

Filip Strunge Steffensen

# Mellem politik og administration: det kommunale topembedsværk<sup>1</sup>

Studier viser, at kommunale topembedsmænd prioriterer den politiske betjening højt. Dette fund er i den eksisterende litteratur blevet brugt til at sige noget om den rolle, som de kommunale topembedsmænd på tværs af lande indtager over for politikerne. Hidtil er dette hovedsagelig blevet undersøgt gennem spørgeskemaer, der fokuserer på kontaktmønstre og omfanget af den politiske betjening. I denne artikel argumenterer jeg i stedet for at studere rolleopfattelsen gennem interviews, hvilket giver adgang til erfaringsnære beskrivelser af topembedsmændenes rolleopfattelse. Gennem 12 interviews viser jeg, at de kommunale topembedsmænd opfatter deres rolle som oversættere, bindeled og mediatorer, hvilket indebærer en vekslende bevægelse mellem det politiske og administrative niveau. Embedsmændene finder det vigtigt at betjene det politiske niveau samtidig med, at de opfatter deres rolle som partipolitisk neutral. Det skaber et krydspres, som topembedsmændene forsøger at balancere ved at benytte tre strategier, der skal skærme dem mod uhenigtsmæssig politisk indblanding: De rådfører, oplærer og adgangsbegrænser.

Nøgleord: offentlig forvaltning, offentlig ledelse, embedsmænd, kommuner

En omfattende litteratur beskæftiger sig med relationen mellem kommunale politikere og topembedsmænd. Litteraturen viser, at topembedsmændene prioriterer den politiske betjening højt, og at de ofte er i kontakt med politikere (Ibsen og Opstrup, 2016). Denne viden er flere steder blevet brugt til at sige noget om topembedsmændenes rolle: Hvilken rolle indtager de over for politikerne, de betjener? (Mouritzen og Svava, 2002; Klausen og Magnier, 1998). Det giver indsigt i, hvordan opgaverne fordeles mellem politikere og topembedsmænd, men det kan være vanskeligt at drage slutninger om topembedsmændens rolleopfattelse ud fra spørgeskemaer, der belyser den praktiske arbejdsdeling. Det kommer til udtryk i de mest fremtrædende studier på området, hvor der hersker uenighed om, hvordan rollerne for de kommunale topembedsmænd er. Ved første øjekast kan det forekomme at afspejle en begrebslig uenighed, men i nærværende artikel argumenterer jeg for, at uenigheden afspejler behovet for en ny måde at studere fænomenet på. Det skyldes to forhold. For det første hviler de hidtidige undersøgelser på en bestræbelse efter at nå frem til en altdækkende rollebeskrivelse af den kommunale topembedsmand, som kan generaliseres på tværs af lande og institutioner. Videnskabsteoretisk kan det i andre henseender

være en meningsfuld bestræbelse, men man kan argumentere for, at rolleopfattelsen er et kontekstafhængigt fænomen, der handler om, hvordan man opfatter sig selv og sin situation. Derfor kan det være udfordrende at nå frem til en rolleopfattelse, som gælder på tværs af lande og institutioner (Perry og Vandenabele, 2008; Bourgault og Van Dorpe, 2013; Wockelberg, 2014). For det andet har de eksisterende undersøgelser anvendt en deduktiv metode, hvor eksistensen af bestemte rolletyper er blevet forudsat på forhånd. Det betyder, at de empiriske fund risikerer at blive begrænset til de kategorier, som forfatterne på forhånd har konstrueret. Det kan være en udfordring i lyset af, at rollebegreberne ofte er udviklet med udgangspunkt i ældre studier af lande med institutioner, der er forskellige fra danske (Bækgaard, Blom-Hansen og Serritzlew, 2020). Dertil kan det kontekstafhængige og subjektive element i rolleopfattelsen tale for at studere den på en måde, der tillader, at embedsmændenes egne beskrivelser står i forgrunden.

For at imødegå disse overvejelser foreslår jeg i nærværende artikel at studere de kommunale topembedsmænds rolleopfattelse med en mere eksplorativ tilgang gennem interviews. Fordelen ved dette er, at rolleopfattelsen ikke begrænses til de spørgsmål og kategorier, som forskeren har konstrueret på forhånd. Det giver embedsmændene mulighed for at uddybe de overvejelser, de gør sig om krydspresset mellem politik og administration, samt hvordan dette håndteres. Rolleopfattelsen er vigtig, fordi den udstyrer individet med en måde at tilgå verden på. Rolleopfattelsen har dermed betydning for, hvorfor topembedsmænd agerer, som de gør (Tajfel, 1982, Egeberg, 1999; Simon, 1997; Horton, 2006; Marcussen og Trondal, 2011). Samtidig kan det også give en indsigt i, hvorvidt de opgaver, som udføres, rent faktisk er i overensstemmelse med embedsmændenes rolleopfattelse (Ebinger, Veit og Strobel, 2021; McDermott et al., 2021).

I denne artikel undersøger jeg derfor rolleopfattelsen gennem 12 interviews med kommunaldirektører, forvaltningschefer, direktører og vicekommunaldirektører. Analysen bidrager med to væsentlige fund om de kommunale topembedsmænds roller og praksis. For det første viser analysen, at de kommunale topembedsmænd betoner evnen til at kunne begå sig på både det politiske og det administrative niveau. Derfor beskriver de deres rolle med ord som ”mediator”, ”bindeled” og ”oversætter”: De navigerer mellem et politisk og et administrativt niveau, hvor de skal forklare og oversætte de budskaber, der kommer fra hvert niveau. I denne rolleopfattelse ligger en forståelse af, at topembedsmanden er forankret i det administrative niveau, men at en vigtig del af jobbet også består i at betjene det politiske niveau. Selvom de er villige til at strække sig langt for politikerne, er deres lydighed begrænset af, at de opfatter sig som partipolitisk neutrale. For det andet giver analysen en dybdegående indsigt i,

hvordan topembedsmændene håndterer dette krydspres mellem politik og forvaltning. Her viser analysen, at topembedsmændene håndterer krydspresset ved at anvende forskellige strategier, der skal skærme dem mod uhensigtsmæssig politisk indblanding: De rådfører, oplærer og adgangsbegrænser.

## Eksisterende litteratur

Et gennemgående spørgsmål i litteraturen om embedsmænd og politikere er, hvordan rollefordelingen ser ud. I det tidlige stadie af litteraturen var forestillingen, at embedsværket udelukkende skulle varetage administrative opgaver (Weber, 1922/1978; Wilson 1887). Senere er denne opfattelse dog blevet udfordret, fordi embedsværket har en lydighedspligt over for politikerne (Grøn og Salomonsen, 2017). Derfor skal embedsværket ikke blot implementere politikernes beslutninger. Embedsværket skal også kunne bistå med politiske overvejelser. Selvom lydighedspligten er udgangspunktet for embedsmandens virke, er den også begrænset af væsentlige hensyn til for eksempel lovlighed og partipolitisk neutralitet (Bo Smith-udvalget, 2015). Når embedsværket bevæger sig ind på den politiske bane, kan det imidlertid rejse tvivl om, hvorvidt embedsmanden samtidig med den politiske rådgivning kan honorere de klassiske embedsmandsdyder (Ebinger, Veit og Fromm, 2019; Grøn og Salomonsen, 2017: 453-454).

Et omfattende studie udviklede i 1980'erne fire såkaldte billeder til at beskrive relationen mellem embedsværket og politikerne (Aberbach, Putnam og Rockman, 1981). I billede 1 er der en klar adskillelse af politikere og embedsværk, mens både embedsmænd og politikere bidrager til politikudviklingen i billede 2. Det gør de dog på forskellige måder, sådan at embedsmandens bidrag er at bistå med viden til politikerne. I billede 3 udviskes grænsen mellem politik og administration mere, og forskellen mellem politikere og embedsmænd består i, at embedsværket medierer en snæver kreds af organiserede interesser. Billede 4 er en hybrid, hvor grænsen mellem politik og administration udviskes helt. En stor del af den efterfølgende litteratur undersøger på tilsvarende vis, hvordan arbejdsdelingen er mellem politikere og embedsmænd. Her viser litteraturen fra centraladministrationen, at relationen i dag befinder sig et stykke fra billede 1 (Hustedt og Salomonsen, 2014; Bo Smith-udvalget, 2015; Christensen og Opstrup, 2018; Trangbæk, 2021).

### *Det kommunale embedsværk*

I kommunalforskningen peges der også på, at embedsværket har en tæt tilknytning til politikerne (Nelson og Svara, 2015; Svara 2001, 1998). I Danmark viser spørgeskemaer fra før kommunalreformen, at kommunaldirektører

og forvaltningschefer vægter politisk rådgivning og formulering af idéer højt (Mouritzen, 1993). Klausen og Magnier (1998) undersøger rolleopfattelsen hos kommunaldirektører i 15 vestlige lande med udgangspunkt i to typer embedsmænd: den politiske og den klassiske bureaukrat, som stammer fra et ældre studie af lande, hvor Danmark dog ikke er iblandt (Putnam, 1973). Forfatterne anvender interviews, spørgeskemaer og jobbeskrivelser, men konklusionerne beror hovedsagelig på spørgeskemaundersøgelsen, der undersøger intensiteten af kontaktmønstre samt prioriteringen af den politiske betjening. Forfatterne finder mest støtte til den politiske bureaukrat i de nordiske lande, men noterer i samme ombæring, at konklusionerne er følsomme over for udskiftningen af enkelte spørgsmål (Klausen og Magnier, 1998: 275). Mouritzen og Svava (2002) anvendte senere data fra samme projekt til at undersøge kommunaldirektørernes rolle i 14 lande. Forfatterne udviklede på forhånd fire idealtypiske roller, som beskriver forholdet mellem politikere og kommunaldirektører. Den første er de separate roller, som minder om billede 1 i Aberbach-studiet. Den anden rolletype er den autonome embedsmand, hvor embedsmanden deltager i politikudviklingen, og politikeren holdes ude af det administrative felt. Den tredje rolletype er den responsive embedsmand, som tydeligt er underlagt politikeren. Denne type forventes at være responsiv, når politikeren udtrykker et ønske – også selvom det kan gå ud over embedsmandens neutralitet. Endelig er der de overlappende roller, hvor politikere og embedsmænd ikke kan adskille deres opgaver. Her er der også en forventning om responsivitet, men i modsætning til den responsive embedsmand, er der i de overlappende roller en forpligtelse på neutralitet. Forfatterne konkluderer, at der er stærke tegn på overlappende roller, hvilket minder om rolle 3 og 4 i Aberbach-studiet (Mouritzen og Svava, 2002: 45).

I nyere tid har studier peget på, at kommunalreformen har skærpet behovet for professionel rådgivning fra embedsværket. Det har ført til, at toppen af embedsværket i kommunerne professionaliseres, så det ligner den statslige forvaltning i departementerne (Hansen, Opstrup og Villadsen, 2013). I takt med denne udvikling ses også, at afskedigelsesraten for danske kommunaldirektører er stigende (Christensen, Klemmensen og Opstrup, 2014). Disse udviklingstendenser kan umiddelbart forventes at føre til, at topembedsmændenes rolle har nærmet sig den politiske ledelse endnu mere. Kort efter kommunalreformen ses det også, at prioriteringen af den politiske betjening af borgmesteren er høj, og at den er steget siden 1995 (Hansen, 2009; Ibsen og Opstrup, 2016: 411). Et nyere studie finder i samklang med dette, at de kommunale ledere opfatter det som en delt opgave mellem politikere og embedsmænd at udvikle politik (Brødsgaard et al., 2017). Disse udviklingstendenser kan samlet indikere, at

embedsværkets rolle har nærmet sig det politiske niveau yderligere. Det er imidlertid ikke en konklusion, der kan overføres til alle sammenhænge, fordi prioriteringen af den politiske betjening er afhængig af flere variable (Bækgaard, Jakobsen og Kjær, 2013). Bækgaard (2011) viser for eksempel, at kommunalpolitikernes kontaktmønstre til embedsværket påvirkes af institutionelle variable, idet kommunens organisationsmodel påvirker relationen. Bækgaard finder, at kommunaldirektøren får en mere central rolle i den politiske rådgivning i den såkaldte direktionsmodel, mens forvaltningscheferne får en mere tilbagestående rolle. Dette er i tråd med den officielle begrundelse for direktionsmodellen, som gik på, at man ville opnå et mere tværgående fokus (Bækgaard, Frank og Serritzlew, 2009; Ibsen, 2016).

Sammenfattende viser litteraturen, at de kommunale topembedsmænd har en tæt relation til politikerne. Rollefordelingen er af Mouritzen og Svava (2002) og Klausen og Magnier (1998) blevet undersøgt ved at kortlægge embedsmændenes prioritering af den politiske betjening samt kontaktmønstrene mellem politikere og forvaltning. Disse studier har ydet skelsættende bidrag til forståelsen af rollefordelingen i kommunerne, men en ulempe er, at embedsmandsrollerne er begrænset til roller, som er konstrueret forud for den empiriske analyse, og som er tilpasset en bestræbelse på at generalisere på tværs af lande og institutioner. Selvom begge undersøgelser anvender interviews, står disse i skyggen af spørgeskemaundersøgelsen, som er udgangspunktet for konklusionerne, hvilket gør det sværere for embedsmændene at uddybe de overvejelser, de gør sig om deres rolle i krydspresset mellem politik og forvaltning. Det kan derfor være frugtbart at studere rolleopfattelsen på en ny måde, som tillader nye empiriske indsigter, og som giver mulighed for, at embedsmændene giver erfaringsnære beskrivelser af, hvordan de håndterer krydspresset mellem politik og forvaltning (Bækgaard, Blom-Hansen og Serritzlew, 2020; Boye og Saxlund, 2018; Dorp, 2018; Ospina, Esteve og Lee, 2018).

## Metode og data

Ovenfor har jeg foreslået at studere rolleopfattelsen på en måde, der tillader nye empiriske indsigter. Det har jeg gjort ved at anvende en fortolkende metodologi. Den fortolkende tilgang lægger vægt på, at der ikke nødvendigvis er en altdækkende sandhed om den kommunale embedsmandsrolle, som kan overføres på tværs af lande. I stedet lægger jeg vægt på, hvordan den enkelte opfatter sin rolle, og jeg tilgår dette spørgsmål uden nogen forudgående hypoteser om, hvordan rolleopfattelsen er (Beach og Kaas, 2020; Haverland og Yanow, 2012; Yanow og Schwartz-Shea, 2006). Rolleopfattelsen er undersøgt gennem semistrukturerede interviews, der tillader respondenterne at uddybe

deres overvejelser om den rolle, de udfylder. Det semistrukturerede interview er valgt, fordi det er velegnet til at få indblik i den interviewedes livsverden og selvopfattelse (Kvale og Brinkmann, 2009: 45). Dermed muliggør tilgangen, at embedsmændenes egne beskrivelser danner rammen om de analytiske fund. I artiklen har jeg tilgået interviewmaterialet med udgangspunkt i den eksisterende litteratur, hvilket har muliggjort en teoretisk informeret læsning af det empiriske materiale. Det har gjort det muligt at sammenholde mine empiriske fund med de eksisterende teoretiske begreber, hvilket har givet anledning til udviklingen af nye rollebegreber og indsigt i den måde, hvorpå embedsværket håndterer krydspresset (Timmermans og Tavory, 2014, 2012; Ashworth, McDermott og Currie, 2019).

### *Caseudvælgelse og interviews*

Analysen er baseret på i alt 12 interviews med tre kommunaldirektører, fire forvaltningschefer, tre direktører og en vicekommunaldirektør fra tre forskellige kommuner. Derudover blev et enkelt foretaget som baggrundsinterview, mens de resterende 11 interviews havde en varighed på mellem 40 og 100 minutter. Udvalget af de tre kommuner var teoretisk og skete med henblik på at repræsentere forskellige karakteristika, hvor litteraturen har vist, at det kan påvirke relationen mellem embedsværket og politikere. Der er derfor udvalgt to kommuner med direktionsmodel og en med forvaltningsmodel, da litteraturgennemgangen viste, at organisatoriske forhold kan påvirke relationen. De valgte kommuner repræsenterer derfor en typisk case (Seawright og Gerring, 2008). Udvalget skete ikke ud fra en ambition om at generalisere til en bred, udenlandsk kontekst, endsize teste den kausale indflydelse af bestemte variable. Formålet er i stedet at styrke troværdigheden af mine fund i den kontekst, jeg undersøger (Maxwell, 2012: 141-143). I tabel 1 fremgår oversigten over casekommunerne, som er anonymiseret efter aftale med interviewpersonerne.

*Tabel 1: Oversigt over casekommuner*

Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3
50-75.000 indbyggere	50-75.000 indbyggere	50-75.000 indbyggere
Direktionsmodel	Direktionsmodel	Forvaltningsmodel
5-10.000 pr. indbygger til administration	5-10.000 pr. indbygger til administration	5-10.000 pr. indbygger til administration

Når man taler med topembedsmænd, er der visse ting, man skal iagttage, fordi de er en elite med stort ansvar og tilsvarende anseelse (Kvale og Brinkmann, 2009: 167). Det betyder, at man skal gøre sig særlige overvejelser om, hvordan man forholder sig som interviewer (Beamer, 2002; Lilleker, 2003; Harvey, 2011). Selvom det semistrukturerede interview er nyttigt til at få indblik i, hvordan kommunale topembedsmænd opfatter deres rolle, giver det ikke adgang til at undersøge, hvordan forholdet er mellem det, der bliver udtrykt i interviews, og hvordan de kommunale topembedsmænd rent faktisk agerer i praksis (Cecchini, 2021: 388). Alford et al. (2017) foreslår derfor, at man bryder hverdagen ned i "bidder", så man spørger til konkrete eksempler på, hvad vedkommende rent faktisk foretager sig. På den måde bliver spørgsmålene meget hverdagsnære. For eksempel har jeg spurgt, hvad vedkommende lavede i går, ligesom jeg har bedt dem tage udgangspunkt i konkrete eksempler og cases, der kunne illustrere deres svar. På den måde undgås stiliserede svar, som kan afspejle, at vedkommende svarer ud fra, hvad der forekommer socialt efterstræbelsesværdigt. Interviewene blev gennemført over Zoom på grund af coronasituationen, hvilket kan frygtes at skabe en afstand til interviewpersonerne, der kan mindske overførbareheden af mine fund (Moon et al., 2016; Ridder, 2017; Korstjens og Moser, 2018). Alligevel vurderes dette ikke til at have påvirket overførbareheden, da de kommunale topledere er vant til at begå sig i dette format, ligesom jeg overordnet blev mødt med en stor åbenhed hos interviewpersonerne (Trangbæk, 2021: 61; Flyvbjerg, 2006).

### *Kodning og analysestrategi*

Mine interviews blev kodet ad flere omgange. I den første fase af kodningen lavede jeg et kodeskema med forskellige kategorier, som var baseret på den eksisterende litteratur. Denne prækodning gav udslag i syv forskellige koder, hvor et eksempel på en kategori er "rolleopfattelse". Til denne kode henførte jeg alle udsagn, der handlede om den interviewedes rolleopfattelse. Efterfølgende foretog jeg en åben kodning, hvor formålet var at komme mere i dybden med materialet. Her var jeg åben for nye indsigter, som den eksisterende litteratur ikke havde afdækket (Timmermans og Tavory, 2012). Eksempelvis gav den åbne kodning udslag i flere koder, der omhandler nye rolleopfattelser i den kommunale forvaltning: oversætteren, bindeleddet og mediatoren. På samme måde resulterede den åbne kodning i en kode, der omhandlede "håndtering af udfordringer", hvor embedsmændene forklarer, hvordan de håndterer udfordringer i samspillet med politikere. Til sidst skabte jeg et endeligt kodetræ, som havde fire overkoder: "rolleopfattelse", "politisk involvering", "udfordringer" og "håndtering af udfordringer" (Miles, Huberman og Saldana, 2014).

## Analyse

### *Et tolkearbejde?*

Når man spørger de kommunale topembedsmænd, hvad de laver i løbet af en almindelig dag, svarer de, at de bruger meget tid på at betjene den politiske ledelse. Den høje prioritering af den politiske betjening minder i en vis forstand om beskrivelsen af "den politiske bureaukrat" eller de "overlappende roller". Alligevel synes disse beskrivelser ikke helt at indfange, hvordan de kommunale topembedsmænd opfatter deres rolle. I den åbne kodning fandt jeg nemlig, at de kommunale topledere opfatter deres rolle som "oversættere", "bindeled" og "mediatorer". Stort set alle interviewpersonerne beskriver deres arbejde som en vekslende bevægelse mellem det politiske niveau og forvaltningen, hvor deres opgave er at forklare og oversætte de budskaber, der hidrører fra de to niveauer: De er bindeled, oversættere eller mediatorer. Derfor fremhæver de vigtigheden af politisk tæft, som gør embedsmanden i stand til at forstå de politiske logikker, selvom man formelt tilhører administrationen. En direktør beskriver sit job på følgende måde: "Jeg kalder mig selv et bindeled mellem fagområderne. Altså mellem det administrative og politiske, og jeg ser også vores rolle som det". En anden direktør i samme kommune uddyber:

Altså det bliver mere og mere akademisk det, der foregår i administrationen. Og vores kommunalbestyrelse er ikke akademikere. Vi har jo folk, som bliver valgt ind nu, som sidder på udvalgsmøder og taler hånligt om DJØFFERE. Så der kan man sige, at der er en mediatorrolle og forklare, hvorfor det lige er, at vi har djøffere, og at bureaukrati faktisk er tænkt som noget godt, så vi kan være effektive og omkostningsbevidste, så det ikke nødvendigvis er noget skidt og alt det der. Så ja, på den måde er der nok i dag større risiko for, tror jeg, at politiske bestyrelser og administrationen kan glide fra hinanden, altså sådan rent forståelsesmæssigt pga. kompleksiteten ... så det er måske også to verdener, man skal prøve at binde sammen.

En forvaltningschef udtrykker det sådan, at de lavere administrationslag består af fagligt stærke medarbejdere, som har svært ved at udtrykke sig kortfattet. Rollen bliver derfor i helt konkret forstand at oversætte og binde de to niveauer sammen til en helhed. Dette er en opfattelse, som går på tværs af organisationsmodeller, men den er særligt fremtrædende i kommunerne med direktionsmodel. Her bruger embedsmændene konsekvent et sprog, hvor de prioriterer koordinationen mellem det administrative og det politiske niveau højt. Uafhængigt af hinanden anvender interviewpersonerne fra de to direktionskommuner forskellige vendinger som "undgå siloer", "tværgående" og "kon-



cernblik” til at beskrive deres rolle. En direktør beskriver direktionens funktion: ”Min opgave er jo at være bindeleddet mellem driftsorganisationen og det politiske – så direktionens arbejde er jo ligesom at håndtere alt, der skal opad til politisk behandling, og også omvendt at få givet meldinger ned i systemet omkring, hvad retning vi tager”.

Det kan tolkes sådan, at topembedsmændene betragter betjeningen af det politiske niveau som en vigtig del af deres arbejde, hvilket også kommer til udtryk i interviewene. Dette er tydeligt hos kommunaldirektørerne, der har et tæt forhold til deres borgmestre. De tre kommunaldirektører mødes hver dag med deres borgmester, og selvom tidsforbruget varierer, estimerer en enkelt, at han bruger tre timer dagligt på at mødes med borgmesteren. Det tætte forhold til borgmesteren ligger i naturlig forlængelse af, at borgmesteren er den eneste fuldtidsansatte politiker i kommunalbestyrelsen (Henrichsen, 2015: 99). En kommunaldirektør udtrykker, at det rent praktisk giver nem adgang, fordi de sidder tæt på hinanden i administrationsbygningen. På den måde bliver kommunaldirektøren en slags højre hånd, der søger at ”klæde borgmesteren på”. Kommunaldirektørerne indgår også i en mere politisk rådgivende funktion end de resterende embedsmænd, for eksempel i forhold til at hjælpe med at læse den parlamentariske situation, som en kommunaldirektør udtrykker det:

På den anden side er der jo også det, hvor det er et klart politisk rum, og der kan borgmesteren godt finde på at sige, ”jeg ved godt, at det her er rent politik” – det kunne fx være noget med ..., det fylder jo meget i vores kommune, og så kan jeg jo lytte, og så kan jeg jo godt give noget politisk feedback, som ikke er partipolitisk. Kan du følge mig? Jeg kan jo godt sige, at hvis du ønsker, at der skal være flertal for det her, så er det min vurdering, at man kan overveje de og de ting – eller det her ville nok af parti x, y, z blive taget op på den her måde, og har du overvejet det?

### *Lydighedens grænse*

Rolleopfattelsen som bindeled, mediator og oversætter indebærer en høj prioritering af betjeningen af det politiske niveau. Alligevel indebærer rollen også en forståelse af, at embedsværket er forankret i det administrative niveau, hvorfor embedsmændenes lydighed er begrænset af hensynet til embedsmandsdyderne. Alle interviewpersoner giver således udtryk for en rolleopfattelse, hvor de opfatter sig selv som partipolitisk neutrale. Flere nævner det som en selvfølgelighed, at de ikke kan hjælpe med aktiviteter i forbindelse med en valgkamp, men der er også sager i den daglige rådgivning, hvor skellet mellem legitim og illegitim rådgivning står mindre klart. Den føromtalte kommunaldirektør illustrerer ba-

lancegangen med et eksempel. Kommunaldirektøren kan bistå med at ”læse” det parlamentariske landskab, som det kom til udtryk ovenfor. Det består ifølge kommunaldirektøren i en objektiv analyse af, hvilke partier der kan tilslutte sig et forslag. Herefter kommer formidlingen af forslaget, hvor kommunaldirektøren afslår at hjælpe med en ”spinstrategi”, ligesom det er borgmesterens egen opgave at mønstre flertallet for forslaget: ”Så det, der handler om at skaffe det politiske flertal, eller den politiske forståelse for det, det er helt indforstået mellem borgmesteren og mig, at det er noget, han skal tage sig af, det skal jeg ikke tage mig af”. En direktør udtrykker, at den kommunale topembedsmands opgave er at finde sin rolle i en balance mellem pligten til at implementere politikernes ønsker loyalt, uden at man kompromitterer hensyn til partipolitisk neutralitet, lovlighed og faglighed:

Man er ikke en god direktør, hvis man bare lytter og omsætter ... Altså det er jo der, jeg mener, at det skal vi selvfølgelig ikke. Det er virkelig, virkelig en forbandet pligt, vi har som embedsmænd og -kvinder at sige fra. At sige, at det her, det holder bare ikke juridisk, eller det her, det giver problemer af en eller anden facon.

### *Udfordringer i samspillet*

Den åbne kodning tegner et billede af, at det kan give anledning til rollekonflikter, hvis politikerne opfatter topembedsmandens rolle på en anden måde. I mine interviews er der flere eksempler på, at embedsmændene befinder sig i et krydspres, fordi politikerne ofte udtrykker ønske om, at embedsmanden bevæger sig i en mere partipolitisk retning. Størstedelen udtaler, at udfordringerne opstår i forbindelse med et valgår. Flere udtrykker også, at det kan være vanskeligt efter et kommunalvalg, fordi der er nye politikere på de forskellige poster, som skal signalere handlekraft over for vælgerne. En vicekommunaldirektør formulerer det sådan:

Jeg tror tit, eller ikke tit, det lyder, som om jeg dagligt er i det dilemma, men der er jo, altså som politisk rådgiver, er der jo hele tiden en balance i forhold til, hvor langt skal jeg gå ... der skal man kunne finde den balance, der handler om at stå på det objektive grundlag uden at gøre sig til en del af det politiske.

Det kan afspejle, at der i visse situationer opstår en rollekonflikt, hvor politikerne presser på for mere vidtgående bistand. Det kan imidlertid kollidere med embedsmandens rolleopfattelse som partipolitisk neutral, hvilket giver anledning til udfordringer.

## *Håndtering af udfordringer*

Rolleopfattelsen som oversætter, mediator og bindeled indebærer, at embedsmændene prioriterer den politiske betjening højt, men samtidig opfatter de sig som partipolitisk neutrale embedsmænd, der tilhører en forvaltning. Det minder om Mouritzen og Svaras overlappende roller, hvor der også er en forpligtelse på neutralitet. I min åbne kodning fandt jeg imidlertid en række udsagn, der giver ny indsigt i, hvordan embedsmændene håndterer dette krydspres i deres dagligdag. Analysen viser, at embedsmændene benytter sig af forskellige praksisser, der skal skærme dem mod at blive bragt i en situation, hvor den politiske bistand kan udveje hensynet til embedsmandsdyderne: De rådfører, oplærer og adgangsbegrænser.

## *Rådføring*

Den første praksis relaterer sig specifikt til situationer, hvor de kommunale topembedsmænd modtager en forespørgsel fra politikere, hvor de har en fornemmelse af, at forespørgslen befinder sig i en gråzone i forhold til embedsmandsdyderne. I sådanne tilfælde giver lovgivningen måske ikke et konkret svar, og forespørgslen er måske ikke direkte partipolitisk. Her fandt jeg en udbredt praksis med, at de kommunale topembedsmænd i tvivlstilfælde rådfører sig med deres kolleger, inden de vender tilbage på politikerens forespørgsel. Dette er en observation, som i mine interviews går på tværs af organisationsmodeller. En direktør begrundet praksissen således: ”Jeg er sådan nok som udgangspunkt reflekterende ind i det her. Så hvis jeg selv kommer i tvivl om noget, kan jeg godt lide at sætte det på dagsordenen i direktionen, for det er altid godt at sparre med nogle, der sidder i de samme situationer, for det er jo det, vi gør, der hvor vi sidder”. En kommunaldirektør udtrykker lignende overvejelser: ”Når man har en tillidsfuld relation i en direktion, så er det der, jeg henter min sparring, det er helt sikkert”. I den tredje kommune ser en forvaltningschef det som en selvfølge, at man rådfører sig med sine kolleger, hvis man er i tvivl: ”Altså hvis jeg er i tvivl, vil jeg selvfølgelig søge sparring og rådgivning hos mine kolleger eller hos min chef, som er kommunaldirektøren”. Som udsagnene viser, kan rådføringen være mere eller mindre formaliseret. Nogle af de interviewede foretrækker, at det sættes på dagsordenen som et punkt, der bliver drøftet til officielle møder. Andre foretrækker, at man spontant og uformelt kan henvende sig hos kolleger.

## *Oplæring*

Den anden praksis handler om, at de kommunale topembedsmænd benytter sig af forskellige strategier til at definere, hvor embedsværkets opgaver begynder og ophører. Oplæring afspejler derfor en løbende proces, hvor topembedsmæn-

dene lægger en betydelig indsats i at definere relationen mellem politikere og embedsmænd. Flere af de interviewede beskriver, at dette er en væsentlig opgave efter et kommunalvalg, hvor der ofte er udskiftning på posterne. Det betyder ifølge de kommunale topembedsmænd, at der er et stort behov for at opsætte en klar grænse for, hvad embedsværket kan bistå med – og måske endnu vigtigere: Hvad det ikke kan bistå med. I de tre kommuner udtaler alle de interviewede således, at de anvender mere eller mindre formelle praksisser for at ”definere spillereglerne” og ”oplære” byrådspolitikerne, som en kommunaldirektør udtrykker det. Som et eksempel på en meget formel oplæringsform udtaler en forvaltningschef, at der efter første udvalgs møde i en ny byrådsperiode ligger en formel arbejdsdeling mellem politikere og embedsværk. Her laver forvaltningschefen en delegationsplan, der specificerer de politiske og administrative opgaver. Denne drøftes på første udvalgs møde: ”Så allerede efter det første møde i en udvalgsperiode har jeg sådan set et opslagsværk i forhold til, hvilke opgaver vi skal løse i forvaltningen, og hvilke opgaver kræver en politisk stillingtagen, inden vi løser den”. I samme kommune udtaler vicekommunaldirektøren også, at man i kommunen gør meget ud af at fortælle, hvor det politiske råderum er. Det gør man både inden valget, hvor man fortæller de aspirerende byrådspolitikere, hvad forvaltningens opgaver er, og hvad man kan bruge forvaltningen til. Men kommunen gør det også, når det nye byråd er valgt. Her er der både et separat kursus over to dage for nyvalgte politikere og et kursus for det samlede byråd. I en anden kommune udtaler kommunaldirektøren, at man har udarbejdet en håndbog, som videreleveres fra et byråd til det næste:

Så har vi udarbejdet en håndbog, som vi fik godkendt i den tidligere kommunalbestyrelse, og som lå klar til hele den nye kommunalbestyrelse, hvor vi også prøver at redegøre for, hvad det er for nogle regler og retningslinjer, der gælder, og hvad de har af rettigheder, hvad for nogle forpligtelser har de. Så på den måde prøver vi sådan at lige lave noget forventningsafstemning.

I samme kommune omtales det også, at der er seminarer, som minder om det, som vicekommunaldirektøren udtalte ovenfor. I den tredje kommune gives der også udtryk for forskellige praksisser til at afklare ledelsesrummet. Kommunaldirektøren omtaler et eksempel på en uformel praksis: ”Så er der noget, der hedder den daglige praksis, og det handler om, at da borgmesteren startede som ny borgmester, så satte vi os ned og holdt et langt møde og drak noget kaffe og snakkede lidt om, hvordan vil vi gerne have, at samarbejdet skal være, og hvad er det, som er vigtigt for borgmesteren”.

### *Adgangsbegrænsning*

Den sidste praksis handler om, at embedsværket opstiller regler for interaktionen mellem embedsværk og politikere. Denne praksis kan også være mere eller mindre formel, og igen gør det sig gældende, at denne praksisform omtales på tværs af kommuner. Adgangsbegrænsning handler om, at embedsværket fastsætter regler for politikernes adgang til embedsværkets rådgivning. Det klareste eksempel på dette er i en kommune, hvor man ifølge en direktør skiller politikere og embedsværk ad op til et kommunalvalg:

Når vi er omkring sidst på foråret i valgåret, så skiller vi det sådan set helt ad. Der er ingen rådgivning ind i valgkampen fra vores side. Der er ingen hjælp fra administrationens side til den enkelte. Heller ikke til borgmesteren. Vi har sager hver gang, hvor det sådan set ligger lige på kanten. Men det er vi meget skrappe med. Fordi det går bare ikke. Der er en grænse, helt sikkert.

I en anden kommune udtaler kommunaldirektøren, at man har en sammenlignelig "spærretid" forud for valget. I denne kommune omtaler en direktør også en regel om, at al kontakt til embedsværket går gennem direktionen. Dette er gjort ud fra en bekymring om, at direkte henvendelser til lavere niveauer i forvaltningen kan presse medarbejderne. Topembedsmændene er nemlig mere erfarne til at håndtere de politiske henvendelser. I den tredje kommune omtaler en forvaltningschef en lignende regel, som er vedtaget ud fra samme begrundelse. Forvaltningschefen nævner også en regel, som hun har påført sig selv og sit eget udvalg, nemlig at sende besvarelser af spørgsmål ud til alle medlemmer i udvalget, hvis hun er i tvivl om, hvorvidt forespørgslen skal benyttes i et politisk spil: "Hvis der potentielt er politik i spørgsmålet, så sørger jeg for, at alle får samme svar samtidig, så oplysningerne ikke kan bruges ... sådan misbruges til at lave politik på, og at vi på den måde bliver fanget i forvaltningen på det forkerte ben".

### *Opsummering: analytiske fund*

Som litteraturgennemgangen viste, er det ikke et nyt fund, at kommunale topembedsmænd befinder sig i et krydspres, hvor der på den ene side er en efterspørgsel på politisk betjening og på den anden side et hensyn til embedsmandsdyderne. I deres omfattende studie viste Mouritzen og Svava (2002) også med den overlappende rolle, at neutraliteten er en vigtig del af rollen som kommunal topembedsmand. Den eksisterende litteratur giver imidlertid begrænset indsigt i, hvordan embedsmændene håndterer dette dilemma i den daglige praksis. Artiklen bidrager derfor med en begrebsliggørelse af empiriske fænomener, der

kan bruges til at forstå, hvordan embedsmænd håndterer dilemmaet mellem lydighed og embedsmandsdyder. Embedsmændene søger at skabe en afbalanceret relation til politikerne ved at anvende de tre praksisser, som blev skitseret ovenfor. De tre praksisser er opsummeret i tabellen nedenfor.

*Tablet 2: Oversigt over praksisser*

Karakteristik	Rådføring	Oplæring	Adgangsbegrænsning
Beskrivelse	Rådføring med kolleger ved tvivl	Afklaring af ledelsesrum	Regler for adgang til embedsværk
Formaliseringsgrad	Lav til høj	Lav til høj	Lav til høj
Kommuner	Alle	Alle	Alle
Eksempler	Spontane henvendelser	Delegationsplan	Adskillelse i valgperiode
	Som punkt på direktionsmøde	Kurser for nyvalgte politikere  Kaffemøder med formænd og borgmester	Begrænsning af adgang til institutioner i valgperiode  Politisk kontakt foregår kun gennem direktion

## Konklusion

I denne artikel har jeg argumenteret for at tilgå studiet af de kommunale topembedsmænds rolle på en måde, der tillader nye empiriske indsigter. Rolleopfattelsen blev derfor undersøgt gennem interviews med i alt 12 kommunale embedsmænd, hvoraf 11 var enten kommunaldirektører, forvaltningschefer, direktører eller vicekommunaldirektører. Undersøgelsen viser, at de kommunale topembedsmænd opfatter deres rolle som oversættere, bindeled og mediatorer, hvilket betyder, at de veksler mellem det politiske og det administrative niveau. Det bliver derfor topembedsmandens opgave at binde niveauerne sammen ved at oversætte og forklare logikkerne fra begge steder. Selvom de finder det vigtigt at bistå det politiske niveau, betyder tilhørsforholdet til forvaltningen, at de opfatter sig selv som partipolitisk neutrale. Det medfører, at embedsmændene befinder sig i et krydspres, som de håndterer ved at anvende forskellige praksisser, der skal beskytte hensynet til embedsmandsdyderne: De rådfører, oplærer og adgangsbegrænser. Dermed bidrager artiklen med ny viden, der udfolder det krydspres, som den eksisterende forskning har afdækket. Artiklen giver

anledning til i fremtiden at undersøge de empiriske fund yderligere, idet det begrænsede datamateriale gør det vanskeligt at tale om urokkelige teoretiske koncepter. Derudover er det nærliggende at udfolde, om der kan være ulemper forbundet med anvendelsen af praksisserne. Oplever politikerne for eksempel, at praksisserne anvendes på bekostning af embedsmændenes responsivitet? Endelig bør det fremhæves, at nærværende artikel har fokuseret på interaktionen med det politiske niveau, men som Trangbæk (2021) viser, er det kun en del af embedsmandens virke, idet topembedsmændene også varetager en rolle i forvaltningen og udad til borgere og virksomheder. Hvor meget fylder dette? Og hvordan beherskes alle tre roller samtidigt?

## Note

1. En særlig tak til Søren Serritzlew for indsigtfulde kommentarer og forslag til denne artikel. Derudover skylder jeg Louie, Juliane, Daniel, Peter og Winnie en tak for beredvilligt at have bistået med feedback og overvejelser.

## Litteraturliste

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alford, John, Jean Hartlet, Sophie Yates og Owen Hughes (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *American Review of Public Administration* 47 (7): 752-763.
- Ashworth, Rachel Elizabeth, Aoife Mary McDermott og Graeme Currie (2019). Theorizing from qualitative research in public administration: Plurality through a combination of rigor and richness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 29 (2): 318-333.
- Beach, Derek og Jonas Gejl Kaas (2020). The great divides: Incommensurability, the impossibility of mixed-methodology and what to do about it. *International Studies Review* 22 (2): 214-235.
- Beamer, Glenn (2002). Elite interviews and state politics research. *state politics and policy quarterly* 2 (1): 86-96.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. 1. udg. København: DJØF Forlag.
- Bourgault, Jacques og Karolien Van Dorpe (2013). Managerial reforms, public service bargains and top civil servant identity. *International Review of Administrative Sciences* 79 (1): 49-70.
- Boye, Pernille og Carina Saxlund (2018). Laster og dyder i embedsværk og forskning. En metodekritisk analyse af Bo Smith-udvalgets undersøgelser af embedsværkets overholdelse af regler og normer. *Politica* 50 (1): 65-87.

- Brødsgaard, Marie-Louise Frølich, Caroline Howard Grøn, Mette Dalgaard Nielsen og Heidi Houlberg Salomonsen (2017). Afklaring af ledelsesrum mellem politikere og embedsmænd: Hvordan og hvor meget? *Public Governance Research* 2: 1-25.
- Bækgaard, Martin (2011). The impact of formal organizational structure on politico-administrative-interaction: Evidence from a natural experiment. *Public Administration* 89 (3): 1063-1080.
- Bækgaard, Martin, Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew (2020). How politicians see their relationship with top bureaucrats: Revisiting classical images. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 35 (1): 5-24.
- Bækgaard, Martin, Thomas Frank og Søren Serritzlew (2009). Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål. *Politica* 41 (2): 215-230.
- Bækgaard, Martin, Morten Jakobsen og Ulrik Kjær (2013). Kommunalpolitikernes samspil med administrationen – er der forskel på frontbenchers og backbenchers? *Politik og Økonomi* 86 (4): 48-59.
- Cecchini, Mathilde (2021). Hvem er jeg som leder? En analyse af ledende overlægers lederidentitet. *Politica* 53 (4): 383-403.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Niels Opstrup (2018). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance* 31 (3): 481-498.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Robert Klemmensen og Niels Opstrup (2014). Politicization and the replacement of top civil servants in Denmark: Politicization in Denmark. *Governance* 27 (2): 215-241.
- Dorp, Erik-Jan Van (2018). Trapped in the hierarchy: The craft of Dutch city managers. *Public Management Review* 20 (8): 1228-1245.
- Ebinger, Falk, Sylvia Veit og Nadin Fromm (2019). The partisan-professional dichotomy revisited: Politicization and decision-making of senior civil servants. *Public Administration* 97 (4): 861-876.
- Ebinger, Falk, Sylvia Veit og Bastian Strobel (2021). Role models in the senior civil service: How tasks frame the identification of senior bureaucrats with active and reactive roles. *International Journal of Public Administration* 45 (14): 991-1002.
- Egeberg, Morten (1999). The impact of bureaucratic structure on policy making. *Public administration* 77 (1): 155-170.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry* 12 (2): 219-245.
- Grøn, Caroline Howard og Heidi Houlberg Salomonsen (2017). Samspillet mellem politikere og embedsmænd, pp. 443-465 i Anders Berg-Sørensen, Caroline Howard Grøn og Hanne Foss Hansen (red.), *Organiseringen af den offentlige sektor*, 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag.



- Hansen, Morten Balle (2009). *Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen: et kortfattet signalement*. Kommunaldirektørforeningen i Danmark.
- Hansen, Morten Balle, Niels Opstrup og Anders Ryom Villadsen (2013). En administrativ elite under forandring. *Politica* 45 (2): 178-194.
- Harvey, William S. (2011). Strategies for conducting elite interviews. *Qualitative Research* 11 (4): 431-441.
- Haverland, Markus og Dvora Yanow (2012). A hitchhiker's guide to the public administration research universe: Surviving conversations on methodologies and methods. *Public Administration Review* 72 (3): 401-408.
- Henrichsen, Carsten (2015). *Dansk kommunalret: Grundtræk af den kommunale styrelseslovgivning*, 1. udg. København: Ex Tuto.
- Horton, Sylvia (2006). New Public Management: Its impact on public servant's identity: An Introduction to this symposium. *International Journal of Public Sector Management* 19 (6): 533-542.
- Hustedt, Thurid og Heidi Houlberg Salomonsen (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences* 80 (4): 746-765.
- Ibsen, Marius (2016). Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring. *Politik* 19 (2).
- Ibsen, Marius og Niels Opstrup (2016). Det kommunale skyggeliv. *Politica* 48 (4): 408-430.
- Klausen, Kurt og Annick Magnier (1998). *The anonymous leader: Appointed CEOs in Western local government*. Odense: Odense University Press.
- Korstjens, Irene og Albine Moser (2018). Series: Practical guidance to qualitative research. Part 4: Trustworthiness and publishing. *The European Journal of General Practice* 24 (1): 120-124.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009). *Interview. Introduktion til et håndværk*, 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lilleker, Darren G. (2003). Interviewing the political elite: Navigating a potential minefield. *Politics* 23 (3): 207-214.
- Marcussen, Martin og Jarle Trondal (2011). The OECD civil servant: Caught between Scylla and Charybdis. *Review of International Political Economy* 18 (5): 592-621.
- Maxwell, Joseph Alex (2012). *A realist approach for qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- McDermott, Katie L., Christine A. Schindler, Krisjon R. Olson og Tara L. Petersen (2021). Acute care pediatric nurse practitioners as leaders: Perceptions, self-identity, and role congruity. *Journal of Pediatric Health Care* 35 (5): 559-563.
- Miles, Matthew B., Michael Huberman og Johnny Saldana (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*, 3. udg. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Moon, Katie et al. (2016). A guideline to improve qualitative social science publishing in ecology and conservation journals. *Ecology and Society* 21 (3): 17.
- Mouritzen, Poul Erik (1993). *Mod en fælles fremtid? De kommunale chefforeninger i en brydningstid*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nelson, Kimberly L. og James H. Svara (2015). The roles of local government managers in theory and practice: A centennial perspective. *Public Administration Review* 75 (1): 49-61.
- Ospina, Sonia M., Marc Esteve og Seulki Lee (2018). Assessing qualitative studies in public administration research. *Public Administration Review* 78 (4): 593-605.
- Perry, James L. og Wouter Vandenabeele (2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation, pp. 56-79 i James L. Perry og Annie Hondeghem (red.), *Motivation in public management: The call of public service*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. (1973). The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: A preliminary report. *British Journal of Political Science* 3 (3): 257-290.
- Ridder, Hans-Gerd (2017). The theory contribution of case study research designs. *Business Research* 10(2): 281-305.
- Seawright, Jason og John Gerring (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Simon, Herbert Alexander (1997). *Administrative behaviour: A study of decision-making process in administrative organizations*, 4. udg. New York: Free Press.
- Svara, James H. (1998). The politics-administration dichotomy model as aberration. *Public Administration Review* 58 (1): 51-58.
- Svara, James H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review* 61 (2): 176-183.
- Tajfel, Henri (1982). *Social identity and intergroup relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Timmermans, Stefan og Iddo Tavory (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological Theory* 30 (3): 167-186.
- Timmermans, Stefan og Iddo Tavory (2014). *Abductive analysis: Theorizing qualitative research*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Trangbæk, Amalie (2021). *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*. Ph.d.-afhandling. Aarhus: Politica.

- Weber, Max (1922/1978). *Economy and society: An outline of interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Wockelberg, Helena (2014). Political servants or independent experts? A comparative study of bureaucratic role perceptions and the implementation of EU law in Denmark and Sweden. *Journal of European Integration* 36 (7): 731-747.
- Woodrow, Wilson (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly* II (2).
- Yanow, Dvora og Peregrine Schwartz-Shea (2006). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk: M.E. Sharpe.