

Redaktionelt forord

Hvordan går det egentlig derude i kommunalbestyrelserne? Danmark er ét af de lande i verden, hvor mest magt er udlagt til de lokale politikere. Det danske demokrati er i høj grad forankret i lokalpolitik. Derfor bliver det interessant at undersøge, hvilken kvalitet lokalpolitikken egentlig har, og om kommunalpolitikkerne kan leve op til de forventninger, borgerne berettiget kan have til deres repræsentanter i det politiske spil. Dette temanummer om kommunalpolitikere er sammensat og redigeret af *Ulrik Kjær*, professor på Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet.

I den første artikel af *Martin Bækgaard*, *Morten Jakobsen* og *Ulrik Kjær* påpeges de helt særlige udfordringer, som kommunalpolitikere møder i den moderne kommunalbestyrelse efter kommunalreformen 2007. Med etableringen af de meget større kommunale enheder er der blevet betydeligt mere at lave for de enkelte kommunalpolitikere, og dagsordenerne er blevet mere komplekse i deres substans. I tillæg hertil antages det ofte, at den statslige styring er for opadgående, og at de finansielle rammer er for nedadgående. Alligevel viser det sig, at det ikke først og fremmest er disse eksterne forhold, der er kilde til de største frustrationer blandt kommunalpolitikere. Tværtimod forholder det sig på den måde, at det er det dårlige samarbejdsklima i kommunalbestyrelsen, der bekymrer de fleste kommunalpolitikere. Og det har det i øvrigt gjort de sidste 20 år – strukturreform eller ej.

Denne grundlæggende stabilitet i politikerrollen bekræftes i *Asmus Leth Olsens* artikel, der udnytter, at de samme spørgsmål om kommunalpolitikernes syn på den statslige styring af væsentlige elementer af kommunalpolitikken, på embedsmændenes magt i kommunalforvaltningen og på spørgsmålet om, hvorvidt enkeltsager fortrænger overordnede politiske diskussioner, er stillet i fire forskellige surveys gennem de seneste næsten 20 år. Undersøgelsen giver altså et godt grundlag for at kunne kvalificere den primært anekdotiske viden og teser om, hvilken effekt kommunesammenlægninger og mere professionaliserede forvaltninger ville få på kommunalpolitikernes roller og opfattelse af deres hverv. Konklusionen er, at kommunalpolitikernes opfattelse af disse forhold i hovedtræk er præget af en overraskende stabilitet især efter Strukturreformens implementering i 2007 og frem til 2013.

I *Eva Sørensen* og *Jakob Torfings* bidrag er udgangspunktet det samme. Kommunalpolitikere er frustrerede, fordi de halser efter for at nå at læse de voksende bunker af mødepapirer med mange og ofte indviklede sager. Ofte giver de op på halvvejen og ender med at nikke til beslutninger, som de ikke helt forstår. Det detaljerede arbejde, der er forbundet med at få budgettet til at hænge sammen, lave udviklingsplaner og løse presserende problemer, betyder desuden, at kommunalpolitikerne føler sig usynlige for borgerne, særligt måske endda i forhold til de unge. Kommunal-

politikere er, kort sagt, havnet i en situation, hvor de bruger mere tid på administrativ styring af forvaltningen end på politisk ledelse af det lokale fællesskab. Men sådan behøver det ikke være. Kommunalpolitikere kunne faktisk erobre politikken tilbage ved i større udstrækning af anvende de såkaldte § 17, stk. 4-udvalg som ramme for samarbejdsdrevet politikinnovation og som supplement til arbejdet i kommunalbestyrelsen og i de stående udvalg. Problemet er bare, at på trods af positive erfaringer sker dette ikke i særlig stor udstrækning.

I lyset af denne diskussion er det oplagt at spørge, som *Martin Bækgaard*, *Morten Jakobsen* og *Ulrik Kjær* gør i den efterfølgende artikel, om ikke den efterhånden udbredte praksis, ifølge hvilken der er opstået deciderede partnerskaber mellem politikere og embedsmænd, på én eller anden måde kan fungere som et svar på nogle af de frustrationer, som kommunalpolitikere føler i deres arbejde? I virkeligheden trækker både embedsmænd og politikere jo på samme hammel i udviklingen af velfærds kommunen. De vil jo det samme. Der behøver ikke være konflikter mellem de to grupper af aktører i kommunalpolitikken. Svaret er, at de nye partnerskaber ikke hele vejen kan ses som løsninger på de problemer, som kommunalpolitikeren oplever. For det første finder hver fjerde kommunalpolitiker det vanskeligt at få indblik i, hvordan administrationen fører kommunalbestyrelsens beslutninger ud i livet, og fire ud af ti oplever, at det kan være vanskeligt at få sine politiske ideer omsat til policy, hvis de går imod administrationens syn på sagen. For

det andet viser det sig, at jo tættere man er på toppen i det politiske hierarki – frontbencherne – desto mere positivt vurderer man spillet med administrationen. Backbencherne føler sig ikke specielt inkluderet i politikudviklingen. Helt galt går det, hvis man ikke har et tæt politisk samarbejde med borgmesteren.

I det sidste bidrag lancerer *Jens Christian Birch* begrebet velfærdsleder i et forsøg på at beskrive en ny politikerrolle, der ikke bukkes under for sagspresset, den manglende tid og opmærksomhed og sparsomme ressourcer. Det drejer sig om at generobre politikken. Politikerne skal ikke være professionelle politiske embedsmænd – de skal være politikere med stort P, hvor selve politikerrollen og opgaven som politisk leder og beslutningstager professionaliseres. De skal tænke langt ud over valgperioden, formulere mål, give retning og fastlægge strategi, og dette skal de ikke lade overskygge af enkle og håndgribelige sager. De skal fokusere på den politiske sag, som de brænder for, og som giver dem energi. De skal finde en måde, hvorpå de kan balancere styrings- og repræsentationsopgaven. De skal acceptere, at ikke alt behøver være konsensusbeslutninger og klappet af på forhånd, og de skal være i løbende dialog med pædagoger, lærere, sygeplejersker, socialrådgivere, regnskabsmedarbejdere, miljøteknikere eller andre fagprofessionelle. Det er store krav at stille til den enkelte kommunalpolitiker, men der er ikke nogen vej udenom, hvis lokaldemokratiet skal trives.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

Kommunalpolitikernes frustrationer (og glæder) ved arbejdet i kommunalbestyrelsen

Martin Bækgaard, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, martinb@ps.au.dk

Morten Jakobsen, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, mortenj@ps.au.dk

Ulrik Kjær, professor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, ulk@sam.sdu.dk

Det fremhæves ofte i disse år, at kommunalpolitikerne er under pres, idet cocktailen familieliv, erhvervsarbejde og et kommunalpolitisk hverv med et stadigt stigende tidsforbrug kan være vanskelig at håndtere. Kombineres dette med en situation, hvor den statslige styring anses for stigende, og en samfundsøkonomi, hvor prioriteringerne skal være skarpere, efterlader det ofte et billede af kommunalpolitikere, som er presset af eksterne faktorer. I en stor undersøgelse blandt kommunalpolitikere er der spurgt ind til deres frustrationer, men her ses det, at det i langt højere grad er mere interne forhold, såsom dårligt samarbejdsklima i kommunalbestyrelsen, der udgør den væsentligste kilde til frustration. En sammenligning over tid, nemlig mellem 1995, 2003 og 2012, viser yderligere, at der ikke er sket væsentlige ændringer i, hvad der frustrerer kommunalpolitikere mest, herunder heller ikke at Strukturreformen skulle have haft nogen effekt på, hvad kommunalpolitikere føler sig mest frustrerede over.

Det er hårdt at være kommunalpolitiker

I den offentlige debat høres ofte argumentet, at det er hårdt at være kommunalpolitiker. Udsagn herom fra kommunalpolitikere selv indgår ofte i diskussionen, og listen over

potentielle frustrationer er tit lang. Og ikke mindst Strukturreformen og de større kommuner har været set som en yderligere stramning af arbejdsvilkårene. Men hvilke frustrationer skal egentlig tages mest alvorligt, og er der nogen af problematikkerne fra den offentlige debat, som reelt spiller en større rolle for dagens kommunalpolitikere end andre? Er der måske andre, som har været overset i den offentlige debat, og har den relative betydning af de forskellige potentielle frustrationer reelt ændret over de senere år? Det er disse spørgsmål, som vi vil besvare i denne artikel.

I hvert fald siden kommunalreformen i 1970, og ikke mindst intensiveret af den udbygning af den kommunale sektor som skete i årtierne derefter (Blom-Hansen m.fl., 2012), har der løbende været fokus på og debat om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. I større kommuner med flere opgaver blev der stillet nye krav til kommunalpolitikere, som ikke bare skulle forholde sig til flere sager på flere områder med en ofte stigende kompleksitet, men

som også skulle leve op til de stigende ambitioner, som den kommunale sektor på mange måder kan siges at have udviklet i forhold til den politiske dimension af kommunestyret. Med fremvæksten af den kommunaliserede velfærdsstat er selvforståelsen i »det kommunale Danmark« ikke blevet mindre i forhold til, hvor »politisk« det kommunale politiske system skal være. Hvis frontlinjen i velfærdsstatens udvikling er kommunalt forankrede områder som daginstitutionsområdet, skoleområdet, ældreområdet osv., skal det kommunale politiske system også være rustet til netop at diskutere disse områder og deres udvikling politisk. Kommunen skal ikke længere »bare« ses som et decentralt forvaltningsorgan, men i højere grad som en selvstændig politisk enhed med sin egen lokale udgave af et repræsentativt demokrati og hvad det indebærer så som et veludbygget partisystem, politiske debatter, politisk deltagelse osv. (Kjær, 2004). Desuden skal kommunalpolitikere ikke nødvendigvis bare administrere butikken, men også beskæftige sig med overordnede visioner og udviklingen af politikker på de enkelte kommunale sektorområder. Kommunalpolitikere skal udvise politisk lederskab, og ikke bare sikre en fornuftig forvaltning af den statslige lovgivning lokalt, men også gå ind i den geografiske kamp, der raser mellem forskellige lokaliteter i landet (Kjær, 2012a) og forsøge at sikre, at netop deres egen kommune får del i fremtidens vækst og velstand.

Desuden er kommunerne, og således også kommunalpolitikere, i stigende grad underlagt en lang række krav og begrænsninger fra statslig side, hvilket udfordrer kommunalpolitikernes handlemuligheder. Den statslige styring har f.eks. betydning for kommunernes muligheder for at ændre skatten (Blom-Hansen m.fl., 2013). Kommunalpolitikere er på den måde ofte placeret i en position, hvor de afkræves at være »rigtige« politikere og at leve op til ambitioner om politisk leder-

skab og lokalt selvstyre, samtidig med at de skal balancere krav fra statslig side.

Den første anerkendelse af kommunalpolitikere som »rigtige« politikere kan på mange måder siges at komme i 1982, hvor Karl-Henrik Benzons udgiver sin bog *Kommunalpolitikere* (Benzon, 1982), som behandler kommunalpolitikernes rekruttering, roller, aktiviteter osv. ud fra helt traditionelle tilgange normalt appliceret på landspolitikere. En tilgang, der siden er fulgt af blandt andet Berg (2000) og Kjær (2000). Dette betyder ikke, at Benzon og andre siden ham ikke har haft blik for, at kommunalpolitikere fortsat er en særlig type politikere, idet de stadig er »amatører« i Weber'sk forstand: De lever ikke *af* politik men *for* politik (Weber, 1919). Tværtimod har diskussionen af kommunalpolitikere hele tiden haft som udgangspunkt, at kommunalpolitikere jo netop er lægmænd m/k – at den generelle professionalisering af samfundet, herunder også af det kommunale embedsværk, ikke har ramt kommunalpolitikere. Kommunalpolitikere har stadig et civilt job ved siden af, og kommunalpolitik er fortsat en fritidsbeskæftigelse for langt de fleste.

Kombinationen af en kommunal sektor, der har udviklet sig markant – *Fra sogn til velfærdsproducent*, som titlen på en nyligt udgivet bog beskriver det (Blom-Hansen m.fl., 2012) – og en fortsat baseren på fritidspolitikere skaber potentielt et pres på kommunalpolitikere, hvilket har medført, at deres arbejdsvilkår flere gange været sat til debat.

I 1994 kom betænkningen *Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår* (Indenrigsministeriet, 1994), som førte til mindre justeringer af lovgivningen. Således indførtes et »babsittertillæg«, som stadig eksisterer, hvorefter vederlaget for kommunalpolitikere med børn under 10 år hævedes med 10.000 kr. Den megen diskussion af kommunalpolitikernes vilkår på dette tidspunkt førte dog

ikke til markante ændringer. Til gengæld er den kommunale velfærdsstat blevet ved med at udvikle sig, og det er ikke i retning af mindre kompleksitet. Den største enkeltstående forandring er vel Strukturreformen i 2007, hvor der ganske vist *ikke* formelt set blev ændret på kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, men hvor kommunerne igen blev større, og hvor embedsværket under reformens motto om øget faglig bæredygtighed igen blev søgt yderligere professionaliseret.

At nogle kommunalpolitikere derfor aktuelt føler sig forholdsvis udfordret på deres arbejdsvilkår, blev sat særligt på spidsen sidste år i en kronik i Politiken, hvor to kommunalpolitikere samler deres frustrationer under overskriften: »Vi er dansk politik pauseklovne« og plæderer for væsentligt forbedrede løn- og arbejdsforhold (Henriksen og Heltberg, 2012). De påpeger, at: »Nogle steder har nærdemokratiet nærmest udviklet sig til en parodi, fordi arbejdsmængden er så massiv, og fordi magtfordelingen mellem embedsmænd og borgmestre på den ene side, og menige kommunalbestyrelsesmedlemmer på den anden side er så skæv« (Henriksen og Heltberg, 2012) og videre, at: »Hvis der intet sker, risikerer vi, at lokaldemokratiet bliver en ren farce, hvor det reelt er embedsmænd og borgmesteren, der bestemmer. De øvrige politikere som vi er i bedste fald kransekagefigurer, og i værste fald pauseklovne« (Henriksen og Heltberg, 2012). Kronikken affødte et spørgsmål til ministeren for kommunaludvalget, men økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager var i sit svar ikke imødekommende. Eksempelvis siger hun om lønforholdene, at: »[I] den nuværende økonomiske situation kan jeg, hvor sympatisk tanken end måtte være, ikke give tilsagn om nogen ændring af det eksisterende vederlagsniveau (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012: 4).

Også løbende undersøgelser gennemført blandt kommunalpolitikere peger på problematiske arbejdsforhold. Eksempelvis kan

man læse i en stor undersøgelse af kommunalpolitikernes arbejdsforhold fra 2009, at »tidsforbruget er øget« og at »[d]en typiske kommunalpolitiker bruger 15-19 timer om ugen« på kommunalpolitisk arbejde (Dahlgard m.fl., 2009). Dette udfordrer kommunalpolitikernes »work/life balance«, og således rapporterer Politiken på baggrund af en rundspørge blandt 1226 kommunalpolitikere, at »63 procent har svært ved at finde en balance mellem arbejds- og fritidsliv og det politiske arbejde« (Politiken, 10.03.12). Samme undersøgelse viser, at »47 procent mener, at kommunaldirektøren og borgmesteren har for stor magt« (Politiken 10.03.12). Derudover er mulighederne for at følge med i de store sagsbunker og gennemskue forvaltningens indstillinger problematisk. Dette fremhæves i en anden undersøgelse, hvor det afrapporteres, at: »Hver fjerde danske byrådspolitiker har stemt om en sag i byrådsalen uden at have forstået sagsfremstillingen. Høje lix-tal og snørklet sprog i dagsordenerne volder kvaler for mange af landets politikere« (Danske Kommuner, 21/2012). Også Folketinget og dets »indblanding« i kommunernes gøren og laden kritiseres ofte af kommunalpolitikere, således viser en rundspørge fra DR, at »syv ud af ti lokalpolitikere mener, at Christiansborg blander sig for meget i lokalpolitik« (DR 03.01.13). Som om dette ikke var nok, så viser en anden rundspørge blandt kommunalpolitikere, at den store arbejdsindsats ikke altid følges med ros og tak, tværtimod gælder det, at »mere end hver tredje kommunalpolitiker er blevet chikaneret per mail, mere end hver fjerde er blevet chikaneret på telefonen, mens lige knap hver tiende er blevet direkte opsøgt og chikaneret i eget hjem« (DR 11.01.13).

I den rapport, som delvis er en efterfølger til betænkningen om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår fra 1994, nemlig *Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår* fra 2009, som dog ikke har udløst nye lovgivningsinitiativer, opsummeres

udfordringerne i fire punkter: 1) manglende anerkendelse af det kommunalpolitiske arbejde fra offentligheden og arbejdsgivere, 2) en alt for udfarende presse og fornemmelsen af klapjagt på lokalpolitikere, 3) vanskeligt at balancere erhvervskarriere, familieliv og kommunalpolitik og 4) alt for regulerende centrallovgivning (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009: 28).

Jeg oplever frustrationer ved kommunalbestyrelsesarbejdet, når ...

Kommunalpolitikeres arbejdsvilkår, og herunder hvilke kilder der måtte være til deres eventuelle frustrationer, kan undersøges på mange forskellige måder. Vi har i 2012 uddelt et spørgeskema til alle kommunalpolitikere, hvoraf 53 procent besvarede skemaet (Bækgaard og Jakobsen, 2012). Her har vi spurgt helt direkte ind til deres frustrationer igennem et åbent spørgsmål med formuleringen: »Jeg oplever frustrationer ved kommunalbestyrelsesarbejdet, når ... (fortsat selv sætningen)« efterfulgt af behørig plads til, at den enkelte kommunalpolitiker i tekst har kunnet beskrive sine frustrationer.

Det åbne spørgsmål er valgt af tre årsager. For det første undgår vi at foreslå potentielle frustrationer, som måske kunne påvirke respondenterne til at tillægge de foreslåede frustrationer større vægt end de reelt har. For det andet holder vi muligheden åben for, at respondenterne kan pege på frustrationer, som vi ikke har angivet. For det tredje får vi respondenterne til at prioritere deres frustrationer, idet vi ved at spørge på denne måde får at vide, hvad de er mest frustrerede over. I de forholdsvis få tilfælde, hvor en respondent har afgivet et svar, som indeholder mere end én frustration, har vi valgt kun at inkludere den førstnævnte frustration, idet vi antager at det er den, respondenterne finder vigtigst. Efterfølgende er de afgivne åbne besvarelser kodet forholdsvis induktivt, dvs. de forskellige frustrationer er kodet efter en kodebog, som er udviklet løbende i forbindelse med

kodningen, og hvor beslægtede kodekategorier efterfølgende er kollapsede i hovedkategorier af koder (en tilsvarende metodik har tidligere været anvendt i relation til borgmestre, Berg og Kjær, 2005: 121-9).

I de indhentede besvarelser kan der identificeres ti forskellige typer af frustrationer, og der vil i det følgende blive givet nogle få eksempler på hver. For det første er der en del kommunalpolitikere, som peger på, at *samarbejdet* i kommunalbestyrelsen ikke altid lever op til de fordringer, de selv har til samme. Selvom forestillingen om det samarbejdende folkestyre er udbredt i Danmark, og i mange sammenhænge ikke mindst i den kommunalpolitiske version, er der kommunalpolitikere, der har svært ved at se ånden som særligt udbredt i netop deres kommune. Det frustrerer eksempelvis, hvis konsensusnormen ikke honoreres, og:

»... det siddende flertal stemmer forslag igennem byrådet uden at høre oppositionens mening«.

Alt for meget taktisk spil frem for bredt samarbejde frustrerer, når:

»... »benspænd« og partiskel blokerer for gode og konstruktive idéer og løsninger«.

Eller som det formuleres, når:

»... politikere mener, at det er vigtigere at sabotere end at samarbejde. Det har været en udsøgt disciplin i kommunen her i flere år. Som antydning mener enkelte desuden, at de er hævet over alle andre på intelligens, og de samme personer mener, at »samarbejde« er, når andre gør, som DE ønsker.«

I forlængelse heraf frustreres en række kommunalpolitikere ikke kun af det generelle samarbejdsklima, men også af enkelte af *byrådskollegernes opførsel* og den måde, de vælger at forvalte deres mandat på. Dette gælder i relation til, hvor seriøst de andre tager hvervet og ikke mindst deres villighed til/

mulighed for at være tilstrækkeligt forberedte og inde i sagerne. Således frustrerer det en del kommunalpolitikere, når:

»... byrådskolleger møder uforberedte op og har en holdning baseret på fornemmelser i stedet for facts«.

Dette gælder ikke mindst, hvis der er andre politikere, som ikke lever op til de kollegiale spilleregler. Herunder ses det, at politisk aftalebrud er en synd, der ikke bare praktiseres en gang imellem, men som også huskes. Det frustrerer, når:

»... man løber fra aftaler – hvad enten det er mundtlige eller skriftlige«.

I kategorien over utilfredsheder med kollegerne i kommunalbestyrelsen er det også ganske udbredt, hvad mange kommunalpolitikere benævner populisme, og det er i denne sammenhæng ikke positivt ment. Det frustrerer, når:

»... nogle partier eller enkeltpolitikere kører på frihjul og arbejder med symbolpolitik. Eller sagt med andre ord: er populistiske og ikke tager medansvar for de svære, men nødvendige beslutninger.«

Som endnu et frustrationspunkt, om end det på sin vis er en kombination af de to ovennævnte, kan for det tredje identificeres, at mange kommunalpolitikere er frustrerede over, hvis arbejdet i kommunalbestyrelsen prægnes af, hvad de kalder *sognerådspolitik*. Begrebet bruges, når arbejdet i kommunalbestyrelsen prægnes af enkeltsagsbehandling i stedet for diskussioner af de mere overordnede linjer. Når:

»... enkeltsager får fokus, der er ude af proportioner i forhold til, hvad sagen kan bære«.

Det findes især også frustrerende, når det kommunalpolitiske arbejde bliver påvirket af, at der er kolleger i kommunalbestyrelsen, som er lidt for optaget af at pleje egne interesser; når:

»... personlige interesser fylder«.

Og ikke mindst, når geografiske særinteresser og hensyn præger kollegernes fokus så meget, at det skygger for kommunens overordnede interesser, fører det til frustrationer. Når:

»... der går for meget sognerådspolitik i den med behandling af sager om en manglende bænk i den østlige del, eller grønne områder der ikke bliver slået ofte nok i den vestlige del, eller vejen der er hullet ud for byrådsmedlemmets indkørsel«.

For det fjerde frustrerer det en del kommunalpolitikere, at den politiske proces i kommunen til tider tager ganske lang tid, der er en *langsommelighed*, og at resultaterne ikke i alle tilfælde står mål med indsatsen. Nogle kommunalpolitikere virker ganske politisk utålmodige og har det svært med de til tider langsommelige processer. Det frustrerer, når:

»... noget ikke lykkedes. Tålmodigheden kan nu og da blive sat på en prøve. »Ting tager tid« og i en kommune er det ofte lang tid.«

Også i det kommunalpolitiske liv er der nogle procedurer, og ikke alle møder er måske i alles øjne lige beslutningsorienterede. Ligesom der kan være en tendens til, at tingene på forhånd er klappet af i mindre fora. Som en kommunalpolitiker udtrykker det, er det frustrerende, når:

»... jeg spilder min tid på pligtmøder, der er rene skueprocesser hvor alle spiller skuespil«.

Eller når der skal vedtages overordnede politikker, hvor vejen fra vedtagelse til konkrete forbedringer for enkelte borgere, selv for politikerne kan synes lang, og hvor det således frustrerer, når:

»... det politiske arbejde bliver spild af tid, og at det INGEN betydning har for konkrete borgere og virksomheder. Når arbejdet bliver bureaukratisk med

»handleplaner«, »politikker« osv. der kun har til formål at holde bureaukrater i beskæftigelse.«

For det femte kan der i datamaterialet findes en række kommunalpolitikere, som lader sig frustrere over *administrationens arbejde* i kommunen. Politikere og embedsmænd har et samspil, hvor målet ideelt set er at hjælpe de samme borgere, men dette betyder ikke, at alle kommunalpolitikere opfatter embedsværkets bidrag til processen lige positivt. Faktisk kan det give anledning til en del frustration hos kommunalpolitikerne, hvis administrationen ikke lever op til de forventninger, som politikerne har til dem. Det kan eksempelvis være i relation til sagernes forberedelse, som enten sprogligt/præsentationsmæssigt eller indholdsmæssigt ikke matcher politikernes ønske om sagsfremstilling og indstillinger. Således frustrerer det, når:

»... der er dårligt forberedte sager. Sagerne til politisk behandling ikke er i en ordentlig kvalitet, hvilket desværre ofte er tilfældet – kvalitetskontrollen mangler.«

Det kan også være en opfattelse af, at forvaltningen måske ikke er så politisk neutral, som nogle kommunalpolitikere forventer, og at embedsværket i stedet politiserer. Således frustrerer det, når:

»Forvaltningen ikke forholder sig loyalt over for kommunalbestyrelsen og dennes beslutninger, samt når jeg oplever, at forvaltningen ikke lægger sagligt begrundede sagsfremstillinger frem.«

Her er det ikke mindst, hvis dele af administrationen anses for at være lidt for tætte med den siddende borgmester og dennes parti, at det kan anses for problematisk. Eksempelvis frustreres en kommunalpolitiker, når:

»... det gentagne gange viser sig, at embedsværket er socialdemokraternes forlængede arm og at deres objektivitet er en by i Rusland.«

For det sjette er der kommunalpolitikere, som

udtrykker deres frustration over, at Folketinget ofte blander sig, og at *den statslige styring* efter deres mening lægger ganske snærende bånd på kommunerne og det kommunale selvstyre. Det kan være særdeles frustrerende for en kommunalpolitiker at opfatte, at man lokalt har løsninger liggende klar, som man ikke kan få lov at rulle ud pga. de overordnede politiske og økonomiske rammevilkår, der udstikkes fra centralt politisk hold. Det er frustrerende, når:

»... Folketing eller stat lægger for mange administrative og bureaukratiske ordninger frem for kommunerne.«

Det kan opfattes ganske frustrerende, når det ønskede lokale politiske råderum viser sig ikke at være til stede. Når:

»... jeg skal læse flere hundrede sider tekst om emner, som jeg eller partiet alligevel ikke kan ændre noget meningsfuldt på, fordi det er bundet af landsdækkende lovgivning eller økonomiaftaler.«

Disse begrænsninger krydres desuden med, at folketingspolitikkerne alligevel ikke kan holde sig væk fra kommunale enkeltsager og på denne baggrund måske til tider endda beder de lokale politikere om at levere bedre service uden at der er penge med, så kommer nogle kommunalpolitikere op i det røde felt, og frustreres, når:

»... Folketingets politikere blander sig i enkelsager rejst f.eks. via pressen.«

Den syvende kategori af årsager til frustrationer hos kommunalpolitikerne omhandler noget så enkelt, som er ganske uundgåeligt i politik. Det er, at man til tider kan opleve *at komme i politisk mindretal*. Ved politisk uenighed kan alle ikke få deres politiske vilje, og selvom kommunalpolitikerne er de første til at kende spillets regler, er der også tale om mennesker, der brænder så meget for deres egne politiske holdninger, at det kan være en

kilde til frustration, når der ikke kan skabes et flertal i kommunalbestyrelsen bag dem. Hvis der er politiske forslag, som man selv synes er indlysende fornuftige, men flertallet vender sig imod, kan det være politisk hårdt. Det er frustrerende, når:

»... jeg ikke kan få alle andre med til, at vi skal have vindmøller på land«.

Desuden kan der være uenigheder i kommunalbestyrelsen, hvor man er på det tabende hold og må se den politiske modpart komme igennem med sin politik. Det frustrerer, når:

»... det socialistiske flertal træffer tåbelige beslutninger efter at være blevet advaret af oppositionen«.

Generelt kan det være hårdt at sidde i opposition, og:

»... det er til tider frustrerende med byrådets sammensætning – Venstre sidder på 16 ud af 29 pladser«.

For det ottende afspejler besvarelsene, at de *negative* økonomiske konjunkturer ikke gør det sjovere at være kommunalpolitikere. Tværtimod kan opgaven med at finde besparelsesobjekter og foretage beskæringer i forskellige kommunale services identificeres som en væsentlig kilde til frustration. Det er givetvis altid sjovere at skrue op end ned for servicen, men i en tid, hvor de overordnede økonomiske konjunkturer har efterladt mange kommuner i en vanskelig og hård prioriteringssituation, frustreres mange kommunalpolitikere af, at de skal være dem, som fører sparekniven ude lokalt. Det frustrerer, når:

»... vi uafbrudt skal reducere, spare og nedsætte service for borgerne, og specielt børn unge og ældre og svage borgere bliver dem, det går ud over«.

De økonomiske realiteter kan også til tider betyde, at man skal være med til at skære på områder, der er politisk hjerteblood, og det kan føles ekstra hårdt. Det frustrerer, når:

»... jeg er nødt til at stemme for forslag som ikke er SF-politik, men som på grund af økonomien er nødvendige for at få kommunens økonomi til at hænge sammen. Vi kan jo i dag ikke bare sætte skatten op for at få det hele til at hænge sammen.«

Det kan til tider give dystre fremtidssyn på mulighederne for at trække sin kommune i den ønskede retning. Det frustrerer, når:

»... den økonomiske situation har gjort, at der har skullet og til stadighed skal tilpasses økonomi på alle områder. Dette har medført store besparelser i kommunens drift, med afskedigelser og forringelser til følge. Da vi ikke har haft reel mulighed for at sætte skatten op, begynder vi at ligne alle andre kommuner og mister stille og roligt vores særkende.«

For det niende ses det af besvarelsene, at også forholdet til *offentligheden* kan være problematisk. Kommunalpolitikere repræsenterer borgerne, hvilket lægger op til en vis form for dialog med borgerne, hvad enten denne nu foregår direkte med borgene eller mere indirekte gennem de lokale medier. Dialogen opfattes ikke kun positivt. Eksempelvis i forhold til medierne, hvor det kan frustrere, når:

»... pressen forkludrer en sag, ved at journalisterne ikke sætter sig ind i stoffet og fremlægger tingene sort/hvidt«.

Selvom politikerne er borgernes repræsentanter, i hvert fald udadtil og med blikket på næste valgdag, og skal være på god fod med borgerne, betyder det jo ikke, at selv samme borgere ikke til tider kan frustrere politikerne, eksempelvis når:

»... borgerne, trods intensiv dialog, åbenbart alligevel ikke har forstået årsagen til en given beslutning«.

Og hvis politikerne så samtidig får skudt motiver i skoene, de ikke selv opfatter sig som havende, kan det frustrere. Når:

»... lokaldebatten er domineret af uoplyst brok på baggrund af særinteresser, samt den opfattelse, at alle

politikere er løgnere og kun sidder i byrådet for at få vederlag og middage på borgernes regning«.

Endelig kan der for det tiende opstå problemer i forhold til at kombinere det kommunalpolitiske hverv med andre gøremål. Det kan komme i *konflikt med familie- og arbejdsliv*. Kommunalpolitik er en fritidsbeskæftigelse, men da det tager ganske mange timer at forberede og deltage i de kommunalpolitiske aktiviteter rejser det nogle tidsmæssige problemer i forhold til ens familiære og jobmæssige forpligtelser. I forhold til familielivet giver en del udtryk for, at det frustrerer, når:

»... arbejdspresset bliver så voldsomt, at familien må skubbes bag i køen«.

I forhold til jobbet kan det være problematisk, når:

»... mange møder ligger i dagtimerne, så det er svært at få til at gå op med en hverdag som selvstændig«.

Mange opfatter heller ikke vederlaget for at sidde i en kommunalbestyrelse som specielt

højt, og for nogle er den relativt lave aflønning en kilde til frustration. Som det udtrykkes:

»... jeg bruger al min fritid på kommunalpolitik og modtager ikke en gage, der modsvarer min indsats – som byrådsmedlem er man på 24 timer i døgnet og møder ofte kritik i fritiden«.

Dette er således de ti forskellige kilder til frustrationer hos kommunalpolitikere, som kan identificeres i kommunalpolitikernes svar fra undersøgelsen gennemført i 2012. Frustrationerne optræder dog ikke lige hyppigt, da der er forhold omkring hvervet, der frustrerer mere end andre. Fordelingen af svarene fra de 1025 kommunalpolitikere, som har svaret på spørgsmålet, er opgjort i yderste højre kolonne i tabel 1 (der vendes senere tilbage til de to andre kolonner i tabellen). Det skal erindres, at en sådan kodning af kvalitative data indeholder et vist skøn, og derfor er hele materialet efterfølgende genkodet af en anden person og interkoderreliabiliteten er fundet særdeles tilfredsstillende (Kappa = 0,85 ($p < 0.001$)).

Tabel 1 viser, at kommunalpolitikere især lader sig frustrere, når samarbejdet i selve kommunalbestyrelsen knirker. Et dårligt

Tabel 1: Kommunalpolitikernes frustrationer målt i 1995, 2003 og 2012

	1995	2003	2012
Samarbejdet	27	29	24
Byrådskollegernes opførsel	25	23	22
Sognerådspolitik	12	8	8
Langsommelighed	11	10	11
Administrationens arbejde	7	5	9
Den statslige styring	2	5	3
At komme i politisk mindretal	9	8	8
Negative økonomiske konjunkturer	2	4	10
Offentligheden	3	6	2
Konflikt med familie- og arbejdsliv	2	2	3
I alt	100	100	100

Note: Respondenterne er stillet spørgsmålet: »Jeg oplever frustrationer ved kommunalbestyrelsesarbejdet, når ... (fortsæt selv sætningen)«. N= 789, 873 og 1025.

Kilder: 1995 (Anderson m.fl., 1996), 2003 (Berg og Kjær, 2008), 2012 (Bækgaard og Jakobsen, 2012).

samarbejdsklima, og hvis ikke alle bydes med som deltagere i det samarbejdende lokale folkestyre, er ifølge mange problematisk. Det lader derfor til, at den ofte omtalte konsensusnorm i dansk kommunalpolitik (Pedersen, 1997; Berg og Kjær 2007) er forholdsvis stærk. Ikke så stærk, at kommunalpolitik altid føres i bred enighed, men ved at fordringerne til det gode brede samarbejde lader til at være ganske udbredte, og at overtrædelsen af dem ofte begrædes. Hvis fokus for kommunalbestyrelsens arbejde bliver meget snævert ved f.eks. enkeltsager og særinteresser, det, som mange omtaler som »sognerådspolitik«, så frustrer det også en del. Som element af samarbejdet fremhæves også de kollegiale relationer i kommunalbestyrelsen, hvis ens kolleger ikke tager det nødvendige ansvar, og ikke mindst, hvis de løber fra aftaler, så er det noget, der virkelig kan påvirke kommunalpolitikernes arbejdsglæde negativt. Mere end halvdelen af respondenterne fremhæver problemer relateret til de politiske processer i kommunalbestyrelsen, herunder »samarbejdet«, »byrådskollegernes opførsel« og »sognerådspolitik« som kilde til frustrationer.

Lidt færre nævner forhold, som relaterer sig til »outputtet« af de politiske processer, som den største kilde til frustration. Når processerne går langsomt, og der ikke rigtigt skabes resultater, og når man slet og ret ikke kan få sine politiske projekter vedtaget, fordi flertallet af kommunalbestyrelsen vil det anderledes. Det kan være frustrerende, hvis de andre ikke kan se det geniale i ens nye forslag, eller hvis de andre vil have kommunen i en anden retning end én selv. Omvendt er det jo også en del af det politiske game, når man deltager i politiske processer, hvor det på forhånd er aftalt, at man engang imellem stemmer om tingene. Det skal også bemærkes, at en del er frustreret over, at de økonomiske konjunkturer ikke tillader så meget og endda på nogle områder resulterer i, at man skal være med til at udpege besparellestiltag.

Derudover viser Tabel 1, at langt færre lader sig frustrere over forhold, der har med andre aktører end kommunalpolitikere at gøre. Som beskrevet indledningsvist er det ofte Folketinget, administrationen, pressen osv., der må stå for skud, når de vanskelige arbejdsvilkår beskrives, men det lader til, at de kun hos få udgør den største frustrationskilde. Det kan naturligvis indvendes, at selve spørgsmålsformuleringen omkring frustrationer »ved kommunalbestyrelsesarbejdet«, frem for eksempelvis »ved det kommunalpolitiske hverv«, kan henlede nogle til at tænke mest på interne forhold i kommunalbestyrelsen. Vi spørger på en måde, hvor nogle respondenter måske kommer til at tænke på arbejdet i selve kommunalbestyrelsen, men omvendt er det jo et særdeles åbent spørgsmål, og derfor må det siges at være overraskende, at så relativt få bruger lejligheden til at skælde ud på embedsværket, folketingspolitikere, lokaljournalisterne osv. Administrationen står for skud hos næsten hver tiende kommunalpolitiker, og interaktionen med den fremhæves som den største kilde til frustration, mens meget få nævner statslig styring og offentligheden. Også hele den store debat om at få det kommunalpolitiske arbejde passet sammen med job- og familiemæssige forpligtelser afspejles umiddelbart ikke i besvarelsene. Dette er på ingen måde det samme som at sige, at kommunalpolitikere ikke synes, Folketinget blander sig for meget (det synes de – se artiklen af Olsen i dette nummer), eller at de synes, det er nemt at kombinere kommunalpolitik med job og familie, det synes nok de færreste. Til gengæld viser denne undersøgelse, at det er noget, som kommunalpolitikere enten har vænnet sig til eller accepterer som et grundvilkår, da det primært er andre ting, de selv peger på som den væsentligste kilde til frustration i det daglige politiske arbejde.

Når kritikken af arbejdsvilkårene, pressens enkeltsagsorientering, Folketingets detailstyring, embedsværkets tiltagende indflydelse osv. nævnes i debatten, er det ofte i relation

til en påstået udvikling, nemlig at kommunalpolitikkerne presses hårdere og hårdere af disse forhold. Vi har ikke præcis viden om, hvorvidt de påståede udviklingstræk rent faktisk har fundet sted, men vi har mulighed for at undersøge, om disse forhold, hvad enten de har ændret sig eller ej, betyder mere for kommunalpolitikkerne i dag, end de har gjort tidligere. Det samme spørgsmål om, hvad der frustrerer kommunalpolitikkerne, har nemlig også været stillet i sammenlignelige spørgeskemaundersøgelser gennemført i 1995 og 2003, om end besvarelserne på dette spørgsmål fra de to ældre undersøgelser aldrig tidligere har været analyseret eller publiceret. I november-december 1995 gennemførtes »Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer«, hvor en stikprøve på 1.441 kommunalpolitikere, herunder alle borgmestre, fik tilsendt et spørgeskema, og hvor 1.070 besvarede det (for dokumentation af undersøgelsen se Anderson m.fl., 1996). I november-december 2003 gennemførtes »Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark«, hvor en stikprøve på 1.547 kommunalpolitikere, herunder alle borgmestre fik tilsendt et spørgeskema, og hvor 991 besvarede det (Berg og Kjær, 2008). Sammen med undersøgelsen fra 2012 har vi altså data indsamlet over en 16-års-periode med svar fra kommunalpolitikere fra tre forskellige valgperioder, nemlig 1994-1997, 2002-2005 og 2010-2013. I alle tre tilfælde (1995, 2003 og 2012) er data indsamlet cirka i midten af valgperioden og må derfor vurderes som ganske sammenlignelige. Besvarelserne fra 1995 og 2003 er kodet efter kodenøglen udviklet på 2012 besvarelserne, og fordelingerne er indført i Tabel 1.

Helt overordnet kan der på baggrund af Tabel 1 drages den klare konklusion, at den rolle, de forskellige kilder til frustration spiller hos kommunalpolitikkerne, er særdeles stabil over tid. Det mønster, som findes i 2012, genfindes, med nogle meget små nuancer, helt tilsvarende i 1995 og 2003. Dette er ikke mindst overraskende i lyset af, at vi har målinger

både før og efter Strukturreformen. Den klare konklusion er således, at Strukturreformen ikke lader til at have ændret på, hvad det er for frustrationer, som er mest udbredte blandt kommunalpolitikkerne. Sognerådspolitikken er rykket lidt ned på ranglisten, men er på ingen måde udryddet, konflikten med familie- og arbejdsliv ligger fortsat langt nede på listen, og administrationens arbejde kommer ikke væsentligt højere op end inden reformen. En mulig forklaring på det stabile mønster hen over Strukturreformen kunne være, at en del af de kommunalpolitikere, som ville finde frustration i at være politikere i større kommuner, har undladt at opstille efter Strukturreformen. Dette gælder både potentielt nye politikere og eksisterende politikere, som valgte at stoppe i forbindelse med 2005-valget til de nye kommuner.

Den eneste markante ændring over tid er faktisk i relation til kategorien, som ovenfor blev kaldt »negative økonomiske konjunkturer«. Dette blev stort ikke nævnt i 1995, mens ikke mindre end hver tiende kommunalpolitiker i 2012 nævner det som væsentligste kilde til frustration. Den økonomiske smalhals i kølvandet på finanskrisen og den økonomiske afmatning har i den grad tydeliggjort prioriteringsdiskussionen i den ikke altid lige gode kommunale økonomi. Opfattelsen af, at man skal finde besparelser og ikke bare skærer ind til benet, men måske også ofte ind i benet giver anledning til store frustrationer hos mange.

Jeg oplever glæde ved kommunalbestyrelsesarbejdet, når ...

Efter således at have fokuseret på kommunalpolitikernes frustrationer skal det erindres, at kommunalpolitikkerne overordnet set er ganske tilfredse med deres hverv (Dahlgaard m.fl., 2009). Derfor har vi også på samme måde i de tre undersøgelser spurgt ind til deres positive oplevelser ved deltagelsen i kommunalpolitik. Således er kommunalpolitikkerne i spørgeskemaerne blevet bedt om at

fuldføre sætningen »Jeg oplever størst glæde ved kommunalbestyrelsesarbejdet, når ...«. Besvarelsene er efterfølgende kodet efter samme kodeskema som frustrationerne, om end fortegnet nu er vendt om. Således er et eksempel på, at kommunalpolitikerne kan glædes over samarbejdet, når:

»... byrådet arbejder i samme retning, og man ikke ser på, hvilket parti man kommer fra – det styrker tilfredsheden hos borgerne og giver de bedste resultater«.

Man glædes over kollegerne, når:

»... kommunalbestyrelsesmedlemmerne har sat sig rigtig ind i sagerne, således at de ikke bare agerer stemmekvæg«.

Man glædes over fraværet af sognerådspolitik, når:

»... vi får sat fokus på det politiske indhold – når alle politikere løfter sig væk fra sognerådss Diskussionerne og tager hele kommunens perspektiv med i overvejelserne«.

Og man glædes over, at der ikke er langsommelighed i arbejdet, når:

»... der er kort fra tanke til beslutning, og ikke en masse tovtækteri, enten juridisk eller politisk«.

Det kan også være en kilde til glæde, at administrationen leverer. Når:

»... vi kan træffe beslutninger på basis af et godt beslutningsgrundlag«.

Desuden blander staten sig jo ikke i alt, så det kan give anledning til glæde, når:

»... der er reelle politiske handlemuligheder uden statslig indflydelse«.

Ligesom det kan frustrere ikke at få sin politiske vilje kan det jo omvendt glæde, netop

at komme igennem med sine sager, så det er glædeligt, når:

»... jeg får min vilje efter godt benarbejde«.

Og selvom økonomien ofte er stram, så glæder det, når:

»... vi har et økonomisk overskud, hvormed vi kan gøre nogen glade med, eller foretage investeringer så vi kan øge interessen for kommunen«.

Mødet med borgerne og offentligheden kan også glæde. Når:

»... jeg er til borgermøder og møder borgerne/vælgere«.

Endelig kan konflikten med arbejds- og familieliv og tendensen til, at der ikke følger ros med, også findes med omvendt fortegn, eksempelvis når:

»... andre er tilfredse med mit arbejde, især når man har respekt for mit arbejde«.

I Tabel 2 er besvarelsene fra de tre undersøgelser (1995, 2003 og 2012), kodet efter kodeskemaet i Tabel 1, opgjort.

Kommunalpolitikere oplever således også glæde ved arbejdet i kommunalbestyrelsen (se også Andersen, 2009 for en række casebeskrivelser). Tabel 2 viser på mange måder et billede af, at det, som virkelig skaber glæde hos kommunalpolitikere, er det gode brede samarbejde, hvor man samtidig kan kende sin egen politik i beslutningerne. Samarbejdet er således en markant kilde til både frustrationer og glæder. Til gengæld er byrådskollegaernes opførsel ikke i samme grad kilde til glæde, som de er til frustrationer. Dette kunne give anledning til en hypotese om, at der er nogle bestemte normer om og forventninger til adfærd, som ikke giver anledning til særlig glæde ved opfyldelse, men derimod anledning til frustration, hvis disse spilleregler ikke overholdes.

Tabel 2: Kommunalpolitikernes glæder målt i 1995, 2003 og 2012

	1995	2003	2012
Samarbejdet	27	25	25
Byrådskollegernes opførsel	4	7	4
Ej sognerådspolitik	24	27	25
Ej langsommelighed	6	4	3
Administrationens arbejde	3	3	2
Fravær af statslig styring	0	0	0
At få sin politik igennem	29	26	35
Økonomiske konjunkturer	1	2	1
Offentligheden	4	4	4
Anerkendelse	2	2	1
I alt	100	100	100

Note: Respondenterne er stillet spørgsmålet: »Jeg oplever størst glæde ved kommunalbestyrelsesarbejdet, når ... (fortsat selv sætningen)«. N= 849, 889 og 1044.

Kilder: 1995 (Anderson m.fl., 1996), 2003 (Berg og Kjær, 2008), 2012 (Bækgaard og Jakobsen, 2012).

Mere end hver tredje fremhæver, at de især glædes, når de får deres politik gennemført, mens omkring hver fjerde fremhæver glæde, når der arbejdes med det politiske indhold og de brede linjer frem for sognerådsskussioner. Til gengæld er det slående, at så lille en andel nævner offentligheden og anerkendelse som vigtigste kilde til glæde. Igen kan dette ikke tolkes som, at politikerne ikke glædes, hvis de opnår anerkendelse, men skal nok tolkes mere i retning af, at glæde i det daglige kommunalpolitiske arbejde kommer andetsteds fra. Ydermere kan en forklaring være, at kommunalpolitikere ikke føler megen anerkendelse for deres indsats, hvorfor dette ikke bliver en kilde til glæde.

Sammenlignes de tre målinger, afsløres der igen en meget høj grad af stabilitet. Det er stort set det samme mønster i kommunalpolitikernes glæder, som kan findes i de tre undersøgelser, og der lader ikke til at være sket væsentlige ændringer over tid i, hvad der skaber glæde. Glæden ved at få sin politik igennem nævnes oftere over tid, men det ændrer ikke billedet af en meget stabil svarfordeling mellem kategorierne.

Hvem kan forbedre kommunalpolitikernes arbejdsvilkår?

Hvis man kigger på de seneste års debat omkring kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, skorter det ikke på påpegninger af, at der er en lang række forhold, som set fra den enkelte kommunalpolitikers position kan virke ganske problematiske. I et kommunalt demokrati, der er baseret på, at en række mennesker frivilligt og som fritidsbeskæftigelse yder et bidrag til fællesskabet ved at virke som kommunalpolitikere, skylder vi dem at tage hvert og et af disse forhold alvorligt og forsøge at udrede og afhjælpe dem. I et kommunalt demokrati, hvor en lang række beslutninger med indflydelse på alle kommunens borgere er lagt i hænderne på et meget lille antal kommunalpolitikere, skylder vi vel egentlig også borgerne at tage forholdene alvorligt og forsøge at finde ud af, om systemet virker optimalt, eller om der er brug for justeringer. Således bør hver af de ti kilder til frustrationer hos kommunalpolitikere identificeret i denne artikel enkeltvis gøres til genstand for en egentlig analyse, hvor mere præcise afdekninger af problemernes størrelse, årsager og eventuelle løsninger gennemføres. Hvor slemt ser det ud i forhold til kommunalpoli-

tikernes magttab til embedsværket, og hvordan kan det modvirkes? Hvad er det mere præcist for områder af den statslige styring, som kommunalpolitikkerne er utilfredse med, og hvordan kan denne konstante magtkamp afbødes, osv.?

Mens vi venter på disse mere specifikke og dybdegående undersøgelser, har denne artikel imidlertid forsøgt at afgøre, hvilke af de forskellige frustrationspunkter der er mest udbredte hos kommunalpolitikkerne, og som måske derfor bør prioriteres højest i det videre arbejde med kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Den overordnede konklusion på artiklens analyser er, at det stabilt over tid i langt højere grad er »interne« end »eksterne« forhold, som ifølge kommunalpolitikkerne selv lader dem gå mest på. Vi har kun et enkelt spørgsmål at vurdere dette ud fra, og man kan diskutere, om spørgsmålsformuleringen kan medvirke til en skævvridning. Dog står det forholdsvis klart, at når kommunalpolitikkerne skal fremhæve det mest frustrerende forhold, er det ikke i så høj grad relationen til medierne, administrationen, borgerne, Folketinget osv., som de peger på. Disse »eksterne« forhold findes også som frustrationer, men langt hovedparten af de fremhævede frustrationer har med mere »interne« forhold at gøre.

Det er et dårligt fungerende samarbejde i kommunalbestyrelsen, politiske og personlige konflikter med andre kommunalpolitikere, langsommelige politiske processer, illoyalitet blandt de politiske kolleger osv., som oftest nævnes.

Vi har ikke data til at vurdere, hvorfor de interne forhold lidt overraskende ser ud til at spille en større rolle end de eksterne. En på kommunalpolitikernes vegne lidt pessimistisk tolkning kunne være, at kommunalpolitikkerne simpelthen har givet op i forhold til de eksterne forhold og ikke mindst i forhold til at få dem ændret. Det kan være, at magtfulde DJØFere og lave vederlag egentlig er det,

som i udgangspunktet frustrerer kommunalpolitikkerne mest, men hvis man fornemmer, at der ikke inden for en overskuelig fremtid er udsigt til forbedringer på sådanne fronter, så lærer man måske at leve med det og vender i stedet sine frustrationer mod eksempelvis uforberedte byrådskolleger.

En anden tolkning kunne imidlertid også være, at kommunalpolitikkerne helt reelt er mere frustrerede over de interne end de eksterne ting. At de personer, som i dag er valgt ind i kommunalbestyrelserne, generelt er af en støbning, hvor det ikke er en sensationslysten lokalpresse eller en til tider lidt vel detailstyrende statsmagt, der for alvor giver dem grund til den store utilfredshed. I hvert fald ikke i sammenligning med et konfliktfyldt arbejdsmiljø i selve kommunalbestyrelsen. Det kunne give anledning til en umiddelbart mere optimistisk udlægning af tingenes tilstand. Nemlig, at det, som i dag giver anledning til de største frustrationer, er interne forhold, som kommunalpolitikkerne rent faktisk selv vil kunne ændre på. Det faktum, at man ikke altid kan få ret, er naturligvis et grundvilkår, men arbejdsmiljøet i kommunalbestyrelsen kunne blive bedre i relation til, at man tog ansvar, så helhederne, ikke løb fra aftaler osv. Undersøgelsen viser, at man rent faktisk mange steder vil kunne forbedre kommunalpolitikernes arbejdsvilkår ved at arbejde med samarbejdsklimaet og kollegialiteten i kommunalbestyrelserne.

Denne konstatering åbner imidlertid for en ny vanskelighed, for hvordan arbejder man med arbejdsmiljøet i en kommunalbestyrelse og ikke mindst: Hvem skal stå for det? Da kommunalpolitikkerne jo netop ikke er i et almindeligt ansættelsesforhold, kan det jo være vanskeligt at identificere en politisk arbejdsgiver. Borgmesteren kunne på mange måder ses som en naturlig indehaver af rollen som politisk arbejdsgiver, og som en borgmester udtaler det i en rapport om borgmesterledelse (Kjær, 2012b: 27):

»Ja, de [kommunalpolitikere] kigger på mig, hvis vi har en proces, der ikke virker.«

Omvendt er der også borgmestre, som er uvillige til at tage denne rolle på sig eller i hvert fald tror, at de politiske modstandere i deres byråd ville anfægte den; som en borgmester udtaler i samme rapport (Kjær, 2012b: 28)

»Ansaret for den gode tone – det har byrådet selv. Jeg er ikke arbejdsgiver for dem – det er der i hvert fald næsten et halvt byråd, som ikke vil anerkende mig som.«

Konklusionen er således, at der skal arbejdes med arbejdsforholdene i de enkelte kommunalbestyrelser, men hvordan dette skal gøres, er fortsat ikke helt afklaret. Det er interessant at se, at ministeriet og KL i 2012 udsendte en pjece, hvori de opfordrer kommunalpolitikere til op til konstitueringsforhandlingerne efter kommunalvalget 19. november 2013 at udarbejde et kodeks for god konstituerings-skik, således at de nye kommunalbestyrelser ikke skal starte op med et dårligt samarbejds-klima efter en lidt for hård konstituerings-kamp (Økonomi- og Indenrigsministeriet/ KL, 2012). Men hvordan kommunalpolitikere vil arbejde med arbejdsklimaet, når arbejdet for alvor starter den 1. januar 2014, er fortsat uafklaret.

Litteratur

- Andersen, Kirstine (2009), *I demokratiets tjeneste – Fortællinger om kommunalpolitikeres drivkraft*, København: Akademisk Forlag.
- Anderson, Lene, Rikke Berg og Poul Erik Mouritzen (1996), »Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer«, *Kommunalpolitiske Studier* nr. 12/1996, Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Bentzon, Karl-Henrik (1981), *Kommunalpolitikerne*, København: Samfundsvideenskabeligt Forlag.
- Berg, Rikke (2000), *Den gode politiker*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005), *Den danske borgmester*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007), *Lokalt politisk lederskab*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2008), »Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark. Dokumentation af en spørgeskemaundersøgelse«, *Kommunalpolitiske Studier* nr. 24/2008. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2009), »Facilitation in Its 'Natural' Setting: Supportive Structure and Culture in Denmark«, i James H. Svara (red.) *The Facilitative Leader in City Hall: Reexamining the Scope and Contributions*, Boca Raton: CRC Press, pp. 55-72.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012), *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Martin Bækgaard og Søren Serritzlew (2013), »Do Local Tax Limitations Work? Evidence from Danish Local Government«, i Jung-hun Kim, Jørgen Lotz og Niels Jørgen Mau, red., *Balance Between Decentralization and Merit: The Copenhagen Workshop 2011*, København og Seoul: Korea Institute of Public Affairs og Økonomi- og Indenrigsministeriet, pp. 175-95.
- Bækgaard, Martin og Morten Jakobsen (2012), *Kommunalpolitikerundersøgelsen 2012*, Aarhus: Institut for Statskundskab Aarhus Universitet.
- Dahlgaard, Jens Olav, Ulf Hjelmar, Asmus Olsen og Lene Holm Pedersen (2009), *Lokalpolitikernes rolle og råderum*, København: AKF.
- Elklit, Jørgen og Ulrik Kjær (2013a), »Hvor 'kommunal' var stemmeafgivningen egentlig?«, i Jørgen Elklit og Ulrik Kjær (red), KV09. *Analyser af kommunalvalget 2009*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 183-97.
- Elklit, Jørgen og Ulrik Kjær (2013b), »Partiernes alliancemønstre før og efter valget«, i Jørgen Elklit og Ulrik Kjær (red), KV09. *Analyser af kommunalvalget 2009*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 39-60.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009), »Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår«, København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Indenrigsministeriet (1994), »Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår – Betænkning fra det af Indenrigsministeren nedsatte udvalg om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår og repræsentation i de kommunale råd«, Betænkning nr. 1271, København: Statens Information.

- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Kjær, Ulrik (2000), *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik (2004), »Kommunalt demokrati – også et spørgsmål om lokalsamfundsadvokatur«, i Leif Olsen og Nils Groes, red., *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*, København: Fokus, pp. 44-54.
- Kjær, Ulrik (2012), *Borgmesterledelse – om at løbe mellem broen og maskinrummet og om kunsten at sidde for bordenden ved et rundt bord*, København: KL.
- Kjær, Ulrik (2012a), »Geografiske politiske skillelinjer på flere niveauer«, *Økonomi & Politik*, 85(1): 3-13.
- Kjær, Ulrik & Jørgen Elklit (2010), »Party politicisation of local councils: Cultural or institutional explanations for trends in Denmark, 1966-2005«, *European Journal of Political Research*, 49(3), pp. 337-58.
- Kjær, Ulrik; Ulf Hjelmar og Asmus Leth Olsen (2010), »Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform«, *Local Government Studies*, 36(4): 569-85.
- Pedersen, Mogens N. (1997), »Når kagen skal deles: Konstituerings politik«, i Jørgen Elklit og Roger Buch Jensen, red., *Kommunalvalg*, Odense: Odense Universitetsforlag, pp. 309-26.
- Pitkin, Hanna F. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.
- Svara, James H. (1990), *Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation*, New York: Oxford University Press.
- Trounstein, Jessica (2010), »Representation and Accountability in Cities«, *Annual Review of Political Science*, 13: 407-23.
- Weber, Max (1919/1958), »Politics as a vocation«, i Hans H. Gerth og C. Wright Mills, red., *From Max Weber – Essays in Sociology*, New York, NY: Oxford University Press.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012), »Svar til Folketingets Kommunaludvalg spørgsmål 118«, sags nr. 1203392, dok nr. 859911, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet/KL (2012), »Kommunalbestyrelsens konstituering«, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet/KL.

Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013

Asmus Leth Olsen, Post.doc., Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, ajlo@ifs.ku.dk

Artiklen belyser udviklingstendenser i kommunalpolitikernes egen opfattelse af fire centrale kommunalpolitiske temaer: 1) den statslige styring, 2) hvorvidt enkeltsager fortrænger overordnede diskussioner, 3) forvaltningens bånd på det politiske lederskab og 4) kommunalpolitikernes vurdering af egen relativ indflydelse i kommunalbestyrelsen. Data udgøres af fire store spørgeskemaundersøgelser, som har anvendt samme spørgsmålsformulering til at afdække de fire temaer. Analysen viser både generelle udviklingstræk i perioden 1995 til 2013 og forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner. Artiklen viser bl.a., at kommunalpolitikere i dag i langt mindre omfang mener, at enkeltsager fortrænger overordnede diskussioner, end tilfældet var i 1995. Samtidig har synet på de ledende embedsmænd udviklet sig forskelligt i fortsætter- og sammenlægningskommuner. I hovedtræk har kommunalpolitikernes opfattelse dog været præget af stabilitet fra lige efter Strukturreformen og frem til 2013.

Kommunalpolitikere og Strukturreformen

I kølvandet på Strukturreformen i 2007 har en række artikler belyst, hvordan kommunalpolitikernes forhold (Kjær m.fl., 2010; Dahlgaard m.fl., 2009), den kommunale organisation (Bækgaard, 2008, 2010; Krevi, 2008; Houlberg og Dahl, 2010) og det lokale demokrati (Kjær og Mouritzen, 2003b; Bloch, 2006; Skjæveland m.fl., 2007; Krevi, 2009; Dreyer-Lassen og Serritzlew, 2010) har ændret sig som følge af reformen.

Kommunalpolitikere er i den forbindelse interessante at studere, for selvom forandringerne omkring dem har været omfattende, er der sket forbløffende lidt med de formelle rammer for kommunalbestyrelsens arbejde. Udvalgsstyret står stadig, og vederlæggelsen til kommunalpolitikere er stort set uændret (Dahlgaard m.fl., 2009). Men deres omverden er forandret. De fleste sidder nu i en langt større kommunalbestyrelse med ansvar for langt flere borgere. Samtidig er de omgivet af en langt større, mere professionaliseret og specialiseret forvaltning. Derfor har nogle studier peget på, at Strukturreformen har mindsket kommunalpolitikernes indflydelse og forskubbet magt i retning af embedsværket (Kjær m.fl., 2010). Det dog et åbent spørgsmål, om nogle af de forandringer, som er blevet observeret i kommunalpolitikernes opfattelser, vil være midlertidige reformeffekter, eller om de er udtryk for mere langsigtede og vedvarende forandringer (Olsen, 2010; Kjær m.fl., 2010).

Denne artikel bidrager til denne litteratur ved at fokusere på kommunalpolitikernes opfattelse af arbejdet i kommunalbestyrelsen i en længere periode både før og efter Strukturreformen. Specifikt ser jeg på udviklingen i kommunalpolitikernes egen opfattelse af fire centrale kommunalpolitiske temaer i pe-

rioden 1995 til 2013. De fire centrale temaer angår kommunalpolitikernes opfattelse af: 1) den statslige styring af kommunale beslutninger, 2) hvorvidt enkeltsager fortrænger overordnede diskussioner, 3) hvorvidt ledende embedsmænd hæmmer mulighederne for at gennemføre egne synspunkter og 4) kommunalpolitikernes oplevelse af egen relative indflydelse.

Fælles for de fire temaer er, at de berører centrale dimensioner af den kommunalpolitiske debat, der foregår både på forskningsmæssigt plan og i den offentlige debat. Spørgsmålet om statslig styring af kommunerne er et gennemgående tema, som ikke kun blev forstærket af Strukturreformen, men er vedblevet med at være højt på dagsordenen under den økonomiske krise fra 2008 og frem. Mængden af enkeltsager har længe været det centrale udgangspunkt for diskussionen af politikernes rolle: Skal de have fingrene ned i hver enkelt lille sag, eller skal de primært fokusere på de overordnede linjer? Spørgsmålet om forholdet mellem politikere og embedsmænd er på samme måde blevet forstærket af det kommunale embedsværks konstante professionalisering (Bhatti m.fl., 2009, 2011). Endelig rammer spørgsmålet om kommunalpolitikernes relative indflydelse ned i debatten om fordelingen af magt mellem kommunalpolitikere i de nye store kommuner (Dahlgard m.fl., 2009).

Ved at studere en tidsperiode mellem 1995 og 2013 får vi mulighed for at belyse forandringer både før, under og efter strukturreformen. Hermed udvider artiklen den undersøgte periode sammenlignet med tidligere studier (Kjær m.fl., 2010). For det første kommer vi længere tilbage i tid og kan hermed se nærmere på udviklingstræk i årene længe inden Strukturreformen i 2007. Dette giver mulighed for at se, hvilke udviklingstræk der allerede var undervejs før reformen indtraf. For det andet giver tilføjesen af en helt frisk undersøgelse fra foråret 2013 mulighed for

at få et første indblik i de mere langsigtede udviklingstendenser efter Strukturreformen. Studier af Strukturreformens konsekvenser for kommunalpolitikere har primært fokuseret på forandringer i den første egentlige valgperiode efter reformen (2006-2009). Artiklen her giver et indblik i udviklingen frem til slutningen af den anden valgperiode efter Strukturreformen (2010-2013). Ved at udvide tidsperioden både før og efter reformen får vi et unikt første indblik i, hvor meget Strukturreformen har betydet sammenlignet med mere generelle udviklingstræk. Endelig er den undersøgte tidsperiode et pragmatisk valg med afsæt i de eksisterende data, vi har til rådighed med nogenlunde sammenlignelige spørgeskemadata.

Formålet med artiklen vil først og fremmest være deskriptivt og empirisk. Den er et forsøg på at give et så præcist billede som muligt af menige kommunalpolitikeres opfattelse af fire centrale temaer over en så lang periode som muligt. Fokus er derfor på at beskrive udviklingstræk over tid og i mindre grad at forklare disse udviklingstræk. Alligevel vil de centrale empiriske fund blive diskuteret med afsæt i den eksisterende forskning, som på anden vis har behandlet samme emne. Hvordan passer udviklingen i kommunalpolitikernes opfattelse med de øvrige forandringer, der er sket i kommunestyret?

Artiklen er struktureret på følgende vis. Først beskrives kort den eksisterende danske forskning inden for området, som knytter sig til de fire temaer. Herefter præsenteres de udvalgte spørgeskemadata, som skal belyse problemstillingen. I det efterfølgende præsenteres de centrale empiriske fund. I det afsluttende kapitel diskuterer jeg konsekvenser og perspektiver af resultaterne.

Statslig styring, enkeltsager, de ledende embedsmænd og kommunalpolitikernes indflydelse

Inden præsentationen af data er det værd at

se på dele af den forskning, der har behandlet kommunalpolitikernes syn på den statslige styring, enkeltsager, forvaltningen og egen indflydelse. Fokus vil primært være på de studier, der efter Strukturreformen har fokuseret på kommunalpolitikernes opfattelse af centrale temaer for det lokalpolitiske arbejde i kommunalbestyrelsen (Dahlgaard m.fl., 2009; Kjær m.fl., 2010).

Det første tema angår kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring af deres daglige virke. Helt tilbage til den første spørgeskemaundersøgelse efter kommunalreformen i 1970 har kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring stået centralt. Eksempelvis spørges der i undersøgelsen »Danske kommunalpolitikeres arbejdsvilkår 1970-1974« bl.a. ind til, om kommunalpolitikerne mener, »... at statens kontrol med Deres kommune er for stor, passende eller for lille?«, og om de kan angive, »... på hvilken måde De mener, at statens kontrol med Deres kommune hensigtsmæssigt kan formindskes?«. Spørgsmålet om den statslige styring af kommunerne har været et centralt tema i kommunalforskningen siden da. Rigtig mange af de grundlæggende rammer omkring det danske kommunestyre har ændret sig i denne periode. Eksemplerne tæller bl.a. Strukturreformen, opgavereformen, forskellige udligningsreformer, skattestoppet og stadig mere restriktive budgetaftaler med staten. Kjær m.fl. (2010) har vist, at der på tværs af kommuner var en stigende opfattelse af øget central statslig styring fra 2003 og til 2009. Men vi har ikke noget systematisk overblik over, hvorvidt udviklingen i kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring har været stigende igennem længere tid både før og efter reformen.

Det andet tema angår kommunalpolitikernes opfattelse af forholdet mellem enkeltsager og overordnede målsætninger i det kommunalpolitiske arbejde. Spørgsmålet om behandling af enkeltsager over for mere overordnede

diskussioner har stået helt centralt i diskussionen af kommunalpolitikernes rolle (Berg og Kjær, 2001; Dahlgaard m.fl., 2009). Spørgsmålet er langt fra nyt og blev behandlet helt tilbage ved Strukturreformen i 1970 (Ingvatzen, 1969). Spændingen mellem enkeltsager og overordnet styring beskrives meget fint af Gunst (1995: 77):

»Den typiske konflikt kommer i fremtiden til at stå mellem enkeltsagspolitikeren, som typisk sidder i børnehavestyrelsen, skolebestyrelsen, eller på anden vis er enkeltsagsdrevet og i kommunalbestyrelsen. Dermed bliver det vanskeligt at føre kommunalpolitik som tidligere på de traditionelle områder og ofte med udgangspunkt i enkeltsager. Det er de principielle spørgsmål, der skal dyrkes og fastholdes i kommunalbestyrelsen fremover med ansvar for helheden. Der bliver næppe plads til enkeltsagspolitikeren i byrådet, for han sidder i skolebestyrelsen, børnehavestyrelsen eller lignende steder.«

Nogle har påpeget, at den senere udvikling med et mere professionaliseret embedsværk betyder, at kommunalpolitikere i højere grad fokuserer på overordnede målsætninger (Christoffersen m.fl., 2005; Dahlgaard m.fl., 2009). Men vi har ingen eksempler på mere systematiske, kvantitative studier af *udviklingen* i kommunalpolitikernes syn på forholdet mellem behandling af enkeltsager og overordnede diskussioner.

Det tredje tema angår spørgsmålet om forholdet mellem politikere og forvaltning. Spørgsmålets aktualitet er også blevet forstærket af en udvikling, hvor forvaltningen er blevet mere professionaliseret, mens kommunalpolitikernes grundlæggende rammer har været mere eller mindre uforandrede (le Maire og Preisler 2000; Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Nyere studier tyder også på, at både de politiske flertalsforhold og den administrative organisering af den kommunale forvaltning påvirker politikernes indflydelse og opfattelse af forvaltningen (Bækgaard, 2013; Olsen, 2013; Villadsen, 2013). Et særligt fokus har der i den forbindelse været

på forandringer i forbindelse med Struktur-reformen (Dahlgaard m.fl., 2009; Kjær m.fl., 2010). Kjær m.fl. (2010) har påvist, at kommunalpolitikere i sammenlægningskommuner fandt det langt sværere at gennemføre ideer, der går på tværs af de ledende embedsmænd. Denne udvikling passer med ideen om, at de nye store kommuner har et større og mere professionaliseret embedsværk, som kan være svært at håndtere for den typiske deltidspolitiker (Bækgaard, 2008, 2010; Bhatti m.fl., 2009, 2011).

Det fjerde og sidste tema angår spørgsmålet om kommunalpolitikernes opfattelse af deres egen relative indflydelse. De fleste analyser af deres relative indflydelse har mere statisk karakter, da man her undersøger, hvordan forskellige individuelle karakteristika bestemmer den opfattede indflydelse (Dahlgaard m.fl., 2009). Kjær m.fl. (2010) har også her set på mere dynamiske træk og fundet, at kommunalpolitikere i fortsætterkommuner oplevede stigende relativ indflydelse, mens udviklingen var stillestående i sammenlægningskommuner. Dog har vi ikke noget overordnet billede af forskydninger i magten inden for kommunalbestyrelserne over de seneste 20 år.

Data og metode: Fire spørgeskemaundersøgelser blandt kommunalpolitikere
For at belyse udviklingen i kommunalpolitikernes opfattelse af de centrale temaer anvender jeg fire spørgeskemaundersøgelser. Forde-

len ved netop disse fire undersøgelser er, at de alle har stillet de samme fire spørgsmål, som berører temaerne for denne artikel. Samtidig er de fire undersøgelser forskudt i tid henover perioden 1995-2013, hvilket giver mulighed for at følge udviklingen.

En række centrale informationer om de fire undersøgelser er angivet i tabel 1. De fire undersøgelser er: 1) Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra 1995 (Datamateriale DDA-2738), 2) Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark fra 2003 (Berg og Kjær, 2005, 2008), 3) Kommunalpolitikeres rolle og råderum fra 2009 (Dahlgaard m.fl., 2009) og 4) Kommunalpolitikernes indflydelse fra 2013 (Pedersen m.fl., 2013). Alle fire undersøgelser har haft til formål at spørge et repræsentativt udsnit af byrådsmedlemmerne i de danske kommuner om arbejdet i kommunalbestyrelsen.

De fire spørgsmål, som blev brugt i undersøgelserne, er vist i tabel 2. De tre første spørgsmål retter sig mod kommunalpolitikernes opfattelse af de forhold, der påvirker deres arbejde i kommunalbestyrelsen. Det første spørgsmål knytter sig til kommunalpolitikernes opfattelse af, i hvor høj grad ledende kommunale embedsmænd stiller sig i vejen for, at kommunalpolitikere kan sætte sig igennem med politiske ønsker. Spørgsmålet tager afsæt i, at der kan være en magtkamp mellem politikere og forvaltning. Det har da også vist sig, at embedsværkets indflydelse

Tabel 1: Baggrundsinformation for de fire undersøgelser

Undersøgelsen	Indsamlingstidspunkt	Population
Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer	1995 (november-december)	Alle byrådsmedlemmer i 72 kommuner (og borgmestrene i landets resterende kommuner)
Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark	2003 (november-december)	Alle byrådsmedlemmer i 80 kommuner (og borgmestrene i landets resterende kommuner)
Kommunalpolitikeres rolle og råderum	2009 (februar-marts)	Alle byrådsmedlemmer i alle kommuner
Kommunalpolitikernes indflydelse	2013 (februar-april)	Alle byrådsmedlemmer i alle kommuner

typisk er størst, hvis det politiske lederskab er svagt (Berg og Kjær, 2005; Olsen, 2013). Det andet spørgsmål går på, i hvilket omfang kommunalpolitikere mener, at enkeltsager fortrænger mere overordnede diskussioner fra dagsordenen. Spørgsmålet forudsætter, at der er en form for trade-off mellem behandling af enkeltsager på den ene side og den plads, der gives til mere principielle politiske diskussioner, på den anden side. Det tredje spørgsmål går på opfattelsen af den statslige styring i form af gældende lovgivning, cirkulærer og øvrige regler, der griber ind i det kommunalpolitiske arbejde. Spørgsmålet sigter klart mod graden af autonomi i de beslutninger, som træffes lokalt. Det er altså ikke et spørgsmål om, hvorvidt kommunerne har beslutningskompetence eller ej, men hvorvidt de har frie hænder i de beslutninger, som de faktisk træffer. Endelig er der i alle fire undersøgelser spurgt til kommunalpolitikernes egen opfattelse af deres relative indflydelse i byrådet. Spørgsmålet er stillet således, at kommunalpolitikere skal måle sig direkte mod deres kollegaer og vurdere deres egen relative stilling i kommunen.

For at gøre resultaterne mere sammenlignelige over tid foretager jeg to restriktioner på analyserne af data. For det første afgrænser jeg mig til alene at se på menige kommunalpolitikere. Dvs. borgmestrene er i alle fire undersøgelser taget ud af analyserne. Det er

de gjort, da tidligere undersøgelser har peget på, at borgmestre svarer markant anderledes på spørgsmål af denne type (Dahlggaard m.fl., 2009; Kjær m.fl., 2010). Det har formentlig noget at gøre med, at borgmestre er de eneste fuldtidspolitikere og daglige ledere af den kommunale administration, hvilket betyder, at de i langt højere grad har et dagligt samspil med forvaltningen og indflydelse på dagsordenen (Berg og Kjær, 2005). Variationer i antallet af borgmestre på tværs af de fire undersøgelser vil derfor i for høj grad kunne præge resultaterne. Derfor er resultaterne altså alene på baggrund af de menige medlemmer. Dog har det ikke været muligt at identificere alle borgmestre i undersøgelsen fra 1995, hvorfor sammenligninger med denne skal gøres mere varsomt. Særlig i forhold til målet for relativ indflydelse.²

I de fire undersøgelser findes der også forskelle, hvilket betyder, at jeg i nogle af analyserne begrænser mig til kommunalpolitikere fra kommuner, der indgår i alle fire undersøgelser, samt de yderligere syv kommuner, der indgår i undersøgelsen fra 2003. Det gælder for de analyser, hvor jeg sammenligner fortsætter- og sammenlægningskommuner. For undersøgelsen i 2003 var dette i alt 80 kommuner, hvor alle kommunalpolitikere blev udtrukket. Begrænsningen betyder, at jeg for datamaterialet efter Strukturreformen kun benytter de kommuner ud af de 98 nye

Tabel 2: De fire anvendte items i analyserne

Spørgsmål	Skala ¹
(Hvad er din opfattelse af arbejdet i kommunalbestyrelsen i din kommune?)	5-punktskala.
1) Det er vanskeligt for politikerne at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd	1 = helt uenig,
2) Man behandler for mange enkeltsager og snakker for lidt om de overordnede målsætninger	2 = delvist uenig,
3) De fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centrale regler	3 = hverken enig eller uenig,
	4 = delvist enig,
	5 = helt enig.
Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kolleger i kommunalbestyrelsen?	11-punktskala.
	0 = lille grad af indflydelse,
	10 = stor grad af indflydelse.

kommuner, hvor der er data fra en eller flere af de »gamle« kommuner fra undersøgelsen i 2003.³ Med denne restriktion sikrer jeg indirekte, at det ikke er forskelle i gruppen af kommuner i undersøgelsen, som driver resultaterne. I stedet ser jeg til en hvis grad på forandringer *inden for* kommuner over tid.

I analysens anden del med fokus på forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner foretages signifikanstest via multi-level-modeller (Lolle, 2003; Gelman og Hill, 2007). Hermed tager jeg højde for den hierarkiske datastruktur, hvor kommunalpolitikere er indlejrede i kommuner. Indlejringen betyder, at vi ikke med rimelighed kan antage ukorreleerede fejllid for kommunalpolitikere i den samme kommune. Hvis det er tilfældet, betyder det, at de estimerede standardfejl vil være for små i forhold til datas faktiske variabilitet.

Et oplagt forbehold i forhold til data skyldes de problemer, der kan være med sammenligninger af spørgeskemadata over tid. De to første undersøgelser i perioden 1995-2003 har anvendt både en anden samplingsstrategi ved at udvælge et udsnit af kommuner, og har også benyttet sig af andre indsamlingsteknikker, traditionel brevpost vs. e-mailsurvey, end de to andre undersøgelser. Samtidig har de øvrige spørgsmål i undersøgelsen haft relativt forskelligartet karakter. Rækkefølgen på de udvalgte items og indholdet af de øvrige spørgsmål i undersøgelsen kan påvirke svarerne i en grad, som vi ikke umiddelbart kan tage højde for.

Samtidig kan det spille ind, at undersøgelserne er foretaget på forskellige tidspunkter i den kommunale cyklus. Undersøgelserne i 1995 og 2003 blev således foretaget midt i de respektive valgperioder og begge i slutningen af året, hvor det kommunale budget ofte netop er vedtaget. Undersøgelserne i 2009 og 2013 er derimod foretaget mod slutningen af valgperioden og i begge tilfælde i foråret. Det er oplagt, at valg- og budgetcyklusser kan påvirke kommunalpolitikernes svar på spørgsmåle af denne type. Det er ikke klart, hvordan denne påvirkning virker ind, men det er plausibelt, at den er der, og at det påvirker resultaterne.

Resultater: Ændringer over tid (1995-2013)

I det følgende vil resultaterne blive præsenteret via en række figurer, der viser udviklingen over tid. I figur 1 ser vi gennemsnit med 95 %-konfidensintervaller for hver af de fire undersøgelser. Det umiddelbart mest i øjenfaldende blandt resultaterne er faldet i opfattelse af, at der er for mange enkeltsager på dagordenen og for lidt overordnet diskussion. I 1995 var graden af enighed i dette udsagn på 3,6, men er i 2003 faldet til 3,1. Efter Strukturreformen er holdningen konstant med 2,8 i snit.

Der er altså sket et signifikant fald i kommunalpolitikernes opfattelse af, at enkeltsager tager pladsen fra de overordnede diskussioner. Et lignende billede får man, hvis man kigger på den procentuelle udvikling i svarfordelingen. I 1995 var 66,2 procent helt eller delvist enige i, at der var for meget fokus på

Tabel 3: Antal menige kommunal bestyrelsesmedlemmer i analyserne

Item/undersøgelse	1995	2003	2009	2013
Embedsmænd	898	767	1189	884
Enkeltsager	900	767	1195	891
Statslig styring	897	765	1198	889
Relativ indflydelse	909	772	1231	982

enkeltsager. I 2003 er dette tal 39,1 procent, i 2009 35,9 procent og i 2013 blot 33,5 procent. Der er altså sket en halvering i andelen af kommunalpolitikere, som mener, at enkeltsager fortrænger mere overordnede diskussioner. Det er overvejende sandsynligt, at enkeltsagsmængden ikke er blevet mindre i perioden, tværtimod. Over tid har kommunerne fået stadig flere opgaver, og de eksisterende opgaver er kun blevet mere komplekse. Samtidig har Strukturreformen betydet, at langt færre kommunalpolitikere skal »servicere« langt flere borgere. Enkeltsagsmængden i den enkelte kommune må derfor være langt større her i 2013, end den var i 1995. Opfattelsen af, at enkeltsagspresset er mindsket, må derfor dække over, at kommunalpolitikernes rolle i forhold til enkeltsagerne er blevet ændret i perioden. Et godt bud er, at kommunalpolitikere i stigende grad alene er i berøring med sager, som er af principiel karakter, og som derfor påvirker den overordnede målsætning.

Modsat de store forandringer inden for holdningerne til enkeltsager har kommunalpolitikere en mere konstant opfattelse af den statslige styring. Overordnet set ligger denne opfattelse rimeligt kontinuerligt. Dog ses der et faldt fra 1995 til 2003 i kommunalpolitikernes vurdering af omfanget af statslig styring af kommunale spørgsmål fra 3,1 til 2,9 (-0,17, $p < 0,01$). Selv samme opfattelse stiger dog igen efter Strukturreformen, hvor den i begge undersøgelser igen ligger på 3,1. Grundlæggende er der dog ingen dramatiske ændringer i kommunalpolitikernes opfattelse af den statslige styring over den næsten 20-årige periode. Denne stabilitet er interessant, set i lyset af, hvor meget og hvor ofte forholdet mellem stat og kommuner diskuteres inden for forskningen og i den offentlige debat. Hvis man samtidig tænker på de mange eksempler på nye former for statslig styring i perioden, er det måske endnu mere overraskende. Disse er bl.a. indgribende tiltag som skattestoppet, Strukturreformen, opgavereformen og udligningsreformen. Der kan dog være flere mu-

lige forklaringer på stabiliteten. En mulighed er, at kommunalpolitikere på nogle områder foretrækker, at staten spiller en rolle. Selvom man oplever chikanerende statslig styring på nogle områder, så accepterer man den, fordi staten også nogle gange træder til, når man faktisk ønsker det. En anden oplagt mulighed er, at kommunalpolitikere hurtigt tilpasser deres syn på omfanget af den statslige styring. Udskiftning blandt kommunalpolitikere er betydelig ved valgene, og der er derfor ikke den store kollektive bevidsthed eller hukommelse om, hvordan statens styring var engang. I stedet kommer mange nye ind hvert fjerde år, og deres forventninger til den statslige styring er måske tilpasset dens omfang i samtiden.

Dernæst ses også først en faldende og siden hen en stigende tendens ved opfattelsen omkring kommunalpolitikernes mulighed for at gå på tværs af forvaltningen. Der er således tale om en signifikant stigning i denne opfattelse fra 2003 til 2009 (0,34, $p < 0,01$). Ser vi samlet set på målingerne før Strukturreformen med de to målinger efter Strukturreformen kan der konstateres, at der efter reformen er en større grad af enighed i, at det er svært at gå på tværs af embedsværket. Dvs. de forskydninger, der er sket i forbindelse med Strukturreformen er vedblevet med at eksistere. Modsat tilfældet med den statslige styring kan man sige, at der ikke er sket en tilpasning, hvor politikere med tiden ændrer deres forventninger til at kunne gå på tværs af embedsværket med egne synspunkter.

Mere overordnet set viser figuren et billede af forandringer før og under Strukturreformen, mens der er stor grad af stabilitet i kommunalpolitikernes opfattelse mellem de to målinger foretaget efter Strukturreformen. Der er således ingen signifikante forskelle på de tre mål mellem 2009 og 2013. Figuren viser også, at der er sket en væsentlig ændring i, hvad kommunalpolitikere ser som den største hindring i deres arbejde. Før Struktur-

reformen var enkelsagers fortrængning af mere overordnede diskussioner klart den af de tre hindringer, som der var størst enighed omkring. Efter kommunalreformen samler denne »hindring« den laveste grad af enighed blandt de tre spørgsmål. Forholdet mellem enkelsager og overordnet diskussion er ikke længere det altoverskyggende problem i kommunalpolitikernes dagligdag. Til gengæld har spørgsmålet om at gå på tværs af de ledende embedsmænd bevæget sig fra sidste pladsen til en delt første plads med enigheden omkring graden af den statslige styring.

Det sidste spørgsmål angår opfattelsen af kommunalpolitikernes egne relative indflydelse i kommunalbestyrelsen over tid. I figur 2 ses udviklingen af denne opfattelse. Denne er umiddelbart svagt stigende i perioden. I 1995 svarede kommunalpolitikere i snit 6,5, i 2003 og 2009 var gennemsnittet 6,7 og i 2013 var det på 6,9. Det er dog kun gennemsnittet i 1995 og 2013, der er systematisk forskellige fra hinanden (0,35, $p < 0.01$). Umiddelbart kan udviklingen over tid være

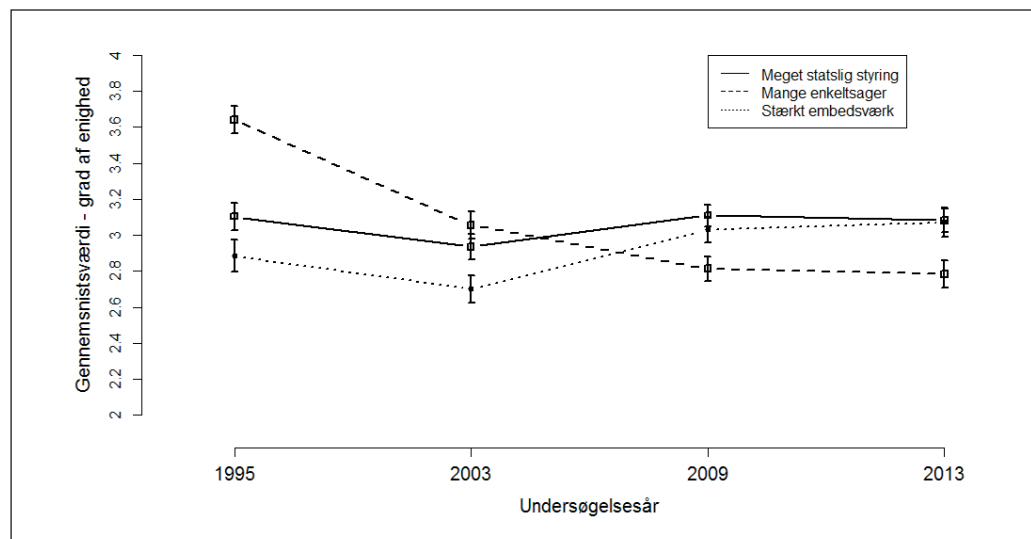
svær at fortolke, idet målet angår den relative indflydelse inden for kommunalbestyrelsen. Der er således tale om, at kommunalpolitikere skal sammenligne sig med deres kollegaer. Således kan målet ikke nødvendigvis kobles direkte til de tidligere spørgsmål, der i højere grad angår eksterne forhold til staten og forvaltningen.

Resultater: Forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner (1995-2013)

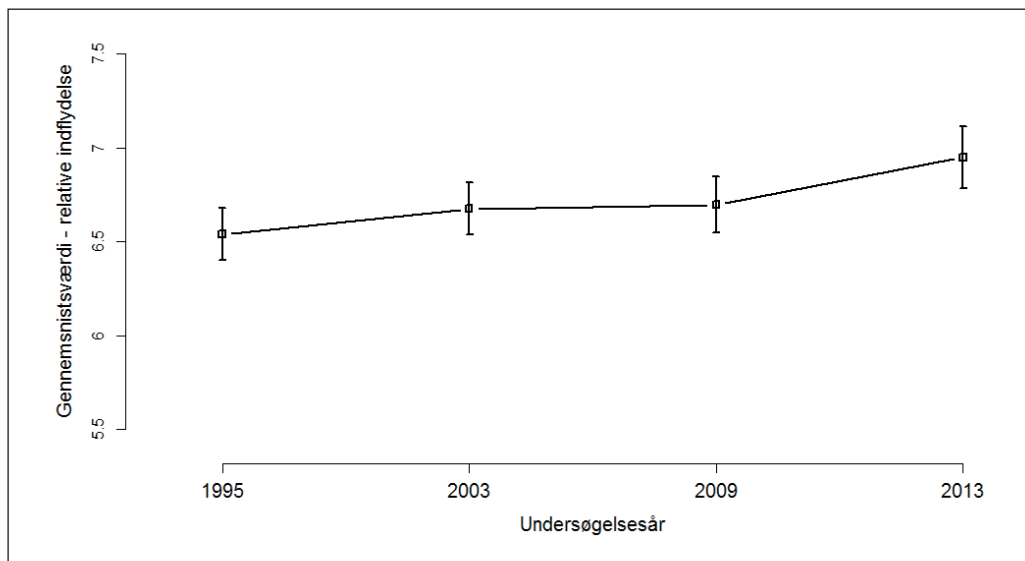
Det næste skridt i analysen er at se på forskelle over tid mellem kommunalpolitikere fra fortsætter- og sammenlægningskommuner. Som nævnt tidligere afgrænser denne analyse sig til kommunalpolitikere fra kommuner, der indgår i alle fire undersøgelser. Dette reducerer antallet af observationer. Resultaterne er vist i figur 3a-3c.

Udviklingen i opfattelsen af den statslige styring er vist i figur 3a. Her ses det, at i forhold til statslig styring er der ingen forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskom-

Figur 1: Hvad er din opfattelse af arbejdet i kommunalbestyrelsen i din kommune?



Figur 2: Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kolleger i kommunalbestyrelsen?



muner i udviklingen over tid. Dette stemmer overens med, hvad tidligere undersøgelser har fundet, og desuden udvider denne konklusion med endnu en valgperiode efter Strukturreformen (Kjær m.fl., 2010). Der er altså ikke noget, der tyder på, at sammenlægningerne har givet kommunalpolitikkerne en anden opfattelse af graden af den statslige styring i deres hverdag.

Udviklingen i opfattelsen af enkeltsager overfor overordnede diskussioner er vist i Figur 3b. Her ses en tendens til, at fortsætterkommuner har oplevet kraftigere fald i opfattelsen af enkeltsager i forbindelse med Strukturreformen. Fra 2003 til 2009 udgør forskellen i udviklingen mellem de to grupper af kommuner ca. 0,35 ($p < 0,05$). En tolkning kunne være, at i den første fase efter Strukturreformen har fortsætterkommuner haft bedre mulighed for at fokusere på at ændre politikerrollerne, hvilket er gået lidt langsommere i sammenlægningskommunerne. Denne

forskel-i-forskel bliver dog mindre og ikke-signifikant, hvis vi sammenligner 2003 med 2013 (0,19, $p > 0,05$). Fra 2009 til 2013 lader det til, at opfattelsen af enkeltsagsmængden overfor de overordnede diskussioner er konvergeret i fortsætter- og sammenlægningskommuner. Der er altså en tendens til at forskelle, der blev etableret mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner i forbindelse med Strukturreformen langsomt begynder at udviskes.

Endelig er der spørgsmålet om forvaltningens indflydelse vist i figur 3c. Her fandt Kjær m.fl. (2010), at denne opfattelse var blevet kraftigere i sammenlægningskommuner efter reformen sammenlignet med fortsætterkommuner. Samme resultat ses også her idet gennemsnittet i fortsætterkommuner var uændret fra 2003 til 2009 med 2,8, mens det steg fra 2,7 til 3,1 i sammenlægningskommuner. I perioden 1995-2003 var der ikke nogen systematiske forskelle mellem sammenlægnings-

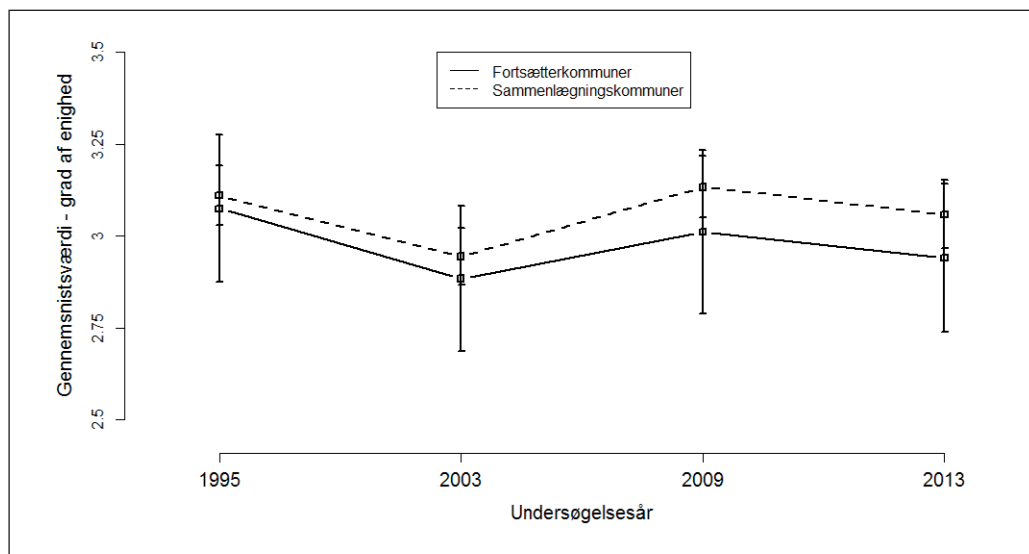
kommuner og fortsætterkommuner i synet på embedsværket. Dette udgør en signifikant forskel i udviklingen mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner ($p < 0.05$). Noget kunne altså tyde på, at Strukturreformen fik politikere i sammenlægningskommuner til at se det som sværere at gå på tværs af de ledende embedsmænd.

Dog ser denne forskel ud til at være udlignet igen, når vi ser på resultaterne for 2013. Her ses det, at der i dag ikke er nogen forskel i opfattelsen mellem kommunalpolitikere fra fortsætter- og sammenlægningskommuner, men at forskydningen i udviklingen fra 2003 stadig er bevaret. Måske har kommunalpolitikere accepteret, at embedsværket spiller en større rolle i de nye store kommuner? I hvert fald så vi i analyserne over tid, at der i kommunerne samlet set fortsat er en større grad af enighed i, at det er svært at gå på tværs af embedsværket sammenlignet med før Strukturreformen. Figur 3c viser, at dette primært skyldes, at de forandringer, der skete i opfat-

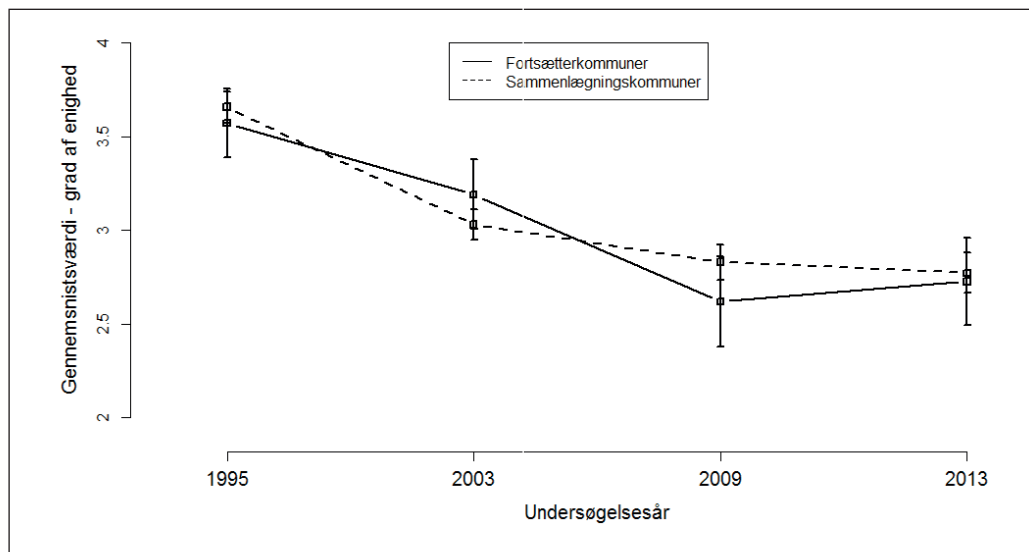
telsen blandt sammenlægningskommuner umiddelbart efter Strukturreformen, er fastholdt her i 2013. Det tyder på, at der endnu ikke er sket en accept af forvaltningens måske mere dominerende rolle i disse kommuner.

Ifigur 4 ses udviklingen i den relative indflydelse mellem kommunalpolitikere i henholdsvis fortsætter- og sammenlægningskommuner. I årene 1995-2003 er der ikke nogen signifikante forskelle mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner. De udvikler sig også parallelt i perioden. Som vist i Kjær m.fl. (2010) udviklede den relative opfattede indflydelse sig forskelligt i fortsætter- og sammenlægningskommuner i forbindelse med Strukturreformen. Den relative opfattede grad af indflydelse steg med 0,94 i fortsætterkommuner sammenholdt med en konstant udvikling i sammenlægningskommuner ($p < 0,01$). Denne udvikling blev af Kjær m.fl. (2010) udlagt som et udtryk for, at kommunalpolitikere i fortsætterkommuner følte en stigende indflydelse pga. af de nye opgaver,

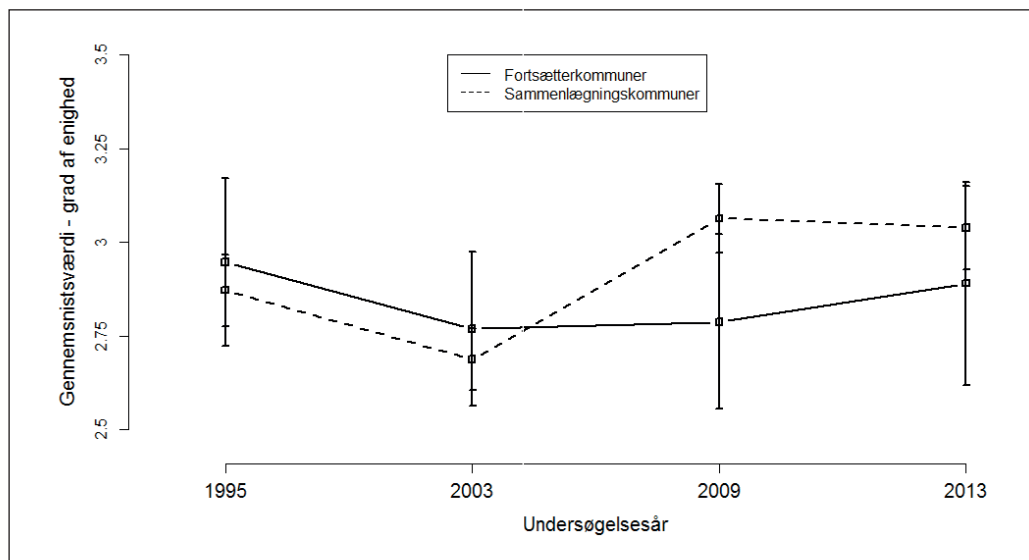
Figur 3a: De fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love, cirkulærer og andre centrale regler (95 %-konfidensintervaller)



Figur 3b: Man behandler for mange enkeltsager og snakker for lidt om de overordnede målsætninger (95 %-konfidensintervaller)



Figur 3c: Det er vanskeligt for politikerne at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd (95 %-konfidensintervaller)



der blev tilført kommunerne. Man kan også forestille sig, at der i fortsætterkommuner har været en fornemmelse af, at man har sejret ved at undgå sammenlægning. Det kan f.eks. være tilfældet i de lidt mindre kommuner som Vallensbæk, Dragør, Allerød og Hørsholm, der oplevede et mildt pres for at blive langt sammen med naboerne.

Alligevel kan det undre, at opfattelsen af egen relative indflydelse ikke fulgte med i sammenlægningskommunerne. Strukturreformen reducerede antallet af kommunalpolitikere fra 4.647 i 2001 til 2.522 i 2005 (Kjær, 2007). Siden da har flere kommuner beskåret antallet af kommunalpolitikere yderligere ved at reducere antallet af pladser i kommunalbestyrelsen (i 2009 til 2.468). De langt færre antal pladser betød, at der var hård konkurrence om pladserne ved valget i 2005 (Buch og Elklit, 2007). Dette betød bl.a. at nye kandidater havde sværere ved at opnå valg, hvorfor ancienniteten blandt kommunalpolitikere i

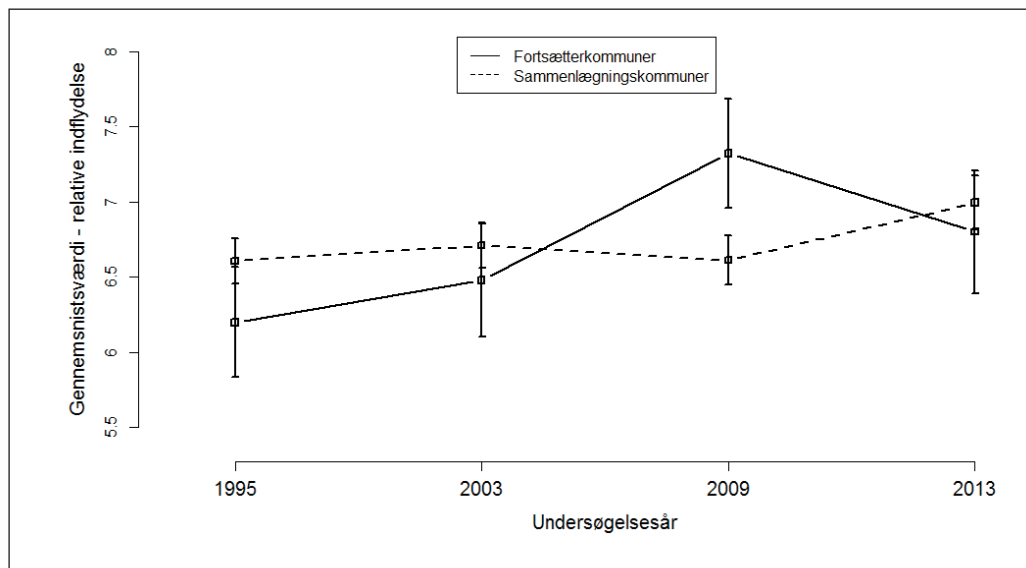
sammenlægningskommuner generelt er højere (Dahlgaard m.fl., 2009: 24). Dette har altså givet mere erfarne kommunalpolitikere, som i de væsentligt større byråd dog har haft langt færre udvalgsposter, udvalgsformandsposter og bestyrelsesposter i kommunale selskaber til at dele mellem sig. Men den gennemsnitlige relative indflydelse stod altså stille.

Det kan måske forklare, at udviklingen siden hen er udlignet. Fra 2009 til 2013 er der ikke nogen systematisk forskel på graden af den relative indflydelse i fortsætter- og sammenlægningskommuner. Samtidig er den også hjulpet på vej af, at den relative indflydelse er faldet i fortsætterkommunerne. Måske er noget af rusen forsvundet, efter at det lykkedes kommunen at undgå sammenlægning?

Tyve års udvikling

Denne artikel har forsøgt at belyse, hvordan kommunalpolitikernes opfattelse af fire centrale temaer har udviklet sig over de seneste

Figur 4: Hvordan vil du placere din egen indflydelse i kommunalbestyrelsen sammenlignet med dine kolleger i kommunalbestyrelsen?



knap 20 år. Undersøgelsen har taget udgangspunkt i fire store spørgeskemaundersøgelser, som har været gennemført i perioden. Den generelle udvikling over tid viser en række ting.

For det første har opfattelsen af graden af statslig styring været relativt konstant i perioden fra 1995 til 2013. Dette kan måske overraske, da der i den offentlige debat har været meget fokus på tiltagende statslig styring med kommunerne. Dette afspejler sig altså ikke i data for kommunalpolitikernes egen vurdering.

For det andet har det vist sig, at kommunalpolitikernes opfattelse af, at enkeltsager fortrænger mere overordnede diskussioner er faldet betydeligt i perioden. Det er således gået fra at være en primær hindring i 1995 til den *mindst* udtalte hindring af de tre undersøgte i 2013. Siden Strukturreformen gælder det derfor, at forholdet mellem enkeltsager og overordnet diskussion ikke længere er det altoverskyggende problem i kommunalpolitikernes dagligdag. Det anses faktisk som det mindst alvorlige af de tre.

For det tredje har analysen vist, at der har været en svagt stigende tendens til, at kommunalpolitikerne finder det svært at gennemføre synspunkter, der går på tværs af de ledende embedsmænd. I begge målinger efter Strukturreformen er denne opfattelse systematisk stærkere end i de to målinger før Strukturreformen. Noget tyder altså på, at Strukturreformen kan have betydet en systematisk forskydning i forholdet mellem politikere og embedsmænd. Endelig viste målet for den relative indflydelse sig at være relativt stabilt i perioden med en svagt stigende tendens.

Derudover sås nogle centrale forskelle i udviklingen mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner. Opfattelsen af den statslige styring har ikke udviklet sig forskelligt mellem de to grupper af kommuner. På spørgs-

målet om enkeltsager var der en tendens til, at kommunalpolitikere i fortsætterkommunerne i noget kraftigere udstrækning havde set et fald i forholdet mellem enkeltsager og overordnet diskussion. På spørgsmålet omkring besværligheder ved at gennemføre synspunkter på tværs af ledende embedsmænd, så vi den tydeligste forskel: I sammenlægningskommuner var denne opfattelse steget efter Strukturreformen. Endelig viste det sig, at kommunalpolitikere i fortsætterkommuner angav, at de relativt set var mere indflydelsesrige, men i 2013 var denne forskel udvisket igen. Dette kunne tyde på, at forskydningerne i indflydelse omkring Strukturreformen i højere grad var en midlertidig reformeffekt og ikke et udtryk for en mere langsigtet forskel mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner.

Samlet set kan artiklen understøtte nogle af de centrale diskussioner, der er ført omkring kommunalpolitikernes rolle de seneste 20 år. Det gælder særlig forskydningen af indflydelse i retning af embedsværket, som lader til at være en mere vedvarende effekt af Strukturreformen. Dette passer med, hvad vi ellers ved om konsekvenserne af reformen. På den anden side har artiklen også peget på nogle mere overraskende resultater. Det gælder særlig, at spørgsmål om enkeltsager er faldet i baggrunden, samt at opfattelsen af den statslige styring har været meget stabil i perioden. Dermed ligger oplagte videre perspektiver i, at man undersøger, om nogle af disse udviklingstræk har haft varierende effekt for kommunalpolitikere med forskellig partipolitisk og uddannelsesmæssig baggrund.

Noter

1. Bemærk, at for nogle af undersøgelsernes vedkommende er skalaerne vendt for at sikre sammenlignelighed.
2. I data fra »Undersøgelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra 1995« er der desværre ikke en klar indikation af, om besvarelsen er afgivet af en borgmester. De eneste borgmestre, der kan identificeres med sikkerhed, er dem fra kommu-

ner, hvor de menige medlemmer ikke blev spurgt. I de 72 kommuner, hvor alle medlemmer indgår, er det ikke muligt med sikkerhed at afgøre, hvem der er borgmester. Derfor er alle besvarelser medtaget her. Derfor bør man tage nogle forbehold i sammenligningerne af svarerne fra 1995, da filtreringen af borgmestre ikke kan forventes at være 100 pct. eksakt.

3. De 80 kommuner i undersøgelsen fra 2003 er: Billund, Bjerringbro, Blåbjerg, Bramminge, Dianalund, Dragør, Ebeltoft, Fanø, Farsø, Farum, Frederikssund, Galten, Gentofte, Give, Gladsaxe, Grenå, Haderslev, Hashøj, Hedensted, Herning, Hillerød, Hirtshals, Holbæk, Holeby, Holmsland, Holsted, Hvorslev, Høje Tåstrup, Høng, Hårby, Ishøj Køge, Lemvig, Lunderskov, Lundtoft, Midt-Djurs, Morsø, Møldrup, Nibe, Nørre Snede, Nørre Rangstrup, Nykøbing Falster, Nysted, Næstved, Nørager, Odense, Otterup, Præstø, Pårhus, Randers, Ringkøbing, Rudkøbing, Rødby, Rødding, Rødovre, Sejlflod, Skibby, Skælskør, Sorø, Stenlille, Stenløse, Struer, Suså, Svendborg, Sydfalster, Sydthy, Søllerød, Tommerup, Tornved, Tranekær, Trehøje, Ulfborg-Vemb, Vallensbæk, Vamdrup, Vejle, Vissenbjerg, Ølstykke, Ørbæk, Ålestrup, Århus.

Litteratur

- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2001), »Kommunalpolitikere – Hvem er de? Og hvad vil vi med dem?«, i R. Nordstrand og N. Groes, red., *Kommunestyrets fremtid*, København: AKF Forlaget.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005), *Den danske borgmester*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007), *Lokalt politisk lederskab*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2008), »Borgmestre og kommunalpolitikere i Danmark. Dokumentation af en spørgeskemaundersøgelse«, *Kommunalpolitiske Studier*, 24.
- Bhatti, Yossef, Asmus L. Olsen og Lene H. Pedersen (2009), »The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out«, *Governance*, 22(1): 121-37.
- Bhatti, Yossef, Asmus L. Olsen og Lene H. Pedersen (2011), »Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations – the Case of Citizen Service Centres«, *Public Administration*, 89(2): 577-94.
- Bloch, D. (2006), »Bliver lokalpolitisk debat kun for eliten?«, i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit og

Søren Serritzlew, red., *Kommunalreformens konsekvenser*, København: Academica.

- Bækgaard, Martin (2008), »Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning«, *Politica*, 40(3): 349-68.
- Bækgaard, Martin (2010), »Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommune«, upubliceret sammenfatning af ph.d.-afhandling.
- Bækgaard, Martin (2013), »Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner.« *Politica*, 45(2): 159-77.
- Dahlgaard, Jens Olav, Ulf Hjelmar, Asmus L. Olsen og Lene H. Pedersen (2009), »Kommunalpolitikeres rolle og råderum«, København: Anvendt Kommunal Forskning (AKF).
- Datamateriale DDA-2738: »Kommunalbestyrelsesmedlemmer, 1995.« Primærundersøger: Poul Erik Mouritzen. DDA-2738, 1. udgave (ved Birgitte Grønlund Jensen og Jette Strand Wermuth). Odense, Dansk Data Arkiv 2004. 1 datafil (1070 respondenter, 151 variable) med tilhørende maskinlæsbar dokumentation (107 pp.).
- Ejersbo, Niels (1998), *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – Effekter af struk-turændringer*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Gelman, Andrew og Jennifer Hill (2007), *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunst, Jens (1995), »Nogle centrale kommunale udviklingstræk – Kommunale udfordringer mod år 2000«, *Ledelse og Erhvervsøkonomi/Handelsvidenskabeligt Tidsskrift/Erhvervsøkonomisk Tidsskrift*, 5(2): 75-85.
- Houlberg, K. og P.S. Dahl (2010), »Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper«, *Politica*, 42(2): 163-82.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009), »Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår«, København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Ingvartsen, Oluf (1969), »Økonomiske og administrative perspektiver i det nye kommunerystyre«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 107: 155-81.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2006), »The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time,« *Governance*, 19(2): 303-23.

- Jespersen, P.K. (2008), »Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer«, i K. Hansen et al., red., *Nye kommuner i støbeskeen*, København: Handelshøjskolens Forlag, pp. 91-119.
- Kjær, Ulrik og Poul E. Mouritzen (2003), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjær, Ulrik (2007), »The Decreasing Number of Candidates at Danish Local Elections: Local Democracy in Crisis?« *Local Government Studies*, 33(2): 195-213.
- Kjær, Ulrik og Jørgen Elklit (2010), »Local Party System Nationalization, Does Municipal Size Matter?«, *Local Government Studies*, 36(3): 423-42.
- Kjær, Ulrik, Ulf Hjelmar og Asmus L. Olsen (2010), »Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Case«, *Local Government Studies*, 36(4): 569-85.
- Krevi (2008), »Kommunale kontrakter i overblik – En kortlægning af intern kontrakstyringspraksis i kommunerne«, Århus: Krevi.
- Krevi (2009), »Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet – Borgernes lokalpolitiske tillid og selvtilid faldt, da kommunerne voksede«, Århus: Krevi.
- Lassen, David D. og Søren Serritzlew (2010), »Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse«, *Politica*, 42(2): 145-62.
- le Maire, Emil og Niels Preisler (2000), *Lov om kommunernes styrelsen*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udg.
- Mouritzen, Poul Erik (1998), »Konfliktdimensioner i den kommunale organisation«, *Politica*, 30(3): 308-24.
- Mouritzen, Poul Erik (2006), *Stor er godt – Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Olsen, Asmus L. (2013), »Absolut flertal og forvaltningens dagsordenssættende indflydelse – er der en kausal sammenhæng?« *Politica*, 45(2): 139-58.
- Olsen, Asmus Leth (2010), »Kommunalreformens konsekvenser. Kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering«, *Tidsskriftet Politik*, 13(3): 38-47.
- Pedersen, Lene H. m.fl. (2013), »Kommunalpolitikernes indflydelse« Upubliceret datadokumentation.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen (2007), »Konstitueringerne: De lange knives nat?« i Robert Buch og Jørgen Elklit red., *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 205-24.
- Villadsen, Anders Ryom (2013), »Når kommunerne organiserer i takt. Institutionelle forklaringer på forvaltningsændringer fra 1984-2000«, *Politica*, 45(2): 119-38.

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. Kommunalpolitikere 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 puljestyring 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 bureaukratimodel (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. Politikerne 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 udvalgsstrukturen 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 udvalgsmøderne 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 kommunalpolitikerne 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.

Kommunalpolitikernes samspil med administrationen – er der forskel på *frontbenchers* og *backbenchers*?

Martin Bækgaard, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, martinb@ps.au.dk

Morten Jakobsen, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, mortenj@ps.au.dk

Ulrik Kjær, professor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, ulk@sam.sdu.dk

I de senere år er konkurrencemodellen for samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommunerne i høj grad blevet afløst af forestillingen om en partnerskabsmodel. Denne artikel påpeger imidlertid på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunalpolitikere, at partnerskabstanken ikke synes lige udbredt hos alle. Der konstateres herunder ikke mindst forskelle, alt efter hvor i det politiske hierarki den enkelte kommunalpolitiker befinder sig, idet synet på gennemsigtigheden i administrationen og opfattelsen af administrationen som medspiller falder, jo længere man bevæger sig fra borgmesterkontoret og nedad i det politiske hierarki i byrådsalen.

Samspillet mellem kommunalpolitikere og embedsmænd

Kommunale politikere indgår i forbindelse med deres hverv i en række relationer med forskellige aktører. Forholdet til vælgerne er naturligvis helt afgørende, og autorisations-responsivitet-ansvarligholdelseskæden (Trounstine, 2010) er i et repræsentativt demokrati selve krumtappen i overdragelsen af beslutningskompetence fra de mange til de få. Men også relationen til administrationen

og det kommunale embedsværk er særdeles vigtig. Ligesom den kommunale politik ideelt set foregår under hensyntagen til de kommunale vælgernes præferencer (Pitkin, 1967), må den også antages ideelt set at ske i et samspil med de kommunale embedsmænd. Hermed ikke sagt noget om, hvordan dette samspil er organiseret, eller hvordan det fungerer. Og hermed heller ikke sagt noget om, hvorvidt dette samspil indeholder elementer af ligeværdighed. Ud fra en klassisk og traditionel opfattelse er der jo netop tale om et ikke-ligeværdigt forhold, for »[h]vis det kommer til uenighed mellem embedsmanden og forvaltningens politiske ledelse er det ... den politiske ledelse, der har det sidste ord« (Christensen, 2000: 37). »[E]mbedsmanden [er] alene de folkevalgte politikeres tjener« (Christensen, 2000: 37).

Men selvom kommunalpolitikerne *de jure* er overordnet administrationen, er dette ikke ensbetydende med, at de alle steder og i alle sammenhænge også er det *de facto*. Der er

ofte sat spørgsmålstejn ved, hvem der egentlig bestemmer på rådhuset: Er det virkelig politikerne, eller er det måske i lige så høj grad eller måske endda i højere grad embedsmændene? (Mouritzen og Svara, 2002: 23). Dette spørgsmål har traditionelt tiltrukket sig stor opmærksomhed (Aberbach m.fl., 1981; Kjær m.fl., 2010; Olsen i dette nummer) og med rette. For så vidt angår besvarelsen af spørgsmålet, skal det imidlertid påpeges, at fokus i de senere år måske ikke i så høj grad har været på det eksakte balanceforhold mellem politikere og embedsmænd, men i højere grad på selve interaktionen og på, hvordan det samlede politisk/administrative system har præsteret (se f.eks. Jacobsen, 2006; Bækgaard, 2011, 2013; Olsen, 2013).

Den traditionelle dikotomiske politik-administration model er blevet om ikke afløst, så i hvert fald udfordret af en partnerskabsmodel (Dunn og Legge, 2002), hvor politik og administration opfattes som komplementære frem for konkurrerende størrelser. Partnerskabet mellem politikere og embedsmænd er baseret på »reciprok indflydelse, gensidig støtte og overlappende ansvar« (Demir og Reddick, 2012: 533). Her betragtes politikernes samspil med forvaltningen som et samarbejde, hvor politikere og embedsmænd sammen former en alliance mod omverdenen for at opnå bestemte målsætninger (Berg og Kjær, 2007: 87). Den politiske leders muligheder, indflydelse og fremtid vil derfor afhænge af, hvor centralt politikeren er placeret i dette partnerskab. Det er således oplagt, at indsigt i og et positivt samspil med administrationen vil kunne styrke den enkelte politikers position.

Men hvilke af de folkevalgte er inkluderet i partnerskabet med administrationen? Uanset hvor udbredt partnerskabsopfattelsen måtte være, og hvor velfungerende samspillet mellem politikere og embedsmænd måtte være i de danske kommuner, finder vi det tankevækkende, at analyser af samspillet ofte har opfattet kommunalpolitikere under et. Der

tales som oftest om kommunalpolitikere i bestemt form og om kommunalpolitikernes roller og deres samspil med administrationen uden nogen videre stillingtagen til, om kommunalpolitikere kunne tænkes at være forskellige i deres syn på og oplevelser af embedsværket (Bækgaard, 2011; Jacobsen, 2006). Undtagelsen er den anvendte sondring mellem borgmesteren og menige politikere (Berg og Kjær, 2005, 2009). Således også i et af hovedværkerne om partnerskabsmodellen, nemlig Mouritzen og Svaras bog fra 2002, som netop handler om partnerskabet mellem de politiske og de administrative topfigurer, og derfor også meget sigende bærer titlen *Leadership at the Apex* (Mouritzen og Svara, 2002). I forlængelse heraf er det også beskrevet, hvorledes de mindre fremtrædende politikere – *backbenchers* – så til gengæld kan påtage sig andre roller (Berg og Kjær, 2005).

I denne artikel argumenterer vi for, at væsentlige detaljer går tabt, hvis vi blot skelner mellem borgmestrene og de øvrige politikere i analyser af partnerskaber mellem politikere og embedsværket. Blandt de menige kommunalpolitikere kan der også være store forskelle i, hvor tilgængelig administrationen er, og i det omfang der er forskelle i samspillet med administrationen på tværs af menige politikere, kan det have væsentlig betydning for de enkelte politikeres mulighed for at præge den førte politik. Spørgsmålet, som artiklen forsøger at afdække, er således, hvad der har betydning for, i hvilket omfang en politiker opfatter administrationen som tilgængelig. Hvor går skillet mellem *backbenchers* og *frontbenchers*?

Kommunalpolitikernes opfattelse af administrationen

Først er det dog relevant at spørge, hvordan kommunalpolitikernes samspil med administrationen er helt overordnet. Er der overordnet set tale om et partnerskab? Her skal man gøre sig klart, at samspillet mellem politikere og embedsmænd indeholder ganske

mange forskellige dimensioner. Ikke mindst for borgmesteren kan samspillet til tider være ganske tæt og indeholde elementer af politisk sparring og decideret politisk rådgivning (Mouritzen og Svara, 2002), og det er da heller ikke mindst i denne relation, at begrebet partnerskab som oftest har været bragt i anvendelse (Berg og Kjær, 2007). For også at kunne fange de menige kommunalpolitikeres samspil med forvaltningen vil vi ikke fokusere på dette til tider meget tætte samspil, men i stedet på nogle af de elementer, som i højere grad må kunne siges at udgøre visse »minimumsstandarder« for et partnerskab. Vi vil hævde, at for at man kan tale om et egentligt partnerskabsforhold mellem politikere og embedsmænd, må politikerne som minimum have en vis indsigt i forvaltningen samt opleve, at forvaltningen ikke obstruerer politiske tiltag.

For at afdække sådanne helt basale elementer i et partnerskab har vi gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommunalpolitikere. Spørgeskemaet blev sendt via e-mail til alle landets 2468 kommunalpolitikere i maj 2012.¹ Efter udsendelsen (og en telefonisk rykkerprocedure) var der i juni 2012 indkommet i alt 1295 besvarelser, hvilket svarer til en svarprocent på 53 (Bækgaard og Jakobsen, 2012). En frafaldsanalyse viser, at der i materialet ikke er væsentlige skævheder i forhold til kommunale og sociodemo-

grafiske baggrundsvariable. I spørgeskemaet er kommunalpolitikere blevet bedt om på en fem-punkts Likert-skala at vurdere, hvor enige/uenige de er i tre udsagn. Udsagnene og svarfordelingerne er vist i tabel 1.

Tabel 1 viser, at kommunalpolitikere vurderer, at der ganske stor åbenhed i forvaltningen – kun 19 procent erklærer sig uenige i denne påstand. Omvendt findes der også kommunalpolitikere, som anser forvaltningen for mere lukket, hvilket kommer til udtryk, når man som i det andet udsagn spørger mere specifikt. Her ses et ikke helt lille mindretal på 28 procent, som oplever, at det er vanskeligt at få indblik i forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Man kan forestille sig, at der er politikere, som slet ikke mener, at de som politikere skal alt for langt ned i det kommunale maskinrum – der kan trives opfattelser om politikerroller, hvor man skal overlade implementeringen til administrationen (Berg, 2000). Men i de nyere partnerskabsmodeller ligger der klare forestillinger om, at skellet mellem politikudformning og politikimplementering nedbrydes og dermed også om, at politikere og embedsmænd bevæger sig ind på hinandens traditionelle banehalvdele. Ekspliciteret ses dette eksempelvis i relation til ideer om *facilitative leadership* (Svara, 1990) og *interactive governance* (Torfing m.fl., 2012). Når så forholdsvis mange vurderer, at det kan være vanskeligt at få indblik, ikke

Tabel 1: Kommunalpolitikernes vurdering af udvalgte dimensioner af samspillet med den kommunale administration

	Enig			Uenig		
	1	2	3	4	5	I alt
Der er stor åbenhed i forvaltningen	5,5	43,0	32,5	15,6	3,4	100,0
Det er vanskeligt at få indblik i forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger	4,7	23,2	28,1	37,3	6,7	100,0
Det er vanskeligt for politikere at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af den ledende embedsmand	11,3	29,7	21,1	33,1	4,8	100,0

N=1318, 1326 og 1334.

Kilde: Kommunalpolitikersurvey 2012 (Bækgaard og Jakobsen, 2012).

i administrationen generelt, men specifikt i, hvordan kommunalpolitikernes egne politiske beslutninger føres ud i livet, må det derfor tages som et udtryk for, at partnerskabstankgangen i hvert fald ikke er bredt ud til alle hjørner af byrådsalen.

Denne konklusion underbygges også af svarene på det tredje inkluderede udsagn, idet ikke færre end fire ud af ti kommunalpolitikere indikerer, at det kan være vanskeligt som politiker at få gennemført sine synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd (se også Olsen i dette nummer). Hertil kan naturligvis anføres, at embedsmændene fra tid til anden stikker en kæp i politikernes hjul, ikke fordi de er uenige med politikerne, men simpelthen fordi politikerne i deres higen efter at fremme et politisk projekt kan komme i konflikt med styrelsesloven. De ledende embedsmænd skal sørge for, at kommunen lever op til kravet om lovmæssig forvaltning, og dette krav betyder, »at loven sætter en grænse for politik. Embedsmanden er nok politikernes ... tjener, men over ... kommunalbestyrelsen står loven« (Christensen, 2000: 37). Mange kommunalpolitikere er dog også selv ganske godt inde i styrelsesloven, så det virker ikke sandsynligt, at embedsværket her kun agerer nødbremse i lovmæssighedens tegn. Embedsværket har jo også i allerhøjeste grad en faglighed, og hvis en række kommunalpolitikeres oplevelse er, at embedsapparatets faglige/teknokratiske argumenter til tider spærrer for politikernes holdningsbaserede argumenter, ligger det vel et stykke fra den partnerskabsopfattelse, hvor de to systemer i højere grad ses som samarbejdende og støttende.

Forskelle i samspillet med administrationen – det politiske hierarki

Ud over at give et overordnet billede viser tabel 1 også en vis variation kommunalpolitikere imellem, i forhold til deres opfattelse af administrationen. Netop denne variation er i fokus i denne artikel, da vi som sagt er inter-

esserede i at vurdere, hvad der skaber disse forskelle.

Når der skelnes mellem kommunalpolitikere, er der som oftest tale om en meget grov opdeling mellem på den ene side borgmesteren og på den anden side, hvad der tit benævnes de »menige« kommunalpolitikere (Berg, 2000; Berg og Kjær, 2005). Denne opdeling giver i mange sammenhænge god mening, da alle kommunalpolitikere i de danske udvalgsstyrede kommuner på sin vis er ens, fordi de gennem deres udvalgsmedlemskaber deltager i den umiddelbare forvaltning.² Alle kommunalpolitikere sidder i et udvalg og er dermed inddraget i kommunens daglige beslutninger. Borgmesteren skiller sig dog ud fra resten, idet han/hun også har en særlig rolle i relation til ledelsen af den kommunale organisation. Det gælder, at »[h]vor udvalget således har det indholdsmæssige ansvar, har borgmesteren som øverste daglige leder af administrationen, kompetencen og ansvaret for sagsekspeditionen og instruktionsbeføjelsen over for medarbejderne« (Lindegaard og Rasmussen, 2006: 51). Det betyder eksempelvis i relation til samarbejdet med administrationen, at de menige medlemmer af kommunalbestyrelsen i mange sammenhænge skal gå igennem borgmesteren. »Det er f.eks. ikke muligt for et menigt medlem af kommunalbestyrelsen at rette direkte henvendelse til en medarbejder i forvaltningen eller en institution under kommunen for at skaffe sig oplysninger« (Lindegaard og Rasmussen, 2006: 52).

Det er således oplagt at forvente, at samspillet med administrationen varierer mellem borgmestre og menige kommunalpolitikere (Jacobsen, 2006). Borgmesteren har som den eneste fuldtidsansatte politiker i de udvalgsstyrede kommuner sin daglige gang på rådhuset og er som sagt formelt leder af administrationen, hvorfor hans/hendes kontakt med og forståelse af embedsværket må antages at være mere veludbygget, end hvad man finder hos de menige. Spørgsmålet er så imidlertid,

om man, hvis det formelle politiske hierarki i kommunalbestyrelsen inddrages, ikke kan nuancere dette yderligere frem for kun at skelne mellem borgmester og menige?

De stående udvalg har jo hver deres formand, som forbereder og leder møderne, og som derfor let kan tænkes ikke bare at være mere aktiv i de politiske processer på området, men også herigennem få et anderledes samspil med administrationen. Udvalgene er heller ikke helt ens, idet økonomiudvalget ifølge styrelsesloven »... har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning« (lov om kommunernes styrelse, § 18 stk. 2). Medlemmer af økonomiudvalget kan derfor forventes at have et andet samspil med administrationen end de resterende menige; de virkelige *back-benchers*, som er kommunalpolitikere, der hverken er udvalgsformænd eller har sæde i økonomiudvalget. Selvom denne opdeling af kommunalpolitikere tager udgangspunkt i det formelle politiske hierarki, skal det imidlertid erindres, at styrelsesloven ikke på alle områder er helt detaljeret, og at der eksisterer et til tider »... ganske kompliceret samspil mellem de forskellige kommunalpolitiske organer, hvor der er uklare kompetencer mellem udvalg og borgmester« (Lindegaard og Rasmussen, 2006: 50). Dette betyder igen i forhold til samspillet med administrationen, at »... embedsværket i en række situationer vil være underlagt flere samtidige »kommandoveje«, hvor det både refererer til et udvalg og til kommunaldirektør/borgmester« (Lindegaard og Rasmussen, 2006: 50).

Når det politiske hierarki i kommunalbestyrelsen skal tegnes, er det imidlertid ikke kun de formelle positioner, som kan anvendes som baggrund. De menige kan ikke blot sidde tættere på eller længere fra borgmesteren

i relation til deres forskellige poster, der kan også eksistere et politisk hierarki i relation til de forskellige partigrupper. Dansk kommunalpolitik er særdeles partipolitiseret (Kjær og Elklit, 2010), og således er det kun fire procent af kommunalpolitikere, som ikke er indvalgt fra et af de landsdækkende politiske partier (Elklit og Kjær, 2013a). Selv hos lokalisterne kan »parti«-gruppen i kommunalbestyrelsen udgøre et vigtigt forum for den enkelte kommunalpolitikers politiske arbejde. Hvis borgmesteren i mange sammenhænge er tættere på administrationen end de menige, kan det have betydning for de meniges samspil med administrationen, om de selv sidder i borgmesterens partigruppe eller ej. Borgmesteren kan tænkes at dele information om, hvad der foregår i forvaltningen, bedre og hurtigere med sine »egne« end med resten af kommunalbestyrelsen. Borgmesteren kan tænkes at have bedre mulighed for at forklare og forsvare forvaltningens syn på sagerne over for sin egen partigruppe. Blandt de menige medlemmer uden for borgmesterens partigruppe kan der også tænkes at være forskelle. Kun meget få borgmestre (ni procent) sidder i embedet med et absolut flertal blandt egne partifæller (Elklit og Kjær, 2013b: 49). I langt hovedparten af kommunerne er der således indgået en konstitueringsaftale, som også støttes af andre partier. Der kan være stor forskel på, hvorvidt en konstitueringsgruppe primært arbejder sammen i forbindelse med selve konstitueringen, eller om de deltagende partier også i den følgende periode indgår i et tæt og fasttømret samarbejde. Det er ikke utænkeligt, at der trods alt er så meget samarbejde, at kommunalpolitikere, som tilhører et af de andre partier i koalitionen end borgmesterens eget, er lidt tættere på borgmesteren, og måske derfor også har en anderledes opfattelse af administrationen end de kommunalpolitikere, som kommer fra et parti, der ikke deltog i konstitueringsaftalen.

Der kan let i den enkelte kommune være et vist overlap mellem de to politiske hierar-

kier, men de to hierarkier er analyseret hver for sig i tabel 2 på grund af ikke mindst de til tider ganske brede konstitueringer og konsensuskulturens generelle indflydelse på, at udvalgsformandsposter til tider spredes på flere partier end egentlig nødvendigt (Ser-

ritzlew m.fl., 2008). I relation til hvert af de to hierarkier skal kategorierne opfattes som værende gensidigt udelukkende.³ I tabel 2 er kommunalpolitikernes svar på de ovenfor nævnte påstande om samspillet med administrationen nemlig delt op i forhold til, hvor

*Tabel 2: Kommunalpolitikernes vurdering af udvalgte dimensioner af samspillet med den kommunale administration opdelt efter position og parti.
Gennemsnit (standardafvigelse)*

	Der er stor åbenhed i forvaltningen (1=uenig, 5=enig)	Det er vanskeligt at få indblik i forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger (1=enig, 5=uenig)	Det er vanskeligt for politikere at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af den ledende embedsmand (1=enig, 5=uenig)
Position:			
Borgmester	4,15 (0,57)	3,94 (0,70)	3,54 (1,06)
Udvalgsformand	3,55 (0,82)	3,45 (0,99)	3,03 (1,09)
Økonomiudvalgsmedlem	3,26 (0,94)	3,11 (1,03)	2,91 (1,12)
Menigt medlem	3,18 (0,93)	3,03 (1,00)	2,81 (1,12)
Parti:			
Borgmester	4,15 (0,57)	3,94 (0,70)	3,54 (1,06)
Medlem af borgmesterens parti	3,53 (0,81)	3,36 (0,94)	3,12 (1,06)
Medlem af andet parti i borgmesterkoalition	3,44 (0,81)	3,20 (0,94)	3,00 (1,07)
Ikke medlem af parti i borgmesterkoalition	3,23 (0,95)	3,10 (1,04)	2,81 (1,14)
Position/parti:			
Borgmester	4,15 (0,57)	3,94 (0,70)	3,54 (1,06)
Udvalgsformand + borgmesterparti	3,71 (0,74)	3,69 (0,86)	3,34 (0,92)
Økonomiudvalg + borgmesterparti	3,58 (0,94)	3,33 (0,94)	3,21 (1,20)
Menigt medlem + borgmesterparti	3,43 (0,81)	3,21 (0,94)	3,00 (1,07)
Udvalgsformand + borgmesterkoalition	3,48 (0,84)	3,36 (1,03)	2,89 (1,16)
Udvalgsformand ÷ borgmesterkoalition	3,45 (0,85)	3,31 (1,03)	2,84 (1,14)
Økonomiudvalg + borgmesterkoalition	3,26 (0,92)	3,17 (1,05)	2,98 (1,10)
Økonomiudvalg ÷ borgmesterkoalition	3,18 (0,92)	3,05 (1,04)	2,83 (1,09)
Menigt medlem + borgmesterkoalition	3,14 (0,92)	3,05 (0,99)	2,77 (1,16)
Menigt medlem ÷ borgmesterkoalition	3,04 (0,96)	2,94 (1,01)	2,70 (1,14)
Alle	3,32 (0,92)	3,19 (1,02)	2,91 (1,12)

Note: I relation til spørgsmålet om åbenhed i forvaltningen er der oprindeligt spurgt på en skala, hvor 1 er enig og 5 er uenig, men i denne tabel er skalaen vendt rundt, så den er lettere at sammenligne med de to andre items.

N=1300, 1293 og 1308.

Kilde: Kommunalpolitikersurvey 2012 (Bækgaard og Jakobsen, 2012).

i de to politiske hierarkier den enkelte kommunalpolitiker kan placeres. For at lette læseligheden er skalaen i tabellen vendt rundt i relation til det første spørgsmål om åbenhed i forvaltningen. Herved kan de afrapporterede gennemsnit for alle tre spørgsmål tolkes på samme måde, nemlig at jo højere en værdi, desto mere opfatter kommunalpolitikeren, at samspillet med forvaltningen er præget af åbenhed og samarbejde.

Tabel 2 viser, at der er forskelle ikke bare mellem borgmestre og menige, men også de menige imellem, alt efter hvor de befinder sig i de to politiske hierarkier. Tendensen er klar: Jo tættere man er på »toppen«, desto mere føler man, at man har indsigt i administrationen, og at denne ikke stiller sig på tværs i forhold til ens politiske projekter. I relation til det positionelle hierarki ses det, at borgmestrene scorer højere end udvalgsformændene, som scorer højere end økonomiudvalgsmedlemmerne, som igen scorer højere end de helt menige medlemmer. Forskellene er forholdsvis markante med næsten et skalapoint (ud af et spænd på fire) mellem borgmestre og *backbenchers*. Også i relation til det partimæssige hierarki kan der observeres klare forskelle. Medlemmerne af borgmesterens eget parti scorer på alle tre items højere end dem, der er medlem af et af de andre partier i koalitionen, som så igen scorer højere end medlemmer af partier udenfor borgmesterkoalitionen.

Men for hvilke positioner betyder partitilhørsforholdet så egentlig mest? For at besvare dette spørgsmål er der i Tabel 2 inkluderet en fordeling, hvor positions- og partihierarkiet er kombineret. Her ser det ud til, at partihierarkiet har relativt større betydning, jo længere man kommer ned i positionshierarkiet. Sammenligner man f.eks. to medlemmer med samme position, men som henholdsvis er medlem af borgmesterpartiet og helt uden for borgmesterkoalitionen, viser det sig, at der i alle tilfælde er forholdsvis markante forskelle. For udvalgsformændenes vedkom-

mende er den gennemsnitlige forskel et kvart skalapoint, mens den for økonomiudvalgsmedlemmer og menige medlemmer er helt oppe på 0,4 skalapoint.

Sagt på en anden måde lader partitilhørsforhold til at have ret markant betydning, men særligt for politikerne lavest i det positionelle hierarki. Dette er for en smule overraskende, da partigrupperne i kommunalbestyrelserne traditionelt ikke har været vurderet som særligt betydende for borgmestrene (Berg og Kjær, 2005, 2007). Men billedet er åbenbart anderledes den anden vej rundt, da det har betydning for de menige kommunalpolitikere at sidde i samme gruppe som borgmesteren, og hvad der heraf følger af tættere orienteringer om, hvad der foregår i kommunens administration.

Forskelle i samspillet med administrationen – erfaring og kommune

Mens placeringen i det politiske hierarki måske virker som en oplagt forklaring på, hvorfor nogle kommunalpolitikere føler sig tættere på administrationen end andre, er det nødvendigvis ikke den eneste forklaring. I en norsk artikel peges der, om end i relation til selve kontaktmønsteret mellem politikere og embedsmænd, på i hvert fald to yderligere potentielle forklaringer, nemlig dels en forklaring som knytter sig til den enkelte kommunalpolitikers personlige karakteristika, og dels en forklaring som tilsliger, at der kan eksistere forskelle på kommuneniveau; i nogle kommuner er administrationen mere »lukket« end i andre, og det kan have betydning for, hvor forskelligt de enkelte kommunalpolitikere oplever samspillet (Jacobsen, 2006).

For så vidt angår de personlige karakteristika, så antages politisk erfaring, ikke mindst egentlig anciennitet i den givne kommunalbestyrelse, at kunne have betydning for, hvorledes den enkelte kommunalpolitiker har det med administrationen (Jacobsen, 2006). Jo

længere man har været med i kommunalpolitik, desto større indsigt har man i, hvordan administrationen fungerer, og jo større forståelse har man for, hvordan administrationen til tider løser nogle af snitfladeproblematikkerne mellem politik og administration (Nalbandian, 2004). Hvor den nytiltrådte kommunalpolitiker måske kan have vanskeligere ved at gennemskue administrationen (og derfor opfatter den som mere lukket) og være mere frustreret over, at administrationen måske ikke i alle tilfælde trækker helt i samme retning og/eller med helt samme styrke, som de folkevalgte ønsker, vil den mere rutinerede kommunalpolitiker måske have fået et større indblik i kommunens maskinrum og på godt og ondt have fået en større forståelse for eller accept af embedsværkets teknokratiske argumenter. Netop muligheden for at forholde sig til administrationen kan være et af de områder, hvor formel boglig uddannelse kan give den enkelte kommunalpolitiker nogle fordele, hvorfor vi også vil arbejde med den hypotese, at uddannelse kan have en betydning for samspillet med administrationen. Endelig inkluderer vi i analysen som sociodemografisk variabel køn (men ikke alder, da denne korrelerer med anciennitet), da det underrepræsenterede køn måske har det vanskeligere i relation til samspillet med administrationen.

I forhold til variable på kommuneniveau kunne man forestille sig, at kommunalpolitikernes indsigt i administrationen blev påvirket negativt i større administrationer; jo større kommune man befinder sig i, desto vanskeligere forhold for et partnerskab. Det kunne imidlertid også hævdes, at det ikke kun er den absolutte størrelse, men måske i højere grad den relative størrelse, der har betydning. Således, at partnerskabet har bedst vilkår i de kommuner, hvor man i administrationen har overskuddet til at deltage aktivt i diskussionen med og informeringen af kommunalbestyrelsen – vi måler administrationens relative størrelse ved at se på administrationsudgifterne som andel af de samlede

udgifter i kommunen. Samtidig kunne størrelsen af kommunalbestyrelsen også have betydning (Jacobsen, 2006: 305). Jo flere kommunalpolitikere, desto flere af disse kan føle sig knapt så involveret i et tæt forhold til administrationen.

Endelig, som den fjerde variable på kommuneniveau, vil vi inddrage om kommunen er blandt de kommuner, der blev skabt gennem en sammenlægning i forbindelse med Strukturreformen i 2007, eller om det er en fortsættelseskommune, der ikke var involveret i sammenlægningen. Forventningen er, at man i sammenlægningskommunerne kan have været et stykke tid om at få nye rutiner på plads, og at det måske kan have givet dels kommunalpolitikere en mindre indsigt i administrationen, og dels givet administrationen en mere fremtrædende rolle i overgangssituationen, hvilket kan have givet politikerne en følelse af administrationen som forhindring til følge.

Vi tester nu disse forskellige typer af forklaringer i en samlet analyse. For at gøre dette samles de tre spørgsmål fra tabel 1 og tabel 2 i et samlet indeks, som vi her benævner »minimumspartnerskabsindeks«. Som allerede omtalt er det vanskeligt at forestille sig et partnerskab mellem politikere og administration, hvis ikke politikerne opfatter administrationen som åben, gennemskuelig og ikke-obstruerende. Heri ligger som sagt ikke, at det er tilstrækkeligt for, at der kan siges at være en partnerskabslignende relation, men det må til gengæld være en nødvendig forudsætning. Indekset konstrueres som et gennemsnit af besvarelserne på de tre spørgsmål, og indekset har et gennemsnit på 3,14 (og en standardafvigelse på 0,83).⁴

I den første model (model 1) i tabel 3 indsættes kun de positions- og partivariablene, som allerede har været inkluderet i analysen i Tabel 2. På baggrund af tabellen er det muligt at foretage en relativ vurdering af, hvad der

Tabel 3: Minimumspartnerskabsindeks forklaret ved hjælp af position, parti, person og kommune. Multilevel regression (random effects model)

	Model 1	Model 2	Model 3
Individvariable			
Borgmester	1,06 (0,11)**	0,97 (0,11)**	0,97 (0,11)**
Udvalgsformand + borgmesterparti	0,78 (0,08)**	0,74 (0,08)**	0,74 (0,08)**
Udvalgsformand + borgmesterkoalition	0,28 (0,17)	0,31 (0,17)	0,30 (0,17)
Udvalgsformand ÷ borgmesterkoalition	0,14 (0,15)	0,09 (0,15)	0,09 (0,15)
Økonomiudvalg + borgmesterparti	0,51 (0,13)**	0,49 (0,14)**	0,50 (0,14)**
Økonomiudvalg + borgmesterkoalition	0,24 (0,12)*	0,25 (0,12)*	0,24 (0,12)*
Økonomiudvalg ÷ borgmesterkoalition	0,09 (0,10)	0,05 (0,10)	0,05 (0,10)
Menigt medlem + borgmesterparti	0,40 (0,09)**	0,40 (0,10)**	0,40 (0,10)**
Menigt medlem + borgmesterkoalition	0,18 (0,09)*	0,19 (0,09)*	0,19 (0,09)*
Menigt medlem ÷ borgmesterkoalition	Ref.	Ref.	Ref.
Anciennitet (antal år i kom. best.)		0,01 (0,00)**	0,01 (0,00)**
Uddannelse (studentereksamen)		-0,04 (0,06)	-0,04 (0,06)
Køn (mand)		0,02 (0,05)	0,02 (0,05)
Kommunevariable			
Befolkningsstørrelse (log)			0,04 (0,06)
Antal pladser i kommunalbestyrelsen			0,00 (0,01)
Adm. omk. i procent af totalomkostninger			2,92 (1,88)
Sammenlægningskommune			0,05 (0,06)
Intercept	2,82 (0,07)	2,75 (0,09)**	2,13 (0,64)**
Forklaret variation på individniveau	0,05	0,05	0,05
Forklaret variation på kommuneniveau	0,03	0,06	0,06
N	1277	1277	1277

Note: **: p<0,01; *: p<0,05. Klyngerobuste standardfejl i parenteser. Den forklarede variation på hhv. kommune- og individniveau er beregnet i forhold til en tom model uden forklarende variable.

Kilde: Kommunalpolitikersurvey 2012 (Bækgaard og Jakobsen, 2012).

betyder mest: Positionshierarkiet eller partitilhørsforhold. Resultaterne indikerer her, at position har nogen betydning. Stærkest betydning har det for borgmesterpartimedlemmer, hvor den gennemsnitlige forskel på udvalgsformænd og menige medlemmer er på 0,38 indekspoint. For medlemmer af borgmesterpartikoalitionen og medlemmer af partier uden for borgmesterpartikoalitionen har position til gengæld kun en meget begrænset betydning. Til gengæld har partitilhørsforhold ret stor betydning, uanset hvilken posi-

tion der kigges på. I modsætning til billedet, der sås i tabel 2, indikerer resultaterne her, at partitilhørsforhold har nogenlunde lige stor betydning uanset politikernes institutionelle position. Der kan derfor konkluderes, at placeringen i partihierarkiet har større betydning end placeringen i det positionelle hierarki.

I model 2 inkluderes herudover de personlige variable. Her ses det, at mens køn og uddannelse ikke har nogen signifikant betydning, er der en signifikant positiv sammenhæng

mellem kommunalpolitikerens anciennitet i kommunalbestyrelsen og minimumspartner-skabsindekset. Ligesom studier af borgmestre har vist, at anciennitet er vigtig i relation til at lære og mestre det politiske spil (Berg og Kjær, 2005, 2007), ser det også ud, som om det er gennem deltagelse i det kommunalpolitiske arbejde, at de menige kan udvikle den del af deres politiske liv, der har med samspillet med administrationen at gøre. Dette betyder omvendt også, at de nye i kommunalpolitik i hvert fald i en periode må igennem en tid, hvor administrationen ikke i alle tilfælde virker transparent og støttende. Et væsentligt resultat af model 2 er desuden, at inklusionen af personlige variable ikke ændrer ved den allerede viste betydning af position og parti, idet alle signifikante sammenhænge også består efter kontrollen for anciennitet, ligesom størrelsen af koefficienterne ikke ændrer sig væsentligt.

I model 3 inkluderes endvidere variable knyttet til kommuneniveauet, og her viser analysen, at disse variable ikke har nogen signifikant betydning. Det er altså primært på individniveauet, at forklaringerne på samspillet med administrationen skal findes frem for på kommuneniveauet. De strukturelle forhold, som har betydning – herunder ikke mindst placeringen i det politiske hierarki – findes altså i relation til forhold, der gælder i alle landets kommuner (at der er en borgmester, udvalgsformænd, et økonomiudvalg osv.), frem for i relation til forhold der varierer fra kommune til kommune. Igen er det også vigtigt at lægge mærke til, at betydningen af position og parti ikke ændres, selv om der kontrolleres for forhold knyttet til det kommunale niveau. Det skal dog også pointeres, at forklaringskraften i de forskellige modeller ikke er imponerende høj.

Mere partnerskab for nogle kommunalpolitikere end for andre

»Samspillet mellem politikere og embedsmænd er et blivende og vigtigt emne både i relation til demokratiteori og offentligt an-

sattes adfærd« (oversat af forfatterne) (Dunn og Legge, 2002: 402). Ikke mindst i kommunerne kan det være vigtigt for såvel politikere som embedsmænd fortsat at gøre sig tanker om den gensidige relation. Dels fordi kommunerne i sig selv på mange måder stadig befinder sig i en slags spændingsfelt mellem administration og politik, da de både kan siges at være et forvaltningsled under staten, hvor lovgivningen finder sted, og en selvstændig politisk entitet med det repræsentative demokratis instrumenter som eksempelvis en politisk forsamling sammensat ved tilbagevendende valg. Dels fordi samspillet mellem politikere og embedsmænd netop i kommunerne er yderligere kompliceret af, at der rent formelt i styrelsesloven er dimensioner af samspillet, som er så forholdsvis ureguleret, at det kan efterlade tvivl om, hvilken herre den enkelte embedsmand skal tjene.

At der så i de senere år har blæst forskellige nye vinde i relation til såvel politisk som administrativ ledelse i kommunerne, har på ingen måde gjort billedet enklere. Udviklingen har på ingen måde været endimensionel, men meget forenklet tales der især om en bevægelse fra *government* til *governance* (John, 2001). I den kommunale sektor er governance-trækkene blevet tydeligere, og herunder er forståelsen af, at grænserne mellem politik og administration skal trækkes anderledes, vokset. Parolen synes at være at: Politikere kan ikke undvære embedsmænd, embedsmænd kan ikke undvære politikere, og borgerne kan ikke undvære, at samspillet mellem dem fungerer optimalt, og at de trækker på samme hammel i udviklingen af velfærds kommunen. Tankegangen har især bredt sig i relation til topniveauet, hvor samspillet mellem borgmesteren og direktionen i mange kommuner har været i fokus (Kjær, 2012), og hvor ideen om, at et konkurrenceforhold i højere grad skulle udskiftes med et partnerskab, har været udbredt (Mouritzen og Svara, 2002).

Men hvad med de menige og deres relation

til administrationen? Hvis borgmesterens partnerskab med den administrative top styrkes, bliver borgmesteren også vigtigere, som det bindeled han/hun er og skal være mellem det politiske og det administrative system. Monopoliseres kontakten yderligere, kan borgmesteren imidlertid også i højere grad komme til at udgøre en flaskehals. Et styrket partnerskab på toppen kan potentielt resultere i mistillid på bunden af det politiske hierarki. Hvis administrationen i for høj grad opfattes som borgmesterens, er det ikke noget, der nødvendigvis påvirker de meniges syn på administrationen i positiv retning.

I denne artikel gives ingen endelige svar på disse spørgsmål, men der leveres en første afdekning af enkelte dimensioner af samspillet mellem kommunalpolitikere og den kommunale administration, hvor der skelnes mellem borgmestre og (forskellige grupper af) menige. Artiklen kan derfor give grundlag for yderligere analyser og ikke mindst mere normative diskussioner af samspillet. Artiklen fremkommer med i hvert fald tre konklusioner:

For det første vises det, at selvom de fleste kommunalpolitikere vurderer administrationen i deres egen kommune ganske positivt, så er der også nuancer i denne samlede vurdering. Mere end hver fjerde kommunalpolitiker finder det vanskeligt at få indblik i, hvordan administrationen fører kommunalbestyrelsens beslutninger ud i livet, og fire ud af ti oplever, at det kan være vanskeligt at få sine politiske ideer omsat til policy, hvis de går imod administrationens syn på sagen.

For det andet vises det, at jo tættere man er på toppen i det politiske hierarki, desto mere positivt vurderer man samspillet med administrationen. Denne konklusion er naturligvis vigtig i sig selv, nemlig i forhold til ovenstående diskussion af, »hvis« administrationen er, men det er også en vigtig konklusion i relation til diskussionen af kommunalpolitikernes og deres hverv mere generelt. Der er visse

steder en tendens til at behandle alle kommunalpolitikere ens, men analysen viser, at der kan være betragtelige forskelle ikke bare mellem borgmestre og menige, men også inden for gruppen af menige.

For det tredje ses, at partigrupperne i relation til samspillet med administrationen har større betydning, end disse ellers tillægges i relation til det kommunale niveau. Det betyder ganske meget, hvor tæt den enkelte kommunalpolitiker er på borgmesteren i relation til det partimæssige hierarki, hvilket peger i retning af, at partierne og partigrupperne spiller en vigtigere rolle, end det ofte antages i relation til eksempelvis informationsdeling i kommunalpolitik.

Tilbage står imidlertid det store og mere normative spørgsmål om, hvorvidt disse forskelle er ønskværdige eller ej? Er det et problem, at de menige kommunalpolitikere, og ikke mindst dem fra oppositionen, til tider føler sig på rigelig lang afstand af administrationen og den ellers fremherskende partnerskabstankegang? Eller er det bare sådan, det nødvendigvis må være, når der eksisterer et politisk hierarki, hvor nogen har fået flere stemmer end andre?

Hvis den normative diskussion af disse spørgsmål skulle gå i retning af, at også de menige kommunalpolitikere skal bringes tættere på administrationen, kan det være, at det skal ske gennem ændringer af den styrelseslov, som måske ikke på alle punkter er lige opdateret til en partnerskabsmodel. Men det kan også være, at det ikke nødvendigvis er de formelle rammer, som skal ændres, men også kommunalpolitikernes måde at tænke på (Pollitt og Bouckaert, 2011: 181). De menige kommunalpolitikere skal måske i højere grad selv til at stille krav til administrationen – også de mange *backbenchers*, som i dag ser mindre positivt på samspillet end de få *frontbenchers*.

Noter

1. Kommunalpolitikere fra Aarhus Kommune er ikke inkluderet i undersøgelsen, da kommunen som den eneste har magistratsstyre, hvor udvalgene kun har en rådgivende funktion, og hvor de menige politikeres rolle derfor er væsensforskellige fra de udvalgstyrede og de mellemformsstyrede kommuner.
2. Undtagelsen er som sagt Aarhus Kommune.
3. Det vil sige, at alle politikere er indplaceret i én og kun én kategori, og at der her er tale om politikernes »højeste« position. Således vil en politiker, der både er udvalgsformand og har sæde i økonomiudvalget være indplaceret som udvalgsformand, mens en borgmester, der jo ellers per definition er medlem og formand for økonomiudvalget, ikke vil være medregnet i nogle af disse grupper, men kun som borgmester.
4. Indekset har en Cronbach's Alpha på 0.73, ligesom en faktoranalyse af de tre spørgsmål resulterer i een factor.

Litteratur

- Aberbach, Joel; Robert Putnam og Bert Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007), *Lokalt politisk lederskab*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bækgaard, Martin (2011), »The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction. Evidence from a natural experiment«, *Public Administration*, 89(3): 1063-80.
- Bækgaard, Martin (2013), »Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner«, *Politica*, 45(2): 159-77.
- Bækgaard, Martin og Morten Jakobsen (2012), *Kommunalpolitikereundersøgelsen 2012*, Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007), *Lokalt politisk lederskab*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christensen, Jens Peter (2000), »Samspillet mellem politikere og embedsmænd – jura, etik og anstændighed«. i *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor*, København: Finansministeriet, pp. 35-46.
- Demir, Tansu og Christopher G. Reddick (2012), »Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations«, *Public Administration Review*, 72(4): 526-36.
- Dunn, D.D. og J.S. Legge (2002), »Politics and administration in US local governments«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3): 401-22.
- Henriksen, Gitte Terp og Sine Heltberg (2012), »Vi er dansk politik pauseklovne«, *Politiken*, 10. marts.
- Jacobsen, DI (2006), »The relationship between politics and administration: The importance of contingency factors, formal structure, demography, and time«, *Governance*, 19(2): 303-23.
- Lindgaard, Erik og Max Rasmussen (2006), *Politikere og embedsmænd – Samspil om ledelse i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002), *Leadership at the Apex – Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nalbandian, John (2004), »Politics and Administration in Council-Manager Government: Differences between Newly Elected and Senior Council Members«, *Public Administration Review*, 64(2): 200-8.
- Olsen, Asmus Leth (2013), »Absolut flertal og forvaltningens dagsordenssættende indflydelse – er der en kausal sammenhæng«, *Politica*, 45(2): 139-58.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3. udgave, Oxford: Oxford University Press.
- Serritzlew, Søren, Asbjørn Skjæveland og Jens Blom-Hansen (2008), »Explaining Oversized Coalitions: Empirical Evidence from Local Governments«, *Journal of Legislative Studies*, 14(4): 421-50.
- Svara, James H. (1998), »The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration«, *Public Administration Review*, 58(1): 51 -8.
- Torring, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre og Eva Sørensen (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.

Nye politikerroller efter Strukturreformen – fokus på kommunalt velfærdslederskab

**Jens Chr. Birch, adjungeret professor,
Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse, CBS, jc@jcbirch.dk**

Ikke mindst efter gennemførslen af Strukturreformen i 2007 er der kommet fornyet fokus på kommunalpolitikkerne og deres opgaver og roller i den kommunale velfærdsstat. Strukturreformen gav kommunerne flere opgaver, gjorde langt de fleste kommuner større og satte gennem en yderligere professionalisering fokus på faglig bæredygtighed. Mens vilkårene for udøvelsen af politisk lederskab således ændrede sig, blev kommunalpolitikernes muligheder for at udøve et sådant ikke adresseret i debatten og beslutningerne. Derfor rides kommunalpolitikernes forhold op, og der opstilles syv anbefalinger til udøvelsen af kommunalt velfærdslederskab. Essayet baserer sig på forfatterens tiltrædelsesforelæsning som adjungeret professor på Copenhagen Business School den 24. april 2013.

Kommunernes udfordringer

Vi står på mange måder i en overgangstid, hvor ændrede samfundsøkonomiske forudsætninger og store reformer af den offentlige sektor har forandret vilkårene for kommunernes løsning af deres opgaver og dermed for den politiske ledelse af kommunerne. Der er tydelige tegn på både stigende kritik og en vige-nde interesse hos borgerne for det lokalpolitiske arbejde. Sideløbende hermed oplever mange kommunalpolitikere stigende vanskeligheder ved at udfylde deres rolle som lokale beslutningstagere og borgernes valgte repræsentanter. Det afspejles i en hidtil uset, men intensiv offentlig debat om fremtidens lokale

politiske ledelse. Nye tider kræver nye politikerroller.

Udfordringerne er mange og skal kort skitseres. Alt begynder og ender med penge. Kommunerne har i dag de skrappeste økonomiske vilkår, vi har set siden krigen, med kravet om nulvækst frem til 2020. I realiteten betyder nulvækst årlige reduktioner i budgetterne. Primært som følge af den demografiske udvikling, løbende krav om effektiviseringer og behovet for frie midler til omstilling i den enkelte kommune. Kommunerne har allerede vist, at de evner at gennemføre økonomiaftalernes krav om tilbageholdenhed med budgetterne samlet set 11 mia. kr. under det aftalte siden 2009. Det skyldes ikke kommunal godmodighed, men er resultatet af en stram budgetlov, skattestop og styrket økonomistyring i den enkelte kommune og på den enkelte institution.

Danmarkshistoriens største administrative reform, Strukturreformen, er med start i 2007 nu gennemført (og evalueret) og sætter rammen. Den betød en reduktion af antallet af kommuner fra 271 til 98, hvilket medførte større kommuner fra i gennemsnit 20.000 indbyggere til 56.000. Tilsvarende gav det en betydelig reduktion i antallet af folkevalgte fra 4.647 til 2.468, uden at der blev foreta-

get ændringer i den politiske ledelses struktur og arbejdsform. Ydermere blev kommunerne opgavemæssigt konsolideret med store nye opgaver inden for fysisk og psykisk handicappede, sundhed, arbejdsmarkedsområdet og miljøområdet. Reformen har, som det var hensigten, medført en betydelig opgradering af kommunernes økonomiske og faglige bæredygtighed og mere effektive kommuner, om end resultaterne først indfandt sig efter nogle år (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013). Der udestår dog to temaer, som ikke blev adresseret i reformarbejdet. For det første var den politiske ledelse, struktur, arbejdsform og beslutningsproces ikke til debat i forbindelse med reformen. Det betyder, at rammerne for den politiske ledelse er uændrede, og i stedet for gennemgribende reformer vælger man justeringer inden for et kendt rationale. For det andet blev det lokale demokrati på mange måder glemt i reformarbejdets stærke fokus på effektivitet og opgaveflytninger.

Den kommunale valgdeltagelse har de senere år været vigende med et betydeligt fald fra 2005 med 69,5 pct. til 65,8 pct. i 2009. Deltagelsen hos førstegangsvælgere er på kun 45 pct., og den falder også. Det har i den danske forståelse af demokratiet altid været en central værdi, at valgdeltagelsen er høj. Til folketingsvalgene er den altid over 80 pct., ved det seneste endda på 87,7 pct. Set i international sammenhæng har stemmedeltagelsen ved de lokale valg i Danmark altid været høj, omkring 70 pct., hvor de tilsvarende tal for f.eks. USA og England er under 50 pct.. Den høje valgdeltagelse bygger på en generel opfattelse af, at man som borger stemmer ved valgene, nærmest som en borgerpligt. Som førstegangsvælger bliver man først rigtig voksen, når man har deltaget i valget, og lidt højtideligt, truffet sin beslutning om krydssets placering i enrum i stemmeboksen. Det er måske denne opfattelse af borgerpligt og medlemskab af det demokratiske fællesskab, som er under opbrud, og konsekvensen kan være, at tilslutningen til det lokale folkevalg-

te styre svigter. Dette rejser en række spørgsmål om hvorfor. Er det konsekvensen af de store strukturændringer med færre lokale folkevalgte og længere afstand til kommunen? Er det reduktion i velfærdsservicen, stigende kritik i pressen af kommunernes håndtering af vanskelige sociale sager, eller er det blot styrket egoisme og apati?

En anden væsentlig indikator for opbakningen til kommunestyret er vælgernes interesse for at stille op til valgene. Her ser vi en tilsvarende tendens, som både kan forklares ved ovennævnte fald i interessen for kommunalpolitik og ved nogle strukturelle ændringer. Alle politiske partier gør en stor indsats for at rekruttere dygtige kandidater og for at skabe en bedre balance i sammensætningen af de enkelte partiers kandidatlistor med hensyn til køn, alder og erhverv. Men alle partier konstaterer samstemmende, at det er blevet vanskeligere at få de kandidater, man kunne ønske sig, og som der er behov for (Dahlgard m.fl., 2009). Rekrutteringen til det lokalpolitiske arbejde har ændret sig betydeligt fra 1960'erne frem til i dag. Før den første kommunalreform i 1970 var der over 10.000 lokalpolitikere mod 2.468 i dag. Antal opstillede pr. kandidat er faldet fra 5 til 3,5, og endelig spiller det en stor rolle, at partierne som rekrutteringskanaler er svækket med et fald fra ca. 600.000 medlemmer i 1960'erne til 150.000 i dag. Det afholder uden tvivl mange vælgere fra at stille op, at der er personlige omkostninger forbundet med hvervet. Dette gælder i forhold til job og familie, men også personligt med den kritik, man udsættes for af borgerne og lokalpressen. Pressetrykket overfor kritiske enkeltsager og dermed den enkelte politiker er steget, og det samme gælder konsekvenserne af de kommunale besparelser. Vilka'rene for at kunne deltage i det lokalpolitiske arbejde, som fritidspolitiker med et arbejde ved siden af politikerhvervet, er ændret de seneste par årtier med flere opgaver og færre folkevalgte. Det har været nedprioriteret under hele arbejdet med Struk-

turreformen at skabe bedre arbejdsvilkår for de folkevalgte som lokale beslutningstagere. Det samme gælder de økonomiske vilkår og de omkostninger, det har at skulle passe både arbejde og et politisk arbejdet på 15-25 ugentlige timer.

Endelig oplever mange danskere i disse år, især i kølvandet på den økonomiske krise, at der er store ændringer på vej i den måde vi oplever og bruger velfærdssamfundet på. Denne udvikling har været på vej i nogle årtier, men er meget tydelig nu. Som det er formuleret:

»Gamle og bærende velfærdsprincipper er afløst af en klasse-ubevidst samfundsmæssig indifferent og individuel forbrugerlogik. Vi kræver vores ret, uanset, om vi har behov eller ej. Vi tager, hvad vi kan få, når vi nu har betalt skat. Det gælder både rig og fattig og indeholder jo en kæmpe udfordring, for flere vil have mere, og alle har en forventning om, at de skal betale mindre.« (Nygård, 2012)

Man kan stille spørgsmålet, om de grundlæggende værdier bag velfærdssamfundet skridder i befolkningens bevidsthed. Den centrale værdi er, at fællesskabet skal sikre de svageste borgere, og de der er i midlertidig krise med den nødvendige omfordeling via skattefinansierede løsninger. Det er så at sige et moralsk projekt, som bygger på tankegangen »noget for ingenting«, som det er formuleret. I de senere år er politikerne som modvægt mod dette skred begyndt at tale ud fra den oprindelige velfærds værdi »noget for noget« (Petersen, 2003). Man ændrer ikke uden videre borgerens oplevelse af retten til velerhvervede og ofte gratis velfærdsrettigheder, som i høj grad er forudsætningen for moderne familiers liv og høje erhvervsfrekvens. Her ligger en af de nye opgaver for de lokale folkevalgte. De skal meget mere offensivt få forklaret den kritiske velfærdsforbruger og -vælger, hvad man kan forvente under nye økonomiske vilkår og nye måder at levere velfærdsydelser på. Herunder har civilsamfundet fået en ny og mere aktiv

placering i politikernes bevidsthed. En traditionel holdning hos flertallet af borgerne i Danmark har i mange år været, at mange af de opgaver, som i andre lande løses af frivillige organisationer, må det offentlige klare. Det må politikerne oppe på kommunen klare, for »vi har jo betalt for det via skatten«. Frivillighedssamfundet med borgernes uegenlyttige indsats for sine medborgere bringes nu frem i alle kommuner. Der er ingen tvivl om, at skredet i befolkningens opfattelse af velfærdssamfundets værdier helt ændrer den måde, det politiske system i kommunerne må handle på, ikke mindst når det bliver stadig mere vanskeligt at finansiere den nuværende velfærdsstat. Skal der skabes en bedre forståelse hos borgerne for denne situation, må de folkevalgte i en meget mere direkte dialog med dem.

Den kommunalpolitiske ledelse

Det lokale styre er idemæssigt baseret på oplysningstidens demokratiske værdier, og idealerne hos de europæiske frihedsbevægelser. Helt fra starten var der et politisk ønske om, at det var lokale folkevalgte, som skulle administrere lokalt på statens vegne med ret til forskellighed og lokal variation, således, at vi ikke fik et lokalt embedsmandsstyre, som vi kender fra andre lande. Enevældsmagten havde nok også en mere praktisk begrundelse, da kravet om en vis kontrol med hele Riget samt sikkert også en vis dovenskab hos Enevældens indflydelsesrige embedsmænd i hovedstaden gjorde, at de i København ikke lige kunne løse alle de lokale opgaver, som pressede sig på. Siden kommunalreformen i 1970 har den kommunale dagsorden primært været vækst og udvikling, samt implementering af velfærdsstaten. Frem til 1970 var den politiske beslutningstagen baseret på det konkrete politiske engagement, på enkeltsager og på driftsbeslutninger. Politisk ageren med strategisk tænkning, planer og processer var så at sige ukendt og unødvendigt for ledelsen af kommunerne, både for politikere og embedsmænd.

Den politiske organisering undergår ikke nævneværdige forandringer som konsekvens af den transformering af kommunerne, som tager fart fra 1970. Det nuværende udvalgsstyre har sine rødder tilbage til 1867 og har været levedygtigt helt frem til i dag, uden at der sker en afgørende nytænkning af den politiske organisering. Udvalgsstyret fremmer fortsat behandlingen af enkeltsager og giver stor politikermedvirken i konkrete sager, dog i mindre omfang siden Strukturreformen i 2007. Det svækker samordning og strategisk handlen, og det fremmer udvalgssektoriseringen og silotænkningen med en spredning af magten over beslutningerne, da der er kommet en svagere central koordinering, som er tillagt borgmesterembedet og økonomiudvalget. Det svækker også den politiske eksterne kontrol med de lukkede udvalgsforhandlinger på bekostning af den tidligere åbne dialog, som man kender fra systemer med »regering og opposition«. Udvalgsstyret spiller godt sammen med konsensus som en central værdi i den kommunale beslutningstænkning, grundfæstet i brede forlig om konstitueringer, budget og store langsigtede sager. Brede forlig ses som idealet og opleves som »svendestykker« for de politiske ledere.

Man kunne som tidligere omtalt forvente, at især den seneste kommunalreform havde haft som et centralt punkt at reformere den politiske organisering og vilkårene for den enkelte politikers politiske arbejde, men der skete intet. Det skyldes dels, at det ikke indgik i kommissionsarbejdet forud for reformen og ikke mindst, at der ikke var noget politisk ønske, hverken hos regeringen eller de kommunale organisationer, om at benytte lejligheden til nytænkning af det lokale politiske system. Udvalgsstyret har vist sig som en meget levedygtig politisk organisationsform, der fortsat imødekommer de fleste politikeres opfattelse af politikerrollen. Der har ikke været stor interesse for at eksperimentere med nye strukturer, selv om ændringer i den kommunale styrelseslov i 1993 åbnede betydelige mulig-

heder for at eksperimentere med en ændret politisk organisation, f.eks. ved at nedlægge de stående udvalg, overlade økonomiudvalgets beføjelser til borgmesteren eller anvende andre varianter af udvalgsstyret. Vi har dog set en del kommuner arbejde med tværgående politiske temaudvalg/projektudvalg, de såkaldte § 17, stk. 4 udvalg (se også Sørensen og Torfing i dette temanummer af Økonomi & Politik). Udvalgsstyret er således fortsat idealet for den politiske organisering med den balance, det betyder mellem de politiske organer.

I forbindelse med Strukturreformen beskæftigede kommunerne sig primært med spillet om magten, og med hvor mange stående udvalg man ønskede at oprette i de nye kommuner, i stedet for at nytænke den politiske styring. Man kunne forvente, at det ville betyde færre udvalg, men det modsatte skete, og man oprettede faktisk flere udvalg. I realiteten fik man dermed en yderligere styrkelse af udvalgsstyret, og dermed en svækkelse af den samordnede politiske ledelse af kommunen. Denne udvikling er efter Strukturreformen i 2007 blevet afbalanceret af styrkede borgmestre. Dette er et følge af den endelige kanonisering af den administrative direktion som et centralt koordinations- og beslutningsorgan, som findes i alle kommuner i dag. Aksen borgmester, direktion, økonomiudvalg har i de fleste kommuner evnet at styre de store forandringer i reformprocessen, og senere de markante stramninger som følge af den økonomiske krise, fordi kravet om centrale strategier og handlen var en simpel nødvendighed. Det har måske ikke været hensigten, men det har været virkningen af den manglende nytænkning af den politiske ledelse. Denne udvikling omtales af mange menige folkevalgte med frustration og ses som en forringelse af deres indflydelsesmuligheder, men det er en kendsgerning, at kommunerne har fået en stærkere central ledelse som følge af reformer og krise.

Vi har i det danske kommunestyre ikke haft en gennemgribende debat om helt andre politiske styreformers blandt de alternativer, der kendes fra andre lande. Produktivitetskommissionen går her i spidsen med en anbefaling om at evaluere de politiske styreformers i kommunerne for at afdække, om de i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til produktivitet og effektivitet. Det ville være nyttigt for udviklingen af den politiske organisering af kommunestyret med en analyse og debat om andre modeller, f.eks. kommunaldirektørmodellen, magistratsmodellen, borgmesterstyre eller indførelse af kommunal parlamentarisme.

Den manglende klarhed over politikernes rollefordeling, som ses indbyrdes og i forhold til borgerne og den administrative ledelse, har betydet både stor mangfoldighed i den enkelte folkevalgtes fortolkning af sin rolle, men også stor rådvildhed. Følgende oversigt over politikerroller viser, hvor svært det er at finde sin rolle med de meget forskellige udgangspunkter, man har som folkevalgt. Disse forskelle ses både erfaringsmæssigt, personligt, videns- og uddannelsesmæssigt og politisk. De forskellige betegnelser for rollerne kommer dels fra politikerne selv, fra forskerne og fra embedsmændene:

- Borgmester: kommunens førstemand
- Udvalgsformand: sektorformanden
- Vælgeres repræsentant: folkets mand
- »Den gode politiker«: idealpolitikeren
- Bestyrelsesmedlemmet: erhvervsmandens ideal
- Enkelt- og mærkesagspolitikeren: populist
- Ideologen: partiet i højsædet
- Pragmatikeren: realpolitik – løsninger tæller
- Strategen: tænker langt – fokus på magt
- Ombudsmanden: borgerens klageorgan
- Embedsmanden: glemmer at være folkevalgt
- Regelrytteren: regel før virkelighed

- Fagforeningskommissæren: faggruppen før borgeren

En enkelt rolle »den gode politiker« blev formuleret i 1980'erne i takt med introduktionen af mål- og rammestyringen. Det var et forsøg på at komme væk fra den traditionelle rolle som enkeltsagspolitiker, hvor man i stedet havde fokus på principper, rammer og overordnede mål og visioner, hvor man overlader enkeltsagerne og ledelsen af virksomheden til administrationen og de professionelle chefer (Berg, 2000). Det er tydeligt, at denne er formuleret af økonomer og teknokrater, som helt overså politikernes behov for at beskæftige sig med enkeltsager med et konkret politisk engagement. Idealet er på vej tilbage i den nuværende debat om politikerrollen og efterspørges i stigende grad af nogle politikere i de større kommuner, men i en meget mere nuanceret udgave, som ikke fjerner det politiske indhold i de konkrete enkeltsager.

Det kan diskuteres, hvorvidt der kan etableres en arbejdsdeling mellem politikere således som det afspejles i rollerens mangfoldighed. Dette vil dog være utænkeligt i dagens kommunestyre, og det vil være vanskeligt at organisere på tværs af partierne. Den arbejdsdeling, der findes i dag via medlemskab af de stående udvalg er vel den mulige arbejdsdeling, som gør politikerhvervet nogenlunde overskueligt som udvalgspolitiker. Hertil kommer, at fordringen om en stærk generel politisk ledelse er styrket, ikke mindst efter Strukturreformen. Rolleforvirringen opstår til, fordi man ikke præcist kender forventningerne til sit politiske hverv, ud over at gøre noget godt for borgerne, for sit lokalområde og gennemføre sit partis valgprogram. Politikerne bestemmer jo selv rollerne, hvordan de arbejder, hvem der rådgiver dem, organisation og udvalgsstruktur, adfærd og arbejds metode, dog med forbehold for procedure-reglerne i lovgivningen. Det eneste sikre er, at politikerhvervet læres som mesterlære, altså

ved at gøre det ud fra, hvordan andre og mere erfarne politikere gør det. Det står i grel mod-sætning til, hvordan man i den professionelle del af kommunen arbejder med rolleforventninger. Her er ingen i tvivl om de forventninger, der stilles til kommunaldirektøren, afdelingschefen, skolelederen, specialisten, osv.

De folkevalgte er valgt primært på deres anskuelser og personlighed, og de fortolker nok mest forventningen hos vælgerne, som at det gælder om at holde sine valgløfter, være inde i sagerne og gøre noget godt og konstruktivt for lokalsamfundet. Dette giver tilfredse borgere, og man genvælges. Den udvikling, vi ser lige nu, stiller imidlertid helt andre krav til den politiske adfærd og til politikernes kvalifikationer. Vi står i så henseende i et vadede på vej mod nye politikerroller, fordi politikerne også har et kollektivt ansvar for, at det lokale demokrati og selvstyre overlever. De politikere og embedsmænd, som er mindre bekymrede for lokalstyrets fremtid, konstaterer, at det kommunale styre virker: Det viser en succesfuld Strukturreform og et hidtil uset økonomisk mådehold. Det er rigtigt på det korte sigt, men ser man lidt længere frem, er det risikabelt, hvis den kommunale ledelse i overvejende grad baseres på dels den stærke konsensustradition, og på en stærk akse mellem direktion og borgmester. Bevarelsen af den brede deltagelse i det lokalpolitiske arbejde er forudsætningen for bevarelsen af kommunens høje legitimitet hos borgerne. Enhver borgmester er afhængig af, at der er en bred deltagelse i det politiske arbejde af alle medlemmer i byrådet, og han/hun kan ikke regere alene og i centraliseret ophøjethed. Svækkes den brede deltagelse i den politiske beslutningsproces, så svækkes kommunestyrets selvstændige rolle i befolkningens øjne.

Kritik af kommunalpolitikernes arbejdsvilkår dukker op med jævne mellemrum, især op til kommunalvalgene. Denne betyder som regel nedsættelse af en arbejdsgruppe med central-

administrationen og de kommunale organisationer, hvor disse kommer med nogle meget lange udredninger, der altid ender med, at elefanten barsler med en mus og der kun kommer små marginale ændringer (Indenrigsministeriet, 1977, 1980, 1994, 2009). Den seneste forbedring var, at man nu kan vederlægge formænd for § 17, stk. 4-ad hoc-udvalg. Det er, som om ingen centrale beslutningstagere hverken tør eller ønsker, at arbejdsvilkårene afgørende forbedres. Indenrigsministeren har ærligt sagt, at der aldrig et godt tidspunkt at forhøje politikernes lønninger på. Det er en farlig kurs. Kritikken er denne gang stærkere og høres fra stadig flere kommunalpolitikere og borgmestre. Både KL og indenrigsministeren har bakket op om behovet for forbedringer. KL med en meget tydelig politisk melding om, at det er nødvendigt både med en styrkelse af kommunalpolitikernes rolle og en styrkelse af det lokale demokrati. Forbedringer af arbejdsvilkårene må tage afsæt i et af de markante kritikpunkter, som de menige folkevalgte fremlægger, når de klager over et for stort, ubearbejdet og ofte uforståeligt beslutningsgrundlag med mange hundrede sider til udvalgs- og byrådsarbejdet. Der henvises til administrationens manglede evne og måske vilje til at formidle kompliceret fagligt stof i en forståelig form. Idealet er vel at ramme 10. classes niveau, selv om der altid vil være svært fagligt stof at sætte sig ind i. Et kendt element i denne formidling er også manglende tydelighed i, hvad der skal besluttes af politikerne, og manglende fremlagte alternativer.

Det er også et kritikpunkt, at man som menigt byrådsmedlem ofte føler at være ladet alene, man oplever utilstrækkelig praktisk hjælp og vanskelig adgang til at få besvaret spørgsmål bortset fra under budgetlægningen. Det fremføres også, at man føler at mangle kompetencer, både i det faglige indhold og i forhold til, hvordan man agerer i administrative og politiske beslutningsprocesser. De massive krav til hele tiden at skulle sætte sig ind i store

papirmængder gør det vanskeligt at arbejde politisk, have overblik og tage politiske initiativer.

Der er et øget tidsforbrug forbundet med at være fritidspolitiker, typisk 15-25 timer i gennemsnit ugentligt, og det presser den enkelte politiker. Selv om det ofte er utaknemmeligt, føler de fleste en tilfredsstillelse ved at kunne påvirke lokalsamfundets beslutninger. Dog er der fra de fleste folkevalgte en markant kritik af den utilstrækkelige økonomiske kompensation som politiker. Dette er set i forhold til de mange timers »overarbejde«, samt de ringe muligheder for at købe sig fri til det politiske arbejde. Det betyder, at de ledige timer findes i weekender, aftener og ved anvendelse af afspadsering og ferie. Det betyder også en presset arbejdssituation på jobbet, konflikter med familien og for lidt tid til andre fritidsaktiviteter. Mere tid til det politiske formuleres markant som hovedønsket hos de folkevalgte (Dahlgaard m.fl., 2009), men de nugældende kompensationsregler er meget lidt hjælpsomme over for politikernes ønsker om at få mere tid til rådighed. Konklusionen på kritikken af arbejdsvilkårene er, at det i stigende grad er vanskeligt at være lokalpolitiker på næsten alle dimensioner. Det er en rodfæstet del af det danske lokale styre, at hvervet kan varetages af fritidspolitikere samtidig med et civilt arbejde med rod i den arbejdsmæssige og lokale virkelighed.

Men hvordan skabes den attraktive politiske arbejdsplads? Det er tydeligt for de fleste i den kommunale verden, at Strukturreformen med nye opgaver og større kommuner har medført, at det er blevet mere krævende på alle dimensioner at være lokalpolitiker. Dette står som faktum, selvom nogle af reformens fædre hårdnakket har postuleret, at kommunalreformen ingen indflydelse havde på arbejdsvilkårene. For at give de lokale folkevalgte noget af deres indflydelse tilbage er det nødvendigt, at det bliver nemmere at være fritidspolitiker. For at gøre dette muligt

skal tingene forbedres. Forbedringer skal dels komme fra Folketinget, den enkelte kommune og den enkelte folkevalgte.

Den økonomiske kompensation for at være folkevalgt har en lang og smertefuld historie, hvor der næsten altid har været uenighed mellem staten og kommunerne, og hvor modet til at forbedre vilkårene har fået alle regeringer til at sige: ja, det lyder fornuftigt, men ikke lige nu. Hovedfilosofien bag vederlæggelsen (det er jo ikke løn men vederlag) har altid været, at den enkelte folkevalgte ikke skal kunne leve af det, men man skal økonomisk kompensere for den indsats, der gøres, samt for det økonomiske tab, man lider som folkevalgt med et civilt arbejde. Den bedste måde at imødekomme de menige folkevalgtes hede ønsker om mere tid til det politiske arbejde er at give bedre muligheder for at købe sig fri tid end de nugældende og helt utilstrækkelige regler for kompensation for tabt arbejdsfortjeneste. Dette kunne gøres med en ny model med økonomisk kompensation, hvor det eksempelvis er muligt at købe sig en ugentlig fridag hos sin arbejdsgiver og gældende for en hel valgperiode. Det er nødvendigt at forhøje kompensationen og især give børnefamilierne en betydelig bedre ordning end i dag, også for at få flere unge mennesker til at stille op. Forslaget kræver en ændring af den kommunale styrelseslov.

De resterende forbedringsforslag kan gennemføres uden Folketingets eller regeringens medvirken. De kritikpunkter, der er rejst i forhold til et stort og kompliceret beslutningsgrundlag, kræver en stærkere styring ved de kommunale ledelser af dagsordensproduktion, og ikke mindst ændring af de fagprofessionelles lyst og tilbøjelighed til at skrive langt og kompliceret fagligt. En reduktion af enkeltsager til behandling i udvalgene, især på det tekniske område, ligger helt inden for den enkelte direktørs dialog med sine stående udvalg. Mange kommuner er kommet langt i retning af denne forenkling og kvalificering

af beslutningsgrundlaget. Bedre teknologi med alt skriftligt materiale på nettet og iPads har de senere år reduceret problemerne med de store papirbunker betydeligt.

Inden for den kommunale handlefrihed ligger også en opgradering af bstanden. Denne ses administrativt og i forbindelse med besvarelse af spørgsmål fra det enkelte medlem. De fleste kommuner har i budgetlæsningsperioden en ordning, hvor alle relevante budgetspørgsmål besvares og distribueres til hele byrådet. En sådan ordning kunne udvides og gøres permanent. Samtidig kunne man etablere en ordning, hvor »juniorpolitikere«, som er på vej ind i opstilling og lokalpolitisk karriere, kunne trænes ved at være personlige sekretærer for den enkelte politiker og blive aflønnet af kommunen eller af vederlaget som politiker. Hvis politikerne skal forfølge samme forpligtelse til at finde og træne talenterne, som mange professionelle ledere gør en stor indsats for, skal man træne ledertalenterne. Dette gør, at der hele tiden vil være en stor gruppe nye ledere, i dette tilfælde lokalpolitikere, at vælge imellem. Fødekæden er med partiernes faldende medlemstal ved at tørre ind, men lokalpolitikerne kan være med til at genoprette den.

Den enkelte politikers personlige arbejdsform kan være en hindring for effektiv tidsanvendelse, især hvis man ikke evner at prioritere sin tid midt i de mange krav, der rettes mod den folkevalgte. En del af denne problematik er, at de fleste folkevalgte sidder i alt for mange, ofte ubetydelige udvalg, bestyrelser, nævn, halbestyrelser, stiftelser og foreninger. Det bør være en kommunalpolitikers fokus at være lokalpolitisk beslutningstager med arbejdet i de politiske organer, i partiet og i relation til borgerne. Det centrale er ikke at beskæftige sig med en masse driftsorienterede opgaver eller bruge tid i perifere fora. Meget af dette er et levn fra de mindre kommuner, hvor politikerne ofte sad med i skolebestyrelser, dagsinstitutionsbestyrelser,

idræts- og kulturinstitutioner og andre kommunale institutioner samt i en række lokale foreninger. I stedet bør man som kommunalpolitikere rydde op i de mindre betydelige udvalg og fokusere på det væsentlige som man kan overkomme. Så kan alle de omtalte poster overlades til »politikere« uden for byrådet, især dem, der er på vej ind i byrådet, og som i disse bestyrelser kan »træne« til at blive rigtige politikere. Der er uden tvivl også mange forbedringsmuligheder i den personlige planlægning med kalenderdisciplin, samt en klar holdning til, hvilke mails og enkelt-sager man tager på sig. Løsningen ligger hos den enkelte politiker, og det drejer sig om: *»work smarter – not harder«*.

Igennem de seneste 30 år er der i takt med den offentlige sektors vækst sket en betydelig opkvalificering af ledere og medarbejdere i den kommune verden. Især lederuddannelser i alt fra enkeltkurser, diplomuddannelser, sektorledelse og KIOL på den ene side til masteruddannelser på akademisk niveau på den anden side. Dette har betydet en markant opkvalificering, som flugter fint med den seneste kommunalreforms specifikke målsætning om at øge den faglige bæredygtighed. Det gælder også lederfagligheden. De fleste af disse lederuddannelser er baseret på den omfattende ledelsesforskning i Danmark med udgangspunkt i idealer om ledelse i den private sektor. Den offentlige ledelsesforskning er nu helt på højde med den private sektors forskning og er inde i en rivende udvikling. Et af de nyeste projekter gennemføres på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på CBS: »Lederskabsreformen«. Dette er et spændende forsøg på at finde en ny ledelsesdagsorden i et samfund i opbrud i en globaliseret verden (Melander, 2012).

Som en central del af hele omstruktureringen af kommunerne er der skabt megen ny viden hos de involverede ledere og medarbejdere. Denne viden er blandt andet om fusionsprocesser, direktionsmodeller, centermodeller og

ledelsespraksis, og den har forøget og opkvalificeret kommunernes ledelseskraft og forandringspotentialer. I forlængelse heraf er hele introduktionen af innovationstænkningen en nydannelse i de ledelsesmæssige kvalifikationer og praksis hos de kommunale politiske og administrative ledere. Disse erfaringer er også genstand for forskning som en udløber af kommunalreformen. Der er gennemført undersøgelser især af borgmesterledelse, dog før kommunalreformen, efterfulgt af en mere praksisorienteret opsamling af viden om borgmestres ledelse (Berg og Kjær, 2007; Kjær, 2012).

Det er imidlertid slående, at der ikke i samme omfang er gennemført grundige studier af den enkelte lokale folkevalgte lægmandspolitiker og hans/hendes vilkår. Dette behov understreges også af ledende forskere i politisk ledelse, som peger på behovet for ændringer med stillingtagen til den politiske ledelse i kommunerne. Det kan illustreres med nogle citater fra denne forskning om den fremtidige politiske ledelse i kommunerne:

»Argumentationen for nødvendigheden af at professionalisere politikdannelsen er den enkle, at moderniseringen og professionaliseringen af embedsapparatet og serviceproduktionen har fundet sted (som en naturlig og rigtig respons på ændrede vilkår og forestillinger om kommunestyrets eksistensberettigelse), at dette er irreversibelt, og at der herved er opstået et mismatch mellem politik og administration, som flytter magten fra politik til administration og udhuler det lokale demokrati.« (Klausen, 2013: 41).

»Der er ikke landspolitisk for alvor taget fat på en diskussion om yderligere professionalisering af det kommunalpolitiske arbejde.« (Christoffersen og Klausen, 2012: 308).

»Med etableringen af større kommuner efter kommunalreformen i 2007 er det en udfordring at sikre den politiske kontrol og borgernes fortsatte engagement i det kommunale arbejde« (Blom-Hansen m.fl., 2012: 189).

»På den ene side skal et demokrati inddrage de folke-

valgte politikere, så de får indflydelse på de politiske beslutninger, og på den anden side må et stærkt politisk lederskab sikre, at det politiske system er beslutningsdygtigt og styrbart ... Dilemmaet illustrerer i nogen grad det valg, som regionerne står overfor i relation til den politiske styreform. Skal man foretrække en styreform, som vægter hensynet til politisk lederskab og/eller professionalisme. Eller skal man justere styreformen, så bl.a. lægmandsinddragelse vægtes højere.« (Mouritzen, 2012: 327).

Den traditionelle opfattelse af politikernes kompetencer er, at man vælges som politiker med sine politiske holdninger uanset kvalifikationer. Man lærer det politiske arbejde som en del af kampen om magten, inden for og uden for det enkelte parti. Kort sagt er læringsmetoden mesterlære.

Den eneste formelle kursusvirksomhed er introduktionskurserne »Kattegat kommune«, kurser på COK og interne kommunale seminarer. Det er »old school«. Dette billede har ændret sig med alle de nye krav gennemgået ovenfor, således at der i langt højere grad sættes ind med en intensiv kursusvirksomhed for både nye og »gamle« folkevalgte. Dette gøres med henblik på en faglig opkvalificering i, hvordan en kommune styres, og i hvordan man kan arbejde mere effektivt med at få indflydelse på den politiske beslutningsproces. Der er behov for etablering af et »Akademi for politisk lederskab« for at danne et forum, hvor de folkevalgte kan udveksle og lære af hinandens viden og erfaringer, og hvor der kan ske en egentlig opkvalificering i de politiske processer.

Et led i opkvalificeringen af den enkelte politiker kunne være at stille et beløb til rådighed for den enkelte politiker, således at man efter eget valg kan opkvalificere sig. Denne »new school«-opfattelse, hvor det ses som legitimt og nødvendigt at uddanne sig i at udøve den politiske beslutningsproces, ser ud til at være i stærk fremgang, hvis man skal se på den offentlige debat.

Et fags eller professions gode omdømme er afgørende for, at det er attraktivt for udefra kommende at søge til. Det gælder i høj grad også hvervet som lokal folkevalgt. Der er behov for en genopbygning af anerkendelse og respekt ved at være lokal folkevalgt, ligesom det i højere grad var tidligere, da det var naturligt for lokalsamfundets fremmeste mænd og kvinder at lade sig opstille og vælge. Det kommunale politiske arbejde har mistet en del af sit gode omdømme, til trods for at de folkevalgte i særdeleshed i det seneste årti har løst en væsentlig omstillingsopgave med Strukturreformen og den økonomiske krise. Et bedre omdømme kommer ikke af sig selv, men en start kunne være, at de folkevalgte begyndte at tale hvervet som lokalvalgt op, fortælle de gode historier og ikke mindst fortælle vælgerbefolkningen, hvor stor indflydelse man kan få som lokal velfærdsleder.

Debatten om kommunalpolitikkerne, deres arbejdsvilkår, arbejdsforhold, roller osv. fortsætter. I øjeblikket er der en stor debatlyst omkring disse emner, hvilket ellers er en sjældenhed. Eksempelvis ses indenrigsministerens demokratiprojekt med kommitteret Marianne Thyrrings demokrativærksteder i 17 kommuner (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013), KL's debatoplæg om »Fremtidens kommunestyre« (KL, 2013), Kommunaldirektørforeningens debatoplæg: »Vejen til en ny forvaltningspolitik« (KOMDIR, 2013) og en bred kreds af samfundsforskeres oplæg: »En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar« (Ny Dansk Forvaltningspolitik, 2012). Alle disse aktiviteter peger på, at der skal findes nye løsninger, hvis de lokale folkestyre skal overleve og undgå at blive skubbet til side af argumentet om, at økonomisk effektivitet er vigtigere end lægmandsstyre. Kommunalreformen har indtil nu beskyttet det lokale demokrati ved selv at gennemføre effektivisering, organisatorisk udvikling og uddannelse af sine ledere og medarbejdere og en hidtil uset styring af de kommunale budgetter. Nu er udfordringen

at få moderniseret velfærdssamfundet lokalt og i den enkelte kommune hvor kommunen er ansvarlig som velfærdssamfundets hovedforvalter. Alt dette peger på et ændret syn af, hvordan politisk ledelse skal udøves i kommunerne. Den skal udøves som en forudsætning for at håndtere og løse den krise, som det danske velfærdssamfund står midt i.

Velfærdslederens seks opgaver

De nødvendige forandringer, som er identificeret i denne artikel, kan ske på to områder. For det første en ændret forståelse og ændret fokus på i de folkevalgtes politiske arbejde som velfærdsledere, kort sagt kvalificeret politisk lederskab. For det andet markant bedre arbejdsvilkår for den enkelte folkevalgte. Jeg vil forsøge at nærme mig nogle nye krav og normer for velfærdsledelse. Det er rammerne for den politiske proces, som jeg beskæftiger mig med, ikke det politiske indhold. Der er ikke tale om, at politikerne skal være professionelle politiske embedsmænd, derimod skal de være politikere ud fra den erkendelse, at selve politikerrollen og opgaven som politisk leder og beslutningstager kan professionaliseres. Det er ikke længere nok med korte kurser og politisk mesterlære. Derfor vil jeg bevæge mig ind i et politisk minefelt ved at formulere, hvordan jeg ser de folkevalgte kan arbejde som politiske beslutningstagere. Jeg mener, at man kan fastlægge seks hovedopgaver, som enhver velfærdsleder må lægge til grund for fortolkningen af sin virksomhed og sin rolle som politisk leder:

Visioner, retning og mål

Med den komplekse og hurtigt foranderlige verden vi lever i, også lokalt, kommer vi ikke uden om, at der behov for at tænke langt, formulere mål, give retning og fastlægge strategi, som ikke overskygges af enkle og håndgribelige sager. Man styrer ikke en stor kommune ved kun at interessere sig for besparelser på lys, vand og varme eller nye brandbiler. Det er en kommunens beslutningsbillede alt for kompliceret til. Det sker oppe på broen med

korte afstikkere ned i maskinen. En del af denne forståelse af rollen er også at lede borgerne, at være lokalsamfundets repræsentant, samtidig med at man er leder. Denne rolle er fremmed for mange især nyvalgte politikere, men byrådet har entydigt dette ledelsesansvar kollektivt.

Den politiske sag

Politikerne har ofte hævdet, at fortalerne for »den gode politiker« er naive og ikke kender politikens væsen, der foruden kampen om magten også handler om »sagen«. Det er en rigtig betragtning, men hvilken sag? Den politiske sag, det konkrete politiske og lokale engagement for at nå de ønskede politiske mål, er altid legitim i den politiske beslutningsproces. Det er politikens væsen og grundstof. Men der må stilles et kvalitetskrav, så vi ikke får sager, som er styret af en nulfejls-tænkning, personlig eller politisk forfølgelse, eller sager, som åbenlyst ikke er realiserbare og ressourcekrævende drillesager. Det er ikke legitime enkeltsager, selv om det af mange politikere betragtes som en naturlig og til tider nødvendig politisk logik til erhvervelse af eller fastholden af magt og indflydelse. Nogle kommuner har forholdt sig til denne adfærd ved at formulere et kodeks for god politisk adfærd, ligesom der på samme måde i 2005 blev fremlagt ni kodeksværdier for god topledelsesadfærd i stat, amter og kommuner (Forum for Offentlig Topledelse, 2005).

Balancere styrings- og repræsentationsopgaven

En hyppig kilde til forvirring i den enkelte politikers opfattelse af politikerrollen opstår, når man overser to til dels modsatrettede krav i en demokratisk beslutningstagen: styringsrollen og repræsentationsrollen. Styringsrollen indebærer at styre kommunen, hvor det at være den lokale administration på statens vegne er hovedopgaven. Det er her, politikernes opgaver begynder og slutter, og det er kun de folkevalgte og byrådet som demo-

kratisk kollegium, der har den legitime ret til at handle på borgernes vegne. Det betyder at disponere for borgere, som er i kommunens varetægt, lige fra vuggestue til plejehjem, til at bruge tvangsudskrevne skattekrone på fællesskabets vegne. Det er det store og det ydmyge i politik: at være lokalbefolkningens leder. Den anden opgave er den demokratiske. Her er opgaven at repræsentere befolkningen, den enkelte vælger og de synspunkter, man repræsenterer og personligt står for. Ser man tilbage på kommunernes centrale værdier, er det at sikre, at kommunen fungerer som et lydhørt demokratisk organ kernen i det repræsentative demokrati. Det afgørende, men svære i at forvalte disse to roller er at finde balancen og ligevægten over tid. I nogle perioder, f.eks. i forbindelse med budgetlægningen, er styringsrollen i fokus. Når kommunalvalget nærmer sig, er det repræsentationsrollen, der er afgørende. Praktiserer man som politiker kun styringsbenet, bliver man økonomidirektør, og praktiserer man kun repræsentationsbenet, bliver man populist. Ingen af rollerne er attraktive som politiker. Det er bedst at gå på begge ben.

Konsensus og konflikt

Politisk beslutningstagen indebærer både konsensus og konflikt. Det er kernen i den demokratiske dialog ud fra forskellige politiske anskuelser. Her skal man som politiker også finde balancen. Alt må ikke være konsensus og klappet af på forhånd, da de medfører, at vælgerne ikke kan kende forskel på politikerne, og den demokratiske debat vil dø. Derimod må alt heller ikke være konflikt, da en kommune ikke kan arbejde eller handle for borgernes bedste, hvis alle beslutninger handler mere om proces end indhold, samt om hvem der vinder og taber.

Dialog med de fagprofessionelle

Der er i mange kommuner ikke tradition for, at de folkevalgte regelmæssigt er i direkte dialog med de fagprofessionelle. Oftest er de kun i dialog med de systemprofessio-

nelle. Den danske velfærdsmodel bygger på, at hovedparten af velfærdsopgaverne løses af fagprofessionelle medarbejdere, som er uddannet til at løse en specifik, kommunal opgave. Dette er pædagoger, lærere, sygeplejersker, socialrådgivere, regnskabsmedarbejdere, miljøteknikere eller andre faglige uddannelser, der findes og reguleres i de ca. 60 kommunale personaleoverenskomster. Det afgørende i de folkevalgtes direkte dialog med repræsentanterne for de enkelte fagprofessionelle grupper er at høre de faglige begrundelser og sætte de nødvendige politiske rammer for den faglige udøvelse af opgaven. Der er ikke tale om, at de folkevalgte skal overtage deres arbejde, tværtimod. Der er tre spørgsmål som grundlag for denne dialog: 1) Hvad er den faglige begrundelse for de faglige valg, hvorfor vælges bestemte løsninger på fagets hovedområder? 2) Hvilken evidens er der for valget, og hvad er den forventede (målelige) effekt? 3) Hvad koster ydelsen, beslutningen i den enkelte sag eller sagstype, og hvordan passer den til de gældende budgetter for området? Hovedformålet med denne dialog er, at de folkevalgte skal kende »forretningen«, og de skal kende de faglige begrundelser på de store opgaveområder, hvor man som politiker er ansvarlig. Det giver en langt bedre indsigt og politisk indflydelse end nærmest bevidstløst at træffe utallige beslutninger i enkeltsager uden overblik og uden at kende det faglige grundlag tilstrækkeligt godt. Dialogen skal baseres på en række typiske, men anonymiserede sager.

De fire lokale prioriteter

Det er tidligere påpeget, at borgmestrene har fire hovedprioriteter (Berg og Kjær, 2007), og disse kan alle overføres til kommunalpolitikkerne. De strategiske opgaver er: At udvikle kommunen på alle dimensioner, hvor innovation nu er et vigtigt kommunalt tema i alle kommuner. At gøre opmærksom på kommunens kvaliteter og identitet overfor sine omgivelser. Det hedder mange steder »Kommunen på landkortet« og nu konkurrerer alle landets

kommuner om opmærksomhed og succes. At give kommunen en kollektiv identitet, eller rettere at skabe og genskabe det lokale fællesskab omkring kommunens identitet. At skabe sikker drift. Dette har til alle tider været en kommunal prioritet, en grundforudsætning, som bare skal være løst, men det blev ikke mindst blodig virkelighed i dagene op til og især lige efter dannelsen af de nye kommuner med start 1.1.2007.

Syv anbefalinger til det kommunale velfærdslederskab

På baggrund af artiklen vil jeg konkludere med syv anbefalinger til politikerne om nødvendige forandringer for, at fremtidens lokale folkevalgte kan løse opgaven som velfærdsledere i en moderniseret og tidssvarende udgave:

Nye politikerroller

Tag en debat om politikerrollerne væk fra den gængse buket af forskellige fortolkninger af politikerhvervet og hen imod udviklingen af helhedsorienterede og visionære politikerroller, hvor det er tydeligt, hvilke forventninger, der er forbundet med hvervet. Arbejdet som lokal beslutningstager er under alle omstændigheder meget jordnært, fragmenteret, håndgribeligt og kortsigtet. Disse vilkår tager som regel tid og fokus fra det visionære, målformulerende og helhedsorienterede i de politiske beslutninger, som er en forudsætning for velfærdslederskabet.

Brug de professionelle ledere og medarbejdere

Åbn fagligheden i en tæt og løbende dialog med disse, således at du kender »forretningen« og læg så de politiske rammer og sigtelinjer. Vær konstruktiv kritisk i dette tildsbaserede samarbejde som borgernes repræsentant over for faglighederne og overlad driften til de professionelle.

Vær politiker og borgernes leder

Det skal være tydeligt, at du både styrer kom-

munen og repræsenterer vælgerne. Professionaliser politikdannelsen med en egentlig kompetenceudvikling af, hvordan man får politisk indflydelse og styrer en kommune. Det sker ved politikeruddannelse og ved at skabe erfaringsmiljøer blandt de folkevalgte ved oprettelse af et »Akademi for politisk lederskab«. Gerne mange, lokalt og centralt.

Borgerne skal være aktive i politikskabelsen
Vær som politiker eksponent for, at borgerne og civilsamfundet får en mere aktiv rolle i skabelsen af den lokale politik, ikke mindst når der sker store forandringer i de kommunale opgaver, deres kvalitet og finansiering.

Innovér og slank kommunen
Påtag dig ansvaret for at innovere og slanke velfærdsstaten med de opgaver, som du har ansvaret for i den enkelte kommune. Gør du det ikke selv, så gør staten det.

Skab den attraktive politiske arbejdsplads
Skab bedre arbejdsvilkår for det lokalpolitiske arbejde og den enkelte folkevalgte i begrebets videste forstand. Gå i spidsen i indsatsen for at give det lokale demokrati og de lokale folkevalgte et bedre omdømme, lokalt og i offentligheden.

Formuler et kodeks for godt politisk lederskab:
Fastlæg i Byrådet et kodeks for rollen som folkevalgt velfærdsleder.

Som en afsluttende bemærkning vil jeg foreslå, at kommunerne igen anvender den hæderkronede betegnelse: folkevalgt i stedet for politiker. Betegnelsen politiker kom ind i den politiske terminologi lige efter 2. Verdenskrig, da Hitler med sit misbrug af forestillingen om »Das Volk« havde ødelagt betegnelsen. Det betød, at det amerikanske »politiker« med alle dets negative associationer vandt indpas, og som bekendt fortsat anvendes i dansk politik, også i lokalpolitik. Lad os for fremtiden bruge betegnelsen »lo-

kal folkevalgt«, så vi hele tiden mindes om, at vores lokale politikere er folkevalgte, og lad så fortsat Folketinget om at være ledet af politikere.

Litteratur

- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2007), *Lokalt politisk lederskab*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Blom-Hansen Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012), *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2012), *Den danske kommunekonstruktion. Kommunedannelsen med og efter strukturreformen: professionalisering, organisering og performance*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dahlgaard, Jens Olav, Ulf Hjelmar, Asmus Olsen og Lene Holm Pedersen (2009), »Lokalpolitikernes rolle og råderum«, København: AKF.
- Forum for offentlige topledelse (2005), »Public Governance«, Kodeks for god offentlige topledelse i Danmark, København: Finansministeriet.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009), »Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår«, København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Indenrigsministeriet (1977), »Kommunalt nærdemokrati«, redegørelse afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af indenrigsministeriet, Betænkning 798.
- Indenrigsministeriet (1980), »Kommunale styreformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår« Betænkning nr. 894, København: Indenrigsministeriet
- Indenrigsministeriet (1994), »Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår – Betænkning fra det af Indenrigsministeren nedsatte udvalg om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår og repræsentation i de kommunale råd«, Betænkning nr. 1271, København: Statens Information.
- Kjær, Ulrik (2012), »Borgmesterledelse – om at løbe mellem broen og maskinrummet og om kunsten at sidde for bordenden ved et rundt bord«, København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2013), »Fremtidens kommunestyre«, København: Kommunernes Landsforening.
- Klausen, Kurt Klaudi (2013), »Vilkår under forandring: Om udviklingen i samspillet mellem folkestyre, politik og administration«, i Søren Thorup,

- red., »Ifællesskabets tjeneste« 100 års kommunal ledelse, København: Gyldendal.
- KOMDIR (2013), »Vejen til en ny forvaltningspolitik«, KOMDIR.
- Melander, Preben (2012), *Lederskabsreformationen. Kampen for et demokratisk samfund som modspil til det globale imperium*, København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.
- Mouritzen, Poul Erik, red. (2010), *Opfundet til lejligheden*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ny Dansk Forvaltningspolitik (2012), »En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar«, oplæg skrevet af en bred kreds af forvaltningsforskere.
- Nygård, Jesper (2012), »Det sociale enzym«, København: KAB.
- Petersen, Jørn Henrik (2003), »Gårdmandsvenstre – velfærdsstatens far«, i Klaus Petersen, red. *13 historier om den danske velfærdsstat*, Syddansk Universitetsforlag, pp. 81-93.

Boganmeldelser

Kristian Søby Kristensen, red. (2013)

Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 264 sider.

For ikke så mange år tilbage stødte man regelmæssigt på det synspunkt, at dansk forsvars- og sikkerhedspolitik var et nedprioriteret og underbemandet forskningsområde. Det hed sig dengang, at antallet af forskere med interesse for feltet kunne tælles på en eller allerhøjest to hænder, og der gik ofte lange perioder mellem de forskningsbaserede udgivelser med et eksplicit fokus på emnet. Et blik på 1980'ernes og 1990'ernes forskningsproduktion efterlader da også indtrykket af, at der var et stærkt præg af »Tordenskjolds soldater« over hele området. Den her anmeldte bog vidner om, at de tider er forbi. Forskningen i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik er styrket væsentligt gennem de senere år. Det skyldes blandt andet oprettelsen af Center for Militære Studier (tidligere Dansk Institut for Militære Studier), hvorfra størstedelen af bidragyderne til bogen enten er eller har været ansat.

Den overordnede ambition med bogen er ifølge redaktøren, Kristian Søby Kristensen, for det første at præsentere et bud på, hvordan

man kan »forstå og forklare« den militære aktivisme, og for det andet at diskutere »den militære aktivismes politiske konsekvenser og udfordringer«. Samlet betragtet lever bogen i betydelig udstrækning op til målsætningerne, og Søby Kristensen skal have stor ros for at have taget initiativ til frembringelsen af denne forskningsbaserede og flerdimensionelle analyse af Danmarks militære aktivisme. På plussiden skal det også nævnes, at bogens overordnede struktur fungerer rigtig fint: de første tre substantielle kapitler etablerer bogens overordnede analyseramme med afsæt i tre væsentlige perspektiver – international politik, strategiske studier og forskningen i civil-militære relationer – mens de efterfølgende seks kapitler behandler delemner med (mere eller mindre tydelige) referencer til den gennemløbende ramme og de tre perspektiver.

I bogens første del præsenterer Anders Wivel, Henrik Ø. Breitenbach og Kristian Søby Kristensen analyser af den danske militære aktivisme set fra oven og i sin helhed. Det er her, bogens overordnede analyseramme bliver etableret. I et indsigtsfuldt og velargumenteret kapitel identificerer Wivel årsagerne til den udenrigspolitiske aktivisme. Det teoretiske afsæt er tydeligvis en form for realisme, og Wivel finder da heller

ikke overraskende, at den danske aktivisme først og fremmest (men ikke alene) skal ses lyset af de forandrede internationale rammebetingelser, der var resultatet af overgangen fra bi- til unipolaritet. Forklaringen på den særegne – og relativt pro-amerikanske – danske aktivisme finder Wivel frem for alt i det danske forbehold over for EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Kapitlet peger dog også på, at Anders Fogh Rasmussens værdipolitiske tilgang til dansk udenrigspolitik bidrog til, at Danmark lagde sig tæt op ad USA i perioden efter 2001. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke også småstatens ønske om at lægge sig tæt op ad Washington har spillet en rolle i sig selv – uagtet forsvarsforbehold og værdipolitik?

I det efterfølgende kapitel stiller Henrik Ø. Breitenbauch skarpt på dansk sikkerheds- og forsvarspolitik med afsæt i en relativ klassisk forståelse af strategi-begrebet. Kapitlet opererer primært på det teoretiske plan, men undervejs relaterer forfatteren løbende – og på udmærket vis – de teoretiske pointer til en dansk virkelighed. Det teoretiske hovedargument er, at strategi er en »praksis udviklet af og for staten for at kontrollere fænomenet krig«; det empiriske hovedargument: at danske beslutningstagere er blevet bedre til at tænke og handle strategisk. Ifølge forfatteren er der dog stadig et betydeligt forbedringspotentiale. Samlet set fungerer kapitlet glimrende som introduktion til både strategi-begrebet og til dansk strategisk tænkning igennem de seneste to årtier. Denne dobbeltfunktion er også indeholdt i det sidste kapitel i bogens første del, hvor Kristian Søby Kristensen dels redegør for hoveddebatteerne i studiet af civil-militære relationer og dels anskuer forholdet mellem det danske forsvar og dets politiske herrer gennem en teoretisk optik. Undervejs præsenterer forfatteren adskillige udmærkede pointer, og som ramme for de efterfølgende mere empirisk fokuserede analyser er kapitlet vellykket.

Bogens anden hoveddel, der rummer i alt seks analyser af forskellige aspekter ved den militære aktivisme, er af mere svingende kvalitet. Bertel Heurlins analyse af, hvordan krig påvirkede forsvarskommissionerne af 1988, 1997 og 2008, giver et udmærket indblik i, hvordan forsvarskommissioner fungerer, og i deres betydning for dimensioneringen af det danske forsvar. Men forsøget på eksplicit at koble dansk krigsdeltagelse til forsvarskommissionerne fremstår enkelte steder en anelse kunstigt og bærer præg af, at kapitlet i alt væsentligt er et opkog af tidligere publikationer med et andet hovedsigte.

Anders Henriksens analyse af juraens rolle i moderne krig er et interessant, velargumenteret og læseværdigt indspark i et debat, der ellers er domineret af politologer. Henriksens teoretiske hovedpointe (som er hentet i den voksende litteratur om »lawfare«) er, at staten kun vanskeligt kan sejre i moderne krige, hvis deres handlinger ikke opfattes som legitime af offentligheden (både ude og hjemme), og videre, at legitimitet for en meget stor dels vedkommende er et produkt af efterlevelsen af retlige pligter. Sat på spidsen er det teoretiske argument således, at legitimitet udspringer af legalitet. Kapitlets empiriske hovedargument er, at især det danske forsvar endnu ikke fuldt ud har forstået vigtigheden af at agere på en måde, der korresponderer med retlige normer. Henriksen konkluderer, at »det har spillet negativt ind på legitimiteten af den danske krigsdeltagelse«, og fangesagen fra Afghanistan bliver af forfatteren beskrevet som »noget nær en kommunikationsmæssig katastrofe« (s. 146).

Spørgsmålet er imidlertid, om ikke Henriksen trækker sin konklusion for langt. For vel er der grund til at tro, at manglende efterlevelse af krigens regler vil påvirke offentlighedens støtte til krigsindsatsen negativt, men ser man på målinger af danskernes opbakning til krigen i Afghanistan, så er der intet, som tyder på, at offentligheden har været »nådes-

løs« over for anklager om brud på de retlige normer. Tværtimod. Relativt betragtet har danskernes støtte til krigen i Afghanistan været rekordhøj og uden de store udsving. Det betyder selvsagt ikke, at legalitet ikke kan påvirke graden af legitimitet og opbakning – men der er også mange andre faktorer på spil, når offentligheden vurderer, om en krig er legitim eller ej.

Det er også hovedpointen i Peter Viggo Jakobsens veloplagte og forstandige analyse af danskernes begejstring for krigen i Afghanistan og den vidtstrakte danske tolerance over for tab. Udgangspunktet er et godt empirisk og teoretisk puzzle: Hvordan er det muligt, at Danmark – det land i NATO, der relativt set har taget flest tab i Afghanistan – også er det land i alliancen, som har haft den største folkelige opbakning til krigsindsatsen? Jakobsens analyse peger i retning af to hovedårsager: En ændret dansk selvforståelse (og et dertilhørende ændret syn på militær magtanvendelse) samt fem kriterier for offentlig støtte til militære indsatser hentet i den nyeste forskning: Politisk lederskab, et legitimt formål med krigen, elitekonsensus, FN-mandat og tro på succes. Med troen på succes som en delvis undtagelse har krigen i Afghanistan, ifølge Jakobsen, levet op til alle fem kriterier. Fremhævelsen af danskernes ændrede selvforståelse – og en dermed grundlæggende social konstruktivistisk forklaring på danskernes »krigsglæde« – afspejler på glimrende vis Peter Viggo Jakobsens pragmatiske tilgang til studiet af sikkerheds- og forsvarspolitik.

Esben Salling Larsen analyserer i sit bidrag, hvordan det danske forsvars evne og vilje til at forny sig er blevet påvirket af krigsindsatserne efter Sovjetunionens kollaps. Udgangspunktet er den omfattende teoretiske litteratur om militær innovation, og Salling Larsen fokuserer i særlig grad på, hvordan det danske forsvars læringsprocesser har været indrammet af nye (især amerikanske) ideer

(Revolution in Military Affairs og counterinsurgency-doktriner) samt konkrete militære udfordringer. Konklusionen er, at forsvaret i stort omfang har tilpasset sig den forandrede virkelighed, men at det endnu står hen i det uvisse, om det strategisk-politiske niveau »har lært at lære«, således at den langsigtede udvikling af forsvaret ikke alene tager sigte mod at udkæmpe gårdsdagens krige.

Lars Bangert Struwe ser i sit kapitel nærmere på den danske deltagelse i bekæmpelsen af pirateri i Adenbugten. Første del af bidraget sigter først og fremmest mod at sætte pirateri i relation til den teoretiske litteratur om global governance og global commons, mens anden del har fokus på den danske indsats. Denne sidste del af kapitlet fremstår desværre en anelse overfladisk, idet den stort set alene rummer et kommenteret resume af den af Udenrigsministeriet forfattede »Strategi for den danske indsats mod pirateri 2011-2014«. En række centrale spørgsmål bliver derfor aldrig besvaret: Er den danske strategi formålstjenlig? Har den virket efter hensigten? Og bredere: Hvad har effekten af den danske indsats været? Som læser savner man endvidere et klart argument.

Et klart argument er der imidlertid så rigeligt af i det sidste af de seks kapitler i bogens anden halvdel. Her sætter Mikkel Vedby Rasmussen i et begavet essay om krigsafslutninger, sejr og nederlag tingene på spidsen og argumenter for, at Danmark basalt set har tabt krigen i Afghanistan. At den militære og politiske ledelse har kunnet tage nederlaget med »en ulidelig lethed«, skyldes, ifølge Vedby Rasmussen, at man undervejs har rekalkuleret målsætningen for krigen, så succes ikke længere er defineret som sejr på slagmarken eller en gennemført demokratisering og stabilisering af Afghanistan, men i stedet som afghanernes evne til selv at håndtere de sikkerhedspolitiske udfordringer, når de vestlige styrker forlader landet.

Kapitlet maner til eftertanke og virker fint som ædrueliggende modvægt til de ofte alt for rosenrøde beskrivelser af krigsindsatsen, som politikere, embedsmænd og officerer har været leveringsdygtige i. Og skildringen af de justerede målsætninger for krigsindsatsen rammer ligeledes helt og aldeles plet. Når det er sagt, så trækker Vedby Rasmussen i denne anmelders optik sin pointe for langt. Vel giver det ikke megen mening at tale om en dansk »sejr« i Afghanistan – men det er ikke ensbetydende med at »Danmark tabte i Afghanistan«. At beskrive udfaldet af krig som strengt dikotomt – sejr eller nederlag – er således en for radikal simplificering. Krig er ikke at sammenligne med en boksekamp, hvor man enten vinder eller taber, men snarere med en politisk kamp (ført med andre midler), hvor man kan opnå grader af succes. Dertil kommer, at knægtelsen af Taliban samt demokratiseringen og stabiliseringen af Afghanistan formentlig ikke har været de eneste strategiske målsætninger bag den danske krigsdeltagelse. Præcis som i Storbritannien

har det danske bidrag i stort omfang også været motiveret af et politisk ønske om at styrke båndene til Washington og placere Danmark centralt i kredsen af NATO-lande. I den sammenhæng betyder det mindre om Taliban er slået eller ej. Alt det ændrer imidlertid ikke ved, at Rasmussen har skrevet et læseværdigt bidrag, der bør studeres grundigt af alle, der overvejer at indsætte danske styrker i nye landmilitære operationer.

Samlet betragtet kan bogen varmt anbefales. Tilsammen tegner de forskellige bidrag et nuanceret overordnet billede af den danske militære aktivisme – men kapitlerne kan også sagtens læses hver for sig. Dertil kommer, at bogen (i det store og hele) er skrevet i et klart og letlæst sprog, hvilket gør det let at følge argumentationen.

Jens Ringsmose
Lektor
Center for War Studies
Syddansk Universitet

Abstracts

The pleasures and sorrows of being a councilor

Martin Bækgaard, adjunkt,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, martinb@ps.au.dk

Morten Jakobsen, adjunkt,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, mortenj@ps.au.dk

Ulrik Kjær, professor,
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet, ulk@sam.sdu.dk

It is often claimed that it can be difficult for local councilors to balance their political and their private lives. Not least after the local authority reform of 2007 being a councilor is quite time consuming. At the same time the power relation between the central and the local political levels has been claimed to be tilted to the advantage of the former, and the economic crisis puts the local government budgets under stress. However, survey results demonstrate that despite these external sources of stress, Danish councilors most frustrated about the internal working conditions at the council. The councilors emphasize that trustful relations to fellow councilors are key to their political job satisfaction. Comparing

surveys from 1995, 2003 and 2012, it is also demonstrated that what matters to the councilors in these regards have not changed significantly over time.

Councilors' view on state-local relations, casework, the administration and own political influence, 1995-2013

Asmus Leth Olsen, Post.doc.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, ajlo@ifs.ku.dk

In large-scale surveys among Danish councilors conducted in 1995, 2003, 2009 and 2013 the councilors have been asked to assess the state-local power relations, the balance between casework and policy formulation, the interplay with top administrative officers and their own influence relative to their fellow councilors. It is demonstrated that while some of the views are quite stable over time, changes can also be observed. For instance, today fewer councilors think that there is too much casework to leave room for more general discussions than two centuries ago. Another finding is that in amalgamated municipalities top administrative officers tend to have become more influential in regard to policy decisions than in non-amalgamated municipalities.

Councilors as leaders in policy innovation processes

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

Several reasons for strengthening the councilors' political leadership are put forward and it is claimed that leading processes of local policy innovation is an important route to promoting the councilors in the local leadership game. Some municipalities try to facilitate this process by establishing so-called §17, 4 committees, and a first evaluation of the use of these committees in Danish municipalities is offered. The conclusion is that even though these committees were introduced are evaluated in positive terms, many municipalities are still reluctant to use them as a tool in policy innovation processes.

The interplay between councilors and administrative officers – is there a front-bencher/backbencher divide?

Martin Bækgaard, adjunkt,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, martinb@ps.au.dk

Morten Jakobsen, adjunkt,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet, mortenj@ps.au.dk

Ulrik Kjær, professor,
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet, ulk@sam.sdu.dk

The relationship between politicians and administrators is a classical field of inquiry and within recent years the politics-administration dichotomy model has been superseded by

a partnership model. However, hitherto much scholarly attention has been devoted to the top level of the political as well as the administrative organization. In this article we go beyond the mayor-centered approach and ask the backbench politicians if they think that they are partnering up with the administration. It is demonstrated that the partnership model is more acknowledged among front-benchers than among backbenchers in the political hierarchy within the local councils.

The councilors after the Structural Reform – ready for welfare leadership?

Jens Chr. Birch, adjungeret professor,
Center for Virksomhedsudvikling
og Ledelse, CBS, jc@jcbirch.dk

In 2007, the local authority reform in Denmark amalgamated the municipalities into larger units. Since then, quite a lot of attention has been devoted to the councilors and their roles and tasks in local governments. The reform professionalized the administration whereas the role of the amateur councilors was not really addressed either in the debate or in the legislation. Therefore, this essay discusses the councilors' roles and lists seven potential ways for the councilors to cope with the new challenges and to perform welfare leadership at the local level. The essay is based on the author's inaugural lecture held April 24, 2013 when he was appointed honorary professor at Copenhagen Business School.