandt de kommuner, som ikke har anvendt § 17, stk. 4-udvalg i de sidste 3 år, angiver 91 pct., at det skyldes, at der ikke har været nogen anledning til det. 79 pct. af kommunerne svarer ligefrem, at anvendelsen af § 17, stk. 4-udvalg slet ikke har været diskuteret i kommunalbestyrelsen. Der synes således ikke at være nogen generel modvilje mod at anvende § 17, stk. 4-udvalg. Det bekræftes af, at kun 18 pct. af de kommuner, som ikke har haft nedsat § 17, stk. 4-udvalg, siger, at det skyldes, at de opfatter udvalgskonstruktionen som uhensigtsmæssig og uinteressant.

Vi har også spurgt til, hvorvidt § 17, stk. 4-udvalgene har haft inddraget andre aktører end kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Det har vi gjort for at kunne vurdere, i hvilken udstrækning udvalgene rent faktisk bringer politikerne i dialog med andre aktører. Tabel 1 viser, i hvor høj grad kommuner med § 17, stk. 4-udvalg har haft inddraget forskellige slags aktører.

Tabel 1 viser, at 65 pct. af kommunerne svarer, at topembedsmændene har deltaget i ét eller flere udvalg. Topembedsmændene er den hyppigste deltager i § 17, stk. 4-udvalgene, og det er på sin vis overraskende, eftersom det er den aktørgruppe, som politikerne har mest dialog med i forvejen. På den anden side er deres viden og ekspertise svær at undvære. Den næsthypigste deltager i udvalgene er civilsamfundsorganisationer. 64 pct. af kommunerne svarer, at repræsentanter fra forskellige NGO'er har deltaget i ét eller flere § 17, stk. 4-udvalg. Politikerne vil således gerne i dialog med civilsamfundets mange organisationer. Inddragelse af disse organisationer ligger i klar forlængelse af den lange tradition for korporatistisk samarbejde mellem offentlige myndigheder og private samfundsorganisationer. Medarbejderne er også en hyppig deltager i kommunernes § 17, stk. 4-udvalg. 57 pct. af kommunerne svarer, at medarbejderne har deltaget i et eller flere udvalg, og det er bemærkelsesværdigt i lyset af, at New Public Management netop har forsøgt at etablere vandtættet skotter mellem politikerne og de offentlige medarbejdere. Mest interessant er det dog, at borgere og virksomheder kun i beskedent omfang deltager i kommunernes § 17, stk. 4-udvalg. Kun omkring en tredjedel af kommunerne svarer, at borgere og virksomheder har deltaget i et eller flere udvalg. Det er overraskende, fordi begge grupper er flittige brugere af offentlig service, og kan komme med vigtige input til politikudviklingen, som sikrer, at den bliver brugerdreven.

Tabel 1: Andelen af kommuner med § 17, stk. 4-udvalg, som har haft inddraget forskellige i aktører i et eller flere udvalg (N = 43 kommuner)

Topembedsmænd	65 pct.
NGO'er	64 pct.
Medarbejdere	57 pct.
Borgere	32 pct.
Virksomheder	30 pct.

På spørgsmålet om, hvem der leder møderne, svarer 77 pct. af kommunerne, at udvalgs møderne ledes af en politiker, ligesom i de stående udvalg. 60 pct. svarer, at udvalgene også på andre måder præges af en traditionel mødeform. Selv om der er gode muligheder for at arbejde på nye og anderledes måder i § 17, stk. 4-udvalgene, så har kun 23 pct. af kommunerne eksperimenteret med arbejdsformerne, bl.a. gennem afholdelse af workshops og gennemførelse af ekskursioner. Der er dog hele 71 pct. af kommunerne, som svarer, at der har været inviteret gæster udefra til møderne, hvilket må antages at være oftere end i de stående udvalg, selv om der, så vidt vi ved, ikke findes præcise tal herpå. Undersøgelsen indikerer altså, at selvom en del kommunalbestyrelser bruger § 17, stk. 4-udvalgene til at arbejde med politikudvikling på nye måder, så er den generelle tendens, at man holder fast ved de gammelkendte arbejdsformer fra de stående udvalg, til trods for at både opgaven og udvalgssammensætningen lægger op til, at der kan arbejdes på andre måder.

Med hensyn til evalueringen af erfaringerne med § 17, stk. 4-udvalg vurderer 89 pct. af respondenterne, at politikerne har en positiv eller meget positiv oplevelse af udvalgsarbejdet. Det er endvidere deres opfattelse, at udvalgene på forskellige måder har bidraget positivt til det politiske arbejde. Tabel 2 viser, hvor stor en del af kommunerne som mener, at § 17, stk. 4-udvalgene har bidraget positivt til forskellige aspekter af det politiske arbejde.

Tabel 2: Andelen af kommunerne, som har svaret at § 17 stk. 4 udvalgene i meget høj grad, i høj grad eller i nogen grad har bidraget positivt til forskellige politiske aspekter (N = 43 kommuner)

Rådgive og give feedback til kommunalbestyrelsen	91 pct.
Afstemme holdningerne i kommunalbestyrelsen	89 pct.
Udvikle ny politik	72 pct.
Styrke den politiske ledelse	72 pct.
Sikre politisk legitimitet	67 pct.

Surveyen viser, at § 17, stk. 4-udvalgene især har bidraget positivt til at rådgive og give feedback til kommunalbestyrelsen, samt til at afstemme holdningerne i kommunalbestyrelsen. Diskussionerne i udvalgene har således i høj grad bidraget til at afklare og kvalificere kommunalbestyrelsens holdninger. Udvalgene har imidlertid også bidraget positivt til at udvikle ny politik, styrke det politiske lederskab og tilvejebringe støtte og opbakning til politiske beslutninger. Her er det især inddragelsen af eksterne aktører, der har haft betydning.

På spørgsmålet om, hvad den primære effekt af arbejdet i § 17, stk. 4-udvalgene har været, svarer 44 % af kommunerne, at udvalgene har bidraget til at skabe bedre match mellem kommunens politik og borgernes behov. Effekter i form af en forbedring af det politiske klima i kommunalbestyrelsen, mere tilfredse borgere, og opbakning til økonomiske prioriteringer vurderes som begrænsede. Forbedringen af matchet mellem kommunens politik og borgernes behov er overraskende, fordi borgerne langt fra altid deltager i § 17, stk. 4-udvalgene. Det kan dog sagtens være, at udvalgene har anvendt indirekte metoder i form af brugerundersøgelser, institutionsbesøg, ekspertvurderinger og diskussioner med brugerorganisationer til at afdække borgernes behov.

Når nu erfaringerne med § 17, stk. 4-udvalg er så positive, kan det undre, at kun 7 pct. af kommunerne siger, at de har truffet en strategisk beslutning om at ville anvende disse udvalg mere systematisk i fremtiden. 42 pct. af respondenterne svarer, at der er nogen opbakning til anvendelse af § 17, stk. 4-udvalg, men at der ikke er truffet nogen klar beslutning. Det er altså en stor tøven over for at bruge denne særlige udvalgsform, som givetvis skyldes usikkerhed, dels om hvordan man som politiker skal agere i udvalg med mange forskellige aktører, og dels om hvordan arbejdsfordelingen og samspillet mellem udvalget og kommunalbestyrelsen skal være.

En anden forklaring på den noget tøvende holdning til den fremtidige brug af § 17, stk. 4-udvalg kunne være, at kommunalpolitikkerne i forvejen føler sig overbebyrdede af det politiske arbejde, som sluger mere og mere af deres sparsomme tid. Deltagelse i § 17, stk. 4-udvalg er en yderligere arbejdsbelastning, bl.a. fordi 72 pct. af kommunerne svarer, at der ikke er planer om at reducere antallet af stående udvalg for at give plads til de tidsbegrænsede temaudvalg. Ud fra denne betragtning er det overraskende, at 86 pct. af de administrative respondenter mener, at politikerne godt kan magte at sidde i begge slags udvalg. Overraskelsen er så meget desto større set i lyset af, at der kun gives diæter for udvalgsdeltagelse i 35 pct. af udvalgene, til trods for at der allerede i 2009 blev åbnet op for denne mulighed (Indenrigsministeriet, 2009). Der er to tolkningsmuligheder: Enten tager embedsmændene fejl i deres vurdering, eller også oplever de, at politikerne gerne vil prioritere at bruge deres kræfter og energi i de mindre beslutningsfora, hvor de måske i højere grad kan gøre en forskel.

En sidste forklaring er, at borgmestrene og udvalgsformændene oplever § 17, stk. 4-udvalg som en trussel mod deres personlige politiske ledelsesrum, og derfor har en tendens

til at ville begrænse anvendelsen. Den forklaring er vi stødt på i igangværende casestudier.

Sammenfattende kan man konkludere, at der er en betydelig interesse for § 17, stk. 4-udvalg rundt om i kommunerne, men at det stadig kun er lige over halvdelen af kommunerne, der har brugt denne udvalgsform inden for de sidste tre år. De, der oftest inviteres som deltagere, er topembedsmænd, civilsamsfundsorganisationer og medarbejdere, mens borgere og virksomheder er sjældne gæster. Nogle kommuner prøver sig forsigtigt frem med nye og mere kreative arbejdsformer, men tendensen er, at man holder fast i den traditionelle arbejdsform fra de stående udvalg. Erfaringerne med § 17, stk. 4-udvalg er imidlertid gode, idet de bidrager til at afklare og kvalificere kommunalbestyrelsens holdninger og styrker den politisk ledelse og udviklingen af nye og innovative politikker. Alligevel er der kun få kommuner, som har et klart ønske om at gøre mere brug af § 17, stk. 4-udvalgene i fremtiden, hvilket ikke kun skyldes vanens magt, men også den betydelige usikkerhed, der er forbundet med udvalgene, samt kommunalpolitikernes store arbejdsbelastning, der gør det svært at afse tid til at deltage i nye udvalg, hvis der ikke samtidig renonceres på antallet af stående udvalg.

Alt i alt tegner vores undersøgelse således et billede af § 17, stk. 4-udvalgene som et vigtigt supplement til de eksisterende politiske organisationsformer, der på trods af deres begrænsede anvendelse tilsyneladende skaber en velegnet arena for politisk ledelse af samarbejdsdrevet politikinnovation.

Et styrket kommunalpolitisk lederskab

Vi har i denne artikel plæderet for, at kommunalpolitikernes politiske lederskab skal styrkes for at imødegå tendensen til, at deres administrative styring af forvaltningen fylder mere og mere dels pga. det stigende pres de oplever fra forskelligt hold, og dels pga. den rolle som de har fået tildelt i gamle og

nye styringsparadigmer. Den politiske lederskabsopgave kan med fordel varetages ved, at kommunalpolitikerne sætter sig i spidsen for samarbejdsdrevet politikinnovation. Eftersom de gammelkendte politiske organisationsformer ikke er specielt velegnede som ramme for en sådan samarbejdsdrevet politikinnovation, er det interessant at se, at over halvdelen af landets kommuner har anvendt § 17, stk. 4-udvalg, som supplement til arbejdet i kommunalbestyrelsen og de stående udvalg. Erfaringer med disse tidsbegrænsede og tematiske udvalg er forholdsvis gode, idet udvalgene i kraft af deres fleksibilitet, tværgående fokus og brede involvering bidrager til at fremme den politiske afklaringsproces i kommunalbestyrelsen, styrke udøvelsen af politisk ledelse og fremme politikinnovation.

På trods af de positive erfaringer, er der dog stadig en vis tilbageholdenhed i kommunerne over for en stigende og mere systematisk anvendelse af § 17, stk. 4-udvalg. Hvordan fremtiden vil forme sig, er svært at sige. På den ene side er det svært at forestille sig, at de i forvejen overbebyrdede kommunalpolitikere skulle ønske at bruge tid på nye supplerende udvalgsformer, der tilmed udfordrer den traditionelle politikerrolle, hvor politikere antages at have al magten og al ansvaret. På den anden side rummer § 17, stk. 4-udvalgene et uudnyttet og eftertragtet potentiale, som kun vil blive udnyttet og virkeliggjort, hvis det lykkes at overvinde den umiddelbare bekymring og usikkerhed, bl.a. ved at udbrede kendskabet til de mange gode erfaringer og italesætte behovet for en reformulering af politikerrollen.

Som en del af bestræbelsen på at sætte kommunerne i stand til at håndtere deres umiddelbare bekymring og usikkerhed har vi sammen med firmaet Gametools lavet et læringsspil, som hedder »POLICYMAKER«. Det er et brætspil, der tematiserer de dilemmaer, som kommunalpolitikere skal forholde sig til, når de laver politisk ledelse af samarbejdsdrevet

innovationsprocesser i § 17, stk. 4-udvalg. Der er imidlertid behov for en stor, bred og samlet indsats, hvis vi skal gøre os håb om at styrke kommunalpolitikernes politiske lederskab. Frem for alt skal vi have kommunalpolitikkerne på banen, for hvis der er noget, som de ikke er begejstrede for, så er det, at der er andre end dem selv, som forsøger at sætte kursen for udviklingen af det politiske arbejde i kommunerne.

Litteratur

- Almond, G. og Sidney Verba (1963), *The Civic Culture*, London: Sage.
- Andersen, L.B. (2013), »Transformations- og transformationsledelse i offentlige organisationer«, *Administrativ Debat*, 1: 52-5.
- Andersen, L.B., Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jakob Torfing (2012), »En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fællesskab«, *Debatoplæg* forfattet af en bred kreds af forvaltningsforskere, findes på: www.forvaltningspolitik.dk
- Ansell, C. og Alison Gash (2012), »Stewards, Mediators and Catalysts: Towards a Model of collaborative leadership«, *The Public Sector Innovation Journal* 17(1): Findes på: www.innovation.cc/scholarly-style/christoffer_nsell_alison_editit_v17i1a7.pdf
- Baumgarten, F.R., Christoffer Green-Pedersen og Bryan D. Jones (2008), *Comparative Studies of Policy Agendas*, London: Routledge.
- Behn, R.D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC: Brookings Institution Publishers.
- Berg, R. (2000), *Den gode politiker*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Berg, R. og Ulrik Kjær (2005), *Den danske borgmester*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, R. og Ulrik Kjær (2007), *Lokalt politisk lederskab*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bommert, B. (2010), »Collaborative innovation in the public sector«, *International Public Management Review*, 11(1):15-33.
- Dalsgaard, L. (2000), »Kommunal målstyring og politikerrollen«, *Nordisk Administrativt tidsskrift*, 81(3): 248-64.
- Danske Kommuner (2013), »Kommunalpolitikere er usynlige«, 15.
- Dich, J.S. (1973), *Den herskende klasse*, København: Borgen.
- Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, NJ: Wiley.
- Folketinget (1968), *Lov om kommunernes styrelse*.
- Forum for Offentlig Topleddelse (2005), »Kodeks for offentlig Topleddelse«. Debatserie fra Forum for Offentlig topleddelse, København: Finansministeriet.
- Hood, Christoffer (1991), »A public administration for all seasons?« *Public Administration*, 69(1): 1-19.
- Indenrigsministeriet (1978), »Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v.« *Betaenkning* fra det af indenrigsministeren nedsatte udvalg om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.
- Indenrigsministeriet (2009), *Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv*, 15. december.
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, MA: Little, Brown.
- Kjær, Ulrik, Ulf Hjelmar og Asmus Leth Olsen (2010), »Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils«, *Local Government Studies*, 36(4): 569-85.
- Klausen, Kurt K. (2013), »I fællesskabets tjeneste: 100 års kommunal ledelse«, i S. Thorup, red., *Vilkår under forandring: Om udviklingen i samspillet mellem folkestyre, politik og administration*, København: Gyldendal Akademisk, pp. 13-43.
- Komdir (2013), »Vejen til en ny forvaltningspolitik«, *Kommunaldirektørforeningen i Danmark*, www.komdir.dk, Rødovre kommune, april.
- Kommunen (2013), »Politikerne skal skoles i lederskab«, 28. april.
- Kommunernes Landsforening (2013), »Fremtidens kommunestyre«. Findes på: www.kl.dk/ImageVault/Images/id_59268/scope_0/ImageVaultHandler.aspx
- Kristensen, Ole P. (1987), *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Masciulli, J., Mikhail A. Molchanov og Andy Knight (2009), »Political leadership in context«, i J. Masciulli, M.A Molchanov og A. Knight, red., *Political Leadership*, London: Ashgate, pp. 3-30.
- Osborne, D. og Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, Stephen (2006), »The New Public Gover-

- nance?«, *Public Management Review*, 8(3): 377-87.
- Polsby, N.W. (1984), *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Produktivitetskommissionen (2013), *Fokus på resultater i den offentlige sektor*, København: Produktivitetskommissionen.
- Radnor, Z. og Stephen Osborne (2013), »Lean: A Failed Theory for Public Services?«. *Public Management Review*, 15(2): 265-87.
- Rittel, H.W.J. og Melvin M. Webber (1973), »Dilemmas in the general theory of planning«, *Policy Sciences*, 4: 155-69.
- Sørensen, Eva (2002), *Politikerne og netværksdemokratiet*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, Eva og Jakob Torfing (2011), »Enhancing collaborative innovation in the public sector«, *Administration and Society*, 43(8): 842-68.
- Sørensen, Eva, Jakob Torfing og Tina Ø. Bentzen (2012), »Innovationskulturen i danske kommuner«, *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, 77(4): 27-46.
- Torfing, Jakob (2012), »Ledelse af samarbejdsdrevet innovation i kommunerne«, i Jakob Torfing, red., *Ledelse efter Kommunalreformen*, København: DJØF Forlag, 2. Udgave, pp. 165-92.
- Tucker, R.C. (1995), *Politics as Leadership*. Columbia: University of Missouri Press.
- Weber, Max (1971), *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.