

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 spørgsmålstegn 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 politikerne 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 skellet 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 Svava, 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. Eksplicitet ses dette eksempelvis i relation til ideer om *facilitative leadership* (Svava, 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 partnerskabstankegangen 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« (Lindgaard 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« (Lindgaard 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 *backbenchers*, 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 fortsætterkommune, 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 ind sættes 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 kommunalpolitikernes 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 af-dækning 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 kommunalpolitikere 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), *Kommunalpolitikerundersøgelsen 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.
- Lindegaard, 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 Sørensén (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.